



Tổng quan chính sách tại Việt Nam về sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu

Tác giả: Vũ Ngọc Anh, Nguyễn Văn Kính, Nguyễn Thu Giang,
Trương Hồng Sơn, Lê Việt Anh, Nguyễn Việt Hưng, Hoàng Hà Linh



Hà Nội, tháng 10 năm 2025

Tác giả biên soạn

Nhóm tác giả:

- TS. Vũ Ngọc Anh – Giám đốc Nghiên cứu, Viện nghiên cứu Xã hội Quốc Gia, Vương Quốc Anh.
- GS.TS. Nguyễn Văn Kính – Phó chủ tịch thường trực Tổng hội Y học Việt Nam
- TS. BS. Nguyễn Thu Giang – Phó viện trưởng Viện Phát triển Sức khỏe Cộng đồng Ánh sáng LIGHT
- TS. BS. Trương Hồng Sơn – Phó Tổng Thư ký Tổng hội Y học Việt Nam, Viện trưởng Viện Y học ứng dụng Việt Nam
- ThS. Lê Việt Anh – Viện Y học ứng dụng Việt Nam
- ThS. Nguyễn Việt Hưng – Viện Phát triển Sức khỏe Cộng đồng Ánh sáng LIGHT
- CN. Hoàng Hà Linh – Viện Y học ứng dụng Việt Nam

Trích dẫn tài liệu này: Vũ Ngọc Anh, Nguyễn Văn Kính, Nguyễn Thu Giang, Trương Hồng Sơn, Lê Việt Anh, Nguyễn Việt Hưng và Hoàng Hà Linh, 2025. Tổng quan chính sách tại Việt Nam về sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Tổng hội Y học Việt Nam và Viện Phát triển Sức Khỏe Cộng Đồng Ánh Sáng LIGHT.

Lời cảm ơn

Nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn tới các tổ chức, cá nhân bao gồm đại diện các cơ quan như Cục An toàn lao động - Bộ Lao động, Thương Binh và Xã Hội (nay là Bộ Nội), Vụ Cục Biến đổi khí hậu và Vụ Môi trường - Bộ Tài nguyên & Môi trường (nay là Bộ Nông nghiệp & Môi trường), Cục quản lý môi trường Y tế - Bộ Y tế... các đơn vị nghiên cứu và đào tạo như Trường Đại học Y Hà nội, trường Đại học Y tế công cộng, Viện Sức khỏe nghề nghiệp và Môi trường, Viện chiến lược, chính sách, Tài nguyên và Môi trường, Viện Nghiên cứu Gia đình và Giới đã đóng góp nhiều ý kiến quý báu trong giai đoạn phát triển đề cương cũng như quá trình rà soát chính sách.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn chân thành tới những ý kiến đóng góp quan trọng của PGS.TS. Nguyễn Đức Lộc (Viện nghiên cứu xã hội Social Life, TP HCM) và GS Jonathan Rigg (Đại học Bristol, Vương quốc Anh). Xin cảm ơn sự hỗ trợ tài chính từ Quỹ Welcome Trust cũng như những hỗ trợ kỹ thuật quý báu và kịp thời từ Viện nghiên cứu Xã hội Quốc gia, Vương Quốc Anh.

Xin trân trọng cảm ơn!

Mục lục

TÓM TẮT	5
1. ĐẶT VẤN ĐỀ	9
1.1. Biến đổi khí hậu và sức khỏe cộng đồng ở Việt Nam	9
1.2. Người lao động tự do ngoài trời ở Việt Nam là đối tượng nào?	9
1.3. Bối cảnh và cơ sở lý luận cho việc rà soát chính sách	10
1.4. Mục tiêu của Báo cáo	10
2. PHƯƠNG PHÁP TỔNG QUAN	11
3. MỘT SỐ QUẢ CHÍNH	13
3.1. Các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe do biến đổi khí hậu đối với người lao động tự do ngoài trời hầu như chưa được ghi nhận đầy đủ trong khung chính sách	13
3.2. Hệ thống an sinh xã hội khá đầy đủ và có tính bao trùm, tuy nhiên vẫn chưa bao phủ hiệu quả đến người lao động tự do làm việc ngoài trời.	16
3.3. Sự tách biệt giữa các lĩnh vực khí hậu, lao động và y tế làm giảm tính thống nhất và khả năng ứng phó của chính sách	18
3.4. Thiếu các biện pháp chuyên biệt cho lao động ngoài trời phản ánh một cách tiếp cận chung đối với bảo vệ người lao động	20
3.5. Hệ thống dữ liệu và cơ chế triển khai chưa phản ánh và đáp ứng được mức độ phơi nhiễm khí hậu – sức khỏe của lao động phi chính thức	22
3.6. Yếu tố tích hợp/đan xen còn chưa được thể hiện rõ trong xây dựng chính sách	23
KẾT LUẬN	24
TÀI LIỆU THAM KHẢO	27
PHỤ LỤC 1	28
PHỤ LỤC 2	39

Tóm tắt

Bối cảnh và Cơ sở lý luận

Việt Nam đang đối mặt với các hiện tượng thời tiết cực đoan, ô nhiễm không khí, và các mối nguy hại môi trường nghiêm trọng khác. Mặc dù đã có các chính sách quốc gia về chống biến đổi khí hậu và y tế công cộng, nhóm lao động dễ bị tổn thương này vẫn gần như “vô hình” trong các khung pháp lý và thể chế. Người lao động ngoài trời — như công nhân xây dựng, người bán hàng rong, người làm bốc vác, người lái xe ôm ...— phải đối mặt với mức độ phơi nhiễm cao trước các hiện tượng thời tiết cực đoan, ô nhiễm không khí, và các mối nguy hại môi trường khác. Tuy nhiên, nhu cầu chăm sóc sức khỏe đặc thù và các yếu tố dễ bị tổn thương về mặt xã hội của họ lại chưa được ghi nhận và giải quyết đầy đủ trong hệ thống lao động và y tế hiện hành của Việt Nam.

Báo cáo này là đánh giá tổng quan chính sách đầu tiên dựa trên rà soát hệ thống các văn bản pháp luật và hành chính của Việt Nam, nhằm đánh giá mức độ ghi nhận và giải quyết các yếu tố dễ bị tổn thương về sức khỏe liên quan đến biến đổi khí hậu của nhóm lao động tự do ngoài trời (lao động ngoài trời có việc làm bấp bênh). Mục tiêu là xác định khoảng trống chính sách và đưa ra các khuyến nghị cụ thể, khả thi để thúc đẩy quản lý bao trùm và phản ứng kịp thời hơn. Báo cáo này có hai mục tiêu chính như sau:

- Xác định và mô tả các chính sách hiện hành về lao động, y tế, khí hậu và môi trường tại Việt Nam có liên quan đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu.
- Phân tích các thách thức trong thực thi, xác định khoảng trống chính sách, và đưa ra các khuyến nghị chính sách nhằm bảo vệ sức khỏe của nhóm lao động này, đồng thời cải thiện tính toàn diện và khả năng thích ứng của các chính sách hiện tại.

Phương pháp

Báo cáo này áp dụng phương pháp tổng quan dựa trên bằng chứng hệ thống, báo cáo đã phân tích 45 văn bản pháp luật và chính sách cấp quốc gia được ban hành trong 10 năm (giai đoạn 2004–2024), bao gồm luật, nghị định, chiến lược, thông tư và kế hoạch hành động liên quan đến khí hậu, y tế, lao động và môi trường. Bên cạnh đó báo cáo cũng đã xem xét 05 báo cáo đánh giá của các cơ quan nhà nước và tổ chức quốc tế (ví dụ: Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổ chức Lao động Quốc tế, Fairwork Việt Nam...).

Phần mềm NVivo được sử dụng để mã hóa chủ đề và phân tích từ khóa, tập trung vào các nội dung liên quan đến hiện tượng khí hậu cực đoan, lao động phi chính thức, sức khỏe nghề nghiệp và hệ thống an sinh xã hội. Phương pháp nghiên cứu định tính và nghiên cứu định lượng đều được áp dụng để nhận diện các xu hướng, đánh giá khoảng trống và phân tích mức độ nhất quán giữa các lĩnh vực chính sách.

Một số kết quả chính

1. Các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe do biến đổi khí hậu đối với người lao động tự do ngoài trời hầu như chưa được ghi nhận đầy đủ trong khung chính sách

Trong số 45 văn bản chính sách được rà soát, rất ít văn bản đề cập rõ ràng đến các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe liên quan đến biến đổi khí hậu vốn gắn liền với công việc ngoài trời. Chỉ 16% số văn bản đề cập đến biến đổi khí hậu - sức khỏe, và số lượng văn bản liên kết các yếu tố nguy cơ từ môi trường với những điều kiện nghề nghiệp cụ thể. Các yếu tố nguy cơ như nắng nóng cực đoan, ngập lụt và ô nhiễm không khí – hiện đã phổ biến ở các đô thị Việt Nam – chưa được xem xét một cách hệ thống như là các yếu tố nguy cơ tại nơi làm việc. Chưa có bất kỳ chính sách nào đưa ra hướng dẫn cụ thể theo từng ngành nghề hoặc các quy trình ứng phó khẩn cấp được thiết kế riêng cho người lao động ngoài trời, mặc dù ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy mức độ dễ bị tổn thương gia tăng ở nhóm này. Không chính sách nào đưa ra chỉ dẫn hoặc quy trình cụ thể cho công việc làm ngoài trời trong điều kiện thời tiết cực đoan.

2. Hệ thống an sinh xã hội khá đầy đủ và có tính bao trùm, tuy nhiên vẫn chưa bao phủ hiệu quả đến người lao động tự do làm việc ngoài trời

Việt Nam có khung pháp lý về bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội khá đầy đủ – bao gồm cả chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện hướng tới nhóm lao động phi chính thức – tuy nhiên tỷ lệ tham gia của nhóm này còn rất thấp. Chỉ có 0,2% lao động phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, và 2% tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Lao động phi chính thức thường không có hợp đồng hoặc hỗ trợ từ người sử dụng lao động, khiến họ khó tiếp cận hoặc duy trì việc đóng bảo hiểm. Ngay cả những lao động trong các lĩnh vực nền tảng phát triển nhanh, như dịch vụ giao hàng bằng xe máy, cũng nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của các quy định hiện hành. Họ thường bị phân loại là làm việc cho doanh nghiệp đặc thù/ độc lập và không được tiếp cận bảo hiểm xã hội, thiếu các quy định về an toàn nghề nghiệp hoặc chế độ bồi thường tai nạn lao động. Khi không có bảo hiểm hợp pháp hoặc khả năng tiếp cận thực tế với các chế độ phúc lợi, những gián đoạn liên quan đến khí hậu — như mắc bệnh do nắng nóng hoặc không thể làm việc trong mùa mưa lũ — sẽ trực tiếp dẫn đến mất thu nhập và làm tăng mức độ dễ bị tổn thương.



Hai người phụ nữ thu gom đồng nát trên một con phố tại Hà Nội, năm 2024. (Nguồn: Nhóm dự án tại Hà Nội)

3. Sự tách biệt giữa các lĩnh vực khí hậu, lao động và y tế làm giảm tính thống nhất và khả năng ứng phó mang tính tổng thể của chính sách

Các chính sách của Việt Nam về y tế công cộng, bảo hộ lao động, và quản lý môi trường phần lớn được xây dựng một cách riêng rẽ. Các bộ, ngành thường hoạt động trong phạm vi nhiệm vụ riêng của mình, ban hành các luật, kế hoạch và chiến lược với rất ít sự liên kết. Ví dụ, Luật An toàn, vệ sinh lao động tập trung vào quan hệ lao động chính thức, trong khi Kế hoạch Thích ứng với biến đổi khí hậu thì ưu tiên cơ sở hạ tầng và công tác phòng chống thiên tai nhưng lại hầu như không đề cập đến phơi nhiễm nghề nghiệp. Các chiến lược y tế đề cập đến yếu tố môi trường một cách khái quát, mà không xác định lao động ngoài trời là nhóm nguy cơ riêng.... Sự tách biệt này tạo ra môi trường chính sách mà trong đó không có cơ quan nào chịu trách nhiệm rõ ràng đối với các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe mà người lao động tự do ngoài trời phải đối mặt trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Do đó, ngay cả khi có các chính sách liên quan, việc triển khai vẫn rời rạc, kinh phí không ổn định, và thường phụ thuộc vào sự phối hợp liên ngành không chính thức ở cấp địa phương.

4. Thiếu các biện pháp chuyên biệt cho lao động ngoài trời cũng phản ánh một cách tiếp cận chung đối với chính sách bảo vệ người lao động

Hầu hết các khung chính sách bảo hộ lao động ở Việt Nam được xây dựng cho môi trường làm việc trong nhà và chính thức như nhà máy, văn phòng, hoặc khu công nghiệp,... với điều kiện giả định có quan hệ lao động ổn định và địa điểm làm việc cố định. Người lao động tự do ngoài trời thường làm việc ở nơi công cộng, công trường xây dựng, cánh đồng, hoặc di chuyển liên tục trên đường phố. Qua rà soát văn bản pháp luật và chính sách cho thấy rất ít văn bản đề cập đến “lao động ngoài trời” như một điều kiện nghề nghiệp riêng. Kết quả là, các biện pháp bảo vệ như thời gian nghỉ giải lao, quy trình làm việc trong điều kiện nắng nóng, kiểm tra các điều kiện an toàn,... hoặc không thể áp dụng, hoặc khó thực thi trong bối cảnh lao động tự do làm việc ngoài trời.

5. Hệ thống dữ liệu và cơ chế triển khai chưa phản ánh và đáp ứng được mức độ phơi nhiễm khí hậu – sức khỏe của lao động phi chính thức

Hoạt động giám sát sức khỏe nghề nghiệp và đánh giá mức độ dễ bị tổn thương do khí hậu ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào khu vực lao động chính thức. Lao động phi chính thức thường không xuất hiện trong hệ thống thu thập dữ liệu, khiến việc phát triển các biện pháp can thiệp dựa trên bằng chứng hoặc cơ chế hỗ trợ nhóm này trở nên bất khả thi. Các kết quả đánh giá mức độ dễ bị tổn thương do khí hậu thường sử dụng các chỉ số theo địa lý hoặc hộ gia đình, mà không tính đến yếu tố phơi nhiễm theo nghề nghiệp. Khi không có dữ liệu phân tích, các nhà hoạch định chính sách không thể thiết kế các biện pháp can thiệp dựa trên bằng chứng cho người lao động tự do ngoài trời hoặc theo dõi giám sát, đánh giá hiệu quả của các chương trình hiện có. Chính quyền địa phương thường thiếu thẩm quyền, công cụ kỹ thuật hoặc nguồn lực tài chính để giám sát và xử lý các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe liên quan đến khí hậu trong môi trường lao động phi chính thức.

6. Những yếu tố tích hợp/đan xen hầu như vắng bóng trong các chính sách

Một điểm hạn chế xuyên suốt trong các văn bản được rà soát là sự thiếu chú trọng tới việc các yếu tố xã hội đan xen như giới tính, tuổi tác, tình trạng di cư và dân tộc,... Một số chính sách có đề cập đến “nhóm dễ bị tổn thương” nhưng không có phân tích chi tiết cho các nhóm khác nhau trong lực lượng lao động phi chính thức. Ví dụ, phụ nữ bán hàng rong đối mặt với các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe về sinh sản và an toàn khi làm việc trong điều kiện nắng nóng; công nhân vệ sinh có thể dễ bị ảnh hưởng tim mạch; lao động nhập cư thường không được tiếp cận với dịch vụ y tế đô thị hoặc các chế độ bảo hiểm... Việc thiếu khung chính sách mang tính đan xen khiến nhiều cá nhân dễ bị tổn thương nhất trong nhóm lao động tự do ngoài trời bị loại ra khỏi các biện pháp bảo vệ chung và các hỗ trợ chuyên biệt giúp giảm nhẹ những yếu tố nguy cơ tới sức khỏe cụ thể. Khoảng trống này làm suy yếu mục tiêu công bằng của các chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu và y tế công cộng của Việt Nam.

Kết luận và Khuyến nghị

Khung chính sách hiện tại của Việt Nam cung cấp những điểm khởi đầu quan trọng cho việc bảo vệ sức khỏe người lao động và thích ứng với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, khung chính sách chưa đáp ứng được những yếu tố dễ bị tổn thương đặc thù của nhóm người lao động tự do ngoài trời. Nhóm này vẫn chưa được ghi nhận đầy đủ trong các chiến lược quốc gia và ít được hỗ trợ cả trong quá trình hoạch định lẫn thực thi.

Hiện trạng này cho thấy một nhu cầu cấp thiết cần tái định hướng chính sách theo hướng thích ứng khí hậu mang tính bao trùm — một cách tiếp cận tích hợp cả bảo hộ lao động, sức khỏe nghề nghiệp và giảm thiểu rủi ro môi trường trong một khung chính sách phối hợp liên ngành. Các phát hiện của báo cáo này không những chỉ ra những khoảng trống trong phạm vi bao phủ, mà còn chỉ ra cơ hội điều chỉnh hệ thống chính sách nhằm xây dựng khả năng chống chịu, giảm bất bình đẳng và nâng cao kết quả chăm sóc sức khỏe công cộng trước những nguy cơ biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng.

Để đối mặt với những thách thức này, báo cáo đề xuất các hành động ưu tiên sau:

1. Cần ban hành quy định liên ngành về lao động ngoài trời trong điều kiện thời tiết cực đoan.
2. Thí điểm xây dựng các điểm nghỉ công cộng cho lao động ngoài trời tại các “điểm nóng” đô thị.
3. Ghi nhận pháp lý đối với người lao động tự do ngoài trời trong các chính sách quản lý lao động.
4. Tích hợp nội dung khí hậu – sức khỏe vào các chương trình đào tạo và sinh kế cho lao động phi chính thức.
5. Xây dựng khung giám sát và trách nhiệm giải trình về khí hậu – sức khỏe cho lao động phi chính thức.



Người lao động thu gom phế liệu đang chất và sắp xếp các bao tải tái chế trên chiếc xe đạp chất đầy đồ trên một con ngõ ở Hà Nội, năm 2024. (Nguồn: Nhóm dự án tại Hà Nội).

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

1.1. Biến đổi khí hậu và sức khỏe cộng đồng ở Việt Nam

Việt Nam đang phải đối mặt với những hậu quả ngày càng phức tạp và nghiêm trọng của biến đổi khí hậu, với những tác động đáng kể đối với sức khỏe cộng đồng và tổn thương xã hội. Trong năm thập kỷ qua, nhiệt độ trung bình toàn quốc đã tăng khoảng 0,5°C đến 0,7°C, góp phần làm gia tăng tần suất và cường độ các đợt nắng nóng, mưa lớn, mực nước biển dâng, và tình trạng xâm nhập mặn vào các hệ thống nước ngọt cũng như đất nông nghiệp [1]. Số liệu từ Bộ Tài nguyên và Môi trường cho thấy mực nước biển đang dâng với tốc độ trung bình hằng năm từ 2,5–3,5 milimét, đặt hàng triệu người dân ở vùng ven biển thấp trước nguy cơ cao bị di dời, thiếu an ninh nguồn nước, và mất sinh kế [2].

Tác động của biến đổi khí hậu không phân bố đồng đều. Mức độ phơi nhiễm với các rủi ro liên quan đến khí hậu bị chi phối bởi tình trạng kinh tế – xã hội, nghề nghiệp và vị trí địa lý, trong đó những người lao động tự do ngoài trời thuộc nhóm lao động phi chính thức là nhóm chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất. Tại các thành phố lớn, nồng độ cao của bụi mịn (PM2.5), kết hợp với nhiệt độ tăng cao và tình trạng thông gió kém, làm gia tăng tỷ lệ mắc bệnh hô hấp và căng thẳng tim mạch [3]. Những áp lực môi trường này đan xen với các bất bình đẳng mang tính cơ cấu và dai dẳng — chẳng hạn như thiếu bảo hộ lao động phù hợp, tăng bao phủ bảo hiểm xã hội và khả năng tiếp cận dịch vụ y tế — khiến cho những yếu tố nguy cơ tới sức khỏe mà người lao động tự do ngoài trời phải đối mặt càng trở nên trầm trọng. Đối với nhóm này, biến đổi khí hậu không phải là một mối đe dọa xa vời hay trừu tượng, mà là thực tế diễn ra hằng ngày, làm trầm trọng thêm các yếu tố dễ bị tổn thương về sức khỏe và khoét sâu sự bất bình đẳng về kinh tế, việc làm.

1.2. Người lao động tự do ngoài trời ở Việt Nam là đối tượng nào?

Tại Việt Nam, lực lượng lao động phi chính thức/tự do được ước tính khoảng 33 triệu người, chiếm hơn 50% tổng số việc làm [4]. Người lao động phi chính thức — đặc biệt là lao động ngoài trời — thường không có hợp đồng lao động, thu nhập biến động và bấp bênh, và không được hưởng các quyền lợi từ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp và các chế độ phúc lợi khác [4]. Điều này dẫn đến tình trạng không ổn định — một tình trạng bất an, thiếu ổn định và dễ bị tổn thương trong công việc. Sự bấp bênh được đặc trưng bởi thu nhập không ổn định, thiếu an toàn việc làm dài hạn, điều kiện lao động không an toàn, thiếu các quyền cơ bản của người lao động, và dễ bị sa thải hoặc mất việc.



Người phụ nữ bán hàng rong đang bung đồ ăn trên vỉa hè, chuẩn bị ứng phó với cơn mưa sắp đến tại Đà Nẵng, năm 2024. (Nguồn: Nhóm dự án tại Đà Nẵng).

Các nhóm dễ bị tổn thương này, hơn nữa, lại là những người chịu tác động nặng nề nhất từ biến đổi khí hậu. Người lao động ngoài trời, bao gồm nông dân, ngư dân, công nhân xây dựng, công nhân vệ sinh, người bốc vác, người bán hàng rong và tài xế xe ôm/vận chuyển hàng hoá, thường phải làm việc trong điều kiện thời tiết khắc nghiệt và chịu gánh nặng thể chất từ hoạt động liên tục hoặc di chuyển thường xuyên. Ngoài ra, biến đổi khí hậu ngày càng tác động mạnh đến nhóm lao động này. Nhiệt độ cao, bão và các hiện tượng thời tiết cực đoan khác không chỉ làm gia tăng các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe, mà còn gây gián đoạn công việc, làm giảm năng suất lao động và thu nhập của người lao động [5]. Đối với lao động phi chính thức, những tác động này càng nghiêm trọng hơn vì họ thiếu sự bảo vệ và hỗ trợ cần thiết từ hệ thống an sinh xã hội.

1.3. Bối cảnh và cơ sở lý luận cho việc rà soát chính sách

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc xây dựng các chính sách về khí hậu, y tế và lao động. Các chiến lược quốc gia như Luật An toàn, Luật an toàn, vệ sinh lao động 2015 [6] và Luật Bảo hiểm xã hội 2014 [7] đã tạo dựng nền tảng pháp lý quan trọng để bảo vệ sức khỏe người lao động. Tương tự, các chính sách về môi trường như Nghị định số 64/2010/NĐ-CP về quản lý cây xanh đô thị và Nghị quyết số 20/2017 về giảm thiểu ô nhiễm thể hiện mối quan tâm ngày càng lớn của Nhà nước đối với tác động của khí hậu [8]. Tuy nhiên, những nỗ lực này chủ yếu mang tính ngành dọc và chưa giải quyết toàn diện sự giao thoa giữa việc làm bấp bênh, lao động ngoài trời, và tính dễ bị tổn thương về sức khỏe trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

Phần lớn các chính sách tập trung vào an toàn lao động cho người lao động trong khu vực chính thức, trong khi người lao động phi chính thức ngoài trời lại không có sự bảo vệ rõ ràng. Việc bao phủ an sinh xã hội đối với nhóm này vẫn còn vô cùng hạn chế, và các cơ chế thực thi những quy định y tế hiện hành thì yếu kém hoặc gần như không có [9]. Bên cạnh đó, nền kinh tế nền tảng ở Việt Nam — bao gồm dịch vụ giao hàng và vận tải qua ứng dụng — hiện vẫn chưa được điều chỉnh nhiều, và người lao động trong lĩnh vực này bị loại khỏi cả các chính sách bảo vệ sức khỏe lẫn luật lao động [10].

Sự phân bổ giữa các chính sách về khí hậu, y tế và lao động là một vấn đề cơ cấu quan trọng. Có rất ít sự tích hợp giữa chính sách y tế và môi trường, trong khi nguồn lực tài chính dành cho các chương trình bảo vệ người lao động vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu. Việc thiếu kế hoạch liên ngành cản trở các nỗ lực hỗ trợ người lao động tự do ngoài trời trong việc tăng cường khả năng chống chịu trước các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe liên quan đến khí hậu.

Báo cáo này nhằm đáp ứng nhu cầu cấp thiết về sự hài hòa và tính bao trùm trong chính sách. Thông qua việc rà soát có hệ thống các chính sách quốc gia và các báo cáo triển khai, báo cáo tìm cách làm rõ những điểm mà khung chính sách hiện tại hỗ trợ cho người lao động ngoài trời, những điểm còn thiếu hụt, và các bước cần thiết để thu hẹp khoảng cách này.

1.4. Mục tiêu của Báo cáo

Mục tiêu tổng thể của báo cáo này là đánh giá mức độ đầy đủ và tính bao trùm của các chính sách tại Việt Nam trong việc giải quyết các tác động tới sức khỏe do biến đổi khí hậu đối với người lao động tự do ngoài trời. Báo cáo thực hiện điều này thông qua việc rà soát bằng chứng có hệ thống các văn bản pháp luật, công cụ hành chính, và đánh giá thể chế được công bố trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2024.

Hai mục tiêu cụ thể:

- Xác định và mô tả các chính sách lao động, y tế, khí hậu và môi trường hiện hành ở Việt Nam có liên quan đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu.
- Phân tích các thách thức trong quá trình thực thi, xác định những khoảng trống chính sách, và đề xuất các cải cách chính sách có trọng tâm nhằm bảo vệ sức khỏe của nhóm lao động này, đồng thời nâng cao tính bao trùm và phản ứng kịp thời.

2. PHƯƠNG PHÁP TỔNG QUAN

Báo cáo này áp dụng phương pháp tổng quan dựa trên bằng chứng hệ thống nhằm xem xét cách các khung pháp luật và chính sách của Việt Nam ứng phó với các yếu tố dễ bị tổn thương về sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong điều kiện biến đổi khí hậu. Quá trình tổng quan được tiến hành từ tháng 2 đến tháng 5 năm 2024, tập trung vào hai mục tiêu chính:

- **Mục tiêu 1:** Xác định và mô tả các chính sách quốc gia hiện hành về lao động, y tế, khí hậu và môi trường có ảnh hưởng đến người lao động tự do ngoài trời.
- **Mục tiêu 2:** Đánh giá các chính sách này để xem xét những yếu tố nguy cơ liên quan tới sức khỏe, liên quan đến khí hậu, đồng thời xác định những điểm còn trống vắng trong việc bảo vệ và triển khai chính sách cho người lao động tự do ngoài trời.

Câu hỏi nghiên cứu

Ba câu hỏi định hướng được xây dựng nhằm hỗ trợ các mục tiêu trên:

1. Những chính sách nào về lao động và biến đổi khí hậu hiện có ở Việt Nam có liên quan đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời?
2. Các chính sách này phản ánh và ứng phó như thế nào đối với những tác động về sức khỏe từ các mối nguy hiểm khí hậu đối với nhóm dân số này?
3. Những thiếu sót trong thực thi và các thách thức mang tính hệ thống nào đang hạn chế hiệu quả của các chính sách này trong việc bảo vệ người lao động dễ bị tổn thương?

Các câu hỏi này giúp định hướng cả nội dung lẫn phạm vi của tổng quan.

Phân loại và nguồn tài liệu

Hai nhóm tài liệu chính đã được đưa vào tổng quan:

- Tài liệu pháp luật và hành chính, thu thập từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật Việt Nam, bao gồm luật, nghị định, quyết định, thông tư, chiến lược quốc gia và công văn.
- Các báo cáo đánh giá và triển khai, thu thập qua Google, Google Scholar và các thư viện học thuật tại Việt Nam (Trường Đại học Luật Hà Nội, Thư viện Quốc gia Việt Nam), bao gồm tài liệu từ Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE), Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), và Fairwork Vietnam.

Chiến lược từ khóa và quy trình tìm kiếm

Các từ khóa tập trung vào bốn lĩnh vực chính: khí hậu, tác động sức khỏe, điều kiện lao động và loại tài liệu. Do những hạn chế kỹ thuật trong một số cơ sở dữ liệu, các chuỗi tìm kiếm đã được đơn giản hóa. Điều này đảm bảo phạm vi bao quát rộng nhưng vẫn phù hợp trên tất cả các nguồn tài liệu.



Chiếc xe đạp chở đầy phế liệu được dựng tạm bên vỉa hè tại Cần Thơ, năm 2025. (Nguồn: Nhóm dự án tại Cần Thơ).

Lựa chọn và sàng lọc tài liệu

Tiêu chí lựa chọn tập trung vào:

- Các tài liệu được công bố từ năm 2004–2024
- Các phiên bản chính thức, cuối cùng (không bao gồm dự thảo)
- Có liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu đối với sức khỏe của lao động tự do ngoài trời

Đối với văn bản pháp luật và chính sách, tổng cộng 129 tài liệu được xác định qua các tìm kiếm ban đầu. Sau khi loại bỏ trùng lặp và sàng lọc theo tiêu đề và tóm tắt để đảm bảo tính phù hợp, 45 tài liệu được chọn để phân tích toàn văn, bao gồm:

- 2 văn bản luật
- 11 văn bản dưới luật (7 nghị định, 4 nghị quyết)
- 32 văn bản hành chính (kế hoạch, công văn...)

Đối với các báo cáo và đánh giá, 106 tài liệu được sàng lọc từ ba nguồn chính. Sau khi áp dụng tiêu chí lựa chọn, 5 báo cáo được giữ lại để phân tích toàn văn.



Người lao động thu gom phế liệu đang phân loại các vật liệu tái chế bên cạnh ô tô đậu trên đường tại Hà Nội, năm 2025. (Nguồn: Nhóm dự án tại Hà Nội)

Trích xuất và phân tích dữ liệu

Thông tin từ các tài liệu được lựa chọn — bao gồm cơ quan ban hành, ngày công bố, loại tài liệu và nội dung liên quan (sức khỏe – khí hậu, nhóm đối tượng mục tiêu) — đã được trích xuất.

Các tài liệu được dịch sang tiếng Anh khi cần thiết và tải lên phần mềm NVivo để phân tích định tính. Văn bản được làm sạch khỏi các nội dung không phù hợp (ví dụ: khẩu hiệu quốc gia, chú thích) để tránh gây sai lệch trong kết quả tần suất từ khóa.

Các công cụ phân tích tần suất từ khóa và đám mây từ khóa trong NVivo được sử dụng để:

- Xác định các chủ đề nổi bật và ít được đề cập
- Đo lường mức độ hiện diện của mối quan hệ giữa khí hậu – sức khỏe – người lao động
- Làm nổi bật các mô hình giữa các ngành và loại tài liệu

Mô tả đầy đủ và chi tiết về phương pháp tổng quan được trình bày trong Phụ Lục 1.

3. MỘT SỐ KẾT QUẢ CHÍNH

Chương này trình bày sáu phát hiện chính từ tổng quan dựa trên bằng chứng hệ thống về luật pháp, văn bản chính sách và báo cáo thể chế tại Việt Nam. Mỗi phát hiện tương ứng với một vấn đề mang tính tổng quan trong cách mà bức tranh chính sách của quốc gia giải quyết (hoặc chưa giải quyết) vấn đề sức khỏe và an sinh của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

3.1. Các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe do biến đổi khí hậu đối với người lao động tự do ngoài trời hầu như chưa được ghi nhận đầy đủ trong khung chính sách

Các khung chính sách của Việt Nam chưa giải quyết đầy đủ những yếu tố nguy cơ tới sức khỏe liên quan đến việc khí hậu tác động đến người lao động tự do ngoài trời, chẳng hạn như nông dân, công nhân xây dựng, người bốc vác, người bán hàng rong và tài xế xe ôm. Mặc dù tần suất và cường độ của các hiện tượng khí hậu ngày càng gia tăng, như nắng nóng gay gắt, lũ lụt và bão, các rủi ro này mới chỉ được tích hợp ở mức tối thiểu vào chính sách lao động và y tế. Khoảng trống này khiến cho những người lao động ngoài trời — vốn chiếm một tỷ lệ đáng kể trong lực lượng lao động phi chính thức của Việt Nam (hơn 50% tổng số việc làm, khoảng 33 triệu người) — trở nên đặc biệt dễ bị tổn thương trước các mối nguy hại từ môi trường, mà không có đủ sự bảo vệ trước pháp lý hoặc thực tiễn.

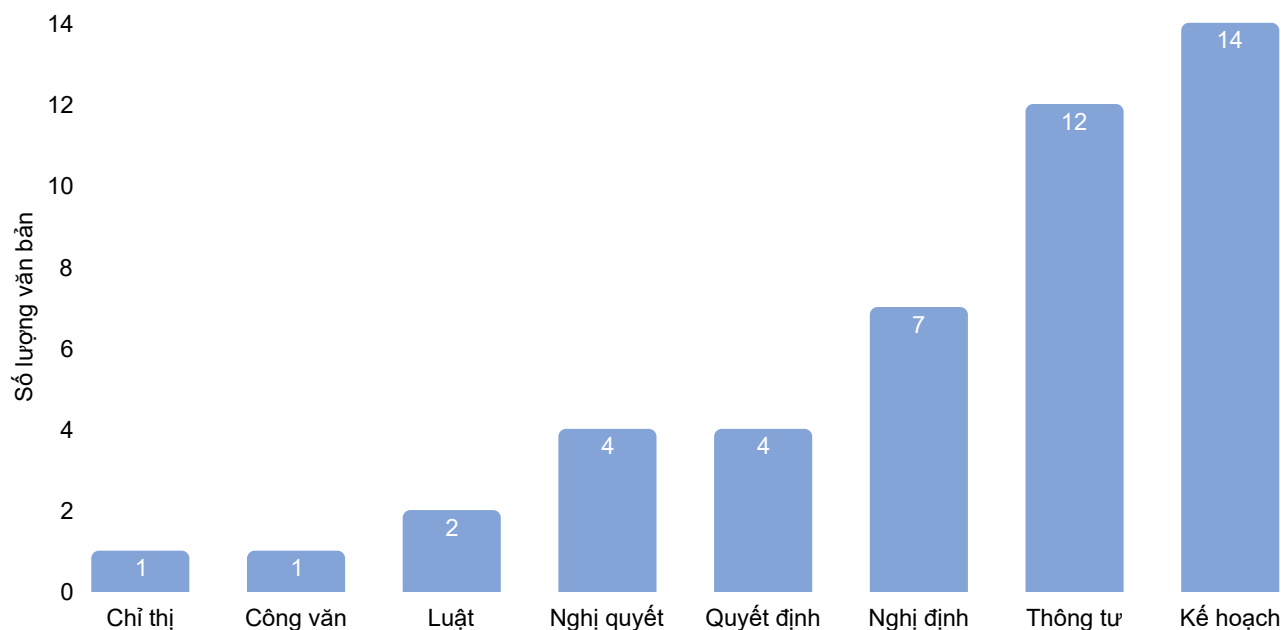
Bằng chứng về sự ghi nhận hạn chế trong chính sách

Dựa trên 45 văn bản pháp lý và chính sách quốc gia, chỉ cho thấy có 16% tài liệu đề cập rõ ràng đến “biến đổi khí hậu” như một yếu tố ảnh hưởng đến sức khỏe người lao động. Các từ khóa liên quan đến những hiện tượng khí hậu cụ thể, như “lũ lụt”, “bão”, “thời tiết lạnh” và “nước biển dâng”, chỉ xuất hiện trong 2% văn bản, trong khi những thuật ngữ quan trọng như “nắng nóng gay gắt”, “mưa kéo dài”, “triều cường”, “biến động thời tiết” và “thời tiết cực đoan” hoàn toàn vắng mặt. Điều này phản ánh một sự bỏ sót đáng kể trong việc xem xét toàn diện các rủi ro liên quan đến khí hậu mà người lao động ngoài trời phải đối mặt hàng ngày.



*Người lao động thu gom phế liệu đang phân loại giấy và bao bì tái chế trên vỉa hè tại Hà Nội, năm 2025
(Nguồn: Nhóm dự án tại Hà Nội)*

Cụ thể, người lao động ngoài trời thường xuyên tiếp xúc với nhiệt độ cao kéo dài, có thể dẫn đến say nắng, mất nước và giảm năng suất lao động. Báo cáo về Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021-2030 nhấn mạnh về tính dễ bị tổn thương của các hệ thống xã hội trước tác động của khí hậu, nhưng lại không chỉ rõ các biện pháp dành riêng cho lao động ngoài trời, thay vào đó tập trung vào các mục tiêu rộng hơn về cơ sở hạ tầng và môi trường. Tương tự, các chính sách liên quan đến lao động, chẳng hạn như Luật An toàn, vệ sinh lao động (2015) và Nghị định số 39/2016/NĐ-CP, chú trọng đến an toàn lao động nói chung nhưng không lồng ghép những quy định cụ thể đối với rủi ro phát sinh từ khí hậu như nắng nóng cực đoan hoặc phơi nhiễm bức xạ UV. Việc thiếu các quy định riêng biệt về kiểm soát nhiệt độ, nghỉ ngơi trong các đợt nắng nóng, hoặc trang thiết bị bảo hộ khi gặp thời tiết khắc nghiệt càng làm nổi bật khoảng trống chính sách.



Kế hoạch (31%), Thông tư (27%) và Nghị định (16%) chiếm phần lớn văn bản chính sách của Việt Nam về sức khỏe người lao động ngoài trời, cho thấy sự tập trung và hướng dẫn kỹ thuật hơn là xây dựng luật ở cấp cao. Sự phân bố này cho thấy một bối cảnh rời rạc - nặng về văn bản thực hiện nhưng thiếu sự thống nhất pháp lý tổng thể để giải quyết các rủi ro khí hậu - sức khỏe

Hình 3.1. Các loại văn bản quy phạm pháp luật được đưa vào báo cáo chuyên đề

Kế hoạch (31%), Thông tư (27%) and Nghị định (16%) chiếm phần lớn các văn bản chính sách được phân tích trong báo cáo này. Điều này cho thấy Kế hoạch, Nghị định và Thông tư đóng vai trò quan trọng chính trong việc hướng dẫn và quy định chi tiết các vấn đề liên quan đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại Việt Nam. Thêm vào đó, có 2 văn bản Luật, 4 Nghị quyết, 4 Quyết định, 1 Chỉ thị và 1 Công điện được đưa vào báo cáo chuyên đề. Điều này cho thấy hệ thống văn bản pháp lý đa tầng trong quản lý vấn đề sức khỏe người lao động ngoài trời ở Việt Nam, trong đó số lượng văn bản cấp thấp (Kế hoạch 31%, Thông tư 27%) chiếm ưu thế so với văn bản cấp cao (Luật), phản ánh xu hướng cụ thể hóa chính sách thông qua các hướng dẫn chi tiết. Tỷ trọng lớn của Kế hoạch và Thông tư trong các văn bản không chỉ thể hiện sự chú trọng vào việc lập kế hoạch và triển khai thực hiện các chính sách, mà còn cho thấy nhu cầu hướng dẫn cụ thể về mặt chuyên môn, kỹ thuật. Sự đa dạng về loại hình văn bản, từ Luật đến Công văn, cùng với số lượng lớn Nghị định (16%) và Quyết định, phản ánh một bối cảnh chính sách còn hạn chế, rời rạc và chưa đầy đủ, thay vì một cách tiếp cận toàn diện và sự quan tâm đặc biệt từ các cơ quan có thẩm quyền. Các văn bản chính sách hiện tại nhìn nhận “môi trường” một cách là một yếu tố cần được quan tâm nhưng vẫn thiếu các biện pháp bảo vệ cụ thể về khí hậu cho công việc ngoài trời.

Phân tích đám mây từ khóa (WordCloud)

Một đám mây từ khóa được tạo ra từ 45 văn bản chính sách càng minh họa rõ sự thiếu liên kết này. Các từ khóa nổi bật như “nghề nghiệp” (2%), “bảo hiểm” (1%), và “tổ chức” (1%) phản ánh sự tập trung chủ yếu vào bảo vệ lao động truyền thống, trong khi các thuật ngữ liên quan đến khí hậu như “môi trường” (xuất hiện trong 78% văn bản) lại được sử dụng theo nghĩa rộng, thường chỉ đề cập đến điều kiện làm việc hơn là các rủi ro khí hậu cụ thể. Tần suất thấp của các từ khóa như “khí hậu” (11%) và “thiên tai” (16%) càng củng cố thực tế rằng các yếu tố nguy cơ sức khỏe liên quan trực tiếp đến khí hậu chưa được chú ý đầy đủ.



Các văn bản chính sách về sức khỏe người lao động trong bối cảnh biến đổi khí hậu nhấn mạnh các thuật ngữ chung về lao động và môi trường—chẳng hạn như “môi trường”, “nghề nghiệp” và “bảo hiểm”—trong khi các rủi ro cụ thể về khí hậu như “nóng”, “lũ lụt” hoặc “thời tiết cực đoan” hiếm khi được đề cập. Hình ảnh này cũng cố sự hạn chế trong nhận thức chính sách về những thách thức sức khỏe liên quan đến khí hậu mà người lao động ngoài trời tại Việt Nam phải đối mặt.

Hình 3.2. Đám mây từ (WordCloud) các văn bản chính sách hiện có về sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Hệ quả thực tiễn

Những người làm việc ngoài trời, chẳng hạn như công nhân vệ sinh và người bán hàng rong, vẫn thiếu các thiết bị bảo vệ chống nóng hoặc mưa bất buộc, khiến họ dễ bị nguy cơ mắc các bệnh về hô hấp và căng thẳng do nhiệt. Ví dụ Thông tư số 24/2016/TT-BYT yêu cầu người sử dụng lao động phải cung cấp trang thiết bị bảo hộ lao động, nhưng không quy định cụ thể các thiết bị phù hợp với những mối nguy liên quan đến khí hậu như nắng nóng gay gắt hay mưa lớn. Tương tự Thông tư số 19/2016/TT-BYT quy định việc giám sát các yếu tố có hại tại nơi làm việc, nhưng lại bỏ qua các rủi ro đặc thù khí hậu như ô nhiễm không khí hoặc chỉ số nhiệt độ, vốn có ý nghĩa quan trọng trong môi trường lao động ngoài trời.

Báo cáo việc làm phi chính thức năm 2016 ghi nhận rằng người lao động phi chính thức, bao gồm cả lao động ngoài trời, thường làm việc với công cụ lạc hậu và thiếu tiếp cận với nước sạch và cơ sở vệ sinh, làm gia tăng rủi ro sức khỏe trong điều kiện thời tiết khắc nghiệt. Khi không có các quy định chính sách nhằm giải quyết những điều kiện này, người lao động vẫn bị bỏ mặc trước các mối đe dọa sức khỏe do khí hậu gây ra, chẳng hạn như các bệnh hô hấp do ô nhiễm không khí đô thị hoặc bệnh liên quan đến nắng nóng. Những hạn chế này góp phần tạo gia tăng các nguy cơ sức khỏe cho người lao động và tạo tiền đề cho những lỗ hổng trong an sinh xã hội.

Khoảng trống chính sách và khuyến nghị

Hiện nay, các chính sách về lao động và y tế chưa chú trọng nhiều đến nguy cơ từ biến đổi khí hậu. Thay vào đó, các chiến lược khí hậu chủ yếu tập trung vào việc giảm khí thải (theo Nghị định 06/2022/NĐ-CP) và xây dựng các công trình chịu được thiên tai (theo Quyết định 896/QĐ-TTg). Mặc dù những chiến lược này có ý nghĩa quan trọng nhưng chúng lại bỏ qua những tác động ở cấp độ vi mô đối với người lao động ngoài trời. Để giải quyết vấn đề này, các chính sách cần:

- Tích hợp các hướng dẫn cụ thể cho lao động ngoài trời trong điều kiện thời tiết khắc nghiệt. Chẳng hạn như quy định bắt buộc nghỉ giải lao trong các đợt nắng nóng hoặc cung cấp trang bị bảo hộ chống tia UV.
- Cập nhật các tiêu chuẩn an toàn lao động để bao gồm đánh giá rủi ro liên quan đến khí hậu, như chỉ số nhiệt độ và các chỉ số chất lượng không khí.
- Tăng cường thu thập dữ liệu về các sự cố sức khỏe nghề nghiệp liên quan đến khí hậu nhằm xây dựng các biện pháp can thiệp có mục tiêu.

Việc thiếu ghi nhận đối với mối giao thoa giữa biến đổi khí hậu và các yếu tố nguy cơ sức khỏe đối với người lao động ngoài trời khiến các chính sách hiện tại để lại một khoảng trống nghiêm trọng trong việc bảo vệ một trong những nhóm lao động dễ bị tổn thương nhất tại Việt Nam. Để khắc phục, cần có sự chuyển hướng tích hợp hơn với các biện pháp bảo vệ sức khỏe có tính đến đặc thù khí hậu vào khung chính sách lao động, nhằm đảm bảo rằng người lao động ngoài trời không phải gánh chịu toàn bộ những tác động của biến đổi môi trường mà không có sự bảo trợ.



Người phụ nữ bán hàng rong đang mang thùng hàng bằng đòn gánh trên một con hẻm tại TP. Hồ Chí Minh, năm 2025. (Nguồn: Nhóm dự án tại TP. Hồ Chí Minh)

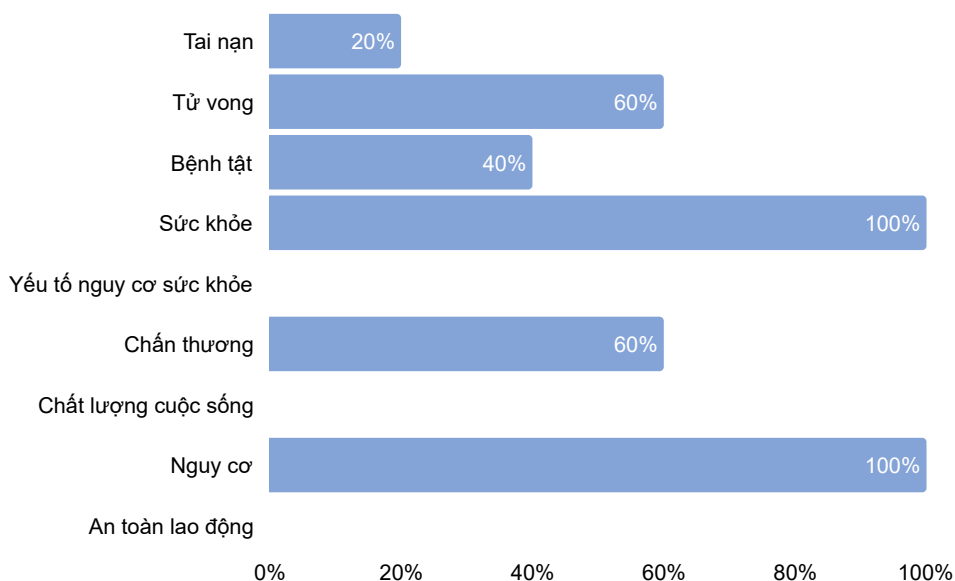
3.2. Hệ thống an sinh xã hội khá đầy đủ và có tính bao trùm, tuy nhiên vẫn chưa bao phủ hiệu quả đến người lao động tự do làm việc ngoài trời

Hệ thống bảo hiểm xã hội và y tế ở Việt Nam chưa bao phủ tốt cho người lao động phi chính thức và những người có công việc bấp bênh. Họ dễ gặp rủi ro về tài chính và sức khỏe do biến đổi khí hậu. Dù nhóm này chiếm số đông trong lực lượng lao động, nhưng rất ít người tham gia bảo hiểm xã hội, điều này cho thấy hệ thống bảo vệ họ còn nhiều hạn chế, chưa phát huy tác dụng.

Khoảng trống này đặc biệt nghiêm trọng đối với những người lao động ngoài trời trong các việc làm phi chính thức như người bán hàng rong hay tài xế giao hàng. Họ thường xuyên phải đối mặt với các nguy cơ từ môi trường, chẳng hạn như nắng nóng khắc nghiệt, ô nhiễm không khí hoặc mưa lớn. Những lao động này thường làm việc ở các khu vực công cộng hoặc di chuyển liên tục, không có nơi che chắn, chỗ nghỉ ngơi hay thiết bị bảo hộ.

Các biện pháp dành riêng cho lao động phi chính thức còn rất hạn chế. Nghị quyết 28-NQ/TW thúc đẩy mở rộng bảo hiểm xã hội tự nguyện với sự hỗ trợ của Nhà nước cho nông dân, người có thu nhập thấp và lao động phi chính thức, tập trung vào chế độ hưu trí và tử tuất; nhưng Văn bản số 58/2014/QH13 và Nghị định số 134/2015/NĐ-CP chỉ đề cập đến bảo hiểm tự nguyện cho người có thu nhập thấp, khiến phần lớn lao động phi chính thức không được bao phủ bởi bảo hiểm bắt buộc. Kế hoạch số 2520/KH-UBND (tỉnh Quảng Ninh) đặt mục tiêu lồng ghép chăm sóc sức khỏe cho người lao động không có hợp đồng vào hệ thống y tế cơ sở vào năm 2025, nhưng thiếu chi tiết triển khai, làm nổi bật thách thức trong việc tiếp cận nhóm lao động này.

Báo cáo lao động phi chính thức năm 2016 cho thấy mức độ nghiêm trọng của khoảng trống này: chỉ 0,2% lao động phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc và 2% tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, so với 81% của lao động chính thức. Tương tự, Báo cáo kinh tế phi chính thức (2011) ghi nhận rằng vào năm 2008, chỉ có vài nghìn lao động tự tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện trong số hàng triệu người đủ điều kiện. Tỷ lệ bao phủ thấp này đặc biệt nguy hiểm đối với người lao động ngoài trời, như minh họa tại Hình 3.3, trong đó các từ “sức khỏe” và “nguy cơ” xuất hiện trong cả năm báo cáo đánh giá, phản ánh mối quan tâm rộng rãi về các vấn đề sức khỏe, trong khi “tử vong” và “tai nạn” xuất hiện trong ba báo cáo, chỉ ra rủi ro nghiêm trọng khi không có bảo hiểm. Việc vắng mặt các từ “yếu tố nguy cơ sức khỏe”, “chất lượng cuộc sống” và “an toàn lao động” trong các báo cáo này cho thấy hệ thống an sinh xã hội đã bỏ qua nhu cầu toàn diện, khiến người lao động bị phơi bày trước các mối đe dọa sức khỏe do khí hậu, như say nắng hoặc chấn thương do bão.



Mặc dù cả năm báo cáo đánh giá đều đề cập rộng rãi đến “sức khỏe” và “rủi ro”, nhưng rất ít báo cáo đề cập cụ thể đến các rủi ro sức khỏe toàn diện hoặc các vấn đề về chất lượng cuộc sống. Mô hình này nhấn mạnh rằng các hệ thống bảo trợ xã hội hiện hành tập trung vào các tác hại vật chất tức thời—chẳng hạn như thương tích hoặc tử vong—trong khi bỏ qua các yếu tố dễ bị tổn thương sức khỏe rộng hơn liên quan đến khí hậu của người lao động ngoài trời không chính thức.

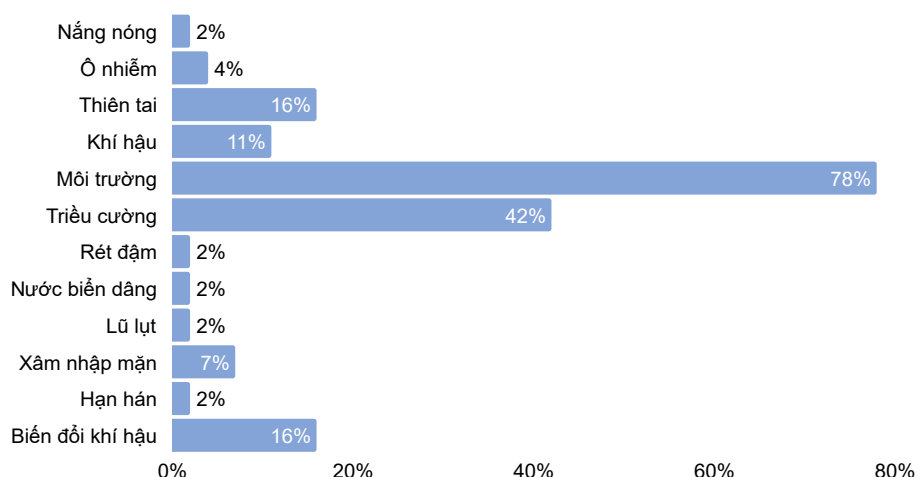
Hình 3.3. Tỷ lệ các báo cáo đề cập đến nhóm từ khóa liên quan đến sức khỏe

Người lao động trên các nền tảng đối mặt với những rào cản bổ sung, như được nêu trong Báo cáo Lao động Phi chính thức của Economica Viet (2022), trong đó chỉ ra rằng tài xế giao hàng và tài xế gọi xe thường được phân loại là nhà thầu độc lập thông qua các thỏa thuận hợp tác kinh doanh, cho phép các nền tảng né tránh nghĩa vụ an sinh xã hội. Điều này khiến người lao động phải tự gánh chịu các rủi ro liên quan đến khí hậu, chẳng hạn như tai nạn trong điều kiện thời tiết khắc nghiệt. Báo cáo cũng cho biết cả Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội lẫn Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đều chưa làm rõ tình trạng việc làm của người lao động trên các nền tảng, dẫn đến đình trệ trong tiến trình chính sách. Bảng xếp hạng Tiêu chuẩn Lao động trong Nền kinh tế Nền tảng Việt Nam năm 2023 đã đánh giá chín nền tảng và nhận thấy không có chính sách lao động hay môi trường nào đầy đủ để đảm bảo công bằng cho người lao động ngoài trời, càng củng cố thêm khoảng trống về bảo vệ.

Báo cáo Lao động Phi chính thức năm 2016 cũng nhấn mạnh rằng thu nhập không đầy đủ của lao động phi chính thức, thiếu mức lương đủ sống và an sinh xã hội, khiến việc đóng góp vào bảo hiểm xã hội tự nguyện trở nên không khả thi. Rào cản kinh tế này, cùng với việc thiếu bao phủ bắt buộc, làm trầm trọng thêm sự dễ bị tổn thương của người lao động ngoài trời trước những gián đoạn do khí hậu gây ra, chẳng hạn như mất thu nhập do các hiện tượng thời tiết cực đoan, nhấn mạnh sự cấp thiết phải có các cải cách an sinh xã hội có mục tiêu.

3.3. Sự tách biệt giữa các lĩnh vực khí hậu, lao động và y tế làm giảm tính thống nhất và khả năng ứng phó của chính sách

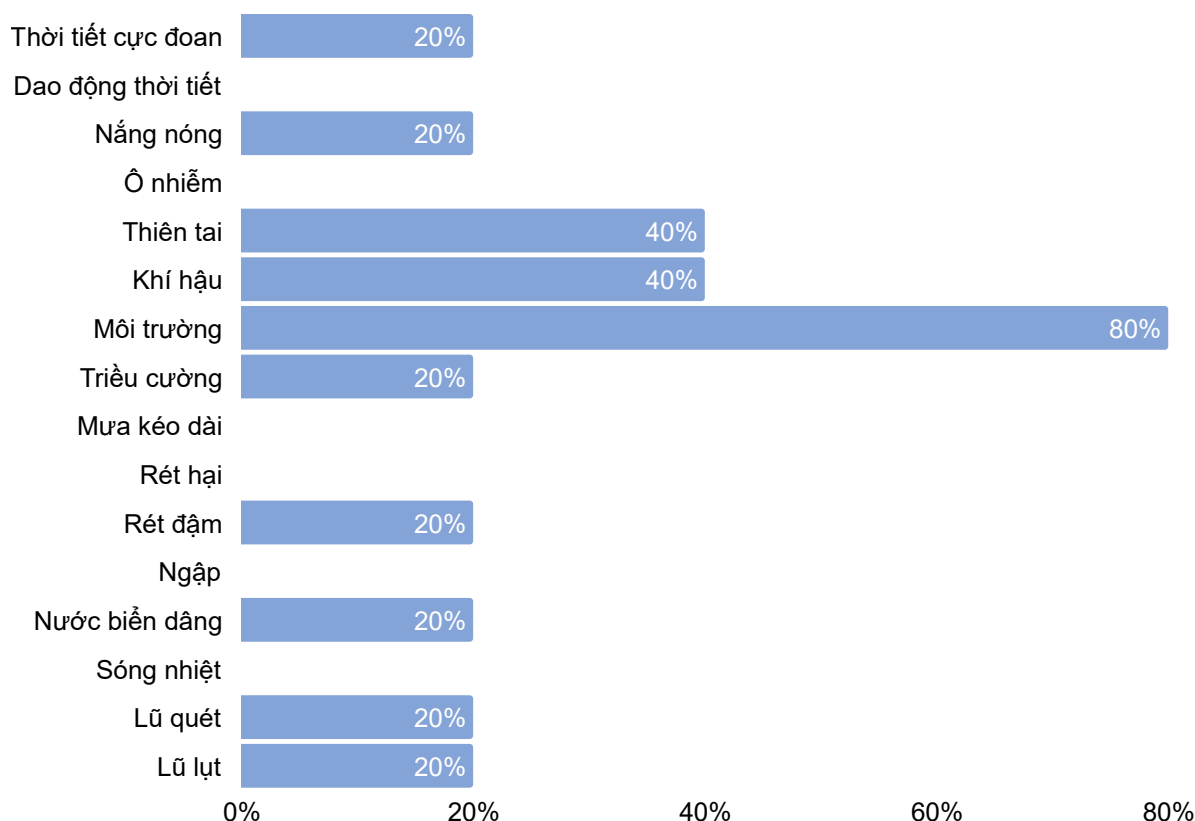
Các chính sách về khí hậu, lao động và y tế của Việt Nam thiếu sự tích hợp, dẫn đến các cách tiếp cận bị phân mảnh, rời rạc, không giải quyết được những tác động đan xen của biến đổi khí hậu đối với sức khỏe và sinh kế của người lao động tự do ngoài trời. Sự thiếu nhất quán này làm giảm hiệu quả của các biện pháp bảo vệ những người lao động như nông dân và người bán hàng rong, vốn đang đối mặt với các rủi ro liên quan đến khí hậu ngày càng gia tăng. Các chính sách lao động tập trung hẹp vào những nguy cơ nghề nghiệp truyền thống, thường bỏ qua các thách thức đặc thù khí hậu ngày càng gia tăng. Ví dụ, Luật An toàn, vệ sinh lao động (2015) và Thông tư số 07/2016/TT-BLĐTBXH đề cập đến tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp. Nhưng Thông tư số 19/2016/TT-BYT, quy định việc giám sát các yếu tố có hại tại nơi làm việc, lại không bao gồm các rủi ro liên quan đến khí hậu như nắng nóng cực đoan hoặc ô nhiễm không khí. Khoảng trống này thể hiện rõ trong Hình 3.4, cho thấy chỉ 16% văn bản chính sách đề cập đến “biến đổi khí hậu”, với các thuật ngữ liên quan như “khí hậu” (11%) và “thiên tai” (16%) cũng xuất hiện với tần suất thấp, nhấn mạnh sự tích hợp hạn chế của các mối quan tâm về khí hậu vào khung chính sách lao động.



Chỉ một phần nhỏ các văn bản chính sách của Việt Nam đề cập rõ ràng đến biến đổi khí hậu hoặc các thuật ngữ liên quan như “nóng”, “hạn hán” hoặc “lũ lụt”, trong khi các thuật ngữ chung về môi trường lại chiếm ưu thế. Điều này cho thấy các rủi ro sức khỏe đặc thù do khí hậu đối với người lao động vẫn chưa được ghi nhận đầy đủ trong bối cảnh chính sách rộng hơn, làm nổi bật một khoảng cách đáng kể trong việc tích hợp bảo hộ lao động với các khuôn khổ thích ứng với khí hậu.

Hình 3.4. Tỷ lệ các văn bản chính sách đề cập đến nhóm từ khóa liên quan đến biến đổi khí hậu

Trong khi đó, các chính sách về khí hậu ưu tiên các mục tiêu môi trường rộng lớn hơn là các biện pháp bảo vệ cụ thể cho người lao động. Nghị định số 06/2022/NĐ-CP tập trung vào việc giảm phát thải khí nhà kính, và Quyết định số 896/QĐ-TTg xác định Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu đến năm 2050, nhấn mạnh an ninh năng lượng và nông nghiệp bền vững nhưng lại bỏ qua các biện pháp giúp người lao động thích ứng với tác động khí hậu. Báo cáo Kế hoạch Thích ứng với Biến đổi Khí hậu Quốc gia 2021-2030 thừa nhận những điểm yếu về thể chế và “khoảng trống tài chính lớn chưa được đáp ứng”, đồng thời chỉ ra sự phát triển không đồng đều trong công tác thích ứng và các khung chính sách chưa hoàn thiện, đặc biệt là đối với lao động phi chính thức. Điều này được củng cố qua Hình 3.5, trong đó các báo cáo đánh giá đề cập đến “môi trường” trong 80% trường hợp và “thiên tai”, “khí hậu” trong 40% trường hợp, nhưng các hiện tượng thời tiết cụ thể như “nắng nóng”, “lũ lụt”, “rét đậm”, “thời tiết cực đoan” chỉ xuất hiện trong 20%, cho thấy sự thiếu gắn kết giữa mục tiêu chính sách và những thách thức khí hậu thực tiễn mà người lao động đang phải đối mặt.



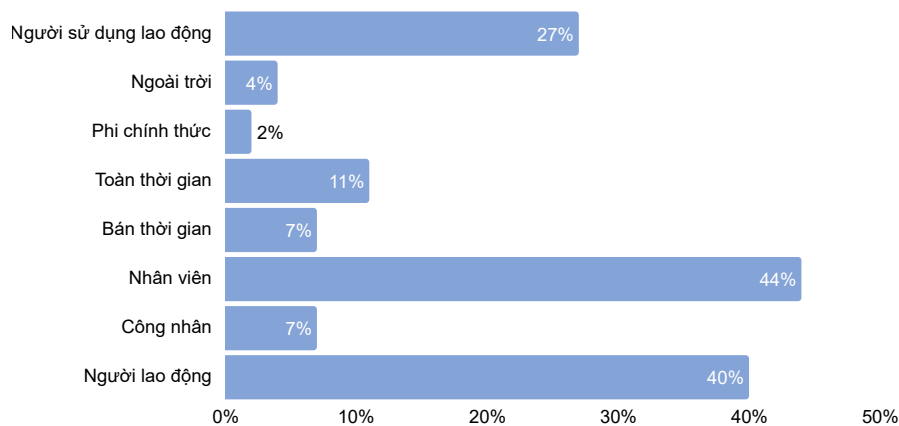
Trong khi các thuật ngữ chung như “môi trường” (80%) và “thảm họa thiên nhiên” (40%) thường xuyên xuất hiện trong các báo cáo đánh giá, các mối nguy hiểm khí hậu cụ thể ảnh hưởng trực tiếp đến người lao động—chẳng hạn như nắng nóng, lũ lụt hoặc thời tiết khắc nghiệt—lại hiếm khi được đề cập (20%). Điều này cho thấy sự thiếu nhất quán giữa chính sách và thực tiễn: báo cáo tập trung vào các điều kiện môi trường chung thay vì các mối đe dọa khí hậu cụ thể ảnh hưởng đến sức khỏe và sự an toàn của người lao động ngoài trời.

Hình 3.5 Tỷ lệ các báo cáo đề cập đến nhóm từ khóa liên quan đến biến đổi khí hậu

Sự phân mảnh, rời rạc càng thể hiện rõ trong nền kinh tế nền tảng, nơi những chậm trễ trong quy định làm trầm trọng thêm tính dễ bị tổn thương. Bảng xếp hạng Tiêu chuẩn Lao động trong Nền kinh tế Nền tảng Việt Nam 2023 chỉ ra rằng việc Bộ Tư pháp chưa ghi nhận tư cách nhân viên của người lao động trên các nền tảng, chẳng hạn như tài xế giao hàng, đã loại họ khỏi hệ thống bảo hiểm xã hội và các mạng lưới an sinh, phản ánh sự phối hợp chưa hiệu quả với Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội. Các kế hoạch hành động địa phương như Kế hoạch số 172/KH-UBND (Đà Nẵng) và Kế hoạch số 99/KH-UBND (TP. Hồ Chí Minh) ưu tiên cơ sở hạ tầng và ứng phó thiên tai hơn là nhu cầu về sức khỏe của người lao động, càng cho thấy sự chia cắt theo ngành. Các xung đột chính sách cũng nảy sinh ra các vấn đề, chẳng hạn như khi Nghị định số 06/2022/NĐ-CP yêu cầu áp dụng công nghệ mới để giảm khí thải mà không có cập nhật đào tạo an toàn tương ứng, làm gia tăng rủi ro nghề nghiệp; hoặc khi các chính sách thủy sản hạn chế khai thác nhưng lại thiếu hỗ trợ đào tạo nghề, dẫn đến thất nghiệp và những thách thức về sức khỏe tinh thần đối với người lao động, như đã được nêu trong báo cáo gốc.

3.4. Thiếu các biện pháp chuyên biệt cho lao động ngoài trời phản ánh một cách tiếp cận chung đối với bảo vệ người lao động

Các chính sách lao động và y tế của Việt Nam áp dụng một cách tiếp cận rộng và mang tính khái quát, chưa giải quyết được những nhu cầu cụ thể của người lao động ngoài trời bấp bênh, chẳng hạn như công nhân xây dựng, người bán hàng rong, và tài xế công nghệ, vốn phải đối mặt với những rủi ro đặc thù liên quan đến khí hậu như tiếp xúc trực tiếp với thời tiết cực đoan. Chỉ có Chỉ thị số 31-CT/TW (2024) đề cập một cách rõ ràng đến những thách thức đối với lao động phi chính thức và lao động ngoài trời, nổi bật tình trạng thiếu các biện pháp an toàn lao động và sự gia tăng các bệnh nghề nghiệp, nhưng vẫn thiếu hướng dẫn chi tiết cho các rủi ro đặc thù của lao động ngoài trời. Điều này được phản ánh trong Hình 3.6, khi các từ khóa “người lao động” (40%) và “nhân viên” (44%) được đề cập thường xuyên, trong khi “ngoài trời” chỉ xuất hiện trong 5% văn bản, cho thấy có rất ít sự chú ý đến điều kiện làm việc ngoài trời.

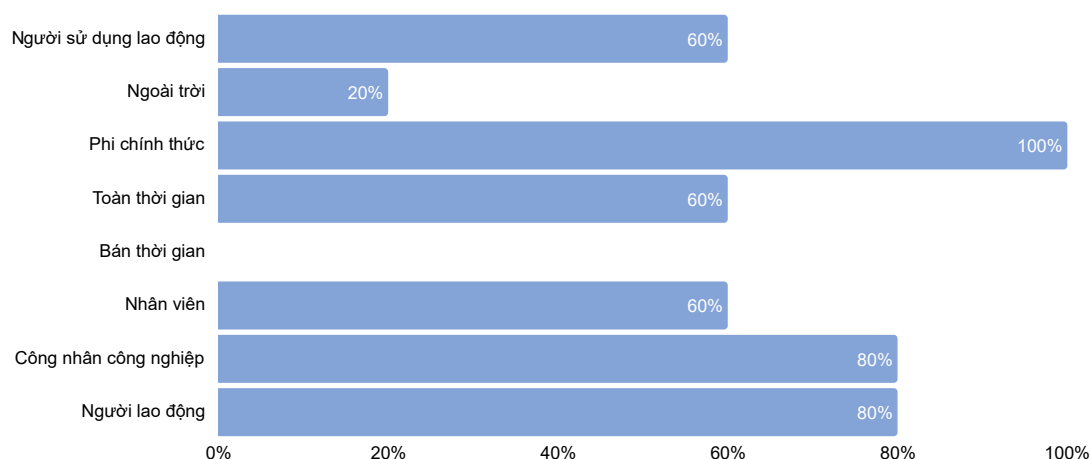


Mặc dù các thuật ngữ như “nhân viên” (44%) và “người lao động” (40%) xuất hiện thường xuyên trong các văn bản chính sách, thì “ngoài trời” chỉ được đề cập trong 5% văn bản, cho thấy chính sách còn hạn chế trong việc công nhận công việc ngoài trời như một điều kiện nghề nghiệp riêng biệt. Khoảng cách này cho thấy các khuôn khổ hiện hành chỉ tập trung giải quyết các nhóm lao động chung mà không điều chỉnh các biện pháp phù hợp với các rủi ro cụ thể liên quan đến khí hậu mà người lao động ngoài trời bấp bênh phải đối mặt.

Hình 3.6. Tỷ lệ các văn bản chính sách đề cập đến nhóm từ khóa liên quan đến người lao động tự do ngoài trời

Tương tự, đám mây từ khóa từ các văn bản chính sách tại Hình 3.2, cho thấy các thuật ngữ nổi bật như “nghề nghiệp” (2%), “bảo hiểm” (1%), và “tổ chức” (1%), trong khi “môi trường” (78%) được sử dụng theo nghĩa rộng thay vì chỉ định rõ cho bối cảnh lao động ngoài trời.

Các chính sách hiện hành, chẳng hạn như Luật An toàn, vệ sinh lao động (2015), được áp dụng cho cả người lao động chính thức và phi chính thức nhưng không phân biệt môi trường trong nhà và ngoài trời. Thông tư số 19/2016/TT-BYT yêu cầu người sử dụng lao động quản lý hồ sơ sức khỏe và giám sát các yếu tố tại nơi làm việc, nhưng lại bỏ qua các rủi ro đặc thù liên quan đến khí hậu như phơi nhiễm tia UV hoặc nắng nóng cực đoan; trong khi Thông tư số 24/2016/TT-BYT quy định về trang bị bảo hộ lao động nhưng không chỉ rõ trang thiết bị phù hợp với các mối nguy thời tiết. Kế hoạch số 235/QĐ-UBND khuyến khích đào tạo về an toàn lao động, nhưng thiếu các chương trình dành riêng cho người lao động ngoài trời. Báo cáo *Economica Viet* (2022) nhấn mạnh rằng người lao động phi chính thức, bao gồm cả lao động ngoài trời, thường sử dụng công cụ lạc hậu và đối mặt với nguy cơ tai nạn trong điều kiện thời tiết bất lợi, điều này được minh chứng trong Hình 3.7, nơi các từ khóa “phi chính thức” (100%) và “người lao động” (80%) xuất hiện dày đặc trong năm báo cáo đánh giá, nhưng “ngoài trời” chỉ xuất hiện trong một báo cáo, cho thấy trọng tâm chính sách vẫn mang tính khái quát.



"Phi chính thức" (100%) và "người lao động" (80%) là những từ khóa được nhắc đến nhiều nhất trong năm báo cáo đánh giá, trong khi "ngoài trời" chỉ xuất hiện trong một báo cáo (20%). Xu hướng này cho thấy các cuộc thảo luận chính sách nhìn chung thừa nhận lao động không chính thức nhưng hiếm khi đề cập đến các điều kiện cụ thể của công việc ngoài trời, cho thấy sự khái quát hóa đại chúng và thiếu tập trung vào các điểm vế liên quan đến khí hậu của người lao động ngoài trời.

Hình 3.7 Tỷ lệ các báo cáo đề cập đến nhóm từ khóa liên quan đến người lao động tự do ngoài trời

Báo cáo Việc làm phi chính thức (2016) nhấn mạnh thêm rằng người lao động phi chính thức, trong đó có nhiều người làm việc ngoài trời, thiếu điều kiện làm việc tử tế và chế độ bảo vệ xã hội, khiến họ đặc biệt dễ bị tổn thương trước các tác động của khí hậu như bão hoặc sóng nhiệt. Trong nền kinh tế nền tảng, Bảng xếp hạng Tiêu chuẩn Lao động Kinh tế Nền tảng Việt Nam 2023 cho thấy không có chính sách nào trong số chín nền tảng được đánh giá nhằm bảo đảm công việc công bằng cho người lao động ngoài trời, chẳng hạn như tài xế giao hàng, những người phải đối mặt với điều kiện lao động không được điều chỉnh mặc dù thường xuyên tiếp xúc với các rủi ro thời tiết. Điều này được củng cố bởi Hình 3.8, một đám mây từ khóa từ các báo cáo đánh giá, trong đó “phi chính thức” (2%) và “người lao động” (1%) xuất hiện nổi bật, nhưng “ngoài trời” lại ít được thể hiện, xác nhận sự thiếu chú ý cụ thể đến điều kiện lao động ngoài trời.



Các thuật ngữ như "phi chính thức" và "người lao động" xuất hiện thường xuyên nhất, phản ánh sự tập trung chung vào bảo vệ người lao động hơn là sự công nhận cụ thể về điều kiện làm việc ngoài trời. Sự hiện diện hạn chế của các thuật ngữ liên quan đến khí hậu hoặc "ngoài trời" cho thấy sự quan tâm hạn chế của chính sách đối với các rủi ro sức khỏe môi trường mà người lao động ngoài trời gặp phải ở Việt Nam phải đối mặt.

Hình 3.8 Đám mây từ (WordCloud) các báo cáo về văn bản chính sách hiện có về sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Một số nhóm dễ bị tổn thương trong lực lượng lao động ngoài trời, như phụ nữ, người lao động thu nhập thấp và lao động di cư, đặc biệt bị bỏ quên. Chỉ có ba văn bản — Kế hoạch số 2733/KH-UBND, Kế hoạch số 117/KH-UBND và Chỉ thị số 31-CT/TW — đề cập đến nhu cầu của nữ lao động, như sức khỏe sinh sản và phòng chống HIV/AIDS, xuất hiện trong chỉ 3/45 văn bản. Bốn văn bản — Văn bản số 58/2014/QH13, Nghị định số 134/2015/NĐ-CP, Kế hoạch số 2733/KH-UBND và Kế hoạch số 117/KH-UBND — đề cập đến người lao động thu nhập thấp trong bối cảnh hỗ trợ bảo hiểm xã hội, nhưng người lao động di cư, vốn có tính di chuyển cao và thường xuyên đối mặt với rủi ro môi trường, lại không được nhắc đến trong bất kỳ văn bản nào. Sự bỏ sót này khiến người lao động ngoài trời không được bảo vệ đầy đủ trước những thách thức cụ thể liên quan đến khí hậu mà họ phải đối mặt hằng ngày.

3.5. Hệ thống dữ liệu và cơ chế triển khai chưa phản ánh và đáp ứng được mức độ phơi nhiễm khí hậu – sức khỏe của lao động phi chính thức

Việc thiếu dữ liệu toàn diện về lao động phi chính thức ở Việt Nam đã cản trở đáng kể việc xây dựng các chính sách hiệu quả nhằm giải quyết tình trạng phơi nhiễm khí hậu - sức khỏe của họ. Như được nêu trong “Báo cáo Kinh tế Phi chính thức Việt Nam”, hiểu biết về nền kinh tế phi chính thức còn vô cùng hạn chế, khi các nhà nghiên cứu ít quan tâm đến lĩnh vực này mặc dù nó đóng góp đáng kể cho nền kinh tế. Khoảng trống dữ liệu này gây khó khăn trong việc thiết kế các can thiệp có mục tiêu để giải quyết những dễ tổn thương cụ thể của lao động phi chính thức ngoài trời, những người phải đối mặt với rủi ro gia tăng từ biến đổi khí hậu, như nắng nóng gay gắt, ô nhiễm không khí và thiên tai. Ví dụ, “Báo cáo Việc làm Phi chính thức 2016” nhấn mạnh rằng lao động phi chính thức, bao gồm người bán hàng rong, tài xế xe ôm và người thu gom phế liệu, đặc biệt dễ bị tổn thương do phải tiếp xúc trực tiếp với điều kiện thời tiết bất lợi và thiếu các chế độ bảo vệ xã hội như bảo hiểm. Tuy nhiên, việc thiếu dữ liệu chi tiết về sức khỏe, điều kiện làm việc và mức độ phơi nhiễm môi trường của họ đã hạn chế khả năng định lượng những rủi ro này hoặc giám sát tác động một cách hiệu quả.

Các cơ chế thực thi càng làm trầm trọng thêm những thách thức này. “Kế hoạch Thích ứng với Biến đổi Khí hậu Quốc gia 2021-2030, Tầm nhìn đến 2050” chỉ ra những khoảng trống trong khuôn khổ thể chế và huy động nguồn lực, lưu ý rằng nỗ lực thích ứng vẫn còn thiếu đồng đều và chưa hoàn thiện. Người lao động phi chính thức thường không được tính đến trong các kế hoạch phòng ngừa thảm họa và thích ứng, không được tiếp cận hệ thống cảnh báo sớm hoặc nguồn lực để giảm thiểu rủi ro trong các sự kiện thời tiết cực đoan. “Báo cáo Lao động Phi chính thức 2016” nhấn mạnh rằng bản chất bấp bênh của công việc phi chính thức — được đặc trưng bởi thu nhập không ổn định, thiếu hợp đồng và điều kiện làm việc kém — khiến những người lao động này đặc biệt dễ bị tổn thương trước các cú sốc kinh tế và môi trường. Tuy nhiên, việc triển khai chính sách hiện tại thiếu cơ chế để giám sát việc thực thi hoặc đảm bảo các chương trình hỗ trợ tiếp cận được với những người lao động này. Ví dụ, tính di chuyển cao của lao động phi chính thức, như người giao hàng và người bán hàng rong, gây khó khăn cho các nỗ lực tiếp cận, trong khi các thủ tục hành chính phức tạp và khoảng cách công nghệ trong các nền tảng số càng hạn chế khả năng tiếp cận hỗ trợ. “Báo cáo về Việc làm Phi chính thức tại Việt Nam - Economica Viet (2022)” cũng nhấn mạnh rằng sự giám sát và nguồn lực không đầy đủ dẫn đến việc thực thi hạn chế các chính sách như Luật An toàn, Vệ sinh Lao động (2015), khiến lao động phi chính thức không có sự bảo vệ đầy đủ trước các rủi ro sức khỏe liên quan đến khí hậu như say nắng hoặc các vấn đề hô hấp do ô nhiễm không khí.

3.6. Yếu tố tích hợp/đan xen con chưa được thể hiện rõ trong xây dựng chính sách

Các khung chính sách hiện hành ở Việt Nam chưa giải quyết đầy đủ nhu cầu cụ thể của các nhóm dễ bị tổn thương trong lực lượng lao động phi chính thức, như phụ nữ, người cao tuổi, lao động di cư và người lao động có thu nhập thấp, dẫn đến tình trạng thiệt thòi chồng chất trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Trong số 45 văn bản pháp luật được xem xét, chỉ có một văn bản — Chỉ thị số 31-CT/TW (2024) — đề cập cụ thể đến những thách thức mà lao động phi chính thức và lao động ngoài trời phải đối mặt, chẳng hạn như đảm bảo an toàn và vệ sinh lao động chưa đầy đủ. Tuy nhiên, ngay cả chỉ thị này cũng thiếu các quy định chi tiết cho từng nhóm nhỏ. Ví dụ, các nội dung liên quan đến an toàn lao động, sức khỏe sinh sản, phòng chống HIV/AIDS và nuôi con bằng sữa mẹ cho lao động nữ chỉ xuất hiện trong ba văn bản: Kế hoạch số 2733/KH-UBND (2023), Kế hoạch số 117/KH-UBND (2024), và Chỉ thị số 31-CT/TW. Tương tự, người lao động có thu nhập thấp chỉ được đề cập trong bốn văn bản, bao gồm những văn bản về bảo hiểm xã hội tự nguyện và hỗ trợ hộ nghèo, trong khi lao động di cư không được đề cập cụ thể trong bất kỳ văn bản nào. Việc thiếu tập trung vào các nhóm cụ thể đã bỏ qua những dễ tổn thương riêng biệt của họ, chẳng hạn như nhu cầu sức khỏe sinh sản của phụ nữ hoặc việc lao động di cư không tiếp cận được hệ thống hỗ trợ tại địa phương.

Việc thiếu các cân nhắc liên ngành trong thiết kế chính sách làm trầm trọng thêm bất bình đẳng. “Báo cáo Việc làm Phi chính thức 2016” cho biết, lao động phi chính thức, chiếm khoảng 50% lực lượng lao động Việt Nam, thường không được tiếp cận bảo vệ xã hội, chăm sóc y tế và các dịch vụ thích ứng khí hậu, trong đó phụ nữ, lao động di cư và người lao động có thu nhập thấp gặp thêm rào cản do địa vị kinh tế - xã hội. Ví dụ, lao động nữ có thể đối mặt với rủi ro sức khỏe cao hơn từ tác động của khí hậu, như căng thẳng nhiệt, có thể ảnh hưởng đến thai kỳ hoặc việc nuôi con bằng sữa mẹ, nhưng những vấn đề này hiếm khi được đề cập. Tương tự, lao động di cư, những người thường làm việc trong các vai trò bấp bênh ngoài trời như xây dựng hoặc bán hàng rong, đặc biệt dễ bị tổn thương trước các gián đoạn liên quan đến khí hậu do thiếu sự ghi nhận chính thức và khả năng tiếp cận dịch vụ. “Kế hoạch Thích ứng với Biến đổi Khí hậu Quốc gia 2021-2030” nhấn mạnh việc tăng cường khả năng phản ứng kịp thời của hệ thống xã hội nhưng không bao gồm các biện pháp phù hợp cho những nhóm nhỏ này, cho thấy khoảng trống trong việc giải quyết công bằng. Việc thiếu chính sách chuyên biệt có nguy cơ khiến các nhóm này bị thiệt thòi gấp đôi, khi họ vừa phải đối mặt với những thách thức chung của công việc phi chính thức vừa phải chịu tác động cụ thể của biến đổi khí hậu mà không có sự hỗ trợ đầy đủ.



Người lao động thu gom phế liệu phân loại bìa carton tại một khu dân cư ở Cần Thơ, năm 2024. (Nguồn: Nhóm dự án tại Cần Thơ)

KẾT LUẬN

Báo cáo này là tổng quan dựa trên bằng chứng hệ thống đầu tiên về các khung pháp luật và chính sách của Việt Nam liên quan đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Thông qua phương pháp tổng quan có hệ thống 45 văn bản pháp luật và hành chính — bao gồm luật, nghị định, thông tư và kế hoạch thực thi — báo cáo đã chỉ ra những khoảng trống đáng kể cả trong việc ghi nhận lẫn phản ứng đối với nhóm lao động dễ bị tổn thương này.

Thứ nhất, tổng quan cho thấy người lao động tự do ngoài trời hầu như vẫn “vô hình” trong các diễn ngôn chính sách. Mặc dù một số văn bản có đề cập đến “lao động phi chính thức” hoặc “nhóm yếu thế”, hiếm khi kết nối biến đổi khí hậu, sức khỏe nghề nghiệp và an sinh xã hội theo cách giải quyết vấn đề lao động ngoài trời. Mặc dù có các quy định, phạm vi áp dụng của chúng còn hạn hẹp và không đồng đều, thường loại trừ người lao động làm việc trong các ngành nghề lưu động, phi chính thức hoặc dựa trên nền tảng.

Thứ hai, những điểm yếu mang tính hệ thống càng làm trầm trọng thêm những khoảng trống này. Trách nhiệm bị phân tán giữa các bộ, ngành, thiếu sự phối hợp; việc triển khai thiếu kinh phí và thiếu nhất quán; và hệ thống giám sát không nắm bắt được thực tế của công việc ngoài trời. Quan trọng hơn, việc thiếu dữ liệu phân tích đã ngăn cản các can thiệp dựa trên bằng chứng và khiến những người lao động này không được chú ý trong các báo cáo quốc gia.

Thứ ba, tính công bằng và tính giao thoa cũng bị bỏ qua. Giới tính, tuổi tác, tình trạng di cư và các yếu tố xã hội khác làm trầm trọng thêm tình trạng dễ bị tổn thương lại ít được quan tâm, mặc dù chúng đóng vai trò trung tâm trong các kết quả sức khỏe. Điều này có nguy cơ làm gia tăng bất bình đẳng, vì những người dễ bị tổn thương nhất bởi các mối nguy hiểm khí hậu bị loại trừ khỏi cả các biện pháp bảo vệ chính thống lẫn các biện pháp thích ứng có mục tiêu.

Nếu không có sự cải cách có chủ đích, những điểm yếu này sẽ làm trầm trọng thêm vòng luẩn quẩn của tình trạng dễ bị tổn thương: người lao động bị loại khỏi các biện pháp bảo vệ, việc loại trừ họ ngăn cản bằng chứng định hình chính sách tốt hơn, và khoảng cách ngày càng nới rộng khi áp lực khí hậu gia tăng. Để xây dựng khả năng phục hồi và công bằng, các chiến lược thích ứng và y tế của Việt Nam phải công nhận rõ ràng những người lao động ngoài trời bấp bênh, tích hợp các biện pháp bảo vệ liên ngành và đưa công bằng vào trọng tâm của việc thiết kế và thực hiện chính sách.



Người phụ nữ bán hoa quả rong trên xe đạp tại Hà Nội, năm 2025. (Nguồn: Nhóm dự án tại Hà Nội)

Khuyến nghị

Các khung pháp lý và thể chế hiện nay của Việt Nam còn thiếu những quy định cụ thể, có tính khả thi nhằm bảo vệ người lao động tự do ngoài trời trước các yếu tố nguy cơ tới sức khỏe do biến đổi khí hậu. Sự thiếu hụt này bắt nguồn từ cách tiếp cận chung chung đối với bảo vệ lao động, tình trạng phân mảnh thể chế, năng lực quản lý của địa phương còn yếu, và sự vắng mặt gần như hoàn toàn của lao động tự do ngoài trời trong các hệ thống giám sát và dữ liệu. Ngoài ra, hệ thống an sinh xã hội vẫn khó tiếp cận đối với nhiều lao động phi chính thức, trong khi các khung chính sách vẫn chưa tích hợp góc nhìn đan xen trong thiết kế hoặc thực thi. Những khuyến nghị dưới đây được xây dựng dựa trên các luật và chương trình hiện hành, và đề xuất những lộ trình cải tiến mang tính khả thi.

1. Cần ban hành quy định liên ngành về lao động ngoài trời trong điều kiện thời tiết cực đoan

Thông tư liên tịch chính thức cần được xây dựng bởi Bộ Nội vụ (một phần nhiệm vụ trước đây thuộc Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội), Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường (một phần nhiệm vụ trước đây thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường) nhằm thiết lập các tiêu chuẩn an toàn tối thiểu cho lao động ngoài trời trong điều kiện nắng nóng gay gắt, bão, và các hình thái thời tiết nguy hiểm khác. Quy định này cần được cập nhật và hài hòa với các quy định trong những Thông tư hiện hành (ví dụ: 07/2016/TT-BLĐTBXH, 20/2021/TT-BYT, và 32/2023/TT-BYT), đồng thời đưa ra hướng dẫn thực tiễn về giờ làm việc, thời gian nghỉ, bổ sung nước, và quy trình ứng phó khẩn cấp cho các lao động phi chính thức và có tính di động cao.

2. Thí điểm xây dựng các điểm nghỉ công cộng cho lao động ngoài trời tại các “điểm nóng” đô thị

Chính quyền địa phương nên thiết lập các điểm nghỉ dành riêng cho lao động ngoài trời tại những khu vực như công trình xây dựng, chợ, và các nút giao thông. Các điểm nghỉ này cần được trang bị nước uống, bóng mát, thiết bị làm mát, và nơi trú ẩn trước thời tiết cực đoan, đồng thời cũng cần được tận dụng để thiết lập các điểm cung cấp thông tin, tư vấn. Các điểm nghỉ có thể được tích hợp vào các kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu hoặc quy hoạch hạ tầng đô thị hiện có (ví dụ: 814/KH-UBND, 25/KH-UBND), hoặc được đồng tài trợ thông qua các sáng kiến về thành phố thông minh và phát triển đô thị xanh.

3. Ghi nhận pháp lý đối với người lao động tự do ngoài trời trong các chính sách quản lý lao động

Các nghị định hiện hành cần được sửa đổi để ghi nhận rõ ràng lao động bấp bênh làm việc ngoài trời như một tiểu nhóm cụ thể trong lao động phi chính thức. Sự ghi nhận pháp lý này sẽ tạo cơ sở để xây dựng các chính sách ứng phó phù hợp, bao gồm: mở rộng tiếp cận an sinh xã hội có mục tiêu, hỗ trợ nghề nghiệp, và các chế độ bảo hiểm đơn giản hóa nhằm phản ánh thực tế của công việc phi chính thức, vốn thiếu ổn định.

4. Tích hợp nội dung khí hậu – sức khỏe vào các chương trình đào tạo và sinh kế cho lao động phi chính thức

Các trung tâm dịch vụ việc làm cấp xã/phường và cơ sở đào tạo nghề cần tích hợp các mô-đun cơ bản về sức khỏe nghề nghiệp, thích ứng với biến đổi khí hậu, và rủi ro môi trường vào các khóa học dành cho lao động phi chính thức.

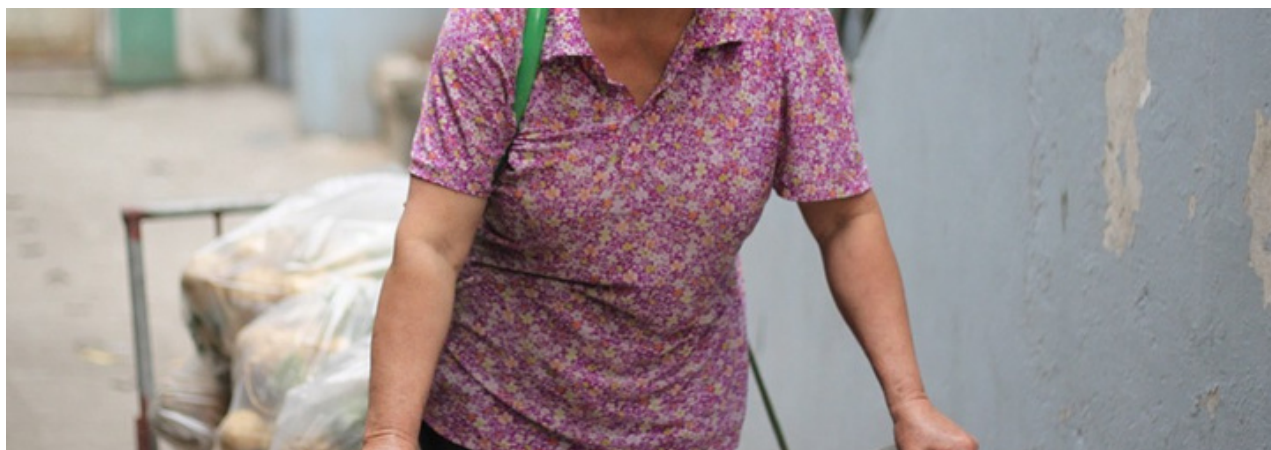
Bên cạnh đó, các chính sách quốc gia trọng yếu cần được cập nhật để ưu tiên nhóm lao động này, bắt đầu từ những văn bản nền tảng như Nghị quyết 20-NQ/TW và Chỉ thị 31-CT/TW. Nghị quyết 20-NQ/TW, vốn đặt ra tầm nhìn chiến lược cho giai cấp công nhân/người lao động Việt Nam, cần được mở rộng để chính thức ghi nhận lao động bấp bênh làm việc ngoài trời, vốn hiện đang bị bỏ sót do đặt trọng tâm mang tính truyền thống vào lao động công nghiệp. Đồng thời, Chỉ thị 31-CT/TW — chính sách then chốt về an toàn, vệ sinh lao động của cả nước — cần được cập nhật nhằm giải quyết rõ ràng những nguy cơ sức khỏe đặc thù và ngày càng gia tăng liên quan đến khí hậu, như shock nhiệt và hiện tượng thời tiết cực đoan, mà nhóm lao động này đang phải đối mặt.

Việc sửa đổi các văn bản chiến lược cấp cao này sẽ tạo ra một định hướng rõ ràng từ trên xuống, bảo đảm rằng việc bảo vệ người lao động ngoài trời được tích hợp có hệ thống vào các chương trình quốc gia và phân bổ nguồn lực, thay vì bị xem là một vấn đề thứ yếu.

5. Xây dựng khung giám sát và trách nhiệm giải trình về khí hậu – sức khỏe cho lao động phi chính thức

Hệ thống quốc gia nên được thiết lập để theo dõi mức độ phơi nhiễm và tính dễ bị tổn thương của lao động phi chính thức ngoài trời đối với các rủi ro sức khỏe liên quan đến khí hậu. Khung công tác này cần phân công trách nhiệm giám sát cụ thể cho Bộ Nội vụ, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, đồng thời được triển khai thông qua các kế hoạch hành động khí hậu địa phương (ví dụ: 99/KH-UBND, 82/KH-UBND). Các chỉ số chính có thể bao gồm số ngày làm việc bị mất do thời tiết cực đoan, số ca bệnh hoặc tai nạn liên quan đến nhiệt độ được báo cáo, và mức độ tiếp cận của lao động phi chính thức với các điểm nghỉ ngơi hoặc các chương trình bảo vệ.

Cùng với nhau, các biện pháp này có thể giúp thu hẹp khoảng cách bảo vệ hiện tại của Việt Nam và xây dựng một hệ thống chính sách toàn diện, bền vững hơn cho những lao động ở tuyến đầu của phơi nhiễm khí hậu.



Người phụ nữ bán hàng rong đang kéo xe chở dứa trên một con hẻm tại TP. Hồ Chí Minh, năm 2025
(Nguồn: Nhóm dự án tại TP. Hồ Chí Minh)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện Chiến lược - Chính sách tài nguyên và môi trường, Báo cáo đánh giá về Biến đổi khí hậu ở Việt Nam. 2009.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. Mức nước biển có xu thế tăng. 2021; <https://www.monre.gov.vn/Pages/muc-nuoc-bien-co-xu-the-tang.aspx>.
3. Angela Pratt, Ramla Khalidi, and Rana Flowers. Viet Nam's heavy air pollution needs stronger action. 2024 <https://www.unicef.org/vietnam/stories/viet-nams-heavy-air-pollution-needs-stronger-action>.
4. Tổng cục Thống kê, Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam. 2021.
5. International Labour Organization, Working on a warmer planet: The impact of heat stress on labour productivity and decent work. 2019.
6. Bộ Tư pháp, Luật an toàn, vệ sinh lao động, Số 84/2015/QH13. 2015.
7. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Luật Bảo hiểm xã hội, Số 58/2014/QH13 2014.
8. Thủ tướng Chính phủ, QUẢN LÝ CÂY XANH ĐÔ THỊ, Nghị định 64/2010/NĐ-CP. 2010.
9. Lê Duy Bình, Báo cáo việc làm phi chính thức tại Việt Nam. 2022.
10. Fairwork, Xếp hạng Fairwork Việt Nam 2023: Tiêu chuẩn Lao động trong Kinh tế Nền tảng. 2023.

Phụ lục 1. Phương pháp tổng quan

Dựa trên phân loại và hệ thống văn bản tại Việt Nam, các câu hỏi nghiên cứu chính được đề xuất nhằm định hướng quá trình đánh giá hệ thống văn bản, bao gồm:

- RQ1 – Hiện nay, tại Việt Nam, có những chính sách nào về lao động và biến đổi khí hậu có tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời?
- RQ2 – Những chính sách này tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời như thế nào?
- RQ3 – Những khó khăn và khoảng trống nào tồn tại trong nội dung và việc thực thi các chính sách liên quan đến biến đổi khí hậu và sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời tại Việt Nam?

Những câu hỏi này sẽ giúp định hướng và tập trung vào việc thu thập, phân tích các tài liệu, qua đó góp phần đạt được mục tiêu nghiên cứu đặt ra.

1. Chiến lược tổng quan hệ thống cho mục tiêu 1: Mô tả các chính sách về người lao động và biến đổi khí hậu có tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời tại Việt Nam

Bước 1: Xác định câu hỏi nghiên cứu

- RQ1 – Hiện nay, tại Việt Nam, có những chính sách nào về lao động và biến đổi khí hậu có tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời?

Bước 2: Xác định nguồn tài liệu

Để đảm bảo tính toàn diện và cập nhật, báo cáo này sử dụng nguồn tài liệu là “Cơ sở dữ liệu Quốc gia về Văn bản Pháp luật”. Đây là nguồn chính yếu cho câu hỏi nghiên cứu thứ nhất – RQ1, do tính chính thống, đầy đủ và cập nhật, đặc biệt quan trọng khi nghiên cứu về pháp luật.

Bước 3: Xác định từ khóa tìm kiếm tài liệu

Các từ khóa tìm kiếm bắt nguồn từ các câu hỏi nghiên cứu, bao gồm các chủ đề về chính sách, khí hậu, biến đổi khí hậu, sức khỏe, người lao động ngoài trời.

RQ1 tập trung vào việc xác định các chính sách về biến đổi khí hậu tác động đến sức khỏe người lao động tự do ngoài trời tại Việt Nam. Để xác định và nắm bắt những tài liệu hiện có liên quan đến câu hỏi nghiên cứu này, chúng tôi đã lựa chọn một tổ hợp các thuật ngữ tìm kiếm, bao gồm nhóm các từ khóa: ‘nắng nóng’, ‘hạn hán’, ‘xâm nhập mặn’, ‘bão’, ‘lũ lụt’, ‘lũ quét’, ‘sóng nhiệt’, ‘nước biển dâng’, ‘ngập’, ‘rét đậm’, ‘rét hại’, ‘mưa kéo dài’, ‘triều cường’, ‘môi trường’, ‘khí hậu’, ‘thiên tai’, ‘nguy cơ’, ‘ô nhiễm’, ‘nguy cơ sức khỏe’, ‘biến đổi khí hậu’, ‘giao động thời tiết’, ‘thời tiết cực đoan sức khỏe’, ‘bệnh’, ‘chất lượng cuộc sống’, ‘tai nạn’, ‘chấn thương’, ‘mắc bệnh’, ‘an toàn lao động’, ‘tử vong’, ‘chết người lao động’, ‘công nhân’, ‘nhân viên’, ‘bán thời gian’, ‘toàn thời gian’, ‘không có quan hệ lao động’, ‘tự do’, ‘phi chính thức’, ‘ngoài trời’, ‘người sử dụng lao động luật’, ‘chính sách’, ‘thông tư’, ‘nghị định’, ‘nghị quyết’, ‘quyết định’, ‘hiến pháp’, ‘quy định’, ‘hướng dẫn’, ‘công điện’, ‘chiến lược’, ‘tiêu chuẩn’, ‘quy chuẩn’, ‘kế hoạch’. Các thuật ngữ này được lựa chọn dựa trên những phát hiện từ các khảo sát sơ bộ về tài liệu để định hướng việc lựa chọn các thuật ngữ tìm kiếm.

Từ RQ1 và các từ khoá trên, dưới đây là danh sách từ khoá cho mục tiêu thứ nhất

Bảng 1.1. Danh sách từ khoá cho mục tiêu thứ nhất

Lọc	Vấn đề	Chuỗi tìm kiếm
	Biến đổi khí hậu	("nắng nóng" OR "hạn hán" OR "xâm nhập mặn" OR "bão" OR "lũ lụt" OR "lũ quét" OR "sóng nhiệt" OR "nước biển dâng" OR "ngập" OR "rét đậm" OR "rét hại" OR "mưa kéo dài" OR "triều cường" OR "môi trường" OR "khí hậu" OR "thiên tai" OR "ô nhiễm" OR "biến đổi khí hậu" OR "giao động thời tiết" OR "thời tiết cực đoan")
AND	Sức khỏe	("sức khỏe" OR "bệnh" OR "chất lượng cuộc sống" OR "tai nạn" OR "chấn thương" OR "nguy cơ" OR "nguy cơ sức khỏe" OR "mắc bệnh" OR "an toàn lao động" OR "tử vong" OR "chết")
AND	Người lao động tự do ngoài trời	("người lao động" OR "không có quan hệ lao động" OR "công nhân" OR "nhân viên" OR "bán thời gian" OR "toàn thời gian" OR "tự do" OR "phi chính thức" OR "ngoài trời" OR "người sử dụng lao động")
AND	Chính sách	("luật" OR "chính sách" OR "thông tư" OR "nghị định" OR "nghị quyết" OR "quyết định" OR "hiến pháp" OR "quy định" OR "hướng dẫn" OR "công điện" OR "chiến lược" OR "tiêu chuẩn" OR "quy chuẩn" OR "kế hoạch")

Trong thực tế, khi triển khai tìm kiếm, do có giới hạn về kỹ thuật khi sử dụng nhiều từ khoá để tìm kiếm bằng các công cụ của cơ sở dữ liệu, cụ thể là giới hạn về số lượng từ khóa có thể sử dụng do đó các chuỗi tìm kiếm được lựa chọn để tiến hành tìm kiếm tại các cơ sở dữ liệu được trình bày trong bảng dưới đây.

Bảng 1.2. Chuỗi tìm kiếm cho mục tiêu thứ nhất

Lọc	Vấn đề	Chuỗi tìm kiếm
	Biến đổi khí hậu	"môi trường" OR "khí hậu" OR "thiên tai"
AND	Sức khỏe	"sức khỏe" OR "bệnh" OR "an toàn lao động"
AND	Người lao động tự do ngoài trời	"người lao động" OR "ngoài trời" OR "không có quan hệ lao động"
AND	Chính sách	"luật" OR "chính sách" OR "thông tư" OR "nghị định" OR "nghị quyết" OR "kế hoạch"

Bước 4: Xác định tiêu chuẩn lựa chọn, tiêu chuẩn loại trừ tài liệu**Bảng 1.3. Tiêu chuẩn lựa chọn và loại trừ tài liệu**

Tiêu chuẩn	Tiêu chuẩn lựa chọn	Tiêu chuẩn loại trừ
Nội dung	Các văn bản chính sách về biến đổi khí hậu, sức khỏe và người lao động có liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu đối với sức khỏe của người lao động/người lao động tự do/người lao động tự do ngoài trời	Các văn bản không đề cập đến sức khỏe của người lao động/lao động tự do
Loại chính sách	- Văn bản chính sách do Việt Nam ban hành, bao gồm: luật, nghị định, quyết định, hướng dẫn, chiến lược quốc gia, kế hoạch, thông tư, công văn - Văn bản hành chính	Các văn bản không chính thức, dự thảo
Thời gian	Các văn bản chính sách trong vòng 20 năm trở lại đây, còn hiệu lực (từ 2004-2024)	

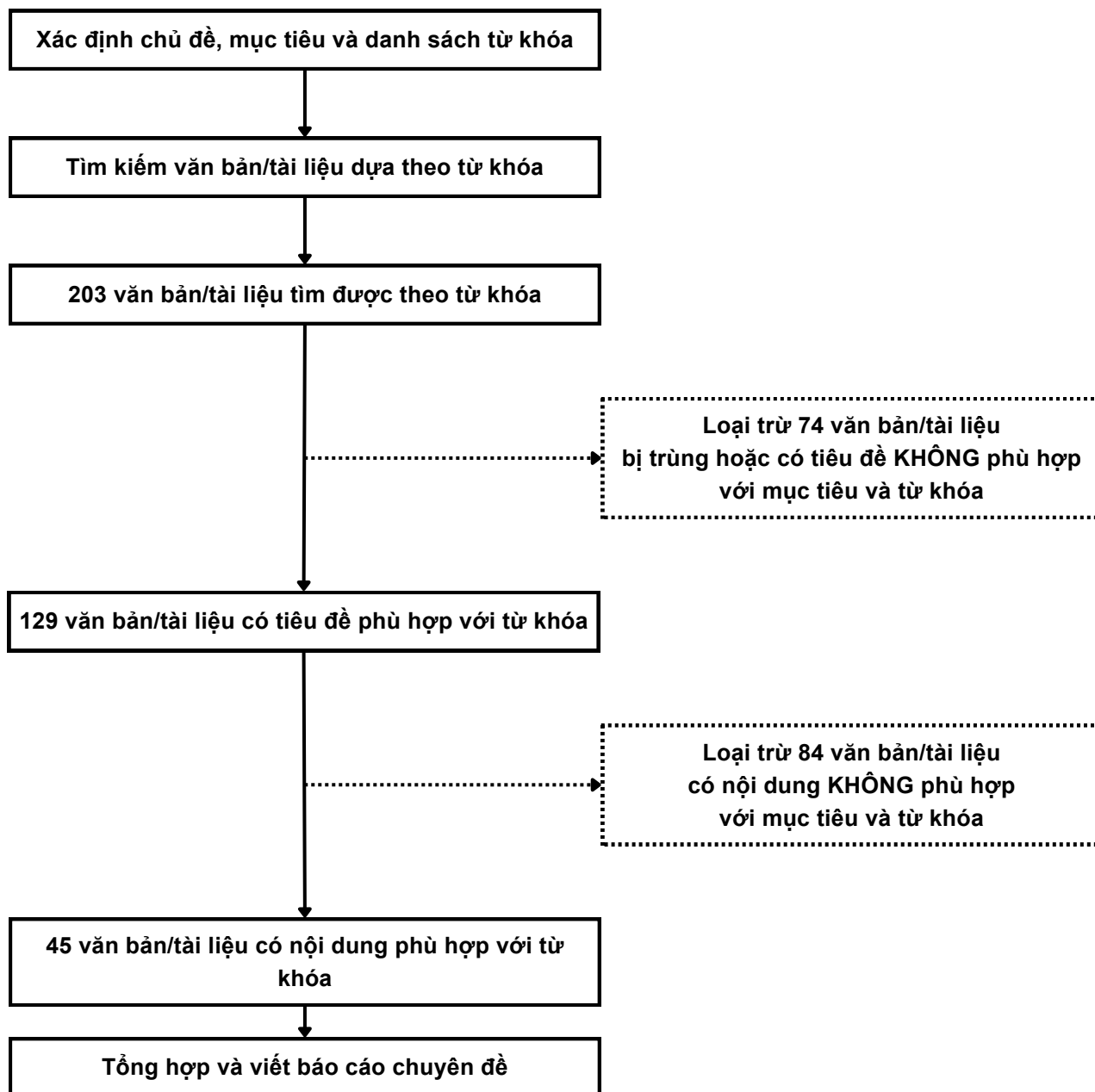
Bước 5: Tiến hành tìm kiếm

Để trả lời cho câu hỏi nghiên cứu RQ1 của mục tiêu thứ nhất “Hiện nay, tại Việt Nam, có những chính sách nào về lao động và biến đổi khí hậu có tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời?”, chúng tôi đã tiến hành tìm kiếm các văn bản theo chuỗi tìm kiếm trên cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật cho kết quả có 129 văn bản. Các tài liệu đã được sàng lọc thủ công ở cấp độ tiêu đề và tóm tắt.

Sau khi tiến hành đánh giá từng văn bản/tài liệu theo tiêu đề và tóm tắt, áp dụng các tiêu chuẩn lựa chọn và tiêu chuẩn loại trừ, có 45 văn bản được xác định là có liên quan đến chuyên đề, trong đó có 2 văn bản luật, 11 văn bản dưới luật (bao gồm 7 Nghị định và 4 Nghị quyết) và 32 văn bản hành chính. Những tài liệu này được đánh giá toàn văn để tìm ra nội dung liên quan đến câu hỏi nghiên cứu RQ1.

Bảng 1.4. Kết quả tìm kiếm cho mục tiêu thứ nhất

Nhóm từ khóa	Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật
Biến đổi khí hậu	5112
AND Sức khỏe	1123
AND Người lao động ngoài trời	203
AND Luật/Nghị quyết	9

Kết quả tìm kiếm tài liệu**Bước 6: Trích xuất dữ liệu**

Sau khi sàng lọc toàn văn, dữ liệu được trích xuất từ các văn bản đã được chọn lựa vào một file Excel. File trích xuất dữ liệu này cho phép sắp xếp dữ liệu theo bảng, trong đó các hàng đại diện cho từng văn bản/tài liệu đã được đánh giá, còn các cột đại diện cho các chủ đề chính và phụ. Cách sắp xếp này đảm bảo tính hiệu quả khi diễn giải dữ liệu, cho phép liên kết các bản tóm tắt của các tài liệu/văn bản với các câu hỏi nghiên cứu. Dạng bảng này giúp tổng hợp và tổ chức thông tin một cách khoa học và tạo điều kiện thuận lợi cho việc đánh giá tính sẵn có của các chính sách đối với sức khỏe của người lao động ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

Bảng 1.5. Khung trích xuất dữ liệu

Chủ đề chính	Chủ đề phụ
Hành chính	- Tên chính sách/văn bản - Loại chính sách - Cơ quan ban hành - Ngày ban hành - Ngày bắt đầu hiệu lực - Số văn bản
Nội dung	- Mục tiêu - Phạm vi - Về việc - Nội dung
Hành động và khuyến nghị của chính sách	- Kế hoạch hành động - Khuyến nghị
Đánh giá	RQ1: Hiện nay, tại Việt Nam, có những chính sách nào về lao động và biến đổi khí hậu có tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời?

Bước 7: Phân tích dữ liệu và viết báo cáo

Để phân tích một cách có hệ thống các chủ đề chính và các thuật ngữ lặp lại trong các văn bản chính sách, phần mềm NVivo đã được sử dụng để phân tích tần suất từ và đám mây từ. Phương pháp này cho phép định lượng các thuật ngữ phổ biến, cung cấp cơ sở khách quan để xác định các khái niệm phổ biến trong các văn bản được xem xét.

Do giới hạn của phần mềm, tất cả các văn bản sau khi đủ điều kiện và được trích xuất dữ liệu được dịch sang tiếng Anh và nhập vào NVivo. Mỗi văn bản đã được loại bỏ thông tin không liên quan, chẳng hạn như quốc hiệu, tiêu ngữ, tài liệu tham khảo và phụ lục, để đảm bảo rằng phân tích chỉ tập trung vào nội dung thực tế của văn bản. Việc này nhằm mục đích tránh kết quả bị sai lệch bằng cách giảm thiểu ảnh hưởng của các từ không liên quan đến nội dung.

Phân tích tần suất từ bằng cách sử dụng chức năng phân tích tần suất từ của NVivo, phần mềm đã tạo ra danh sách các từ xuất hiện thường xuyên nhất trong toàn bộ tập dữ liệu. Các tham số đã được đặt để loại trừ các từ phổ biến, không thực chất (ví dụ: "the", "and", "of") và tập trung vào từ khóa cụ thể của nội dung. Ngưỡng tần suất đã được điều chỉnh để nắm bắt cả các thuật ngữ lặp lại nhiều lần và các từ ít xuất hiện hơn nhưng có ý nghĩa về mặt ngữ cảnh, cung cấp kết quả tổng quan toàn diện về các chủ đề chính của văn bản.

Hình ảnh đám mây từ (WordCloud) là một kết quả khác của việc phân tích tần suất từ nhằm biểu diễn một cách trực quan tần suất của các từ khóa chính. Công cụ này tạo điều kiện cho việc hiểu nhanh các chủ đề chính và cho phép khám phá sâu hơn các lĩnh vực cụ thể, dựa trên mức độ nổi bật trực quan của các thuật ngữ.

2. Chiến lược tổng quan hệ thống cho mục tiêu 2: Phân tích những ảnh hưởng của các chính sách về biến đổi khí hậu đối với sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời tại Việt Nam

Bước 1: Xác định câu hỏi nghiên cứu

- RQ2 – Những chính sách này tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời như thế nào?
- RQ3 – Những khó khăn và khoảng trống nào tồn tại trong nội dung và việc thực thi các chính sách liên quan đến biến đổi khí hậu và sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời tại Việt Nam?

Bước 2: Xác định nguồn tài liệu

Để đảm bảo tính toàn diện và cập nhật, báo cáo này sử dụng đa dạng các nguồn tài liệu đáng tin cậy, bao gồm:

- **Google:** Công cụ tìm kiếm này cung cấp khả năng tiếp cận rộng lớn đến các báo cáo và đánh giá từ các đơn vị, tổ chức chính phủ, phi chính phủ trong và ngoài nước, hỗ trợ trả lời cho câu hỏi nghiên cứu thứ hai và thứ ba.
- **Google Scholar:** Cơ sở dữ liệu này cung cấp các nghiên cứu tài liệu học thuật hỗ trợ trả lời cho câu hỏi nghiên cứu thứ hai và thứ ba.
- **Hệ thống Liên thư viện Đại học Luật Hà Nội:** Hệ thống này bao gồm Thư viện Trường Đại học Luật, Thư viện Quốc gia Việt Nam và Trung tâm Thông tin Thư viện Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, cung cấp một kho tàng các tài liệu học thuật chuyên sâu, bao gồm luận văn, luận án, tạp chí khoa học và sách chuyên ngành, đặc biệt hữu ích cho việc nghiên cứu chuyên sâu về luật.

Việc kết hợp sử dụng nhiều nguồn tài liệu đa dạng này đảm bảo cho báo cáo có được một cơ sở thông tin vững chắc, phong phú và đáng tin cậy, từ đó đưa ra những kết luận và kiến nghị có giá trị khoa học cao.

Bước 3: Xác định từ khóa tìm kiếm tài liệu

Các từ khóa tìm kiếm bắt nguồn từ các câu hỏi nghiên cứu, bao gồm các chủ đề về chính sách, khí hậu, biến đổi khí hậu, sức khỏe, người lao động ngoài trời.

- RQ2 tập trung vào tác động của chính sách đến sức khỏe người lao động ngoài trời. Để trả lời câu hỏi nghiên cứu này, bên cạnh các từ khóa tương tự như câu hỏi nghiên cứu thứ nhất, báo cáo sử dụng thêm các từ khóa bao gồm ‘tác động’, ‘hiệu quả’, ‘báo cáo’, ‘đánh giá’.
- RQ3 tập trung tìm kiếm những khó khăn, khoảng trống trong các chính sách về biến đổi khí hậu và sức khỏe người lao động ngoài trời. Để trả lời câu hỏi nghiên cứu này, bên cạnh các từ khóa tương tự như câu hỏi nghiên cứu thứ nhất ‘tác động’, ‘đánh giá’, ‘khó khăn’, ‘khoảng trống’, ‘hạn chế’.

Từ RQ2, RQ3 và các từ khóa nêu trên, dưới đây là danh sách từ khóa cho mục tiêu thứ hai.

Bảng 1.6. Danh sách từ khoá cho mục tiêu thứ hai

Lọc	Vấn đề	Chuỗi tìm kiếm
	Biến đổi khí hậu	("nắng nóng" OR "hạn hán" OR "xâm nhập mặn" OR "bão" OR "lũ lụt" OR "lũ quét" OR "sóng nhiệt" OR "nước biển dâng" OR "ngập" OR "rét đậm" OR "rét hại" OR "mưa kéo dài" OR "triều cường" OR "môi trường" OR "khí hậu" OR "thiên tai" OR "ô nhiễm" OR "biến đổi khí hậu" OR "giao động thời tiết" OR "thời tiết cực đoan")
AND	Sức khỏe	("sức khỏe" OR "bệnh" OR "chất lượng cuộc sống" OR "tai nạn" OR "chấn thương" OR "nguy cơ" OR "nguy cơ sức khỏe" OR "mắc bệnh" OR "an toàn lao động" OR "tử vong" OR "chết")
AND	Người lao động tự do ngoài trời	("người lao động" OR "không có quan hệ lao động" OR "công nhân" OR "nhân viên" OR "bán thời gian" OR "toàn thời gian" OR "tự do" OR "phi chính thức" OR "ngoài trời" OR "người sử dụng lao động")
AND	Chính sách	("luật" OR "chính sách" OR "thông tư" OR "nghị định" OR "nghị quyết" OR "quyết định" OR "hiến pháp" OR "quy định" OR "hướng dẫn" OR "công điện" OR "chiến lược" OR "tiêu chuẩn" OR "quy chuẩn" OR "kế hoạch")
AND	Tác động	("tác động" OR "đánh giá" OR "báo cáo" OR "khó khăn" OR "khoảng trống" OR "hạn chế" OR "tác động" OR "hiệu quả" OR "báo cáo" OR "đánh giá")

Trong thực tế, khi triển khai tìm kiếm, do có giới hạn khi sử dụng nhiều từ khoá để tìm kiếm bằng các công cụ của các cơ sở dữ liệu, cụ thể là giới hạn về số lượng từ khóa có thể sử dụng (mặc dù thuật toán của Google không giới hạn số lượng từ khóa mà tập trung vào việc cung cấp kết quả có liên quan nhất, nhưng khi sử dụng quá nhiều từ khóa có thể làm loãng trọng tâm tìm kiếm và cung cấp kết quả không phù hợp với mục tiêu tìm kiếm), do đó các chuỗi tìm kiếm được lựa chọn để tiến hành tìm kiếm tại các cơ sở dữ liệu được trình bày trong bảng dưới đây.

Bảng 1.7. Chuỗi tìm kiếm cho mục tiêu thứ hai

Filter	Vấn đề	Chuỗi tìm kiếm
	Biến đổi khí hậu	“môi trường” OR “khí hậu” OR “thiên tai”
AND	Sức khỏe	“sức khỏe” OR “bệnh” OR “an toàn lao động”
AND	Người lao động tự do ngoài trời	“người lao động” OR “ngoài trời” OR “không có quan hệ lao động”
AND	Chính sách	“luật” OR “chính sách” OR “thông tư” OR “nghị định” OR “nghị quyết” OR “kế hoạch”
AND	Báo cáo	“báo cáo” OR “đánh giá”

Bước 4: Xác định tiêu chuẩn lựa chọn, tiêu chuẩn loại trừ tài liệu**1.8. Tiêu chuẩn lựa chọn và loại trừ tài liệu**

Tiêu chuẩn	Tiêu chuẩn lựa chọn	Tiêu chuẩn loại trừ
Nội dung	Các báo cáo về biến đổi khí hậu, việc làm, y tế/sức khỏe có liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu đối với sức khỏe của người lao động/người lao động tự do/người lao động tự do ngoài trời	Các báo cáo không đề cập đến các vấn đề liên quan đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu
Loại báo cáo	Các báo cáo của các tổ chức chính phủ và phi chính phủ trong và ngoài nước: báo cáo, báo cáo tóm tắt	- Các báo cáo không chính thức, ý kiến cá nhân của các lãnh đạo các bộ ban ngành - Các ý kiến trong các cuộc họp
Thời gian	Các báo cáo trong khoảng 20 năm trở lại đây (từ 2004-2024)	

Bước 5: Tiến hành tìm kiếm

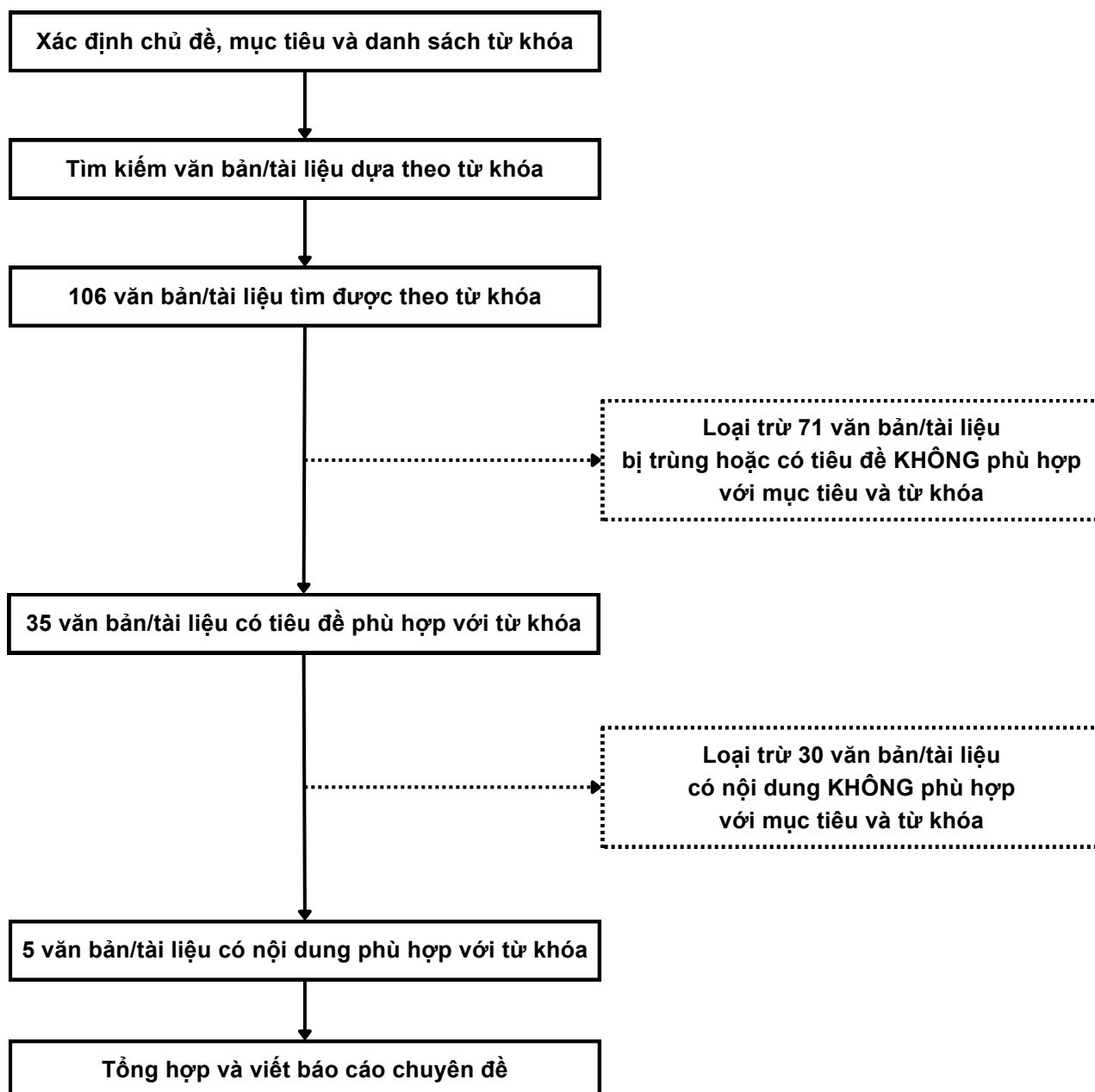
Để trả lời cho hai câu hỏi nghiên cứu RQ2 và RQ3 của mục tiêu thứ hai, chúng tôi đã tiến hành tìm kiếm với các từ khóa liên quan đến báo cáo và đánh giá chính sách từ cơ sở dữ liệu Google, Google Scholar và Hệ thống liên thư viện Đại học Luật Hà Nội. Google luôn cho số lượng kết quả cao nhất, tiếp đến là Google Scholar, và thấp nhất là hệ thống liên thư viện. Điều này là do phạm vi và bản chất của mỗi nguồn là khác nhau. Cơ sở dữ liệu Google bao gồm cả nội dung học thuật và không học thuật; Google Scholar chỉ tập trung vào các tài liệu học thuật; Hệ thống liên thư viện chỉ chứa tài liệu có trong các thư viện thành viên (thư viện trường Đại học Luật, Thư viện Quốc gia Việt Nam, Trung tâm Thông tin thư viện Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh). Những sự khác biệt này phản ánh phạm vi, mục đích và cách thức hoạt động khác nhau của mỗi nguồn dữ liệu, cũng như mức độ quan tâm và nghiên cứu đối với từng chủ đề trong các lĩnh vực khác nhau.

Tìm kiếm trên nguồn tài liệu với chuỗi tìm kiếm, kết quả có 106 tài liệu bao gồm: 95 tài liệu từ công cụ tìm kiếm Google, 4 bài báo từ Google Scholar, 7 tài liệu từ thư viện của Trường Đại học Luật. Các tài liệu đã được sàng lọc thủ công ở cấp độ tiêu đề và tóm tắt.

Sau khi tiến hành đánh giá từng văn bản/tài liệu theo tiêu đề và tóm tắt, áp dụng các tiêu chuẩn lựa chọn và tiêu chuẩn loại trừ, có 5 báo cáo được xác định là có liên quan đến chuyên đề. Những báo cáo này được đánh giá toàn văn để tìm ra nội dung liên quan đến hai câu hỏi nghiên cứu RQ2 và RQ3.

1.9. Kết quả tìm kiếm cho mục tiêu thứ hai

Nhóm từ khóa	Google	Google Scholar	Hệ thống liên thư viện Đại học Luật Hà Nội
Biến đổi khí hậu	4,440	3,090	3,090
AND Sức khỏe	1,270	64	2215
AND Người lao động ngoài trời	421	12	65
AND Chính sách	98	9	7
AND Báo cáo	95	4	

Kết quả tìm kiếm tài liệu**Bước 6: Trích xuất dữ liệu**

Sau khi sàng lọc toàn văn, dữ liệu được trích xuất từ các báo cáo đã được chọn lựa vào một file Excel. File trích xuất dữ liệu này cho phép sắp xếp dữ liệu theo bảng, trong đó các hàng đại diện cho từng báo cáo đã được đánh giá, còn các cột đại diện cho các chủ đề chính và phụ. Cách sắp xếp này đảm bảo tính hiệu quả khi diễn giải dữ liệu, cho phép liên kết các bản tóm tắt của các báo cáo với các câu hỏi nghiên cứu. Dạng bảng này giúp tổng hợp và tổ chức thông tin một cách khoa học và tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân tích và đánh giá tác động của các chính sách đối với sức khỏe của người lao động ngoài trời trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

Bảng 1.10. Khung trích xuất dữ liệu

Chủ đề chính	Chủ đề phụ
Hành chính	- Tên báo cáo - Tác giả/Đơn vị/Tổ chức - Năm công bố
Nội dung	- Mục tiêu - Nội dung - Khuyến nghị
Đánh giá	- RQ2: Những chính sách này tác động đến sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời như thế nào? - RQ3: Những khó khăn và khoảng trống nào tồn tại trong nội dung và việc thực thi các chính sách liên quan đến biến đổi khí hậu và sức khỏe của người lao động tự do ngoài trời tại Việt Nam?

Bước 7: Phân tích dữ liệu và viết báo cáo

Để phân tích một cách có hệ thống các chủ đề chính và các thuật ngữ lặp lại trong các báo cáo về văn bản chính sách, phần mềm NVivo đã được sử dụng để phân tích tần suất từ và đám mây từ. Phương pháp này cho phép định lượng các thuật ngữ phổ biến, cung cấp cơ sở khách quan để xác định các khái niệm phổ biến trong các văn bản được xem xét.

Do giới hạn của phần mềm, tất cả các báo cáo sau khi đủ điều kiện và được trích xuất dữ liệu được dịch sang tiếng Anh và nhập vào NVivo. Mỗi báo cáo đã được loại bỏ thông tin không liên quan, chẳng hạn như lời giới thiệu, tài liệu tham khảo và phụ lục, để đảm bảo rằng phân tích chỉ tập trung vào nội dung thực tế của văn bản. Việc này nhằm mục đích tránh kết quả bị sai lệch bằng cách giảm thiểu ảnh hưởng của các từ không liên quan đến nội dung.

Phân tích tần suất từ bằng cách sử dụng chức năng phân tích tần suất từ của NVivo, phần mềm đã tạo ra danh sách các từ xuất hiện thường xuyên nhất trong toàn bộ tập dữ liệu. Các tham số đã được đặt để loại trừ các từ phổ biến, không thực chất (ví dụ: "the", "and", "of") và tập trung vào từ khóa cụ thể của nội dung. Ngưỡng tần suất đã được điều chỉnh để nắm bắt cả các thuật ngữ lặp lại nhiều lần và các từ ít xuất hiện hơn nhưng có ý nghĩa về mặt ngữ cảnh, cung cấp kết quả tổng quan toàn diện về các chủ đề chính của văn bản.

Hình ảnh đám mây từ (WordCloud) là một kết quả khác của việc phân tích tần suất từ nhằm biểu diễn một cách trực quan tần suất của các từ khóa chính. Công cụ này tạo điều kiện cho việc hiểu nhanh các chủ đề chính và cho phép khám phá sâu hơn các lĩnh vực cụ thể, dựa trên mức độ nổi bật trực quan của các thuật ngữ.

PHỤ LỤC 2. CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ VĂN BẢN HÀNH CHÍNH SỬ DỤNG ĐỂ PHÂN TÍCH CHO BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ

1. Các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hành chính

STT	Tên văn bản	Loại chính sách
1	Nghị định 64/2010/NĐ-CP về quản lý cây xanh đô thị	Nghị định
2	Công điện số 397/CD-TTg: Triển khai biện pháp ứng phó nắng nóng, hạn hán, bảo vệ sức khỏe người dân	Công điện
3	Thông tư 18/2021/TT-BLĐTBXH: Hướng dẫn thời gian làm việc hợp lý cho người lao động	Thông tư
4	Thông tư 15/2021/TT-BXD: Quy định về hạ tầng thoát nước thải	Thông tư
5	Thông tư 19/2016/TT-BYT: Hướng dẫn quản lý vệ sinh lao động và sức khỏe người lao động	Thông tư
6	Nghị định 146/2018/NĐ-CP: Quy định chi tiết và hướng dẫn biện pháp thi hành một số điều của Luật Bảo hiểm y tế	Nghị định
7	Quyết định 162/QĐ-BYT 2024: Hướng dẫn chẩn đoán, điều trị và dự phòng bệnh lao	Quyết định
8	Luật An toàn, vệ sinh lao động 2015: Quy định về bảo đảm an toàn và phòng chống bệnh tật đối với người bị tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp	Luật
9	Luật Bảo hiểm xã hội 2014: Quy định chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc, bao gồm cả bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp	Luật
10	Thông tư số 07/2016/TT-BLĐTBXH: Quy định một số nội dung tổ chức thực hiện công tác an toàn, vệ sinh lao động đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh	Thông tư
11	Thông tư số 14/2016/TT-BYT: Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo hiểm xã hội thuộc lĩnh vực y tế	Thông tư
12	Thông tư số 24/2016/TT-BYT: Quy định quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về tiếng ồn - mức tiếp xúc cho phép tiếng ồn tại nơi làm việc	Thông tư

13	Nghị định số 39/2016/NĐ-CP: Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật An toàn, vệ sinh lao động	Nghị định
14	Thông tư số 04/2015/TT-BLĐTBXH: Hướng dẫn thực hiện chế độ bồi thường, trợ cấp và chi phí y tế của người sử dụng lao động đối với người lao động bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp	Thông tư
15	Nghị định 44/2016/NĐ-CP: Quy định chi tiết một số điều của luật an toàn, vệ sinh lao động về hoạt động kiểm định kỹ thuật an toàn lao động, huấn luyện an toàn, vệ sinh lao động và quan trắc môi trường lao động	Nghị định
16	Nghị định số 88/2020/NĐ-CP: Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật an toàn, vệ sinh lao động về bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp bắt buộc	Nghị định
17	Nghị định 06/2022/NĐ-CP: Quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn	Nghị định
18	Nghị định 134/2015/NĐ-CP: Quy định chi tiết một số điều của luật bảo hiểm xã hội về bảo hiểm xã hội tự nguyện	Nghị định
19	Quyết định số 613/QĐ-TTg: Về việc trợ cấp hàng tháng cho những người có từ đủ 15 năm đến dưới 20 năm công tác thực tế đã hết thời hạn hưởng trợ cấp mất sức lao động	Quyết định
20	Thông tư 06/2020/TT-BLĐTBXH ban hành danh mục công việc có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, vệ sinh lao động	Thông tư
21	Thông tư 20/2021/TT-BYT: Quy định về quản lý chất thải y tế trong phạm vi khuôn viên cơ sở y tế	Thông tư
22	Thông tư 32/2023/TT-BYT: Quy định chi tiết một số điều của luật khám bệnh, chữa bệnh	Thông tư
23	Chỉ thị 31-CT/TW về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với công tác an toàn, vệ sinh lao động trong tình hình mới	Chỉ thị
24	Kế hoạch 25KH-UBND	Kế hoạch
25	Kế hoạch 54KH-UBND	Kế hoạch
26	Kế hoạch 82KH-UBND	Kế hoạch

27	Kế hoạch 99KH-UBND	Kế hoạch
28	Kế hoạch 117KH-UBND	Kế hoạch
29	Kế hoạch 235KH-UBND	Kế hoạch
30	Kế hoạch 267KH-UBND	Kế hoạch
31	Kế hoạch 814KH-UBND	Kế hoạch
32	Kế hoạch 1567KH-UBND	Kế hoạch
33	Kế hoạch 1593KH-UBND	Kế hoạch
34	Kế hoạch 2520KH-UBND	Kế hoạch
35	Kế hoạch 2723KH-UBND	Kế hoạch
36	Kế hoạch 5689KH-UBND	Kế hoạch
37	Kế hoạch 172KH-UBND	Kế hoạch
38	Nghị quyết 20-NQTW	Nghị quyết
39	Nghị quyết 24-NQTW	Nghị quyết
40	Nghị quyết 28-NQTW	Nghị quyết
41	Nghị quyết 06/2021/NQ-HĐND	Nghị quyết
42	Quyết định 90/QĐ-LĐTBXH	Quyết định
43	Quyết định 98/QĐ-LĐTBXH	Quyết định
44	Thông tư 02/2017/TT	Thông tư
45	Thông tư 02/2017/TT-BTC	Thông tư

2. Các báo cáo về người lao động tự do ngoài trời

46	Báo cáo nền kinh tế phi chính thức tại Việt Nam - Bộ Lao Động Thương Binh và xã hội và Tổ chức Lao động quốc tế (2011)	Báo cáo
47	Báo cáo về Việc làm phi chính thức tại Việt Nam - Economica Viet (2022)	Báo cáo
48	Xếp hạng Fairwork Việt Nam 2023: Tiêu chuẩn lao động trong nền kinh tế nền tảng	Báo cáo
49	Báo cáo Lao động Phi chính thức – Tổng cục Thống kê và Tổ chức Lao động Thế giới	Báo cáo
50	Báo cáo Kế hoạch Quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Bộ Tài nguyên và Môi trường)	Báo cáo

Báo cáo này là một phần của nghiên cứu do Wellcome Trust tài trợ "*Tác động của biến đổi khí hậu đối với sức khỏe của lao động ngoài trời bắp bệnh tại các đô thị Việt Nam*", được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác giữa NatCen (Vương quốc Anh), Tổng hội Y học Việt Nam (VMA), LIGHT, SocialLife và Đại học Bristol (Vương quốc Anh).

 **National Centre
for Social Research**

**NatCen
International**



 **Light**
for better Life

 **SocialLife**
Khoa học - Nhân bản - Khai phóng

 **University of
BRISTOL**


wellcome
