

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP GIẢM NGHÈO ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

TS. Phạm Thu Hằng*

Nghèo đô thị là một trong những vấn đề được quan tâm trong thời gian gần đây ở các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng, trong lộ trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững. Nghèo đô thị được coi là một khó khăn tất yếu mà Việt Nam phải đối mặt trong quá trình công nghiệp hoá đi kèm với đô thị hoá. Bài viết chỉ ra thực trạng nghèo đô thị ở Việt Nam hiện nay có xu hướng biến động với biên độ lớn hơn và được cải thiện chậm chạp hơn so với tình trạng nghèo nông thôn. Đồng thời, các chiều thiếu hụt của các hộ gia đình nghèo đô thị gia tăng về chiều rộng so với trước đây. Các giải pháp giảm nghèo đô thị cần quan tâm trong thời gian tới là: (i) tập trung vào tạo việc làm và tăng thu nhập cho hộ nghèo khu vực đô thị; (ii) cải thiện các vấn đề an sinh xã hội hướng tới nhóm đối tượng nghèo và yếu thế khu vực đô thị; (iii) cần nâng cao chất lượng giáo dục, y tế đặc biệt là các dịch vụ công khu vực đô thị; (iv) tăng cường quản lý đô thị một cách có hiệu quả để có thể kiểm soát được tình trạng di dân tự do.

• Từ khóa: nghèo đô thị, phát triển bền vững, Việt Nam.

Urban poverty has become a significant concern in developing countries, particularly in Vietnam, as the nation strives to achieve sustainable development goals. This issue is viewed as an unavoidable challenge that Vietnam must confront during its industrialization and urbanization processes. The current state of urban poverty in Vietnam exhibits considerable fluctuations and is improving at a slower pace compared to rural poverty. Moreover, the challenges faced by poor urban households have broadened in scope over time. To effectively address urban poverty shortly, several solutions should be prioritized: (i) focusing on job creation and increasing income for underprivileged households in urban areas; (ii) enhancing social security measures for poor and disadvantaged groups in urban settings; (iii) improving the quality of education and healthcare, particularly in public services in urban regions; and (iv) strengthening urban management to effectively control illegal immigration.

• Key words: urban poverty, sustainable development, Vietnam.

JEL codes: D19, R23, I32, Q01

Ngày gửi bài: 02/01/2025

Ngày gửi phản biện: 03/02/2025

Ngày nhận kết quả và sửa phản biện: 14/3/2025

Ngày chấp nhận đăng: 20/3/2025

DOI: <https://doi.org/10.71374/jfar.v25.i289.02>

hường đến khả năng đáp ứng các nhu cầu cá nhân cơ bản như thực phẩm, nơi ở và chăm sóc sức khỏe, trong khi nghèo đói tương đối đề cập đến tình trạng không thể đáp ứng các nhu cầu này một cách nhất quán (Jolliffe, 2001).

Theo đó, chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020 được xây dựng theo hướng: sử dụng kết hợp cả chuẩn nghèo về thu nhập và mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Đồng thời, các thang đo nghèo đói được chính thức chuyển đổi từ nghèo thu nhập/ chỉ tiêu sang nghèo đa chiều. Năm 2021, Chính phủ ban hành Nghị định số 07/2021/NĐ-CP, ngày 15-3-2021, quy định chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021 - 2025. Giai đoạn này, đo lường nghèo đa chiều bao gồm: 1- Tiêu chí thu nhập; 2- Tiêu chí mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản, gồm: Các dịch vụ xã hội cơ bản (6 dịch vụ), gồm: việc làm, y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt và vệ sinh, thông tin, các chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản (12 chỉ số) gồm: việc làm, người phụ thuộc trong hộ gia đình, dinh dưỡng, bảo hiểm y tế, trình độ giáo dục của người lớn; tình trạng đi học của trẻ em; chất lượng nhà ở; diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, nhà tiêu hợp vệ sinh; sử dụng dịch vụ viễn thông, phương tiện phục vụ tiếp cận thông tin.

Ở nhiều nước đang phát triển, tình trạng nghèo đói ở thành thị trở nên trầm trọng hơn do những hạn chế

1. Những vấn đề chung về nghèo đô thị

1.1. Khái niệm nghèo đa chiều và nghèo đô thị

Nghèo đói, một vấn đề phổ biến và mang tính chu kỳ, được công nhận là một trong những vấn đề chính của hầu hết các quốc gia. Nghèo đói được định nghĩa bằng các thuật ngữ tuyệt đối và tương đối: nghèo đói tuyệt đối liên quan đến sự biến động về thu nhập ảnh

* Học viện Ngân hàng

về kinh tế, thâm hụt ngân sách và thiếu các kế hoạch đô thị bền vững dài hạn (Momen & Kaiser, 2019). Nguyên nhân và hậu quả sâu rộng của tình trạng nghèo đói ở thành thị tác động đáng kể đến cá nhân, môi trường đô thị và toàn bộ nền kinh tế - xã hội của quốc gia. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, khi quá trình công nghiệp hoá, đi kèm đô thị hoá diễn ra sâu rộng, nghèo đô thị là một hiện tượng tất yếu mà các quốc gia phải đối mặt và tìm giải pháp khắc phục trên con đường phát triển kinh tế.

1.2. Nghèo đô thị xảy ra tất yếu trong giai đoạn công nghiệp hoá và đô thị hoá

Đô thị hóa, một hệ quả của công nghiệp hóa là một hiện tượng xã hội toàn cầu với mục tiêu chính của công nghiệp hóa là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhưng nó thường dẫn đến những hệ quả như bất bình đẳng và gia tăng nghèo khu vực đô thị. Hơn nữa, đô thị hóa không đi kèm có quy hoạch hiệu quả, sẽ cản trở tăng trưởng, tạo ra một xã hội phân mảnh và nghèo đói ở thành thị (Ajayi và cộng sự, 2021). Đặc biệt, người nghèo thành thị thiếu an ninh tài chính và tài sản và phải vật lộn để bảo đảm nguồn thu nhập, nhằm duy trì cuộc sống tối thiểu ở khu vực đô thị đắt đỏ. Ngoài ra, việc tiếp cận không đầy đủ với kiến thức kỹ thuật, đào tạo và giáo dục cản trở sự tiến bộ kinh tế bền vững của họ. Do đó, những người nghèo đô thị có thể lâm vào tình trạng chỉ có thể chi trả cho dịch vụ chăm sóc sức khỏe kém chất lượng và thực phẩm không lành mạnh và buộc phải sống trong các khu ổ chuột quá đông đúc và mất vệ sinh và có thể lâm vào tình trạng điều kiện tồi tệ hơn người nghèo nông thôn.

Công nghiệp hoá, đô thị hoá sẽ rất dễ dàng dẫn đến nghèo đô thị do một số nguyên nhân cơ bản sau đây:

Thứ nhất, đô thị hóa thường đi kèm với dòng người di cư từ nông thôn ra thành thị, tạo áp lực lớn lên cơ sở hạ tầng, nhà ở và các dịch vụ công cộng. Sự quá tải này có thể dẫn đến tình trạng thiếu nhà ở giá rẻ, làm tăng chi phí sinh hoạt và đẩy người dân vào tình trạng nghèo khó.

Thứ hai, di cư nhanh chóng đến khu vực thành thị khiến thị trường lao động không ổn định, dẫn đến tình trạng thất nghiệp hoặc làm các công việc thu nhập thấp, không ổn định. Sự cạnh tranh gay gắt cũng khiến nhiều người dễ bị bóc lột hoặc rơi vào tình trạng bấp bênh và không thể dễ dàng tự thoát khỏi tình trạng này.

Thứ ba, chi phí sinh hoạt khu vực đô thị thường rất cao, điều này khiến người dân di cư từ nông thôn ra thành thị gặp nhiều khó khăn trong bảo đảm chất lượng cuộc sống.

Thứ tư, người nghèo đô thị thường thiếu tiếp cận dịch vụ công. Điều này ảnh hưởng đến sức khỏe, trình độ học vấn và cơ hội phát triển của họ, khiến họ khó thoát khỏi vòng luẩn quẩn của nghèo đói.

Với những vấn đề kể trên, nghèo đô thị là vấn đề tất yếu hầu hết các quốc gia đang phát triển phải đối mặt.

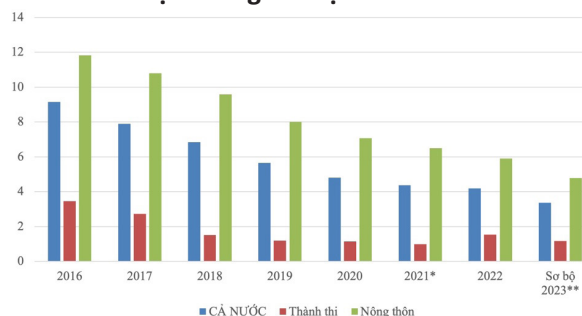
2. Thực trạng nghèo đô thị ở Việt Nam

2.1. Thực trạng tỷ lệ hộ nghèo khu vực đô thị so với nông thôn

Trên đồ thị cho thấy thực trạng về tỷ lệ hộ nghèo khu vực đô thị so với nông thôn ở Việt Nam trong giai đoạn 2016 - 2023 có sự biến động khá khác biệt.

Trong khi tỷ lệ hộ nghèo trên cả nước và tỷ lệ hộ nghèo khu vực nông thôn đang có xu hướng giảm liên tục trong khoảng thời gian nghiên cứu, thì biến động của mức tỷ lệ hộ nghèo khu vực đô thị chưa thể hiện rõ nét xu hướng giảm liên tục.

Hình 1. Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn đa chiều ở Việt Nam giai đoạn 2016 - 2023



Nguồn: GSO, 2025.

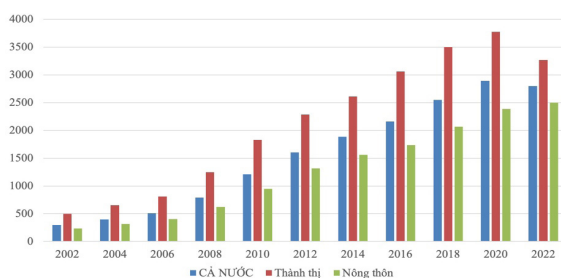
Năm 2016, tỷ lệ nghèo trên cả nước khoảng 9,15% thì giảm còn 3,37% theo ước tính sơ bộ trong năm 2023. Theo đó, tỷ lệ nghèo nông thôn giảm rất mạnh, từ 11,83% xuống còn 4,77% trong giai đoạn này. Và điều đáng ghi nhận hơn cả là tỷ lệ nghèo ở cả nước và nông thôn giảm liên tục xuyên suốt giai đoạn. Tuy nhiên, nghèo thành thị đang có xu hướng biến động và chưa thấy rõ xu hướng giảm như khu vực nông thôn. Trong năm 2016, tỷ lệ nghèo thành thị khá thấp (đạt 3,45%) và giảm xuống còn 0,99% trong năm 2021; nhưng sau đó tăng lên 1,54% trong năm 2022. Sơ bộ đến năm 2023, tỷ lệ này chỉ giảm xuống mức 1,16%.

Thực trạng này cho thấy có hai vấn đề trong tình trạng nghèo đa chiều khu vực đô thị: thứ nhất là hiệu quả giảm nghèo không bền vững trong giai đoạn 2016 - 2023; thứ hai là hiệu quả giảm nghèo có xu hướng giảm khi tỷ lệ này đạt ở ngưỡng nhất định. Có thể nhận thấy, trước giai đoạn đại dịch Covid-19 gây tác động tiêu cực đến nền kinh tế nói chung và khu vực

đô thị nói riêng, hiệu quả giảm nghèo đa chiều ở khu vực đô thị cũng đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận.

Cụ thể hơn và để so sánh giảm nghèo khu vực đô thị và nông thôn, Hình 2 và Hình 3 so sánh về mức chi tiêu và mức thu nhập bình quân một người trong một tháng ở hai khu vực này.

Hình 2: Chi tiêu bình quân đầu người theo tháng (theo giá hiện hành) khu vực nông thôn và thành thị ở Việt Nam giai đoạn 2016 - 2022



Nguồn: GSO, 2025.

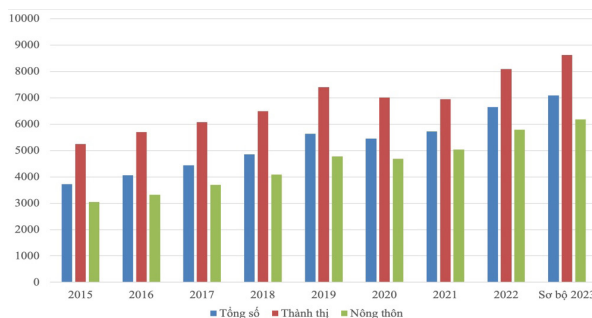
Xét về mức chi tiêu, có thể thấy chi tiêu bình quân theo đầu người mỗi tháng ở khu vực đô thị cũng có biến động theo xu hướng chung của cả nước. Trong giai đoạn 20 năm từ 2002 đến 2022, mức chi tiêu danh nghĩa tăng từ 294 nghìn đồng lên gần 2,8 triệu đồng. Trong đó, ở khu vực đô thị gia tăng từ khoảng 500 nghìn đồng lên khoảng 3,3 triệu đồng; và khu vực nông thôn tăng lên từ 232 nghìn đồng lên khoảng 2,5 triệu đồng. Trong xu hướng biến động chung, khu vực nông thôn có xu hướng gia tăng liên tục, tuy nhiên với mức thu nhập thấp, chi tiêu bình quân của cả nước có dấu hiệu sụt giảm từ năm 2020 đến 2022 so xu hướng sụt giảm nhanh từ khu vực đô thị. Bên cạnh đó, thu nhập bình quân của người lao động đang làm việc được thể hiện trong Hình 3 dưới đây.

Trái ngược với mức chi tiêu, sự biến động về mức thu nhập bình quân của người lao động đang làm việc ở cả nước, thành thị và nông thôn lại có xu hướng khá tương đồng. Cả ba chỉ số đều có xu hướng tăng trong giai đoạn 2015 - 2019; tiếp sau đó giảm nhẹ từ 2019 - 2021 và tăng trở lại từ năm 2021 đến số liệu sơ bộ năm 2023.

Trong đó giai đoạn tăng từ 2015 - 2019, khu vực thành thị cho thấy thu nhập bình quân tăng nhanh nhất (từ 5,2 triệu đồng đến 7,4 triệu đồng). Giai đoạn sụt giảm từ 2019 - 2021, khu vực thành thị giảm nhẹ từ 7,4 triệu xuống còn khoảng 7 triệu đồng trong năm 2021. Sự thay đổi của khu vực nông thôn có độ trễ nhất định so với khu vực thành thị, điều này làm giảm biên độ thay đổi của mức thu nhập bình quân cả nước trong mỗi năm. Trong giai đoạn phục hồi từ năm

2021 đến số liệu sơ bộ năm 2023, khu vực đô thị tăng nhanh về thu nhập bình quân, từ 7 triệu đồng lên hơn 8,6 triệu đồng bình quân mỗi lao động.

Hình 3: Thu nhập bình quân của người lao động đang làm việc khu vực nông thôn và thành thị ở Việt Nam giai đoạn 2017 - 2022

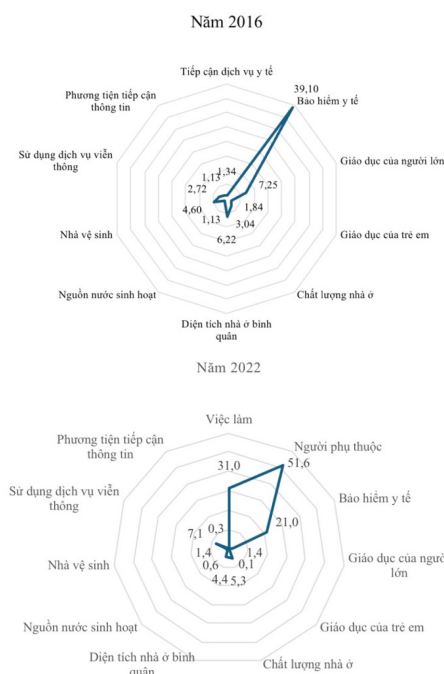


Nguồn: GSO, 2025.

2.2. Tình trạng thiếu hụt các chiều của nghèo đa chiều đô thị

Hình 4 cho biết tình trạng thiếu hụt các dịch vụ cơ bản của nghèo đa chiều đô thị ở Việt Nam so sánh năm 2016 với năm 2022.

Hình 4: Tỷ lệ % các hộ gia đình thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản ở khu vực thành thị, năm 2016 và năm 2022



Nguồn: Nguyễn Thị Hoài Thu, 2025.

Qua Hình 4, có thể thấy sự thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản của các hộ gia đình nghèo khu vực đô thị có sự thay đổi trong khoảng thời gian từ 2016 đến 2022.

Trong năm 2016, chủ yếu các hộ gia đình nghèo khu vực đô thị có mức thiếu hụt lớn nhất đối với Bảo hiểm y tế (lên tới 39,1%) thì mức tỷ lệ này giảm xuống chỉ còn khoảng 21% trong năm 2022. Theo các tiêu chí đo lường thiếu hụt các dịch vụ cơ bản của nghèo đa chiều năm 2022, các hộ gia đình nghèo đô thị có mức thiếu hụt ở chiều việc làm khoảng 31%; trong khi đó có 51,6% hộ gia đình có người phụ thuộc.

Thực trạng trên cho thấy, các hộ gia đình nghèo khu vực đô thị có mức thiếu hụt các dịch vụ cơ bản thiết yếu để bảo đảm cho tính ổn định của cuộc sống ở mức khá cao. Trong 6 năm xuyên suốt giai đoạn nghiên cứu, mức cải thiện trong chiều bảo hiểm y tế chỉ giảm tương đối ở mức khoảng 18 điểm phần trăm.

Nhìn chung, trước biến động của tình trạng nghèo đô thị hiện nay, một số nguyên nhân của nghèo đô thị được chỉ ra như sau:

+ Tốc độ đô thị hóa nhanh di cư tự do gây áp lực lên cơ sở hạ tầng khu vực đô thị, gây thiếu hụt các dịch vụ cơ bản.

+ Thị trường lao động và việc làm chưa đáp ứng được lực lượng lao động khu vực đô thị. Điều này có thể gây ra hệ quả lâu dài với các hộ gia đình nghèo đô thị.

+ Bên cạnh đó, thiếu tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như bảo hiểm y tế, giáo dục,... Hệ quả của tình trạng nghèo có thể kéo dài từ thế hệ này sang thế hệ khác.

+ Khu vực đô thị hiện nay đang có tốc độ biến động nhanh chóng, đồng thời là khu vực đầu tiên hứng chịu thiệt hại và những tác động tiêu cực từ ô nhiễm không khí, biến đổi khí hậu và thiên tai. Những hiện tượng này sẽ tác động tiêu cực rất lớn đến sinh kế, đặc biệt của hộ gia đình nghèo, đồng thời gây mất tài sản, hạn chế năng lực huy động vốn và ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng phục hồi sau tổn thương của các hộ gia đình nghèo khu vực đô thị.

3. Một số khuyến nghị nhằm hướng tới giảm nghèo đô thị ở Việt Nam

Từ thực trạng và những nguyên nhân gây ra nghèo đô thị, có thể thấy giải pháp khắc phục nghèo đô thị ngày càng trở nên khó khăn và kém hiệu quả hơn khi tỷ lệ nghèo đô thị tiệm cận về 0. Để cải thiện tình trạng nghèo đô thị nói chung, cải thiện các chiều thiếu hụt của tình trạng nghèo đa chiều đô thị nói riêng; Việt Nam cần chú trọng đến một số khía cạnh sau:

Thứ nhất, cần tập trung vào tạo việc làm và tăng thu nhập, nhằm tạo điều kiện tài chính cơ bản cho người lao động đảm bảo nhu cầu thiết yếu trong cuộc sống cho hộ gia đình nghèo; cụ thể cần: (i) Hỗ trợ đào

tạo nghề, (ii) Hỗ trợ khởi nghiệp thông qua chính sách hỗ trợ vay vốn, (iii) Tăng cường thu hút đầu tư vào các khu công nghiệp, tạo thêm việc làm cho người lao động, đặc biệt đối với lao động đang có thu nhập thấp và có chiến lược đào tạo nghề cho lao động từ các hộ gia đình nghèo khu vực đô thị.

Thứ hai, cải thiện các vấn đề an sinh xã hội, mà trọng tâm hướng về các nhu cầu của người nghèo. Các chính sách hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp nên hướng trọng tâm vào các đối tượng yếu thế bao gồm hộ gia đình nghèo, hộ nghèo có người khuyết tật, có nhiều người phụ thuộc, hộ gia đình nghèo có người già neo đơn không có khả năng lao động. Cụ thể các chính sách hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp cần đẩy mạnh là: (i) Hỗ trợ trực tiếp như trợ cấp tiền, lương thực, thực phẩm cho các hộ nghèo, hộ có hoàn cảnh khó khăn, giúp họ vượt qua giai đoạn khó khăn; (ii) Hỗ trợ người yếu thế, người khuyết tật, những hộ nghèo có đông người phụ thuộc thông qua các trung tâm bảo trợ xã hội, cung cấp dịch vụ chăm sóc.

Thứ ba, cần nâng cao chất lượng giáo dục, y tế đặc biệt là các dịch vụ công cho các đối tượng hộ nghèo và đối tượng yếu thế trong xã hội. Cụ thể: (i) Xây dựng các dự án nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân, giúp người nghèo tiếp cận nhà ở với giá cả hợp lý; (ii) Xây dựng và thực hiện hiệu quả chính sách cải thiện cơ sở hạ tầng: Đầu tư nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị, bao gồm giao thông, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống.

Cuối cùng, cần tăng cường quản lý đô thị một cách có hiệu quả để có thể kiểm soát được tình trạng di dân tự do và hỗ trợ các hộ nghèo, yếu thế cũng như giải quyết kịp thời những khó khăn của nhóm đối tượng này ở khu vực đô thị. Các giải pháp cụ thể cần chú trọng bao gồm: (i) Thực hiện quy hoạch đô thị hợp lý, đảm bảo không gian sống cho người nghèo, hạn chế hình thành các khu ổ chuột; (ii) Tăng cường quản lý dân cư, nhất là dân nhập cư, giúp hộ gia đình di cư thu nhập thấp, hộ nghèo hòa nhập cuộc sống đô thị.

Tài liệu tham khảo:

- Ajayi, J. K., Soliu, R. A., Ahmed, J. A., et al. (2021). Developing countries and process of critical change without transformation in all facets of life. *International Journal of Innovative Development and Policy Studies*, 9(3), 1-8.
- Jolliffe, D. (2001). Measuring absolute and relative poverty: The sensitivity of estimated household consumption to survey design. *Journal of Economic and Social Measurement*, 27(1-2), 1-23.
- Momen, M. N., & Kaiser, Z. R. M. A. (2019). Budgeting and finance. In *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Springer Nature.
- Nguyễn Thị Hoài Thu (2025). Nghèo đô thị ở Việt Nam: phân tích dựa trên các tiêu chí nghèo đa chiều. *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế* (3), 2025.
- Quyết định số 1614/QĐ-TTg, phê duyệt Đề án tổng thể "Chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020".
- Quyết định số 1614/QĐ-TTg, phê duyệt Đề án tổng thể "Chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020".
- Tổng cục Thống kê (2025). <https://www.gso.gov.vn/y-te-muc-song-dan-cu-van-hoa-the-thao-trat-tu-an-toan-hoi-va-moi-truong/>