



# CẬP NHẬT TÌNH TRẠNG NGHÈO & BÌNH ĐẲNG Ở VIỆT NAM



Hướng tới các thành phố  
phát triển bao trùm hơn

Báo cáo định kỳ 2 năm  
Tháng 6 năm 2024

**Báo cáo này là sản phẩm của đội ngũ cán bộ Ngân hàng Thế giới với sự đóng góp của các chuyên gia bên ngoài.**

Những phát hiện, diễn giải và kết luận trình bày trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc Điều hành hoặc các chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của dữ liệu trong báo cáo này. Các đường ranh giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác hiển thị trên bất kỳ bản đồ nào trong ấn phẩm này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ lãnh thổ nào hoặc sự chứng thực hay chấp nhận về các đường ranh giới đó.

Không có nội dung nào trong tài liệu này được cấu thành hoặc được coi là hạn chế hoặc khước từ các đặc quyền và quyền miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, toàn bộ các quyền cụ thể đó đều được bảo lưu.

**Tác quyền và cho phép sử dụng**



Báo cáo này được cung cấp theo Giấy phép về Quyền Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Theo Giấy phép về Quyền Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng này, người sử dụng được tự do sao chép, phân phối, truyền tải và chỉnh lý sản phẩm này, kể cả cho mục đích thương mại, theo các điều kiện sau:

**Ghi nhận khi sử dụng** — Đề nghị trích dẫn báo cáo như sau: Ngân hàng Thế giới. 2024. Cập nhật tình trạng nghèo và bình đẳng ở Việt Nam - Năm 2024 – Hướng tới các thành phố phát triển bao trùm hơn. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. Giấy phép: Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng CC BY 3.0 IGO

**Dịch thuật** — Nếu người sử dụng tạo bản dịch của tác phẩm này, đề nghị bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau cùng với phần ghi nhận khi sử dụng: Bản dịch này không phải của Ngân hàng Thế giới và không được coi là bản dịch chính thức của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới sẽ không chịu trách nhiệm về bất kỳ nội dung hoặc sai sót nào trong bản dịch này.

**Chỉnh lý** — Nếu người sử dụng tạo bản chỉnh lý từ báo cáo này, vui lòng thêm tuyên bố từ chối trách nhiệm sau đây cùng với phần ghi nhận khi sử dụng: Đây là bản chỉnh lý từ báo cáo của Ngân hàng Thế giới. Quan điểm và ý kiến thể hiện trong bản chỉnh lý là trách nhiệm duy nhất của tác giả hoặc các tác giả của bản chỉnh lý và những nội dung đó chưa được sự đồng ý của Ngân hàng Thế giới.

**Nội dung của bên thứ ba**—Ngân hàng Thế giới không nhất thiết phải sở hữu từng thành phần nội dung của báo cáo này. Vì vậy, Ngân hàng Thế giới không đảm bảo rằng việc sử dụng bất kỳ thành phần riêng lẻ nào thuộc sở hữu của bên thứ ba trong báo cáo này sẽ không vi phạm tác quyền của bên thứ ba đó. Nguy cơ khiếu nại do hành vi vi phạm đó hoàn toàn thuộc về người sử dụng. Nếu bạn muốn sử dụng lại một phần của báo cáo này, bạn có trách nhiệm xác định xem việc sử dụng lại đó có cần sự cho phép hay không và phải xin phép chủ sở hữu bản quyền. Ví dụ về các thành phần có thể bao gồm nhưng không giới hạn ở bảng, hình hoặc hình ảnh.

Mọi thắc mắc về quyền và giấy phép phải được gửi tới Nhà xuất bản Ngân hàng Thế giới, Nhóm Ngân hàng Thế giới, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

*Thiết kế bìa:* Đoàn Hà và Saengkeo Touttavong

# CẬP NHẬT TÌNH TRẠNG NGHÈO VÀ BÌNH ĐẲNG Ở VIỆT NAM

Hướng tới các thành phố  
phát triển bao trùm hơn

Báo cáo định kỳ 2 năm  
Tháng 6 năm 2024

# Mục lục

Các từ viết tắt.....	vii
Lời cảm ơn.....	viii

<b>TỔNG QUAN.....</b>	<b>1</b>
-----------------------	----------

Phần 1. Cập nhật tình trạng nghèo và bình đẳng .....	1
Phần 2. Nghèo và phát triển bao trùm ở các khu vực thành thị và thành phố.....	4

<b>PHẦN 1. Cập nhật tình trạng nghèo và bình đẳng .....</b>	<b>8</b>
---	----------

<b>1. Diễn biến nghèo và bình đẳng .....</b>	<b>10</b>
--	-----------

Một thập kỷ giảm nghèo thành công ở Việt Nam bị đình trệ do đại dịch COVID-19.....	10
Sự suy thoái liên quan đến đại dịch đã làm gián đoạn xu hướng dài hạn của nghèo và bình đẳng ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.....	10
Năm 2022, tiến độ giảm nghèo bị đình trệ.....	11
Tác động của hộ gia đình rất đa dạng, trong đó khu vực thành thị bị ảnh hưởng tiêu cực nhiều hơn khu vực nông thôn.....	14
Sự khác biệt rõ rệt về xu hướng nghèo giữa các vùng địa lý .....	15
Những người dễ bị tổn thương có ít chiến lược đối phó hơn và phải trải qua những điều kiện tồi tệ hơn.....	16
Bất bình đẳng giảm nhẹ do các hộ gia đình ở nhóm thu nhập cao hơn trong dải phân bố chịu tác động tiêu cực ở mức nhiều hơn tương đối so với các hộ ở mức dưới cùng, đặc biệt là các hộ ở khu vực thành thị.....	18

<b>2. Những nguyên nhân và động thái đằng sau những thay đổi về nghèo .....</b>	<b>22</b>
---	-----------

Vào năm 2022, thu nhập từ việc làm có sự sụt giảm nhẹ ở cả biên độ chuyên sâu và biên độ mở rộng.....	24
Các khoản hỗ trợ bù đắp một số tổn thất về thu nhập từ việc làm, nhưng tính trung bình, chỉ dừng ở quy mô nhỏ...25	
Việc chuyển dịch ra khỏi nông nghiệp gắn liền với động thái thu nhập và nghèo.....	26
Các xu hướng trong ngắn hạn và dài hạn sẽ tác động đến việc làm .....	29

<b>3. Nhìn về phía trước.....</b>	<b>32</b>
-----------------------------------	-----------

Với sự trở lại của tăng trưởng kinh tế, thu nhập và tỷ lệ nghèo đang được cải thiện.....	32
Chính sách cho Chặng đường kế tiếp.....	34
Xác định và giải quyết các cú sốc .....	35
Cần hiện đại hóa hệ thống an sinh xã hội để phòng ngừa những cú sốc.....	36
Chính sách tài khóa nghịch chu kỳ .....	37
Việc làm tốt hơn và ổn định hơn .....	38

<b>Phụ lục A. Các đô thị – Phần 1 .....</b>	<b>39</b>
---	-----------

<b>Phụ lục B. Chi tiêu hộ gia đình .....</b>	<b>43</b>
--	-----------

<b>PHẦN 2. Nghèo và phát triển bao trùm ở các khu vực thành thị và thành phố .....</b>	<b>46</b>
--	-----------

<b>1. Đô thị hóa có vai trò quan trọng đối với Chặng đường kế tiếp .....</b>	<b>48</b>
--	-----------

Trong khi dân số thành thị chính thức của Việt Nam đang tăng lên, tỷ lệ người sống trong môi trường đô thị hóa có thể lớn hơn.....	49
--	----



Phần lớn dân số thành thị và tốc độ tăng trưởng đô thị của Việt Nam tập trung ở 5 thành phố trực thuộc Trung ương .....	51
<b>2. Đô thị hóa tình trạng nghèo .....</b>	<b>56</b>
Trong những điều kiện nhất định, tỷ lệ nghèo thành thị có thể tăng cao hơn tỷ lệ nghèo nông thôn .....	57
Mặc dù tỷ lệ nghèo thành thị thấp hơn nhiều so với tỷ lệ nghèo nông thôn nhưng những tỷ lệ này có thể thay đổi theo cách đo lường hoặc phân loại khác nhau.....	58
<b>3. Nghiên cứu điển hình: Lập bản đồ không gian bao trùm tại Thành phố Hồ Chí Minh .....</b>	<b>59</b>
Phân tích cấp thành phố rất quan trọng để hiểu được độ chênh lệch về mức độ đô thị hóa và nghèo.....	59
Các chỉ số ở cấp độ khảo sát làm ẩn đi sự khác biệt ở một thành phố đông dân .....	60
Một khung phân tích thành phố đơn giản .....	65
Trên khắp TP.HCM, khoảng cách đến các tiện ích ở khu vực ngoại vi thành phố kém hơn.....	69
Có rất nhiều khu nhà ở quá đông đúc và chất lượng thấp ở TP.HCM .....	69
Nhiều khu vực ở TP.HCM có nguy cơ ngập lụt .....	71
Một chỉ số tổng hợp minh họa sự khác nhau về tình trạng nghèo và mức độ thiếu hụt .....	72
<b>4. Chính sách thông tin dữ liệu ở khu vực thành thị .....</b>	<b>76</b>
Dữ liệu tốt hơn để phân tích ở cấp thành phố.....	76
Chính sách bao trùm cho các nhóm dễ bị tổn thương ở các khu vực thành thị và thành phố.....	78
Khả năng phục hồi trong bối cảnh biến đổi khí hậu .....	79
Quy hoạch đô thị .....	79
<b>Phụ lục C. Các đô thị – Phần 2.....</b>	<b>80</b>
<b>Tài liệu tham khảo .....</b>	<b>81</b>

## Danh mục hộp

Hộp 1.A. Các chỉ số theo dõi của Ngân hàng Thế giới.....	20
Hộp 1.B. Động thái thu nhập hộ gia đình .....	29
Hộp 2.A. Phân loại thành thị và nông thôn ở Việt Nam.....	52
Hộp 2.B. Phân loại theo phương pháp DB và DOU.....	54
Hộp 2.C. Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất Việt Nam, có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa và các đặc điểm.....	62
Hộp 2.D. Dữ liệu.....	67
Hộp 2.E. Người nhập cư tới các thành phố.....	74

## Danh mục hình

Hình O.1. Những thay đổi gần đây về tình trạng nghèo ở Việt Nam – 3 giai đoạn.....	1
Hình O.2. Đường cong về tỷ lệ tăng trưởng chi tiêu hộ gia đình .....	2
Hình O.3. Xu hướng và dự báo nghèo.....	3
Hình O.4. Tỷ lệ người nghèo và dân số thành thị .....	4
Hình O.5. Tỷ lệ dân số thành thị ở Việt Nam năm 2022, theo các cách phân loại khác nhau .....	4
Hình O.6. Các nhóm phân loại theo mức độ đô thị hóa có mức độ nghèo khác nhau.....	5
Hình 1. Những thay đổi gần đây về tình trạng nghèo ở Việt Nam – theo 3 giai đoạn .....	10
Hình 2. Giảm nghèo mạnh và gắn chặt với tăng trưởng kinh tế.....	11
Hình 3. Bất bình đẳng ở ĐA-TBD, một câu chuyện đa dạng .....	12

Hình 4. Xu hướng nghèo ở Việt Nam 30 năm 1992-2022.....	13
Hình 5. Nếu hộ gia đình bị dừng mất thu nhập từ ngày hôm nay, hộ gia đình có tiền tiết kiệm đủ xoay sở được cho chi tiêu của hộ trong bao lâu?.....	13
Hình 6. Đường cong tỷ lệ tăng trưởng, chi tiêu hộ gia đình.....	13
Hình 7. Tỷ lệ nghèo theo khu vực thành thị và nông thôn, 2010-2022 .....	14
Hình 8. Các hộ gia đình có thể xoay sở chi tiêu trong bao lâu nếu thu nhập của họ bị dừng mất ngày hôm nay, theo nhóm 40% hộ có thu nhập thấp nhất và 60% hộ có thu nhập cao nhất .....	15
Hình 9. Phân bố dân cư theo tầng lớp kinh tế .....	15
Hình 10. Tỷ lệ nghèo theo vùng, 2010-2022 .....	16
Hình 11. Nhóm DTTS có mức tăng nghèo tuyệt đối và tương đối cao hơn so với nhóm Kinh .....	17
Hình 12. Khoảng cách thu nhập trung bình so với chuẩn nghèo .....	18
Hình 13. Khoảng cách thịnh vượng, 2010-2022 .....	18
Hình 14. Thay đổi tuyệt đối trong chi tiêu hộ gia đình.....	19
Hình 15. Xu hướng bất bình đẳng .....	19
Hình 16. Phân tách thành phần của những thay đổi về bất bình đẳng.....	19
Hình 17. Đường cong tỷ lệ tăng trưởng, tổng thu nhập hộ gia đình.....	22
Hình 18. Xu hướng thu nhập hộ gia đình theo nguồn thu nhập, 2010-2022.....	23
Hình 19. Phân tách nghèo theo chuẩn UMIC (6,85 USD/ngày theo PPP 2017) giai đoạn 2020-2022, theo nguồn thu nhập .....	24
Hình 20. Những thay đổi trong thu nhập của lao động hộ gia đình, phân tách theo biên độ chuyên sâu và biên độ mở rộng.....	25
Hình 21. Hỗ trợ của tư nhân và hỗ trợ chính sách của nhà nước tăng lên, nhưng không đủ để bù đắp sụt giảm về thu nhập từ việc làm .....	25
Hình 22. Xu hướng tăng trưởng và nghèo gần thời kỳ đại dịch ở một số quốc gia ĐA-TBD .....	26
Hình 23. Theo thời gian, nhiều hộ gia đình chỉ nhận được thu nhập từ việc làm được trả công.....	26
Hình 24. Phân bố hộ gia đình, theo đa dạng hóa thu nhập từ việc làm và khu vực, 2022.....	27
Hình 26. Tỷ lệ nghèo LMIC và UMIC, theo nguồn thu nhập hộ gia đình, 2010-2022 .....	27
Hình 25. Tỷ lệ hộ tham gia nông nghiệp ngày càng giảm .....	27
Hình 27. Thu nhập trung bình, theo ngành và theo vùng, 2016-2022 .....	28
Hình 28. Xu hướng việc làm ở các hộ có việc làm trả công theo nhóm nghề.....	29
Hình 29. Tỷ lệ việc làm, theo đoàn hệ và năm.....	29
Hình 30. Tỷ trọng thu nhập hộ gia đình theo nguồn thu nhập và thập phân vị, 2022.....	30
Hình 31. Thu nhập hộ gia đình hàng năm theo nguồn thu nhập và thập phân vị, 2022.....	30
Hình 32. Xu hướng thu nhập ròng hàng năm của hộ gia đình, theo vùng.....	31
Hình 33. Mức tăng thu nhập hộ gia đình từ năm 2010 đến năm 2022, theo vùng.....	31
Hình 34. Thu nhập hộ gia đình hàng năm, theo mức độ đa dạng hóa thu nhập từ việc làm .....	31
Hình 35. Phân bố hộ gia đình theo mức độ đa dạng hóa thu nhập từ việc làm .....	31
Hình 36. Thu nhập từ việc làm đang có sự phục hồi nhưng vẫn thấp hơn so với xu hướng trước COVID .....	33
Hình 38. Xu hướng và dự báo nghèo.....	33
Hình 37. Xu hướng quốc gia về quy mô lực lượng lao động .....	33
Hình 39. Xu hướng thu nhập hộ gia đình theo vùng.....	39
Hình 40. Thu nhập hộ gia đình hàng năm trong khu vực vào năm 2010 và 2022.....	40
Hình 41. Phân tách thu nhập hàng tháng của hộ gia đình từ sản xuất nông nghiệp .....	41
Hình 42. Phân tách thu nhập hàng tháng của hộ gia đình từ tiền công.....	42
Hình 43. Chi tiêu lương thực thực phẩm, 2020 và 2022t .....	44
Hình 44. Mối quan hệ giữa đô thị hóa, GDP và nghèo .....	48
Hình 45. Dân số thành thị Việt Nam thấp so với trong khu vực .....	49

Hình 46. Dân số theo phân loại thành thị-nông thôn.....	50
Hình 47. Tỷ lệ dân số thành thị ở Việt Nam năm 2022, theo các phân loại khác nhau.....	50
Hình 48. Xu hướng dân số tại các thành phố lớn ở Việt Nam.....	51
Hình 49. Phân bố mức tăng dân số theo địa điểm (%).....	51
Hình 50. Phân tách sự thay đổi dân số, 2009-2019.....	52
Hình 51. Minh họa các địa bàn hành chính cấp1-3.....	53
Hình 52. Phân bố dân cư thành thị và nông thôn theo các phân loại khác nhau.....	56
Hình 53. Tỷ lệ dân số thành thị và tỷ lệ người nghèo thành thị ngày càng tăng.....	57
Hình 54. Minh họa về nghèo theo phân loại thành thị hoặc nông thôn.....	58
Hình 55. Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo UMIC theo phân loại đô thị, Việt Nam 2016.....	59
Hình 56. Tỷ lệ nghèo theo các phân loại đô thị hóa.....	59
Hình 57. Đặc điểm dân số theo các phân loại khác nhau về đô thị hóa.....	60
Hình 58. Tài sản hộ gia đình.....	61
Hình 59. Phân bố về trình độ học vấn theo không gian.....	62
Hình 60. Thay đổi quy mô dân số rỗng từ năm 2009 đến năm 2019, theo quận/huyện.....	63
Hình 61. 24 đơn vị hành chính cấp huyện của TP.HCM.....	64
Hình 62. Các quận/huyện của TP.HCM, phân nhóm và biểu thị trên bản đồ.....	64
Hình 63. Phân bố dân cư của TP.HCM sử dụng ô lưới.....	64
Hình 64. Dân số thấp nhất ở vùng lõi thành phố, 2019.....	64
Hình 65. Các quận/huyện của TP.HCM khác nhau về dân số và mật độ, 2019.....	65
Hình 66. Khung phân tích.....	65
Hình 67. Bản đồ chỉ số giàu có dựa trên tài sản trung vị, theo quận/huyện và ở cấp độ lưới.....	66
Hình 68. Quy mô dân cư theo khoảng cách tiếp cận các tiện ích.....	69
Hình 69. Khoảng cách trung bình theo nhóm ngũ phân vị dựa trên chỉ số giàu có.....	69
Hình 70. Đặc điểm nhà ở.....	70
Hình 71. Chất lượng nhà ở.....	70
Hình 72. Phân bố dân cư ở các địa bàn có nguy cơ ngập lụt.....	71
Hình 73. Số lượng thiếu hụt trung bình, theo ô lưới.....	73
Hình 74. Số lượng các chiều thiếu hụt, theo quận/huyện.....	74
Hình 75. Tỷ lệ dân số nhập cư gần đây.....	74
Hình 76. Dân số nhập cư ở TP.HCM (nghìn người).....	75
Hình 77. Tỷ lệ dân số nhập cư ở TP.HCM (%).....	75
Hình 78. Mức độ thiếu hụt của người nhập cư và không thuộc nhóm nhập cư.....	76
Hình 79. Dân số có nguy cơ ngập lụt với các trận lũ tần suất 10 năm và 100 năm một lần, phân theo quận/huyện..	80

## Danh mục bảng

Bảng 1. Chuẩn nghèo toàn cầu tính theo PPP và đồng Việt Nam.....	21
Bảng 2. Tóm tắt các định nghĩa về tầng lớp kinh tế.....	22
Bảng 3. Chỉ tiêu hộ gia đình, 2020 và 2022.....	43
Bảng 4. Chỉ tiêu chăm sóc y tế trung bình.....	44
Bảng 5. Tiêu chí xác định khu vực thành thị - phường, thị trấn, và khu vực nông thôn - xã.....	53
Bảng 6. Sự khác biệt của các khu đô thị.....	55
Bảng 7. Các chỉ số được lựa chọn cho TP. HCM.....	67
Bảng 7. Các chỉ số được lựa chọn cho TP. HCM.....	68
Bảng 8. Ngưỡng thiếu hụt cho các chỉ số được chọn.....	72
Bảng 9. Khuyến nghị giảm nghèo thành thị.....	77

## Các từ viết tắt

API	Giao diện có thể lập trình
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động Thương binh và Xã hội
CHN	Trung Quốc
COVID-19	Bệnh do vi-rút corona 2019
DB	Phương pháp bảng vẽ
DOU	Mức độ đô thị hóa
DTTS	Đồng bào dân tộc thiểu số
ĐA-TBD	Đông Á và Thái Bình Dương
ĐTLĐVL	Điều tra Lao động và Việc làm
FIES	Khảo sát Thu nhập và Chi tiêu Gia đình
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
HCI	Chỉ số Vốn Nhân lực
HGD	Hộ gia đình
IDN	In-đô-nê-xi-a
ILSSA	Viện khoa học Lao động và Xã hội
IPL	Đường chuẩn nghèo quốc tế
KSMHGD	Khảo sát mức sống hộ gia đình
LMIC	Quốc gia có thu nhập trung bình thấp
MTPTBV	Mục tiêu phát triển bền vững
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NGO	Tổ chức phi chính phủ
Nhóm NHTG	Nhóm Ngân hàng Thế giới
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OSM	Bản đồ đường sá mở
OWID	Thế giới của Chúng ta trong dữ liệu (Our World in Data)
PHL	Phi-líp-pin
PIP	Nền tảng dữ liệu Nghèo và bất bình đẳng
PL	Chuẩn nghèo
PPP	Ngang giá sức mua
SUSENAS	Khảo sát Kinh tế-xã hội Quốc gia
TCTK	Tổng cục Thống kê Việt Nam
TP. HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
THA	Thái Lan
UBDT	Ủy ban Dân tộc
UMIC	Quốc gia có mức thu nhập trung bình cao
VHLKHXHVN	Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam
VNM	Việt Nam
BHXH	Bảo hiểm xã hội Việt Nam
WDI	Các chỉ số phát triển thế giới

## Lời cảm ơn

Báo cáo cập nhật tình trạng nghèo định kỳ 2 năm/lần là ấn phẩm của nhóm Nghèo và Công bằng Việt Nam của Ngân hàng Thế giới. Báo cáo này được thực hiện bởi TS. Judy Yang (chuyên gia kinh tế cao cấp), với sự hỗ trợ và đóng góp của TS. Matthew Wai-Poi (chuyên gia kinh tế trưởng) và TS. Laura Takeuchi Rodriguez (chuyên gia kinh tế).

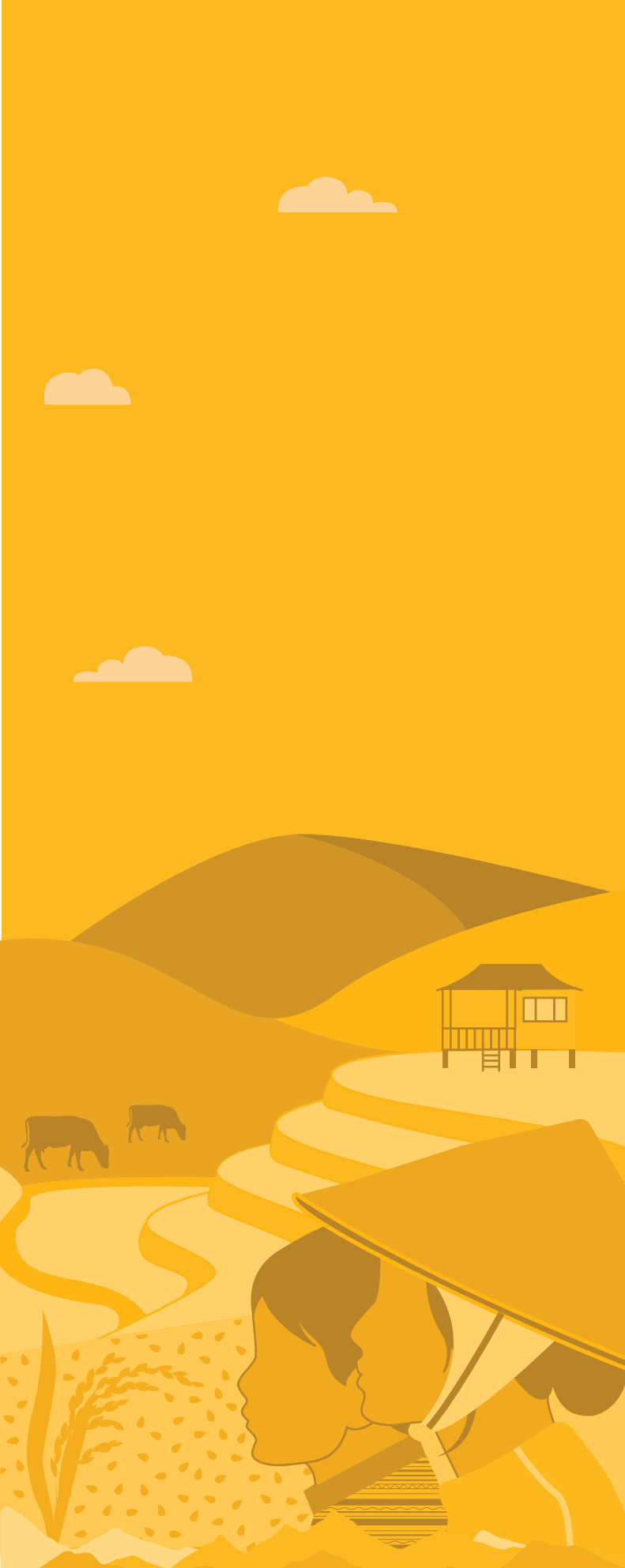
Các cơ quan và chuyên gia sau đây đã đóng góp ý kiến có giá trị cho Phần 1 của báo cáo:

- Việc tính toán tổng mức chi tiêu hộ gia đình trong thước đo nghèo toàn cầu của Ngân hàng Thế giới được thực hiện với sự hợp tác và hỗ trợ kỹ thuật của Vụ Kinh tế Xã hội và Môi trường, Tổng cục Thống kê Việt Nam.
- Balasubramanyam Pattath (chuyên gia tư vấn) thực hiện phân tích các cú sốc do đại dịch COVID-19 tại khu vực thành thị bằng cách sử dụng khảo sát hộ gia đình về đại dịch COVID-19 của Ngân hàng Thế giới.
- Một bài kiểm tra độ nhạy của hệ thống an sinh xã hội thích ứng ở địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh trong đại dịch COVID-19 được thực hiện bởi: Nguyễn Thị Nga (chuyên gia an sinh xã hội), Kenichi Chavez (chuyên gia kinh tế cấp cao), Nguyễn Bảo Hà (Viện Khoa học Lao động và Xã hội, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội).

Các cơ quan và chuyên gia sau đây đã đóng góp ý kiến quý báu cho Phần 2:

- Các mô hình đô thị của Việt Nam được cung cấp bởi TS. Shohei Nakamura (chuyên gia kinh tế).
- Thông tin về phân loại hành chính đô thị ở Việt Nam được thực hiện bởi TS. Nguyễn Thị Thu Phương (Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam).
- Phân tích ngập lụt ở Thành phố Hồ Chí Minh được thực hiện bởi Garrett Benz (chuyên gia tư vấn, Chương trình Chống chịu Thành phố của Ngân hàng Thế giới). Nhận xét về các báo cáo đầu vào cho phân tích này được nhận từ Ross Eisenberg (chuyên gia quản lý rủi ro thiên tai, Trưởng nhóm đặc nhiệm của Chương trình Chống chịu Thành phố), Steven Rubinyi (chuyên gia quản lý rủi ro thiên tai cấp cao) và Calvin Kwon (Tổ chức phi lợi nhuận và toàn cầu, ESRI).
- Phân tích không gian bổ sung của Thành phố Hồ Chí Minh được thực hiện bởi Luis Andres Herskovic (Phó Giáo sư tại Trường Quản trị thuộc Đại học Adolfo Ibáñez, Chile).
- Thông tin về trải nghiệm của người di cư ở khu vực thành thị được lấy từ báo cáo được giám sát bởi David Baringo (chuyên gia phát triển xã hội cấp cao) và Nguyễn Tam Giang (chuyên gia phát triển xã hội cấp cao): “Người dân tộc thiểu số di cư ở các thành phố lớn của Việt Nam: Những thách thức trong quá trình hội nhập 2022-2023”.

Simon Drought cung cấp dịch vụ biên tập. Đoàn Hà thiết kế in ấn phẩm. Bản báo cáo bằng tiếng Anh được dịch ra tiếng Việt và hiệu đính bởi TS Nguyễn Thị Thu Phương (Viện Kinh tế Việt Nam) và bà Nguyễn Thị Quyên.



# TỔNG QUAN

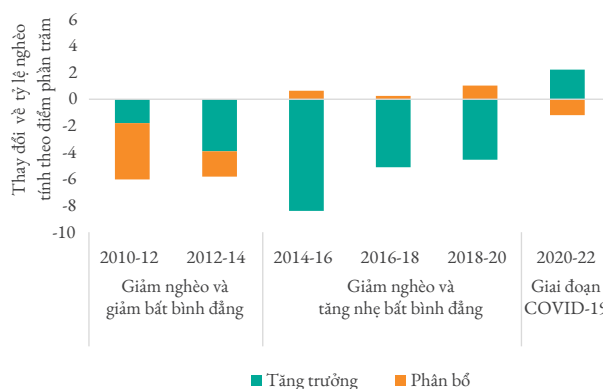
## Phần 1. Cập nhật tình trạng nghèo và bình đẳng<sup>1</sup>

**Diễn biến nghèo và bình đẳng gần đây ở Việt Nam có thể được chia thành 3 giai đoạn riêng biệt (Hình O.1).** Thứ nhất, vào đầu thập kỷ này, Việt Nam đã đạt được tốc độ giảm nghèo nhanh chóng, và kèm theo đó là mức độ bất bình đẳng cũng giảm đi. Từ năm 2010-2014, cả tình trạng nghèo và bất bình đẳng đều giảm do có sự chuyển dịch lớn về lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp chế biến, chế tạo và dịch vụ. Hầu hết các công việc phi nông nghiệp này vẫn chỉ là công việc có trình độ tay nghề thấp và lao động nông nghiệp có thể dễ dàng chuyển sang những công việc mới này. Tiếp theo, đó là giai đoạn giảm nghèo nhưng đi kèm với tình trạng bất bình đẳng tăng nhẹ trong giai đoạn 2014-2020. Trong giai đoạn này, quá trình chuyển đổi cơ cấu vẫn tiếp tục diễn ra; tiền công phi nông nghiệp tăng nhanh nhưng mức tăng thu nhập từ nông nghiệp lại không theo kịp và thậm chí còn giảm trong thời gian gần đây. Cuối cùng, vào năm 2022, sau những tác động tiêu cực kéo dài liên quan đến đại dịch COVID-19, mức tăng trưởng chi tiêu hộ gia đình giảm so với năm 2020 và tăng trưởng thu nhập chậm lại. Diễn biến trong giai đoạn ngắn và có tính chất đặc thù từ năm 2020 đến năm 2022 là trọng tâm phân tích trong Phần 1 của báo cáo này<sup>2</sup>.

**Một thập kỷ giảm nghèo thành công đã bị chứng lại do đại dịch COVID-19<sup>3</sup>.** Ở Việt Nam, tỷ lệ nghèo đã giảm vào năm 2020 ở giai đoạn bắt đầu của cuộc khủng hoảng y tế,

nhưng trong giai đoạn 2021-2022 đã xuất hiện nhiều tác động tiêu cực hơn tới công cuộc giảm nghèo. Sự đình trệ trong công cuộc giảm nghèo năm 2022 có liên quan đến những đợt bùng phát dịch COVID-19 ở giai đoạn sau và các biện pháp phong tỏa nghiêm ngặt, cũng như việc các hộ gia đình áp dụng các cơ chế ứng phó trong giai đoạn đầu của đại dịch. Đến mùa xuân năm 2021, Việt Nam mới có sự gia tăng đột biến số ca nhiễm COVID-19 và các biện pháp phong tỏa đã được áp dụng cho đến mùa thu. Đến năm 2022, Việt Nam được xếp hạng là quốc gia có số ca nhiễm tích lũy trên một triệu người cao

**Hình O.1. Những thay đổi gần đây về tình trạng nghèo ở Việt Nam – 3 giai đoạn**



*Ghi chú:* Theo chuẩn nghèo của nhóm quốc gia thu nhập trung bình cao (6,85 USD/ngày, tính theo ngang giá sức mua (PPP) năm 2017)

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới (NHTG) sử dụng Khảo sát Mức sống Hộ gia đình (KSMHGD).

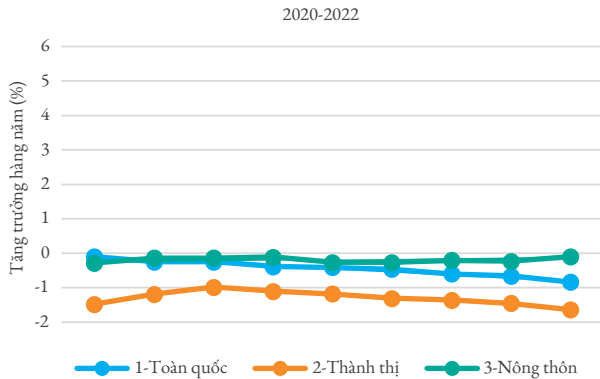
<sup>1</sup> Diễn biến nghèo và bình đẳng được thảo luận trong báo cáo này dựa trên các chỉ số do Ngân hàng Thế giới (NHTG) tính toán để theo dõi tình trạng nghèo toàn cầu (xem Phụ lục B). NHTG nghiên cứu các chỉ số phúc lợi ở Việt Nam dựa trên mức chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình, được điều chỉnh theo ngang giá sức mua (PPP) quốc tế năm 2017. Chỉ số nghèo chính thức của Việt Nam thì khác, là chỉ số nghèo đa chiều bao gồm 12 chiều phi tiền tệ và một chiều về tiền tệ dựa trên thu nhập (không phải chi tiêu). Việc tính toán chỉ số nghèo đa chiều được thực hiện bởi Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK).

<sup>2</sup> Xem NHTG (2022b) để nắm được nội dung thảo luận về xu hướng nghèo và bình đẳng trong giai đoạn 2010-2020.

<sup>3</sup> Xem NHTM (2021) để biết thông tin về trải nghiệm của các hộ gia đình trong thời kỳ đại dịch COVID-19 tại Việt Nam.



**Hình O.2. Đường cong về tỷ lệ tăng trưởng chi tiêu hộ gia đình**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMESHGD

thứ hai trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) (theo dữ liệu quốc tế của Thế giới của Chúng ta trong dữ liệu - Our World in Data (OWID)). Khả năng ứng phó của các hộ gia đình, việc trông cậy vào mạng lưới gia đình và bạn bè để được hỗ trợ, việc sử dụng tiền tiết kiệm và điều hoà chi tiêu cũng làm chậm lại diễn biến theo xu hướng tiêu cực về tình trạng nghèo.

**Chi tiêu hộ gia đình, thước đo phúc lợi được sử dụng trong báo cáo này để đo lường và theo dõi nghèo toàn cầu, đã giảm dần từ năm 2020 đến năm 2022 tại Việt Nam (Hình O.2).** Đáng chú ý, các hộ gia đình chi tiêu ít hơn cho việc ăn uống ngoài gia đình, các mặt hàng thực phẩm không thiết yếu như kem và các mặt hàng phi thực phẩm như quần áo. Với việc tránh không gian công cộng, số hộ gia đình tiêu dùng thực phẩm được trồng tại nhà tăng lên. Chi tiêu cho giáo dục và y tế cũng giảm do trường học giảm giờ hoạt động và người dân tránh tới bệnh viện cũng như tránh các dịch vụ chăm sóc sức khỏe tự chọn. Tuy nhiên, các chi phí như điện nước vẫn tăng, đặc biệt là xăng dầu. Thu nhập và hoạt động kinh tế giảm trong giai đoạn này cũng được thể hiện ở mức tăng trưởng tiền gửi, hàng hóa và dịch vụ bán lẻ thấp hơn vào năm 2021 và hầu hết năm 2022. Hành vi của hộ gia đình trong và sau khủng hoảng thường bao gồm chi tiêu dè dặt hơn và bắt đầu tích lũy lại tiền tiết kiệm. Mức giảm chi tiêu lớn hơn so với mức giảm thu nhập cho thấy cả tác động của việc giảm thu nhập và tiết kiệm phòng rủi ro ở Việt Nam.

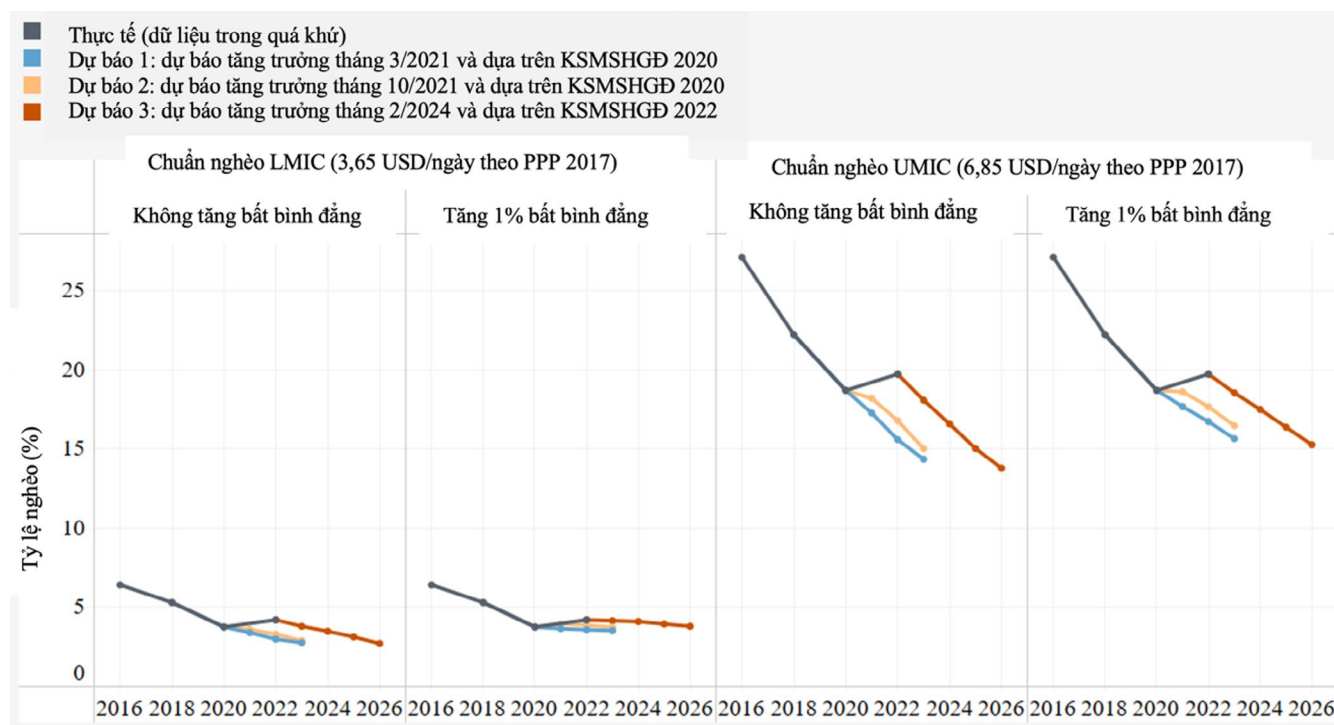
**Toàn bộ các hộ gia đình dọc theo dải phân bố chi tiêu đều cảm nhận được một số tác động nhất định.** Từ năm 2020 đến năm 2022, tỷ trọng tầng lớp trung lưu ở khu vực nông

thôn không thay đổi, trong khi ở khu vực thành thị mức giảm rõ rệt hơn (từ 52% giảm xuống còn 43%). Tuy nhiên, người nghèo vẫn bị ảnh hưởng vì họ dễ bị tổn thương ngay kể cả trước những cú sốc nhỏ. Đối với các hộ gia đình đã ở dưới chuẩn nghèo, điều kiện sống của họ trở nên tồi tệ hơn nhưng có thể lại không được phản ánh nếu chỉ dựa trên tính toán theo tỷ lệ nghèo. Khoảng cách nghèo, cho thấy mức độ sâu sắc của tình trạng nghèo, cũng tăng nhẹ vào năm 2022. Khi đại dịch COVID-19 bùng phát, đã có những lo ngại về tình trạng bất bình đẳng ngày càng gia tăng. Tuy nhiên, do tính chất của đại dịch, chi tiêu hộ gia đình ở thành thị giảm tương đối nhiều hơn so với ở nông thôn và hệ số Gini giảm nhẹ.

**Hiểu được biến động thu nhập là chìa khóa để hiểu về diễn biến nghèo trong thời kỳ đại dịch.** Trong thập kỷ trước đại dịch COVID-19, thu nhập hộ gia đình tăng mạnh ở mức khoảng 6-7% mỗi năm trên toàn bộ dải phân bố, trước khi chững lại trong giai đoạn từ năm 2020 đến năm 2022. Hơn 90% thu nhập hộ gia đình ở Việt Nam đến từ ba nguồn: tiền công, thu nhập sản xuất nông nghiệp và thu nhập sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Trong giai đoạn 2020-2022, cả ba nguồn thu nhập từ việc làm đều bị tác động tiêu cực kể cả về quy mô và mức độ, có nghĩa là tỷ lệ hộ gia đình nhận được thu nhập giảm đi hoặc thu nhập kiếm được bị giảm đi. Đồng thời, thu nhập từ tiền gửi và/hoặc trợ giúp xã hội không tăng đủ để bù đắp cho sự sụt giảm của các nguồn thu nhập khác trong giai đoạn này.

**Sau đại dịch COVID, nền kinh tế đã tăng trưởng trở lại nhưng các chỉ số về tình trạng nghèo và việc làm không đạt được như dự báo và kỳ vọng từ trước COVID.** Các dự báo về tình trạng nghèo sau COVID cho thấy những tiến bộ mới, nhưng tỷ lệ nghèo vẫn cao hơn so với dự báo được đưa ra trước đại dịch. Các dự báo về tình trạng nghèo được đưa ra khi bắt đầu xảy ra đại dịch COVID-19 đã dự đoán rằng tiến bộ giảm nghèo sẽ chững lại năm 2021, và tốc độ giảm nghèo sẽ chậm lại kể từ năm 2022 trở đi. Tỷ lệ nghèo thực tế vào năm 2022 cao hơn so với dự đoán trước đó. Các chỉ số về thu nhập từ việc làm vào năm 2023 có sự phục hồi về mức trước COVID, nhưng vẫn thấp hơn mức dự kiến trong giả định không có COVID (Hình O.3). Trong giai đoạn trước COVID từ 2015 đến 2019, thu nhập từ việc làm tăng gần 10% mỗi năm. Sau một thời gian ngắn có sự suy giảm vào năm 2020 và 2021, thu nhập từ việc làm một lần nữa tăng lên, nhưng ở mức thấp hơn so với mức dự đoán với giả định rằng mức tăng trưởng thu nhập trước COVID được duy trì.



**Hình O.3. Xu hướng và dự báo nghèo**

*Ghi chú:* Tỷ lệ nghèo thực tế được tính với dữ liệu hai năm một lần và dự báo tỷ lệ nghèo hàng năm. Các dự báo tỷ lệ nghèo được tính bắt đầu từ 2021 dựa trên dự báo tăng trưởng tháng 3 và tháng 10 năm 2021. Các dự báo tỷ lệ nghèo được tính bắt đầu từ 2023 dựa trên dự báo tăng trưởng tháng 2 năm 2024. Dự báo tỷ lệ nghèo dựa trên các phương pháp được mô tả trong Lakner, Mahler, Negre và Prydz (2020).

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Ngay cả khi quá trình phục hồi đang diễn ra, kinh nghiệm trong thời kỳ diễn ra đại dịch vẫn hữu ích để đưa ra những khuyến nghị về tầm quan trọng, tính kịp thời và tính hỗ trợ của các chính sách thúc đẩy và đảm bảo an sinh xã hội.** Chặng đường phát triển kế tiếp là hành trình hướng tới mức sống của nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Đối với xã hội như Việt Nam, điều này có nghĩa là tạo ra nhiều cơ hội kinh tế hơn để xây dựng tầng lớp trung lưu vững mạnh, đồng thời mở rộng hỗ trợ cho các hộ gia đình có thu nhập thấp và dễ bị tổn thương về kinh tế. Bài học từ giai đoạn đặc thù từ 2020 đến 2022 đòi hỏi phải đẩy mạnh và tăng tính kịp thời của các chính sách thúc đẩy và bảo vệ an sinh xã hội. Khả năng xảy ra nhiều cú sốc hơn trong tương lai đòi hỏi phải có sự đầu tư mạnh và hệ thống an sinh xã hội hiệu quả. Cơ cấu dân số đang thay đổi trong bối cảnh già hoá và đô thị hoá, ngày càng có nhiều hộ gia đình sống ở khu vực thành thị, cũng đòi hỏi phải cập nhật các chiến lược để giải quyết tình trạng dễ bị tổn thương. Khi Việt Nam tiếp tục loại bỏ các yếu tố cơ cấu liên quan đến tình trạng nghèo cùng cực, sự thịnh vượng trong tương lai sẽ gắn kết chặt chẽ hơn với sự phát triển kinh tế và tạo việc làm tốt.

Sự chuyển đổi cơ cấu lực lượng lao động từ nông nghiệp sang các khu vực công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ là kênh chính để các hộ gia đình chuyển dịch kinh tế theo hướng đi lên. Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi chưa hoàn tất. Hơn nữa, tính dễ bị tổn thương của một số công việc nhất định đã được bộc lộ rõ trong thời kỳ đại dịch, đặc biệt là những công việc phi chính thức và những công việc ở khu vực thành thị. Trong trung và dài hạn, mặc dù tăng trưởng đã quay trở lại nhưng các nhà hoạch định chính sách vẫn nên tiếp tục theo dõi sự phát triển của hộ gia đình. Triển vọng kinh tế toàn cầu và khu vực vào năm 2024 cũng không mấy sáng sủa. Khi các hộ gia đình hồi phục, điều quan trọng là phải theo dõi quá trình phục hồi để xác định nhóm nào chịu tác động tiêu cực với vết sẹo lâu dài hơn so với các nhóm khác. Đặc biệt, có ba nhóm và điều kiện cần theo dõi chặt chẽ: (1) những người vốn đã nghèo và nếu họ trở nên nghèo hơn, (2) những người bấp bênh về kinh tế lại tái nghèo, và (3) những người an toàn về kinh tế có thể trở nên bấp bênh.

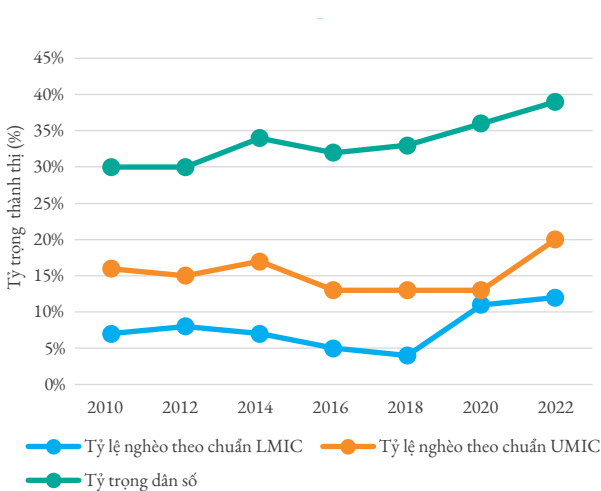
## Phần 2. Nghèo và phát triển bao trùm ở các khu vực thành thị và thành phố

Kinh nghiệm của Việt Nam trong thời kỳ đại dịch đã cho thấy rõ những thách thức và sự cần thiết phải tăng cường tập trung vào điều kiện xã hội ở các khu vực thành thị và thành phố. Do dân số dày đặc và không gian công cộng chung, cuộc khủng hoảng sức khỏe lan rộng nhanh hơn và các đợt phong tỏa trở nên nghiêm trọng hơn ở các khu vực thành thị. Những xáo trộn đứt gãy ở các thành phố đã dẫn đến những tác động kinh tế tổng hợp tiêu cực lớn hơn, vì nơi đó tập trung những trung tâm thương mại và trung tâm hoạt động kinh tế. Ngoài ra, các loại cú sốc khác như thảm họa môi trường và ngập lụt có thể dẫn đến thiệt hại lớn hơn ở các khu vực thành thị nơi có nhiều tòa nhà và cơ sở hạ tầng hơn. Khái niệm “đô thị hóa tình trạng nghèo” lại dấy lên sau COVID. Từ năm 2010 đến năm 2022, dân số thành thị ở Việt Nam đã tăng từ 30 lên gần 40% (Hình O.4). Đồng thời, tỷ lệ người nghèo (theo chuẩn nghèo của NHTG) sống ở khu vực thành thị cũng tăng lên. Như đã thảo luận trong Phần 1, những tác động bất lợi lớn hơn ở các khu vực thành thị xảy ra gần đây trong giai đoạn 2020-2022, liên quan đến

những cú sốc mạnh hơn và những sự xáo trộn, gián đoạn về kinh tế mà người dân phải trải qua trong đại dịch.

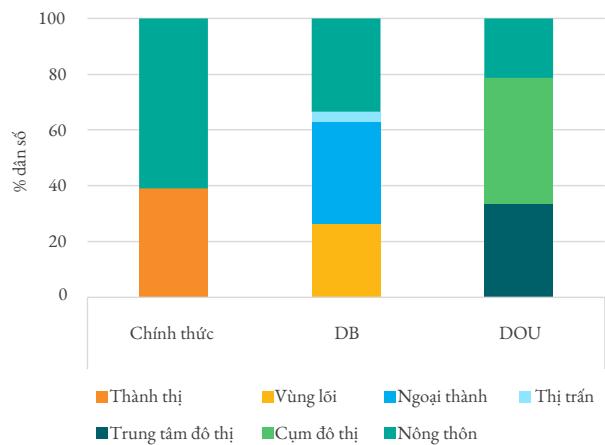
Một số thách thức phát triển ở các khu vực thành thị có tính cấp bách hơn ở khu vực nông thôn. Ví dụ, điều kiện nhà ở đông đúc, chi phí sinh hoạt cao hơn, giao thông tắc nghẽn, thiếu khả năng dịch chuyển và tiếp cận việc làm hoặc ô nhiễm không khí có nhiều khả năng là rủi ro và thách thức đối với người dân ở khu vực thành thị hơn là khu vực nông thôn. Phần lớn sự tăng trưởng đô thị ở các nước đang phát triển được gọi là “phát triển lan rộng theo mô hình bánh kẹp”<sup>4</sup>, với mật độ thấp. Các thành phố ở các nước đang phát triển có xu hướng mở rộng theo chiều ngang và phẳng, nhưng việc tăng cường phát triển nhiều tầng cao theo chiều dọc là điều cần thiết để đảm bảo sự tập trung về không gian và làm cho các thành phố hiện đại có năng suất cao hơn. Ở Việt Nam, quá trình đô thị hóa nhanh chóng đã dẫn đến sự phát triển tràn lan, làm giảm mức độ và tính hiệu quả có được từ sự tập trung về không gian, năng suất lao động thấp hơn và tình trạng tắc nghẽn giao thông gia tăng ở các thành phố lớn<sup>5</sup>. Tỷ lệ nghèo thành thị cao hơn có thể xảy ra khi tình trạng đông đúc hoặc ùn tắc gây tác động tiêu cực lớn hơn lợi ích có được từ mật độ và sự tập trung về không gian.

Hình O.4. Tỷ lệ người nghèo và dân số thành thị



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

Hình O.5. Tỷ lệ dân số thành thị ở Việt Nam năm 2022, theo các cách phân loại khác nhau



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD 2022 và áp dụng phương pháp Bảng vẽ (DB) và Mức độ đô thị hóa (DOU) từ Nakamura và cộng sự (2023)

<sup>4</sup> Sự phát triển “bánh kẹp” ở tầng thấp và hướng ngoại, trong khi sự phát triển kim tự tháp mở rộng ra bên ngoài nhưng cũng lấp đầy các điểm ở các trung tâm đô thị và đặc biệt là các tòa nhà cao tầng.

<sup>5</sup> Để xem xét các xu hướng đô thị hóa từ góc độ quy hoạch, hãy xem báo cáo NHTG 2020b “Đô thị hóa Việt Nam trước ngã rẽ” và Báo cáo Đánh giá đô thị hóa Việt Nam của NHTG 2011.

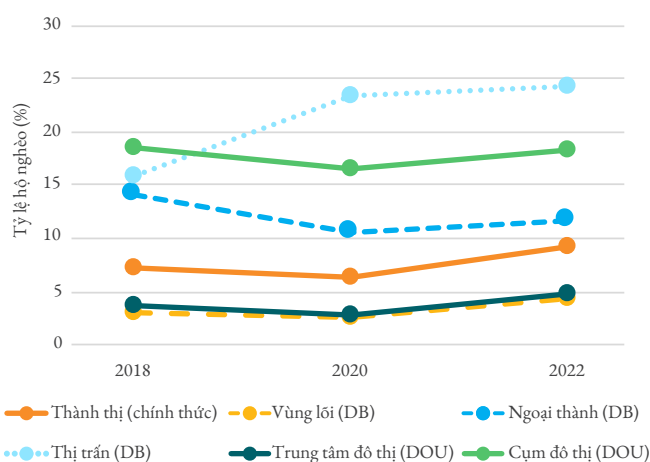
**Việt Nam đang đô thị hóa nhanh chóng và tỷ lệ dân số sống ở khu vực thành thị thậm chí còn cao hơn khi sử dụng các kỹ thuật đo lường khác nhau.** Vào năm 2022, tỷ lệ dân số thành thị là khoảng 39%, nhưng một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng dân số đô thị hóa có thể lớn hơn nhiều. Với sự sẵn có của hình ảnh vệ tinh, một khu đô thị có thể được phân loại nhất quán hơn theo đặc điểm cây xanh, diện tích xây dựng hoặc mật độ dân số. Ví dụ, bằng cách sử dụng phương pháp Mức độ đô thị hóa (DOU), tỷ lệ dân số thành thị được mô hình hóa ở mức cao tới 73% (Hình O.5). Tỷ lệ dân số thành thị sống ở trung tâm đô thị thấp hơn tỷ lệ đô thị hóa chính thức, cho thấy các vùng ngoại ô và ven thị trấn đang đô thị hóa nhanh chóng có thể vẫn được coi là nông thôn trong các phân loại chính thức. Trên toàn cầu, tình trạng đô thị hóa, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) và tình trạng nghèo có mối tương quan chặt chẽ. Tỷ lệ đô thị hóa cao hơn có tương quan với cả mức độ phát triển kinh tế cao hơn và tỷ lệ nghèo thấp hơn. Tỷ lệ đô thị hóa chính thức của Việt Nam được cho là ở mức thấp nếu xét tới GDP và mức nghèo của Việt Nam, nhưng tỷ lệ đô thị hóa cao hơn lại phù hợp hơn với mức trung bình toàn cầu.

**Tốc độ đô thị hóa là một yếu tố quan trọng cần cân nhắc khi định hướng chính sách trong bối cảnh Chặng đường kế tiếp<sup>6</sup>.** Nhờ vào các chính sách xã hội và giảm nghèo được thiết kế tốt, Việt Nam đã đạt được thành công lớn trong việc giải quyết tình trạng nghèo thông qua phát triển nông thôn và hướng tới đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) và miền núi. Đặc biệt, các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) đã khá thành công. Tuy nhiên, tỷ lệ ngày càng giảm dân số phụ thuộc vào sinh kế nông thôn và thu nhập từ sản xuất nông nghiệp, và tỷ lệ dân số ở khu vực thành thị ngày càng tăng. Khi ngày càng có nhiều người sống ở các khu vực thành thị và thành phố, đồng thời khi vùng nông thôn có mật độ dân số cao hơn, các điều kiện kinh tế và điều kiện sinh sống ở khu vực thành thị sẽ có vai trò lớn hơn trong việc giảm nghèo và phát triển kinh tế. Việc duy trì giảm nghèo sẽ đòi hỏi phải quản lý và cung cấp dịch vụ hiệu quả ở những khu vực có mật độ ngày càng tăng và đông đúc hơn.

**Các khu vực thành thị được nhìn nhận khái quát chung là giàu có hơn với tỷ lệ nghèo thấp, nhưng có mức độ nghèo khác nhau theo mức độ đô thị hóa.** Có nhiều mức

độ đô thị hóa khác nhau - từ các trung tâm đô thị hoặc khu vực lõi đến các vùng ngoại ô, cụm đô thị, thị trấn - có thể ẩn giấu sự không đồng nhất về điều kiện sống của các khu vực “thành thị” và làm ảnh hưởng tới quy mô, tính chất và các giải pháp giảm nghèo thành thị. Trong số các loại khu vực thành thị khác nhau, các trung tâm đô thị luôn có tỷ lệ nghèo thấp nhất. Tuy nhiên, tỷ lệ nghèo ngoài trung tâm đô thị còn cao hơn nhiều (Hình O.6). Ví dụ, theo phương pháp DOU và chuẩn nghèo nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC), tỉ lệ nghèo tại các cụm đô thị ở mức khoảng 18%, cao hơn tỷ lệ nghèo của trung tâm đô thị ở mức dưới 5% (Hình O.6). Ngoài ra, khoảng 70% dân số trung tâm đô thị tập trung ở vùng Đồng bằng sông Hồng, nơi có thủ đô Hà Nội, và vùng Đông Nam Bộ, nơi có đầu tàu kinh tế ở miền Nam là Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM). Hiểu được mức độ đô thị hóa là rất quan trọng, vì việc người dân sống ở thành thị hay nông thôn có ý nghĩa đối với các chính sách và chiến lược nếu những khu vực này phản ánh các mô hình phát triển khác biệt. Tuy nhiên, có sự khác biệt rõ ràng về mức sống giữa những người sống ở trung tâm thành phố và vùng ngoại ô hoặc thị trấn.

**Hình O.6. Các nhóm phân loại theo mức độ đô thị hóa có mức độ nghèo khác nhau**



*Ghi chú:* Theo chuẩn nghèo nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao của NHTG là 6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017, sử dụng phân loại năm 2018.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng cách phân loại của Nakamura và cộng sự (2023).

<sup>6</sup> Xem Báo cáo của NHTG (2022b) Đánh giá Nghèo và Công bằng tại Việt Nam – Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp, để tham khảo Khung đánh giá chặng đường cuối và chặng đường kế tiếp.

**Do sự khác biệt giữa các khu vực được cùng coi là “thành thị” và sự khác biệt trong cấu trúc phân cấp hành chính, việc phân tích ở cấp độ thành phố có thể là một định hướng quan trọng để nghiên cứu sinh kế đô thị.** Từ góc độ chính sách, việc phân tích mức sống theo các đô thị cấp thành phố thay vì khu vực thành thị nói chung có thể có giá trị. Việt Nam có 5 đô thị thuộc cấp thành phố trực thuộc Trung ương (Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng, Hà Nội và TP.HCM), chiếm khoảng 40% dân số thành thị vào năm 2019, theo số liệu chính thức. Nhiều chính sách được ban hành và nguồn lực được quản lý ở cấp thành phố. Vì vậy, trong một số trường hợp, phân tích cấp thành phố cũng sẽ hữu ích và thiết thực hơn phân tích về các khu vực thành thị trên toàn quốc để lập kế hoạch và ra quyết định chính sách. Khi thảo luận về lợi ích của việc phát triển đô thị tập trung, những thách thức đối với việc cung cấp dịch vụ hoặc phân bổ ngân sách, thì những thảo luận này cũng có ý nghĩa ở cấp thành phố.

**Sự khác biệt cơ bản giữa khu vực nông thôn và thành thị là mật độ dân số, nghĩa là cần có nhiều dữ liệu chi tiết hơn để phân tích đầy đủ các điều kiện sinh sống của hộ gia đình ở thành thị.** Phân tích chi tiết trong phạm vi thành phố thường khó khăn hơn do hạn chế về dữ liệu. Nhưng trong trường hợp khả thi, việc phân tích sẽ mang lại nhiều thông tin hơn về phân bố các điều kiện kinh tế xã hội. Một nghiên cứu trường hợp điển hình về phân tích không gian cấp thành phố của TP.HCM, đô thị lớn nhất của Việt Nam, đã được thực hiện để cung cấp thông tin đầu vào cho báo cáo này. Phân tích trong phạm vi thành phố cho thấy rằng sự tập trung mật độ nhà ở phi chính thức cũng tương tự như các khu vực tập trung nhiều người mới nhập cư gần đây và có nguy cơ ngập lụt trên diện rộng, cùng với các xu hướng khác. TP. HCM là một ví dụ điển hình về một đô thị đa dạng có cả khu vực nông thôn và thành thị ở các mức độ đô thị hoá khác nhau. Theo báo cáo chính thức, gần 80% dân số TP. HCM cư trú ở các quận nội thành, còn lại là ở các huyện nông thôn. Tuy nhiên, ngay cả ở các quận nội thành cũng có sự khác biệt về đặc điểm nhà ở, giáo dục và nhân khẩu học. Điều này đặc biệt đúng với các quận có quy mô lớn. Trong trường hợp của TP. HCM, một số quận có hơn nửa triệu dân mỗi quận. Với sự sẵn có của dữ liệu cấp thành phố, điều kiện sinh sống của hộ gia đình ở TP. HCM được mô tả chi tiết hơn.

**Việt Nam có mật độ dân số cao và để tiếp tục phát triển trở thành quốc gia có thu nhập cao thì chất lượng đô thị hóa quan trọng hơn mức độ đô thị hóa.** Lợi ích từ đô thị hóa có thể sẽ kém đi nếu các khu đô thị không được quy hoạch tốt, dịch vụ công không đủ đáp ứng cho dân số ngày càng tăng hoặc có sự bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận các dịch vụ và tiện ích. Trong khi các phân tích thường thảo luận về chỉ tiêu tổng hợp của khu vực thành thị và so sánh giữa thành thị và nông thôn, nhưng nhờ có nhiều dữ liệu sẵn có hơn, phân tích ở cấp độ giữa các thành phố là chìa khóa để đảm bảo rằng các thành phố đáng sống và hỗ trợ các chiến lược phát triển đô thị thành công. Để cung cấp thông tin tốt hơn về các chính sách xã hội đô thị cho Chặng đường kế tiếp, cần có dữ liệu chi tiết để thiết kế các chính sách có mục tiêu rõ ràng hơn thay vì các chính sách theo địa bàn mà bao gồm cả các lĩnh vực rộng lớn thường thấy ở khu vực nông thôn. Chính sách đô thị đòi hỏi độ chính xác cao hơn trong việc xác định quy hoạch giao thông, vị trí của trường học và bệnh viện cũng như phân bổ ngân sách.

**Việc duy trì các thành quả và cơ hội phát triển ở các khu vực thành thị là điều quan trọng cho Chặng đường kế tiếp của Việt Nam để tiến tới trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao và sau đó là thu nhập cao.** Trong thập kỷ qua, tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam mang tính bao trùm và sinh kế đã được cải thiện đáng kể và mang tính lũy tiến. Với những thành công đáng kể trong công cuộc giảm nghèo, chương trình nghị sự về nghèo và bình đẳng ở Việt Nam ngày nay không còn chỉ tập trung vào việc nâng cao mức sống tối thiểu và giải quyết tình trạng nghèo cùng cực, mà còn phải tập trung vào việc tạo ra những lộ trình phát triển kinh tế mới và bền vững cho người dân vốn nhiều khát vọng hơn. Các cơ hội kinh tế và phát triển ở khu vực thành thị là chìa khóa để duy trì sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên cho hàng triệu người đã thoát nghèo và hiện đang tìm cách để đạt được thành quả cao hơn nữa về kinh tế.



# PHẦN 1.

## Cập nhật tình trạng nghèo và bình đẳng<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Động thái nghèo và bình đẳng được thảo luận trong báo cáo này dựa trên các chỉ số nghèo và bình đẳng của NHTG để theo dõi nghèo toàn cầu, bao gồm Mục tiêu Phát triển Bền vững 1 (MTPTBV 1) (xem Phụ lục B). NHTG theo dõi phúc lợi hộ gia đình ở Việt Nam dựa trên mức chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình, được điều chỉnh theo PPP quốc tế năm 2017. Tỷ lệ nghèo chính thức của Việt Nam là chỉ số đa chiều bao gồm 12 thước đo phi tiền tệ và 1 thước đo tiền tệ dựa trên thu nhập (không dựa trên chi tiêu). Các xu hướng biến động được tính toán theo các thước đo của NHTG về nghèo và bình đẳng dựa trên chi tiêu sẽ có kết quả khác so với việc sử dụng các thước đo phi tiền tệ hoặc thước đo thu nhập. Việc đo lường phúc lợi hộ gia đình được thực hiện 02 năm một lần dựa trên dữ liệu chi tiêu trong KSMHGD (xem Phụ lục B để biết tóm tắt về phương pháp này).

Phần 1 thảo luận về diễn biến nghèo và bình đẳng trong giai đoạn ngắn hạn gần đây, 2020-2022, cũng như xu hướng dài hạn hơn. Trên toàn cầu, đại dịch COVID-19 đã dẫn đến tình trạng nghèo gia tăng chưa từng có. Tiến bộ của Việt Nam trong công cuộc giảm nghèo cũng bị ảnh hưởng. Mục 1 dưới đây sẽ thảo luận về những thay đổi về tỷ lệ nghèo và bất bình đẳng năm 2022. Biến động thu nhập là yếu tố then chốt dẫn tới diễn biến nghèo của hộ gia đình. Tiếp theo đó, Mục 2 sẽ bàn về các xu hướng biến động gần đây liên quan đến các nguồn thu nhập từ việc làm và thu nhập khác của hộ gia đình, cũng như vai trò của mỗi nguồn đối với những biến động về tình trạng nghèo. Cuối cùng, Mục 3 nêu bật những dự báo và triển vọng trong thời gian tới. Những diễn biến trong năm 2022 rất đặc biệt do tác động của cuộc khủng hoảng đại dịch chỉ tồn tại trong thời gian ngắn, nhờ vào sự phục hồi của nền kinh tế Việt Nam. Tuy nhiên, kinh nghiệm trải qua đại dịch mang lại những bài học quan trọng về cân đối ngân sách và tính kịp thời của các chính sách tài khoá và chính sách xã hội hỗ trợ các hộ gia đình trong ngắn hạn và dài hạn.

1. Diễn biến nghèo và bình đẳng
2. Những nguyên nhân và động thái đằng sau những thay đổi về nghèo
3. Nhìn về phía trước



# 1. Diễn biến nghèo và bình đẳng

## Một thập kỷ giảm nghèo thành công ở Việt Nam bị đình trệ do đại dịch COVID-19.

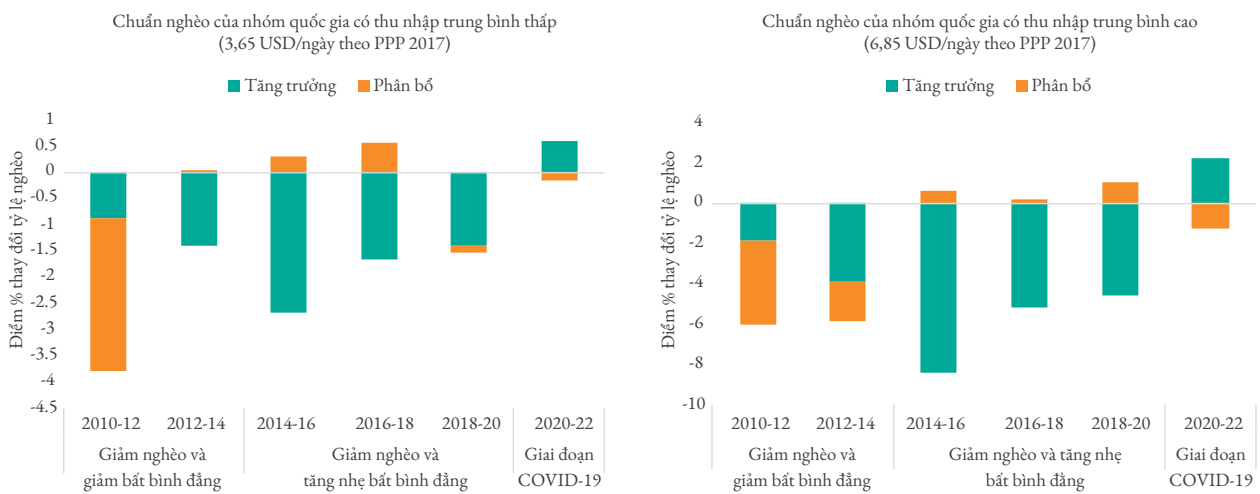
Các xu hướng giảm nghèo gần đây ở Việt Nam có thể được tóm tắt thành 3 giai đoạn riêng biệt, trong đó Phần 1 của báo cáo này tập trung vào giai đoạn đặc biệt thứ ba 2020-2022<sup>8</sup>. Những thay đổi tỷ lệ nghèo có thể được phân tách thành các thành phần khác nhau, trong đó Hình 1 minh họa những thay đổi tỷ lệ nghèo phân tách theo yếu tố tốc độ tăng và tái phân bố. Trong giai đoạn đầu tiên, vào đầu thập kỷ, cùng với thành tựu giảm nghèo nhanh chóng là tình trạng bất bình đẳng giảm. Trong giai đoạn 2010-2014, cả tình trạng nghèo và bất bình đẳng đều giảm nhờ sự chuyển dịch lớn lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ phi nông nghiệp. Hầu hết những việc làm phi nông nghiệp này đều có kỹ năng thấp và lao động nông nghiệp có thể dễ dàng chuyển sang những công việc mới này. Tiếp đó là một giai đoạn mà quá trình giảm nghèo tiếp tục diễn ra nhưng đi kèm với tình trạng bất bình đẳng gia tăng nhẹ trong giai đoạn 2014-2020. Trong giai đoạn thứ hai này, quá trình chuyển đổi cơ cấu vẫn tiếp tục diễn ra, nhưng trong khi tiền công phi nông nghiệp tăng nhanh thì

thu nhập từ nông nghiệp lại không theo kịp, và thậm chí thu nhập từ nông nghiệp gần đây lại giảm dần. Cuối cùng, vào năm 2022, sau những tác động bất lợi kéo dài liên quan đến COVID-19, quá trình giảm nghèo bị đình trệ do chi tiêu hộ gia đình giảm và tăng trưởng thu nhập giảm dần.

## Sự suy thoái liên quan đến đại dịch đã làm gián đoạn xu hướng dài hạn của nghèo và bình đẳng ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.

Ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (ĐA-TBD), nơi giảm nghèo có mối liên hệ chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế, sự suy giảm do đại dịch COVID-19 đã ảnh hưởng đến tốc độ giảm nghèo, kể cả ở Việt Nam (Hình 2A). Trong số các nền kinh tế đang phát triển lớn hơn trong khu vực, Việt Nam đạt thành tựu nổi bật trong lịch sử giảm nghèo, với tỷ lệ cao cả về giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, đại dịch là một cú sốc chưa từng có đối với nền kinh tế toàn cầu, làm cản trở sự phát triển của cả tiến trình giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế, và trong một số trường hợp, xu hướng thậm chí còn bị đảo ngược (NHTG, 2020a, 2021a, 2022a, 2023). Ở khu vực ĐA-TBD với tốc độ tăng trưởng cao, tình trạng nghèo gia tăng ở một số quốc gia hoặc tiến trình giảm nghèo chậm lại ở những quốc gia có tốc độ giảm nghèo cao trước đó (Hình 2B). Những thay đổi về tình trạng nghèo diễn ra nhiều hơn khi áp dụng các chuẩn nghèo cao hơn, vì COVID-19 có

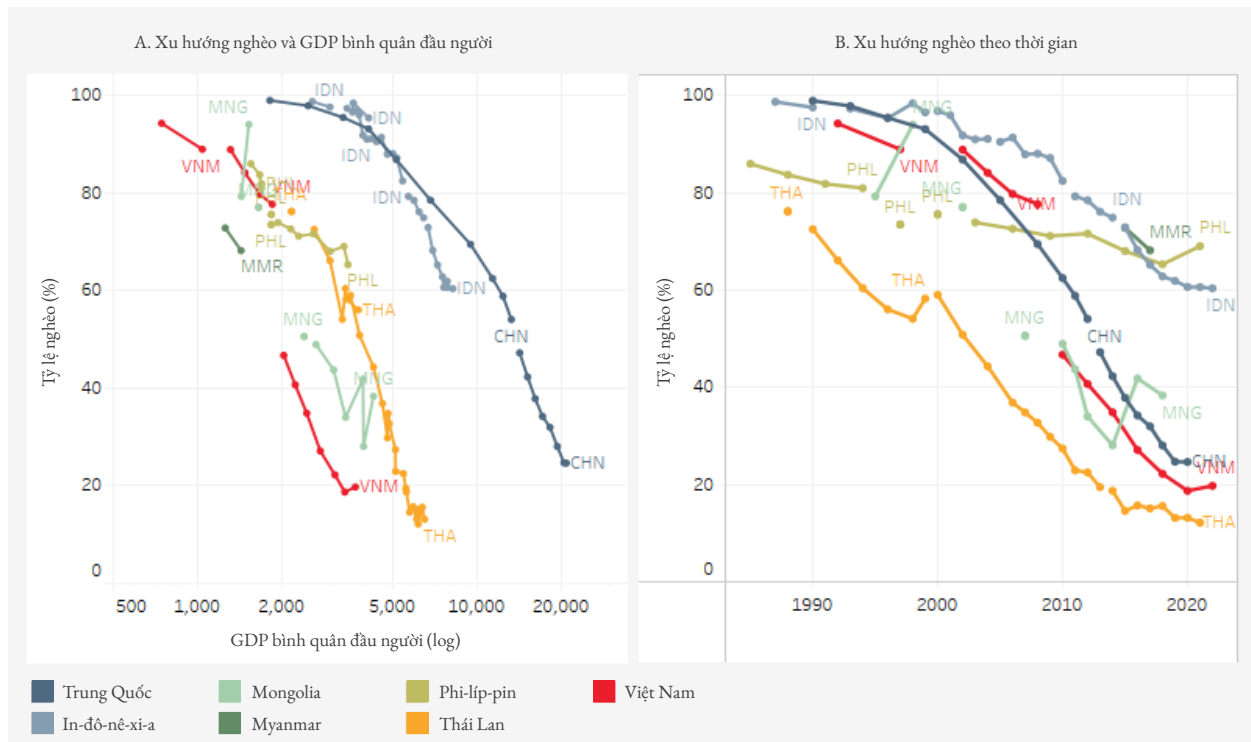
**Hình 1. Những thay đổi gần đây về tình trạng nghèo ở Việt Nam – theo 3 giai đoạn**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

<sup>8</sup> Xem NHTG (2022b) Đánh giá Nghèo và Công bằng tại Việt Nam – Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp, phần phân tích về động thái nghèo trong giai đoạn 2010-2020.



**Hình 2. Giảm nghèo mạnh và gắn chặt với tăng trưởng kinh tế**

*Ghi chú:* Áp dụng chuẩn nghèo đối với nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) của NHTG (6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017). Mức phúc lợi hộ gia đình được đo bằng chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình. Các điểm ngắt biểu thị những thay đổi trong phương pháp tính toán và không thể so sánh giữa các chuỗi dữ liệu. Mức độ sẵn có của dữ liệu giai đoạn 1985-2022 tùy từng quốc gia.

*Nguồn:* Nền tảng Dữ liệu Nghèo và Bất bình đẳng (PIP) của NHTG, Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI).

xu hướng tác động đến khu vực thành thị nhiều hơn khu vực nông thôn và các hộ gia đình trong nhóm phân bố trung bình và cao cảm thấy những tác động tiêu cực nhiều hơn ở mức tương đối. Ví dụ, dựa trên chuẩn nghèo của NHTG đối với nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC), ở mức 6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017, tiến trình giảm nghèo đã tạm ngưng trệ ở Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và Việt Nam.

**Tăng trưởng kinh tế có mối quan hệ ít nhất quán với bất bình đẳng hơn là với nghèo (Hình 3A).** Rất nhiều báo cáo đã nghiên cứu mối quan hệ giữa bất bình đẳng và tăng trưởng kinh tế, hầu hết đều có các kết quả khác biệt (NHTG, 2006). Hầu hết các nền kinh tế lớn ở ĐÀ-TBD không có hệ số Gini trên 0,4, đây là ngưỡng tình trạng bất bình đẳng cao được đưa ra bởi NHTG. Mặc dù bất bình đẳng tăng chậm ở Việt Nam trước đại dịch nhưng vẫn ở mức thấp so với các nền kinh tế ĐÀ-TBD lớn khác (Hình 3B). Khi bắt đầu xảy ra đại dịch COVID-19, đã

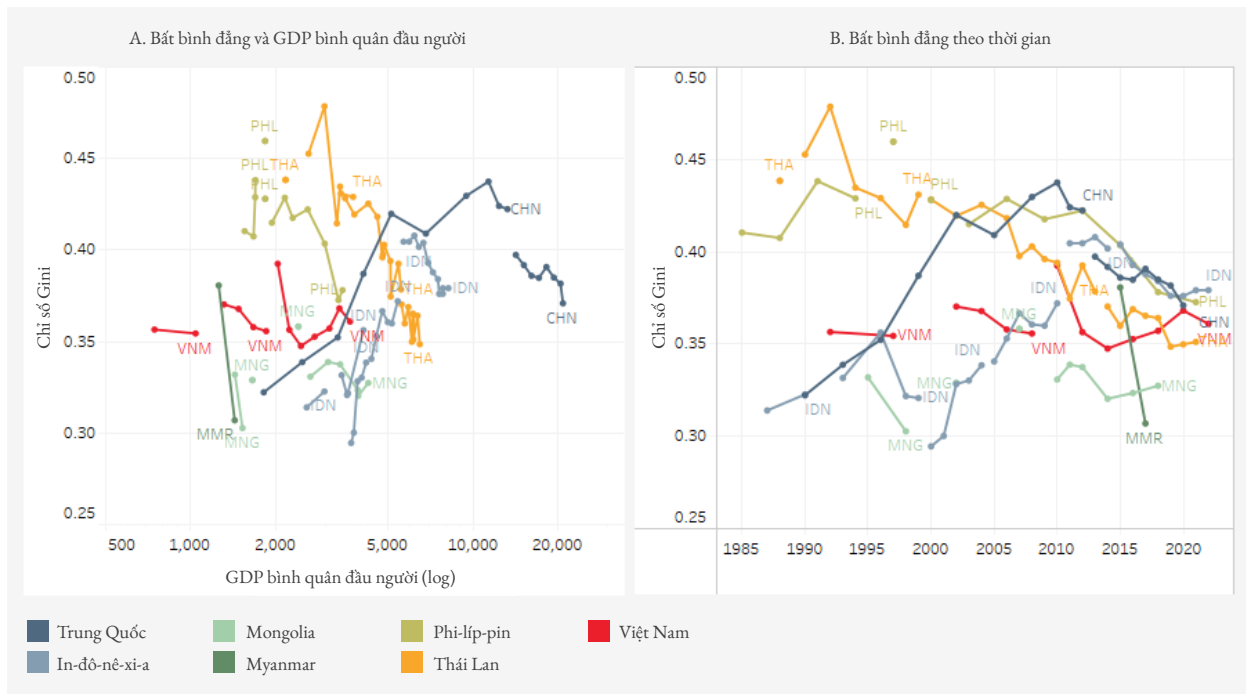
có những lo ngại về việc tình trạng bất bình đẳng gia tăng ở cả các chỉ số tiền tệ và phi tiền tệ (NHTG, 2021a). Tuy nhiên, vào năm 2022, mức độ bất bình đẳng được đo bằng mức chi tiêu hộ gia đình đã giảm từ 0,37 vào năm 2020 xuống 0,36 vào năm 2022. Bất bình đẳng suy giảm là do nhóm hộ ở mức thu nhập trung bình và cao hơn trong dải phân bố phúc lợi phải trải qua những tác động tiêu cực ở mức lớn hơn. Các khu vực thành thị chủ yếu bị ảnh hưởng bởi lệnh phong tỏa và các lĩnh vực thâm dụng xuất khẩu của Việt Nam cũng bị ảnh hưởng do tổng cầu trên toàn cầu giảm. So sánh thu nhập từ Quý 1 năm 2020 tới Quý 1 năm 2023, thu nhập ở khu vực nông thôn có mức tăng trưởng cao hơn so với thành thị.

## Năm 2022, tiến độ giảm nghèo bị đình trệ<sup>9</sup>

**Vào năm 2022, tiến độ giảm nghèo bị đình trệ theo thước đo nghèo dựa trên chi tiêu hộ gia đình.** Giảm nghèo giữa

<sup>9</sup> Để theo dõi nghèo toàn cầu, NHTG đo lường tình trạng nghèo của Việt Nam dựa trên mức chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình. Dữ liệu hộ gia đình vào năm 2022 có thể vẫn phản ánh một số trải nghiệm và chi tiêu còn sót lại vào năm 2021 do các câu hỏi hồi tưởng về chi tiêu hộ gia đình. Tuy nhiên, điều này không chỉ xảy ra trong năm khảo sát 2022 và áp dụng cho tất cả các năm khảo sát (xem Phụ lục B).

**Hình 3. Bất bình đẳng ở ĐA-TBD, một câu chuyện đa dạng**



*Ghi chú:* Phúc lợi được đo bằng chi tiêu của hộ gia đình. Các điểm gián đoạn cho thấy những thay đổi về phương pháp luận và tính không thể so sánh được trong chuỗi dữ liệu về nghèo. Chuỗi dữ liệu theo khu vực trải dài từ 1985-2022, mức độ sẵn có của dữ liệu thay đổi tùy theo quốc gia.

*Nguồn:* Nền tảng dữ liệu Nghèo và Bất bình đẳng (PIP) của NHTG, Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI).

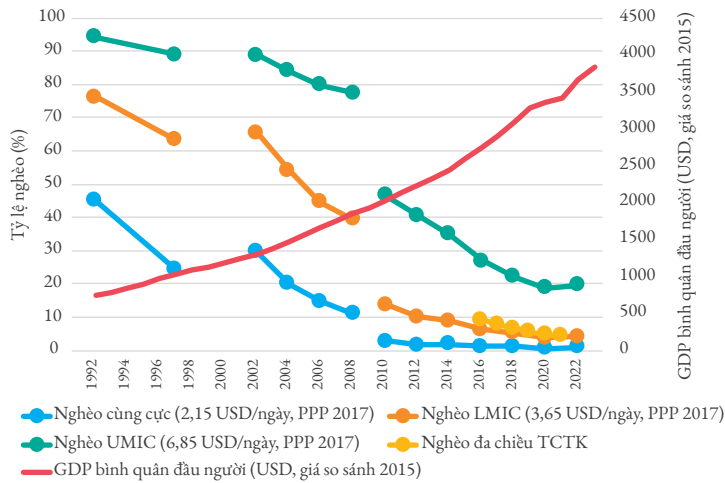
năm 2018 và 2020 có ý nghĩa thống kê, nhưng những thay đổi giữa năm 2020 và 2022 thì không có ý nghĩa thống kê. Khi áp dụng mức chuẩn nghèo cao hơn của nhóm quốc gia thu nhập trung bình cao (UMIC, 6,85 USD/ngày theo PPP 2017), có sự thay đổi tuyệt đối lớn hơn về tỷ lệ nghèo do tính chất của đại dịch và do đây cũng là đối tượng có nhiều khả năng bị ảnh hưởng tiêu cực hơn.

**Việc phong tỏa ở các khu vực thành thị và đóng cửa nhà máy trong làn sóng đại dịch COVID-19 đã tác động tiêu cực hơn đến các hộ gia đình ở nhóm thu nhập trung bình và cao hơn trong dải phân bố thu nhập.** Đợt phong tỏa nghiêm trọng nhất xảy ra ở trung tâm thương mại phía nam TP. HCM vào mùa thu năm 2021. Thu nhập từ tiền công của người lao động là nguồn tăng thu nhập chính của các hộ gia đình. Cuộc khủng hoảng y tế đã làm chậm tốc độ tăng trưởng của nguồn thu nhập này, đi kèm với việc tiếp tục giảm thu nhập từ sản xuất nông nghiệp của nhóm người nghèo và cận nghèo, dân số già đi và số tiền hỗ trợ để bù đắp cho sự sụt giảm thu nhập từ việc làm ở mức hạn chế, do đó quá trình giảm nghèo đo bằng thước đo chi tiêu của hộ gia đình, bị đình trệ.

**Các tác động tiêu cực xuất hiện trễ hơn vào năm 2022 là do những đợt bùng phát đại dịch COVID-19 xuất hiện muộn và do các đợt phong tỏa sau đó, cũng như việc các hộ gia đình áp dụng các cơ chế đối phó trong giai đoạn đầu của đại dịch<sup>10</sup>.** Trong khi các quốc gia khác đang hồi phục hoặc điều chỉnh để ứng phó các đợt bùng phát, thì Việt Nam phải trải qua đợt bùng phát đại dịch COVID-19 lớn nhất vào mùa xuân năm 2021. Đến cuối năm 2022, Việt Nam có số ca nhiễm lũy kế trên một triệu dân cao thứ hai trong khu vực ASEAN (theo OWID). Một lý do tiềm ẩn khác dẫn đến việc các tác động đến trẻ có thể liên quan đến độ trễ giữa điều kiện của hộ gia đình và các chu kỳ kinh tế do khả năng ứng phó và điều hòa chi tiêu của hộ gia đình trong những thời điểm khó khăn. Các xu hướng tiêu cực có thể không xuất hiện cho đến khi các chiến lược đối phó đã cạn kiệt dự trữ nguồn lực hoặc thu nhập giảm đáng kể. Mặc dù hầu hết các đợt phong tỏa xảy ra vào cuối năm 2021 và biên giới mở cửa trở lại vào tháng 3 năm 2022, nhưng đã có sự gia tăng về tỷ lệ hộ gia đình thành thị cho biết chỉ có tiền tiết kiệm đủ cho chi tiêu của hộ trong vòng chưa đầy một tháng vào mùa xuân năm 2022 so với cuối năm 2021 (Hình 5).

<sup>10</sup> Xem NHTG (2021a) về trải nghiệm của hộ gia đình trong thời kỳ đại dịch COVID-19 năm 2020 và 2021.

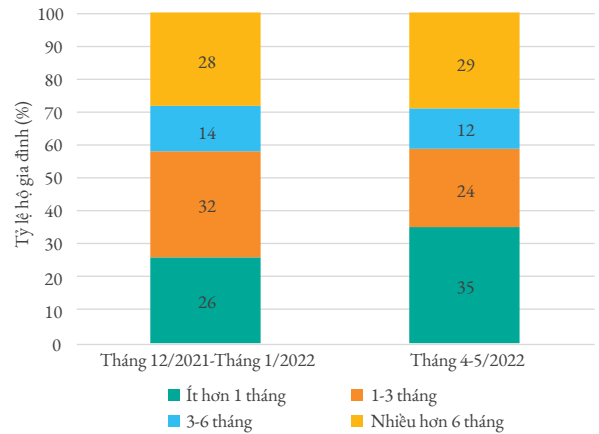
**Hình 4. Xu hướng nghèo ở Việt Nam 30 năm 1992-2022**



*Ghi chú:* Tỷ lệ nghèo của NHTG được đo bằng mức chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình. NHTG theo dõi tình trạng nghèo toàn cầu bằng cách sử dụng 3 chuẩn nghèo, phù hợp với nhiều quốc gia và bối cảnh khác nhau. Đầu tiên, chuẩn nghèo quốc tế của NHTG (2,15 USD/ngày theo PPP năm 2017) được sử dụng để theo dõi MTPTBV 1.1. Chuẩn nghèo của nhóm quốc gia có thu nhập trung bình thấp (3,65 USD/ngày theo PPP năm 2017) và chuẩn nghèo của nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao (6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017) được tính từ mức trung vị của chuẩn nghèo quốc gia từ các quốc gia thuộc các nhóm thu nhập này để phản ánh nhu cầu tối thiểu trong những bối cảnh đó (Jolliffe và Prydz 2016).

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG, WDI, PIP, TCTK.

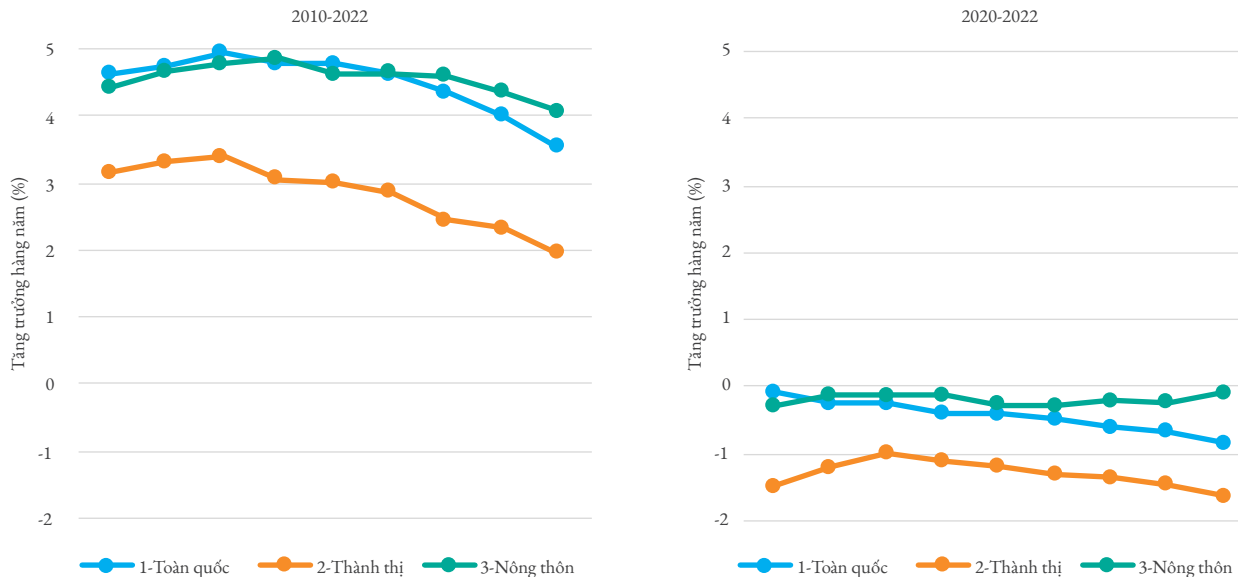
**Hình 5. Nếu hộ gia đình bị dừng mất thu nhập từ ngày hôm nay, hộ gia đình có tiền tiết kiệm đủ xoay sở được cho chi tiêu của hộ trong bao lâu?**



*Ghi chú:* Chỉ khảo sát hộ gia đình ở thành thị.

*Nguồn:* Khảo sát hộ gia đình qua điện thoại về COVID-19 của NHTG tại Việt Nam.

**Hình 6. Đường cong tỷ lệ tăng trưởng, chi tiêu hộ gia đình**



*Ghi chú:* Phúc lợi được đo bởi chi tiêu hộ gia đình bình quân đầu người theo PPP năm 2017.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

## Tác động của hộ gia đình rất đa dạng, trong đó khu vực thành thị bị ảnh hưởng tiêu cực nhiều hơn khu vực nông thôn

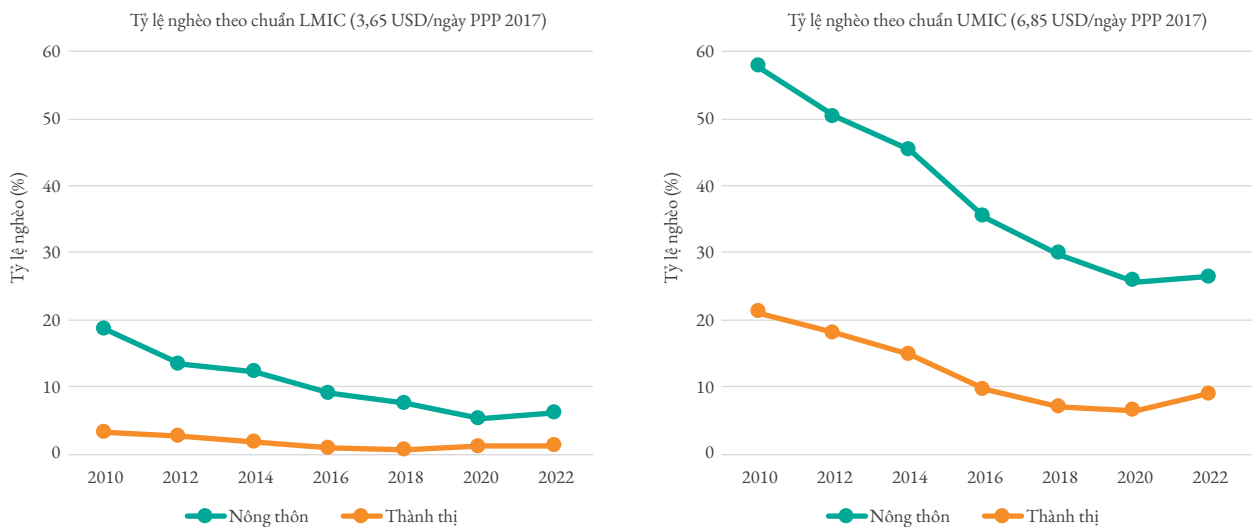
Do các loại cú sốc kinh tế xảy ra trong thời kỳ đại dịch và tính chất cục bộ của các tác động kinh tế, khu vực thành thị bị ảnh hưởng tiêu cực hơn khu vực nông thôn. Trong giai đoạn 2020-2022, các hộ gia đình có mức tăng trưởng chi tiêu thấp lịch sử so với thập kỷ trước (Hình 6). Trong toàn bộ dải phân bố, phúc lợi hộ gia đình, được đo bằng chỉ tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình, giảm mạnh hơn ở các hộ thành thị so với các hộ ở nông thôn. Trên toàn quốc, tăng trưởng chi tiêu trung bình là âm, với mức giảm mạnh hơn ở các nhóm thu nhập cao hơn so với các nhóm có thu nhập thấp hơn trong dải phân bố. Những biến động về tỷ lệ nghèo ở chuẩn nghèo nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) rõ rệt hơn so với chuẩn nghèo nhóm quốc gia có thu nhập trung bình thấp (LMIC), phản ánh rằng các tác động tiêu cực được cảm nhận nhiều hơn ở các nhóm có thu nhập trung bình và cao trong phân bố (Hình 7). Tỷ lệ người nghèo theo chuẩn nghèo nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao ở khu vực thành thị tăng lên 20% vào năm 2022, so với 13% vào năm 2020.

Ở khu vực thành thị, nhóm 40% hộ có thu nhập thấp nhất và DTTS có xu hướng báo cáo rằng họ có mức độ ổn định kinh tế thấp hơn so với các hộ khá giả. Khi số

ca nhiễm COVID-19 tăng lên mức kỷ lục vào năm 2021, các nhóm dễ bị tổn thương ở khu vực thành thị là những người gặp khó khăn nhất về thu nhập. Trong năm 2022, các nhóm dễ bị tổn thương ở khu vực thành thị có nhiều khả năng gặp phải cú sốc (một sự kiện tiêu cực làm giảm thu nhập của hộ gia đình), đồng thời có ít tiền tiết kiệm và lưới an sinh hơn so với các hộ khá giả. Ví dụ, vào tháng 4 năm 2022, 47% hộ thuộc nhóm 40% thu nhập thấp nhất ở khu vực thành thị cho biết rằng nếu thu nhập của họ bị dừng mất, họ sẽ chỉ có tiền tiết kiệm đủ để lo chi tiêu cho hộ gia đình trong vòng chưa đầy một tháng, so với 33% hộ thuộc nhóm 60% thu nhập cao nhất (Hình 8). Mức độ bất ổn kinh tế gia tăng từ tháng 12 năm 2021 đến tháng 4 đến tháng 5 năm 2022 ở mức như nhau đối với ở cả nhóm 40% người có thu nhập thấp nhất và nhóm 60 người có thu nhập cao nhất. Từ tháng 12 năm 2021 đến tháng 4 đến tháng 5 năm 2022, tỷ lệ các hộ có thể xoay sở được chi tiêu dưới một tháng đã tăng thêm 9 điểm phần trăm ở cả hai nhóm.

**Quy mô của tầng lớp trung lưu giảm vào năm 2022.** Quy mô của tầng lớp trung lưu giảm cả về dân số tuyệt đối cũng như tỷ trọng trong dân số (Hình 9). Tỷ trọng của tầng lớp trung lưu giảm ở cả khu vực nông thôn và thành thị, nhưng giảm nhiều hơn ở khu vực thành thị. Trong giai đoạn 2020 - 2022, tỷ trọng tầng lớp trung lưu ở nông thôn không thay đổi, trong khi ở thành thị tỷ lệ này giảm từ 52% năm 2020 xuống còn 43% vào năm 2022. Sự thay đổi

Hình 7. Tỷ lệ nghèo theo khu vực thành thị và nông thôn, 2010-2022



Ghi chú: Phúc lợi được đo bởi chỉ tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình theo PPP 2017.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

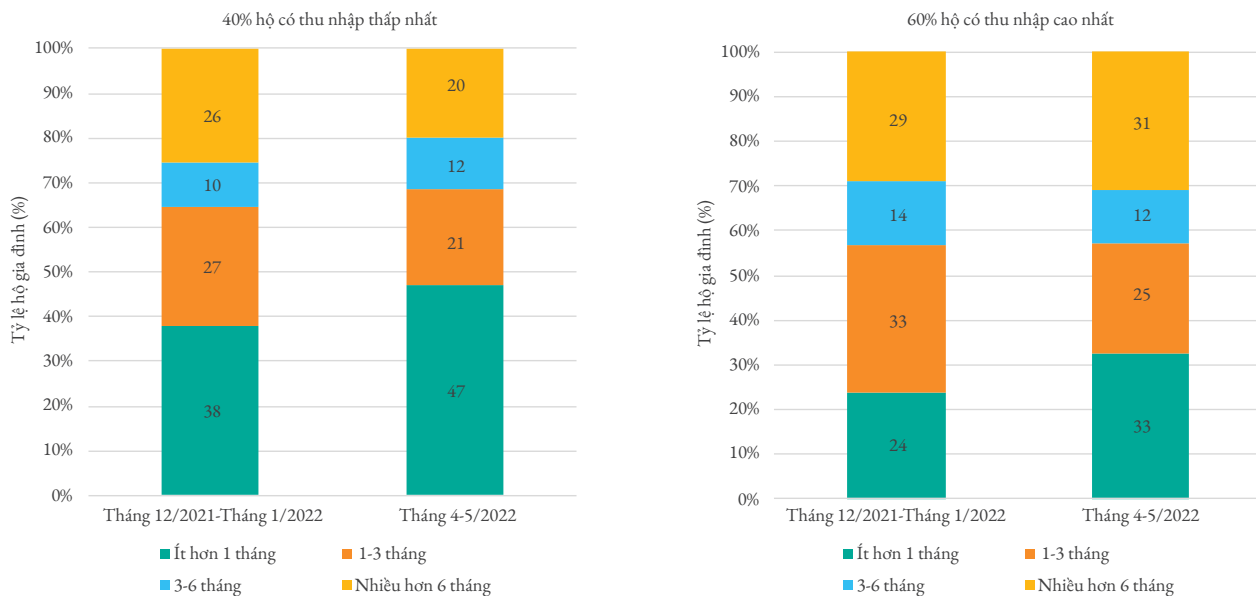
cơ cấu các tầng lớp kinh tế cũng khác nhau giữa các vùng. Tầng lớp trung lưu ở thành thị có mức giảm lớn nhất là khu vực Đông Nam Bộ, nơi có TP. HCM. Ở khu vực này, 65% cư dân thuộc tầng lớp trung lưu vào năm 2020, giảm xuống còn 53% vào năm 2022.

## Sự khác biệt rõ rệt về xu hướng nghèo giữa các vùng địa lý

Tỷ lệ nghèo vào năm 2022, dù tính theo chuẩn nghèo LMIC hay UMIC của NHTG, không thay đổi ở hầu hết

**các vùng (Hình 10).** TP.HCM, nằm ở vùng Đông Nam Bộ, đã trải qua các đợt phong tỏa nghiêm ngặt vào năm 2021 và sau đó đã được dỡ bỏ vào tháng 10/2021. Tác động còn lại của những phong tỏa này kéo dài đến năm 2022. Ở vùng Đông Nam Bộ, từ tháng 4 đến tháng 5 năm 2022, có tới 43% hộ gia đình thành thị cho biết rằng nếu họ bị ngừng mất thu nhập, số tiền tiết kiệm của họ sẽ chỉ còn chưa đầy một tháng (khảo sát hộ gia đình về COVID-19 của NHTG, Vòng 7). Nếu tính theo chuẩn nghèo UMIC (6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017), tỷ lệ nghèo ở vùng Đông Nam Bộ đã tăng từ 0,28% vào năm 2020 lên 1,06% vào năm 2022.

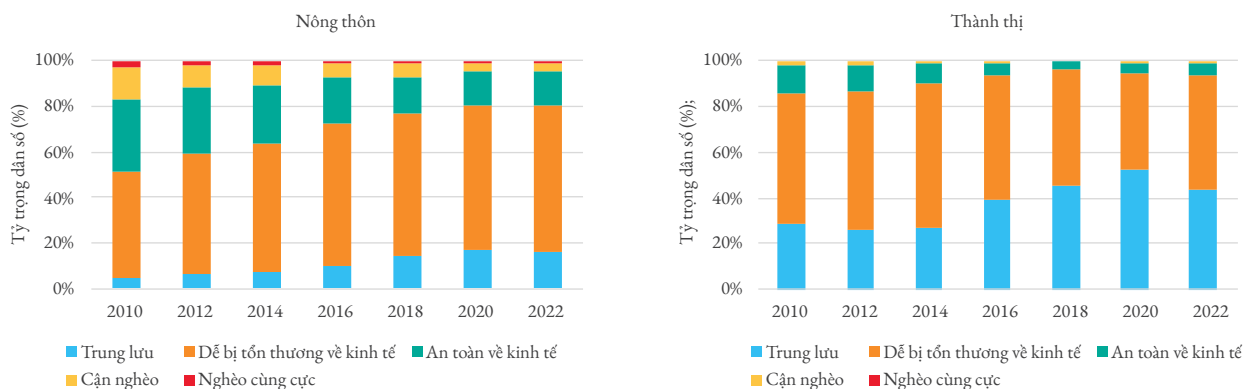
**Hình 8. Các hộ gia đình có thể xoay sở chi tiêu trong bao lâu nếu thu nhập của họ bị dừng mất ngày hôm nay, theo nhóm 40% hộ có thu nhập thấp nhất và 60% hộ có thu nhập cao nhất**



*Ghi chú:* Chỉ khảo sát hộ gia đình ở thành thị.

*Nguồn:* Khảo sát hộ gia đình theo dõi tác động COVID-19 của NHTG tại Việt Nam, Vòng 6 và Vòng 7

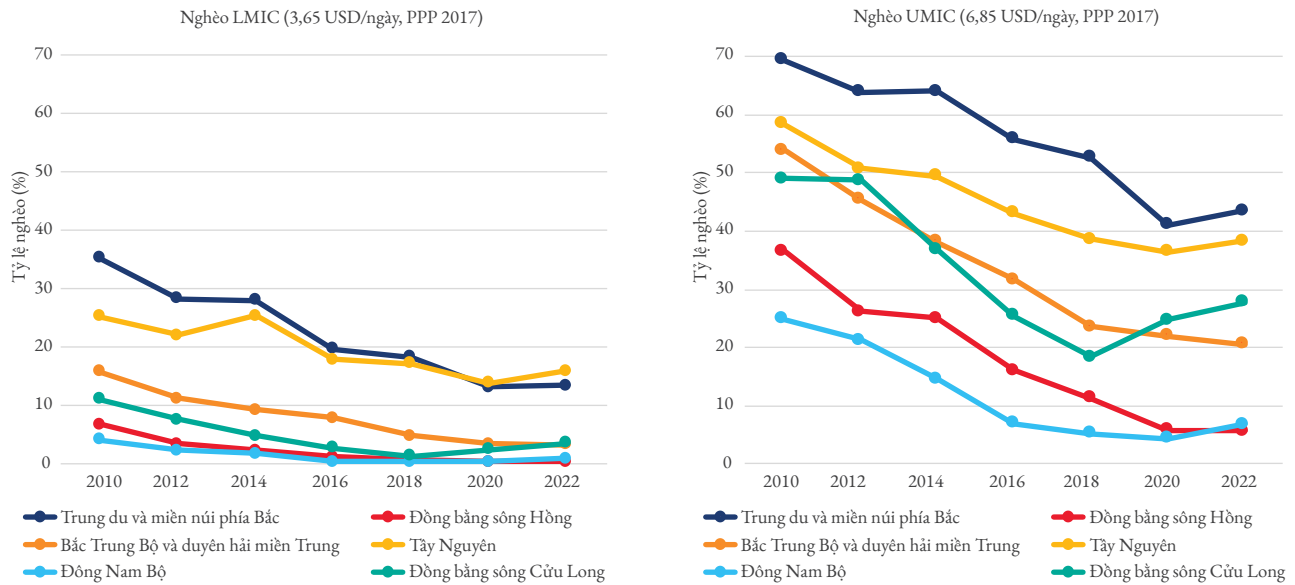
**Hình 9. Phân bố dân cư theo tầng lớp kinh tế**



*Ghi chú:* Xem Hộp 1.A để biết định nghĩa về tầng lớp kinh tế.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMESHGD

**Hình 10. Tỷ lệ nghèo theo vùng, 2010-2022**



Ghi chú: Phúc lợi được đo bởi chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình năm 2017 theo PPP.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

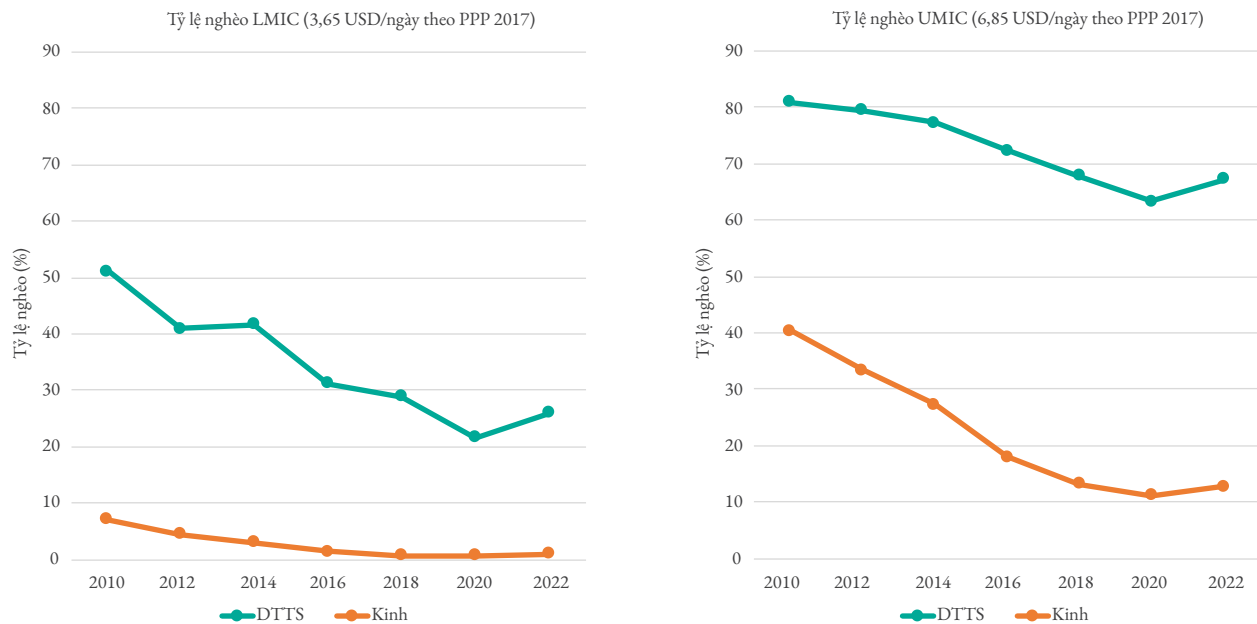
**Tỷ lệ nghèo gia tăng trong trung hạn ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long có ý nghĩa thống kê và có thể không chỉ do các yếu tố kinh tế liên quan đến COVID-19.** Tỷ lệ nghèo gia tăng từ năm 2018 đến năm 2022 – dựa trên chuẩn nghèo UMIC cao hơn của NHTG – có liên quan đến những thách thức dài hạn ở khu vực miền Nam này, còn được gọi là vựa lúa của Việt Nam. Sự đình trệ và đảo ngược trong xu hướng giảm nghèo giữa thập kỷ có liên quan đến việc thu nhập từ sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình giảm đi mà không được bù đắp bằng sự tăng trưởng của các nguồn thu nhập từ việc làm khác, đặc biệt là đối với các hộ gia đình ở nhóm trung bình trong dải phân bố. Năm 2020, đồng thời với tình trạng hạn hán nghiêm trọng, tỷ lệ nghèo theo vùng tăng, tuy rằng không có ý nghĩa thống kê. Năm 2022, tỷ lệ nghèo ở Đồng bằng sông Cửu Long tăng lần thứ hai. Trong khi tỷ lệ nghèo cũng tăng nhẹ vào năm 2022 ở một số vùng khác do các yếu tố liên quan đến đại dịch, thì sự gia tăng liên tục ở Đồng bằng sông Cửu Long có xu hướng do những thách thức dai dẳng liên quan đến biến đổi khí hậu và nông nghiệp, vốn nghiêm trọng hơn so với ở các vùng khác. Trong một vùng phụ thuộc vào nông nghiệp và thâm dụng lao động, những tác động của biến đổi khí hậu, lực lượng lao động già đi và tình trạng di cư đi khỏi vùng đang lên đến đỉnh điểm đã dẫn đến sự gia tăng đáng kể về tình trạng nghèo và tính dễ bị tổn thương, thu nhập từ sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình giảm và lực lượng lao động trong lĩnh vực nông nghiệp bị co lại. Mặc dù lực lượng lao động nông nghiệp đang giảm

trên khắp cả nước nhưng những tác động tiêu cực đó lại trở nên lớn hơn ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, do cả 2 yếu tố (1) tầm quan trọng của nông nghiệp lớn hơn và (2) các cơ hội phi nông nghiệp ở vùng này kém hơn tương đối so với các vùng khác ở Việt Nam.

## Những người dễ bị tổn thương có ít chiến lược đối phó hơn và phải trải qua những điều kiện tồi tệ hơn

**Đối với người nghèo, ngay cả những thay đổi nhỏ trong chi tiêu cũng có thể khiến họ lún sâu hơn vào tình trạng nghèo hoặc dẫn đến tình trạng chi tiêu và dinh dưỡng không đầy đủ.** Vì vậy, bất kỳ mức độ đảo ngược nào đang diễn ra đều đáng lo ngại. Những người dễ bị tổn thương vẫn bị ảnh hưởng trong đại dịch COVID-19, vì họ có thể dễ bị tổn thương ngay kể cả trước những cú sốc nhỏ, trong khi các hộ giàu hơn có cơ chế ứng phó tốt hơn. Đối với các hộ nghèo, các chiến lược chính để đối phó với những cú sốc tiêu cực và thu nhập thấp hơn trong cuộc khủng hoảng y tế bao gồm giảm chi tiêu lương thực và phi thực phẩm hoặc nhận hỗ trợ từ các tổ chức phi chính phủ (NGO) hoặc chính phủ. Sử dụng tiền tiết kiệm là cách thức ứng phó sẵn sàng hơn đối với các hộ gia đình giàu hơn. Là một cách thức nhằm điều hòa tiêu dùng, việc dựa vào tiết kiệm ít có khả năng xảy ra đối với các hộ nghèo có xu hướng thiếu tài sản, ít tiền tiết kiệm cũng như thiếu khả năng tiếp cận các kênh tiết kiệm và ngân hàng chính thức (NHTG, 2021a).



**Hình 11. Nhóm DTTS có mức tăng nghèo tuyệt đối và tương đối cao hơn so với nhóm Kinh**

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD.

Không chỉ có sự gia tăng về tình trạng nghèo theo thước đo tiền tệ mà còn xảy ra tình trạng bỏ lỡ cơ hội học tập và khả năng dịch chuyển kinh tế hộ gia đình trong dài hạn có thể bị ảnh hưởng do các hộ gia đình đầu tư ít hơn vào giáo dục hoặc kinh doanh gia đình (NHTG, 2021a và OECD, 2023).

**Ở ngưỡng nghèo cao hơn, khoảng cách về tỷ lệ nghèo giữa nhóm hộ dân tộc Kinh và DTTS ngày càng lớn.** Tỷ lệ dân số DTTS giảm nhẹ từ 16% năm 2010 xuống còn 13% vào năm 2022. Mặc dù tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS đã giảm mạnh trong thời gian dài nhưng vẫn cao hơn nhiều so với tỷ lệ nghèo của nhóm Kinh. Tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS luôn cao hơn có thể là do tỷ lệ tham gia nông nghiệp cao hơn, họ cư trú ở những vùng sâu vùng xa hơn, cũng như trình độ học vấn thấp hơn và khả năng đọc viết bằng tiếng Việt phổ thông kém hơn. Với chuẩn nghèo LMIC (3,65 USD/ngày theo PPP năm 2017), tỷ lệ nghèo của nhóm Kinh vẫn ở mức dưới 2% kể từ năm 2016, trong khi tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS vẫn ở mức cao trên 20%. Với chuẩn nghèo UMIC, tỷ lệ nghèo của nhóm Kinh tăng - nhưng tăng ít hơn so với tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS tăng gần 4 điểm phần trăm (Hình 11).

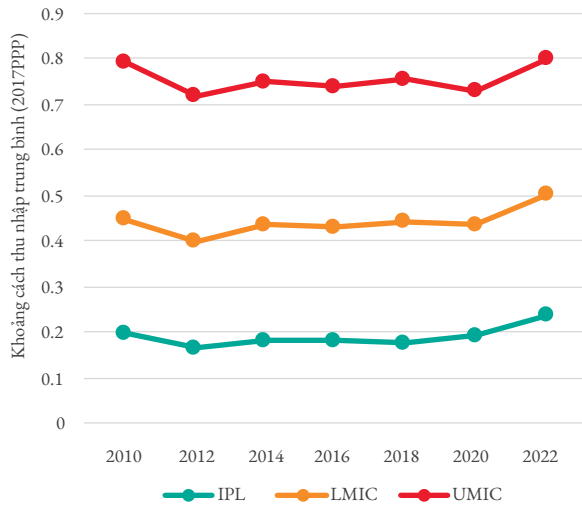
**Những thay đổi về tỷ lệ nghèo chưa thể hiện được mức độ các hộ nghèo lún sâu hơn vào tình trạng nghèo như thế nào.** Đối với các hộ gia đình đã ở dưới chuẩn nghèo, điều kiện sống có thể trở nên tồi tệ hơn nhưng điều này không được thể

hiện qua sự thay đổi của tỷ lệ nghèo. Vì tỷ lệ nghèo (như một thước đo) chỉ phản ánh tỷ lệ dân số sống dưới chuẩn nghèo, và không phản ánh khoảng cách lún sâu của người nghèo bao xa so với chuẩn nghèo. Khoảng cách nghèo là chỉ số bổ sung thông tin hữu ích, đo lường khoảng cách trung bình cách xa bao nhiêu so với chuẩn nghèo. Ở cả ba chuẩn nghèo, khoảng cách này đều tăng lên vào năm 2022 (Hình 12), cho thấy độ lún sâu vào tình trạng nghèo cũng gia tăng.

**Khoảng cách thịnh vượng toàn cầu<sup>11</sup> là một thước đo mới của NHTG nhằm theo dõi mức độ mà thu nhập hoặc chi tiêu sẽ phải nhân lên bao nhiêu để đạt được mức chuẩn về thịnh vượng đã định.** Theo trực giác, khoảng cách là mức độ mà thu nhập hoặc mức chi tiêu của hộ gia đình sẽ phải nhân lên bao nhiêu để đạt được ngưỡng tối thiểu điển hình ở các quốc gia có thu nhập cao, 25 USD mỗi ngày cho mỗi người (theo PPP năm 2017) (Kraay và cộng sự, 2023). Năm 2010, chi tiêu hộ gia đình ở Việt Nam lẽ ra phải nhân 4 lần mới đạt được mức thịnh vượng. Một đặc điểm mong muốn của khoảng cách về thịnh vượng là sự chú trọng hơn đến diễn biến nghèo của những người nghèo nhất. Tiến bộ trong việc thu hẹp khoảng cách thịnh vượng là nhất quán trong suốt thập kỷ và khoảng cách này giảm xuống còn 2,6 vào năm 2020. Tuy nhiên, đà giảm nghèo và thu hẹp khoảng cách thịnh vượng đều bị đình trệ trong thời gian xảy ra đại dịch COVID-19 (Hình 13).

<sup>11</sup> Xem Hộp 1.A. để biết thông tin về khoảng cách thịnh vượng.

**Hình 12. Khoảng cách thu nhập trung bình so với chuẩn nghèo**



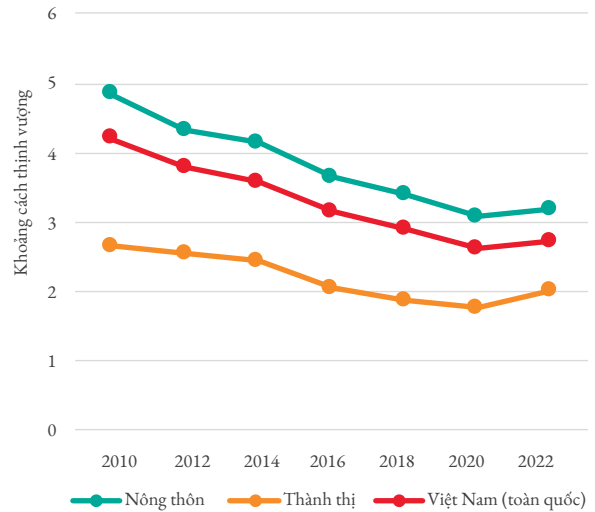
*Ghi chú:* khoảng cách thu nhập bình quân so với chuẩn nghèo, tính trong những người nghèo được xác định theo các chuẩn nghèo khác nhau.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD.

## Bất bình đẳng giảm nhẹ do các hộ gia đình ở nhóm thu nhập cao hơn trong dải phân bố chịu tác động tiêu cực ở mức nhiều hơn tương đối so với các hộ ở mức dưới cùng, đặc biệt là các hộ ở khu vực thành thị

Ở Việt Nam, chỉ tiêu hộ gia đình bị ảnh hưởng bất lợi ở cả hai đầu của dải phân bố và tình trạng bất bình đẳng giảm xuống. Chỉ tiêu hộ gia đình giảm trên toàn bộ dải phân bố phức tạp, nhưng các hộ gia đình ở đầu dải phân bố thu nhập cao có mức giảm sâu hơn. Mức chỉ tiêu trung bình của hộ gia đình trong nhóm 10% giàu nhất lớn hơn gấp 10-11 lần so với nhóm 10% nghèo nhất. Vào năm 2022, mức chỉ tiêu của nhóm 10% giàu nhất giảm rõ rệt hơn so với mức chỉ tiêu của nhóm 10% nghèo nhất. Khoảng cách tuyệt đối ngày càng gia tăng cho đến năm 2020, trước khi giảm trở lại vào năm 2022 (Hình 14), chủ yếu do mức chỉ tiêu giảm mạnh hơn ở các hộ gia đình ở đầu dải phân bố thu nhập cao. Theo ngưỡng đánh giá của NHTG coi 0,4 là mức độ bất bình đẳng cao, mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam vẫn chưa phải là cao. Trong khoảng thời gian phân tích dữ liệu ở báo cáo này, mức độ bất bình đẳng giảm nhẹ từ năm 2020 đến năm 2022 (Hình 15).

**Hình 13. Khoảng cách thịnh vượng, 2010-2022**



*Ghi chú:* Dựa theo mức chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình theo PPP năm 2017.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD.

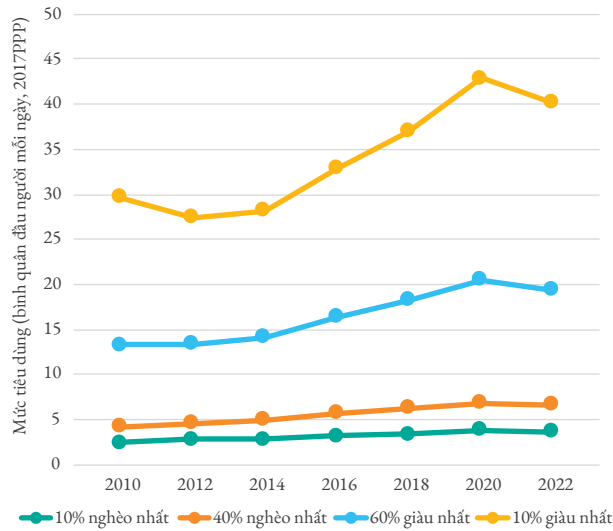
Hình 16 minh họa nguồn gốc của những thay đổi về bất bình đẳng qua 3 giai đoạn. Có sự khác biệt rõ rệt về xu hướng bất bình đẳng khi được đo bằng chỉ số entropy tổng quát<sup>12</sup>. Những thay đổi về bất bình đẳng có thể được phân tích theo 3 tác động: (1) thay đổi thu nhập trung bình tương đối giữa các nhóm, (2) thay đổi tỷ trọng của các nhóm trong tổng dân số và (3) thay đổi bất bình đẳng trong nội bộ từng nhóm. Trong 2 giai đoạn đầu tiên và phân tích theo 3 nhóm đặc điểm hộ gia đình (khu vực thành thị- nông thôn, vùng và dân tộc), cả tác động thứ nhất và thứ ba đều diễn ra theo cùng một chiều hướng, góp phần làm tăng hoặc giảm bất bình đẳng ròng. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2020-2022, các thành phần này diễn biến theo các hướng khác nhau, cân bằng lẫn nhau và mức độ bất bình đẳng giảm đi ít hơn. Tỷ trọng trong tổng dân số không có vai trò đáng kể trong bất kỳ giai đoạn nào, ngoại trừ theo đặc điểm dân tộc trong giai đoạn thứ ba.

**Nguồn gốc của những thay đổi về bất bình đẳng làm nổi bật bản chất đặc điểm khác nhau của những người bị ảnh hưởng bởi COVID-19 và suy thoái kinh tế.** Trong giai đoạn 2020-2022, tác động thu nhập tương đối theo khu vực thành thị-nông thôn là giảm bất bình đẳng, cho thấy sự hội tụ về sát gần nhau của mức chỉ tiêu trung bình giữa thành thị và nông thôn, lớn hơn nhiều so với sự

<sup>12</sup> Chỉ số entropy tổng quát cũng là thước đo độ phân tán, nhưng có thể phân tích được. Vì vậy, chỉ số entropy tổng quát được sử dụng trong báo cáo này thay vì chỉ số Gini.

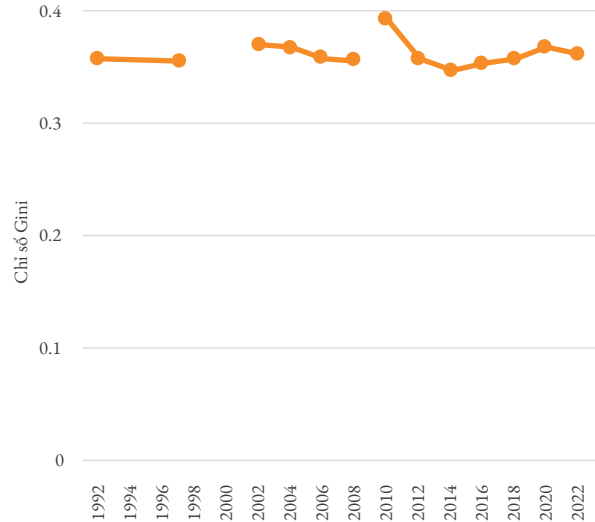


**Hình 14. Thay đổi tuyệt đối trong chỉ tiêu hộ gia đình**



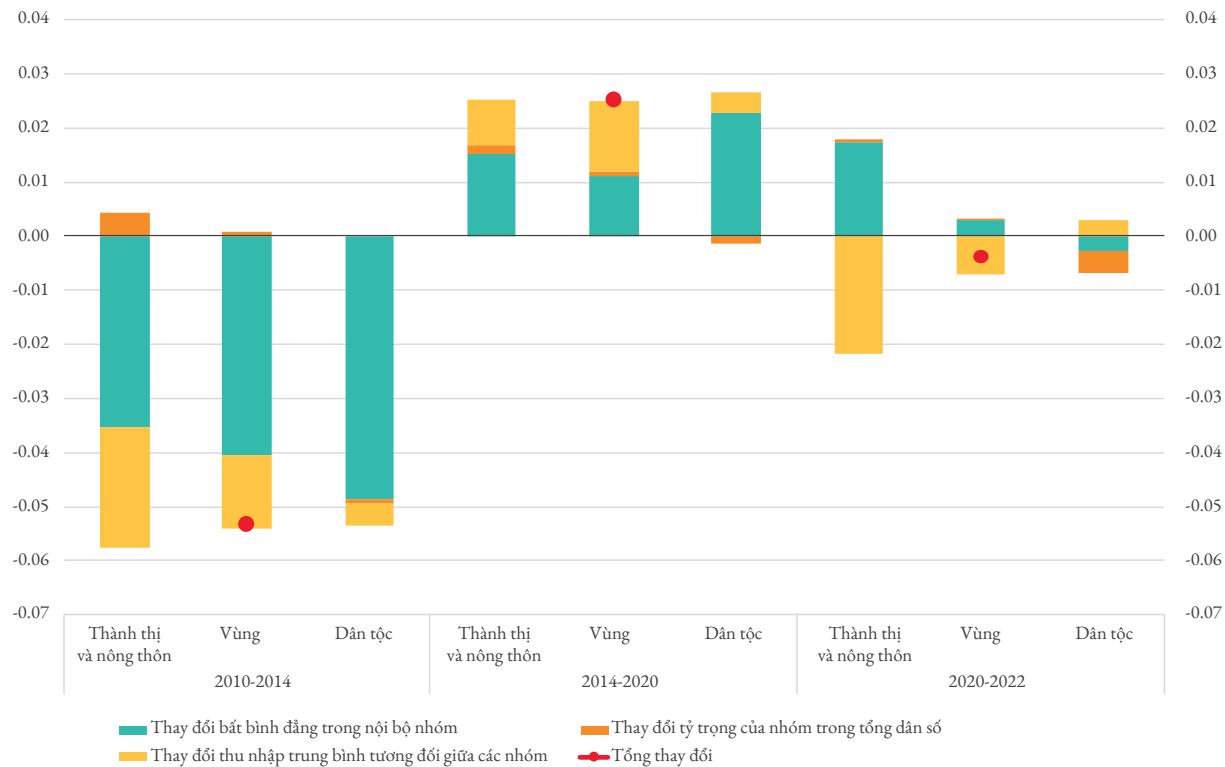
*Ghi chú:* Mức chi tiêu thực tế bình quân đầu người của hộ gia đình.  
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Hình 15. Xu hướng bất bình đẳng**



*Ghi chú:* Chỉ số Gini.  
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG.

**Hình 16. Phân tách thành phần của những thay đổi về bất bình đẳng**



*Ghi chú:* Mức chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình. Mookherjee và Shorrocks (1982) phân tách chỉ số GE(0).  
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

hội tụ của các vùng. Trong khi có sự đồng nhất về thu nhập tương đối giữa các nhóm dân số theo địa lý thì thu nhập tương đối giữa nhóm DTTS và nhóm Kinh lại tăng lên.

Điều này cũng nhất quán với khoảng cách ngày càng lớn về tỷ lệ nghèo theo dân tộc từ năm 2020 đến năm 2022, được trình bày ở Hình 11 trên đây.

Hộp

1.A.

Các chỉ số theo dõi của Ngân hàng Thế giới

### Đo lường nghèo để theo dõi ở cấp toàn cầu

**Có nhiều khái niệm về nghèo, mỗi khái niệm đều có giá trị riêng.** Báo cáo về định kỳ 2 năm/lần của NHTG về Nghèo và Thịnh vượng chung, *Ghép mảnh bức tranh về Nghèo đói (Piecing Together the Poverty Puzzle)*, đã mở rộng danh mục các chỉ số được NHTG sử dụng để đo lường tỷ lệ nghèo có thể so sánh được trên toàn cầu, bao gồm chuẩn nghèo tuyệt đối cao hơn, chuẩn nghèo tương đối và thước đo nghèo đa chiều (NHTG, 2018a). Các quốc gia cũng đặt ra chuẩn nghèo quốc gia của riêng mình, do chính phủ xác định sao cho phù hợp nhất với điều kiện của quốc gia đó. Một số quốc gia đo lường mức độ hạnh phúc, chẳng hạn như ở Bhutan, hoặc nghèo dựa trên thước đo đồng thuận, như ở Tonga.

**Ở nhiều nước đang phát triển, thước đo nghèo bằng chỉ số tiền tệ được chọn là chỉ tiêu hộ gia đình, chứ không phải thu nhập hộ gia đình.** Thường thì các quốc gia chọn thước đo này vì đối với nhiều hộ nghèo, thu nhập phi chính thức có thể không đều và có thể mỗi tuần lại khác nhau nếu đo từng tuần, thay đổi theo mùa nông nghiệp, khối lượng công việc mà hộ sản xuất kinh doanh cá thể tiến hành hoặc số giờ số giờ làm thuê với công việc giản đơn. Chỉ tiêu thì có sự ổn định hơn vì tiền tiết kiệm hoặc vay mượn được sử dụng để điều hoà chi tiêu khi các khoản thu nhập không đều. Vì vậy, chỉ tiêu phản ánh sát hơn phúc lợi hoặc mức sống trung bình của các hộ gia đình. Ở các nước có thu nhập cao hơn, các số liệu tổng hợp cấp quốc gia thường dựa trên thu nhập hiện tại của hộ gia đình. Khi sống ở mức cao hơn so với nhu cầu tối thiểu, các hộ gia đình có nhiều khả năng có thu nhập chính thức ổn định hơn và các ngưỡng phản ánh những gì được coi là cần thiết để duy trì mức sống của tầng lớp trung lưu.

**Đối với Việt Nam, theo dõi nghèo toàn cầu dựa trên phúc lợi hộ gia đình được đo bằng chỉ tiêu của hộ gia đình (Deaton và Zaidi 2002; Ravallion, 2015; Mancini và Vecchi 2022).** Phúc lợi được đo lường bằng cách định giá một giỏ hàng hóa hoặc sản phẩm và dịch vụ mà một hộ gia đình tiêu dùng dựa trên dữ liệu chi tiêu từ các cuộc khảo sát hộ gia đình. Các hộ gia đình được cho là sẽ thu được giá trị từ việc chi tiêu những hàng hóa và dịch vụ này, điều này giúp nâng cao phúc lợi hoặc mức thoả dụng của hộ gia đình.

**NHTG theo dõi tình trạng nghèo toàn cầu bằng cách sử dụng 3 chuẩn nghèo phù hợp với nhiều quốc gia.** Đầu tiên, chuẩn nghèo quốc tế của NHTG (2,15 USD/ngày theo PPP năm 2017) được sử dụng để theo dõi MTPTBV 1.1. Chuẩn nghèo của nhóm quốc gia có thu nhập ở mức trung bình thấp (3,65 USD/ngày theo PPP năm 2017) và chuẩn nghèo của nhóm quốc gia có thu nhập ở mức trung bình cao (6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017) được tính bằng mức trung vị của chuẩn nghèo quốc gia từ các quốc gia thuộc các nhóm thu nhập này (Jolliffe và Prydz 2016). Các phép đo nghèo toàn cầu và nghèo quốc gia cần được xử lý riêng biệt và được sử dụng cho các mục đích khác nhau. Chuẩn nghèo toàn cầu được sử dụng chủ yếu để đo lường tiến độ thực hiện các mục tiêu toàn cầu và để so sánh giữa các quốc gia.

**Hiện nay, tỷ lệ nghèo ở Việt Nam đang ở mức thấp và cần sử dụng các chuẩn nghèo toàn cầu cao hơn để theo dõi.** Đối với những người rất nghèo, bất kỳ cú sốc bất lợi nhỏ nào cũng có thể dẫn đến sự đảo ngược lâu dài hoặc vĩnh viễn về phúc lợi và việc sử dụng chuẩn nghèo thấp hơn (chuẩn nghèo các quốc gia thu nhập trung bình thấp (LMIC) (3,65 USD/ngày theo PPP 2017)) sẽ rất hữu ích để theo dõi những người ở tình trạng nghèo cùng cực. Đồng thời, Việt Nam gần như là một quốc gia có thu nhập trung bình cao và tỷ lệ dân số nghèo theo tỷ lệ nghèo LMIC của NHTG hiện nay là ở mức dưới 5%, chỉ theo dõi một tỷ lệ nhỏ dân số. COVID-19 cho thấy ngay cả những người không nghèo cũng có thể bị ảnh hưởng bởi cú sốc kinh tế và rơi vào tình trạng nghèo. Trong đại dịch, người dân thành thị và người không nghèo cũng bị mất thu nhập và phải chịu những cú sốc kinh tế. Để theo dõi nguyện vọng cao hơn cũng như tỷ lệ dân số lớn hơn, việc sử dụng chuẩn nghèo cao hơn, cụ thể là chuẩn nghèo UMIC (6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017) là rất có giá trị.

**Nếu chuyển đổi chuẩn nghèo toàn cầu theo đồng nội tệ để hiểu được mức độ phù hợp với bối cảnh trong nước thì sẽ mang lại thông tin rất hữu ích.** Trong giai đoạn 2022-2025, phục vụ làm cơ sở xác định đối tượng để thực hiện các chính sách giảm nghèo, an sinh xã hội và hoạch định các chính sách kinh tế - xã hội, chỉ số nghèo đa chiều của Việt Nam bao gồm chuẩn nghèo thu nhập hàng tháng là 1,5 triệu đồng bình quân đầu người đối với hộ gia đình ở khu vực nông thôn và 2 triệu đồng bình quân đầu người đối với hộ gia đình ở thành thị. Mặc dù thu nhập và chi tiêu là những khái niệm khác nhau nhưng chuẩn nghèo theo thu nhập này gần với chuẩn nghèo UMIC toàn cầu là 6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017.

## Hộp

## 1.A.

## Các chỉ số theo dõi của Ngân hàng Thế giới (tiếp)

**Bảng 1. Chuẩn nghèo toàn cầu tính theo PPP và đồng Việt Nam**

	USD/ngày theo PPP 2017	đồng/ngày theo đồng Việt Nam 2017	đồng/tháng theo đồng Việt Nam 2017	đồng/năm theo đồng Việt Nam 2017
Chuẩn nghèo quốc tế (IPL)	2,15 USD	16.786,37	510.585,31	6.127.023,75
Chuẩn nghèo thu nhập trung bình thấp (LMIC)	3,65 USD	28.497,78	866.807,62	10.401.691,49
Chuẩn nghèo thu nhập trung bình cao (UMIC)	6,85 USD	53.482,14	1.626.748,55	19.520.982,65

*Ghi chú:* Tất cả các giá trị đều tính theo bình quân đầu người. Hệ số chuyển đổi PPP năm 2017 của Việt Nam là 7.807,61 đồng. Điều này có nghĩa là 7.807 VND có thể mua được 1 USD của một giỏ hàng hoá đại diện có tính đến sức mua.

*Nguồn:* NHTG (2024b) Tài liệu kỹ thuật về tính tổng chi tiêu hộ gia đình Việt Nam 2022.

**Khoảng cách thịnh vượng**

**Khoảng cách thịnh vượng là một chỉ số mới để theo dõi mức độ thịnh vượng chung (Kraay và cộng sự, 2023).** Chỉ số mới này được xây dựng với mục tiêu đo lường mức độ thịnh vượng chung nhưng nhằm khuyến khích sự tăng trưởng của những người nghèo nhất. Chỉ số này đo lường mức độ thiếu hụt trung bình trong thu nhập hoặc chi tiêu của hộ gia đình từ mức chuẩn về thịnh vượng được đặt ở mức 25 USD/người/ngày (theo PPP 2017). Chỉ số này là hệ số trung bình dùng để nhân với mức thu nhập hoặc chi tiêu để đưa tất cả mọi người lên mức thịnh vượng chuẩn này.

**Khoảng cách thịnh vượng dựa trên tỷ lệ ( $z/y_i$ ), trong đó  $z= 25$  USD mỗi ngày là mức chuẩn về thịnh vượng và  $y_i$  là thu nhập của cá nhân  $i$ .** Đối với một người có thu nhập 2,50 USD mỗi ngày, tỷ lệ này là 10, nghĩa là thu nhập của họ phải tăng gấp 10 lần để đạt được mức chuẩn về thịnh vượng. Tương tự, đối với một người có thu nhập bằng 5 đô la một ngày, tỷ lệ này là 5, nghĩa là thu nhập của họ sẽ cần tăng gấp 5 lần để đạt được mức chuẩn về thịnh vượng. Đối với một người có thu nhập bằng 25 USD/ngày, tỷ lệ này bằng 1, nghĩa là không cần tăng thu nhập để đạt được mức chuẩn về thịnh vượng. Khoảng cách thịnh vượng chỉ đơn giản là mức trung bình của các tỷ lệ này trên toàn bộ dân số và là hệ số trung bình dùng để nhân với mức thu nhập để đạt được mức chuẩn về thịnh vượng là 25 USD mỗi ngày. Thước đo này rõ ràng là gán trọng số cao hơn cho tới những người nghèo. Người nghèo nhất với thu nhập hàng ngày bằng 2,50 USD sẽ có trọng số gấp đôi người có thu nhập gấp đôi (ở mức 5,00 USD) và có trọng số gấp 10 lần một người có thu nhập cao hơn họ 10 lần (ở mức 25 đô la).

Tóm tắt từ: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/prosperity-gap-proposes-new-indicator-monitor-shared-prosperity>

**Định nghĩa về các tầng lớp kinh tế**

**Để làm nổi bật sự phát triển của các hộ gia đình trong toàn bộ dải phân bố phúc lợi, bài viết này sử dụng các định nghĩa về tầng lớp kinh tế được xác định trong báo cáo “Cưỡi trên con sóng” (Riding the wave) của NHTG (2017).**

Các ngưỡng phân tầng kinh tế này được xây dựng cho các nền kinh tế ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương dựa trên chuẩn nghèo toàn cầu vào thời điểm đó. Các ngưỡng ban đầu được dựa trên PPP năm 2011. Các tầng lớp kinh tế thấp hơn được giới hạn bởi chuẩn nghèo PPP 2011 của Ngân hàng Thế giới là 3,10 USD và 5,50 USD/ngày. Ngưỡng của tầng lớp trung lưu là 15,00 USD/ngày theo PPP năm 2011 có giá trị tương tự với các ngưỡng khác cho các phân tích khu vực lớn (Ferreira và cộng sự, 2013; NHTG, 2018a). Ở các quốc gia có thu nhập cao, mức thu nhập của tầng lớp trung lưu thậm chí có thể cao hơn (ví dụ: 50,00 USD/ngày), nhưng phần trên của dải phân bố phúc lợi không thể hiện tốt trong các cuộc khảo sát hộ gia đình, trong đó phần đuôi của dải phân bố lại có vấn đề rắc rối nhất. Đối với báo cáo này, các ngưỡng của tầng lớp kinh tế được cập nhật theo PPP năm 2017 sử dụng CPI của Hoa Kỳ.

**Hộp 1.A. Các chỉ số theo dõi của Ngân hàng Thế giới (tiếp)**

Các ngưỡng nghèo khu vực và toàn cầu của NHTG nhằm mục đích so sánh giữa các quốc gia, nhưng những ngưỡng này cũng phù hợp để xem xét câu chuyện phúc lợi hộ gia đình của Việt Nam. Mặc dù một số chuẩn nghèo ở mức thấp hơn của NHTG có thể so sánh được với ngưỡng nghèo theo chỉ tiêu tiền tệ của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (Bộ ĐTBXH), nhưng những định nghĩa này không phản ánh định nghĩa của chính phủ về các tầng lớp kinh tế. Đúng hơn, chúng được xây dựng để giúp minh họa cuộc thảo luận về diễn biến phúc lợi trên toàn bộ dải phân bố hộ gia đình.

**Bảng 2. Tóm tắt các định nghĩa về tầng lớp kinh tế**

Định nghĩa các tầng lớp kinh tế	Giá trị theo PPP năm 2011 trên ngày và trên đầu người	Giá trị được điều chỉnh theo lạm phát sử dụng CPI, PPP 2017	Giá trị ước tính đồng Việt Nam [1]	Ghi chú
Nghèo	(< 3,1 USD)	3,5 USD	626,5-1.055	Ngưỡng trên: đây là chuẩn nghèo vừa phải được NHTG sử dụng từ trước tới nay để phân tích các xu hướng phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương.
Dễ bị tổn thương về kinh tế	(3,1-5,5 USD)	3,50-6,00 USD	1.055-1.813	Giữa chuẩn nghèo LMIC và UMIC của NHTG.
An toàn về kinh tế	(5,5-15 USD)	6,00-16,50 USD	1.813-4.946	Trên chuẩn nghèo UMIC của NHTG, nhưng chưa thuộc tầng lớp trung lưu (xem bên dưới).
Tầng lớp trung lưu	15 + USD	16,50+ USD	4.946+	Những người có mức sống với hơn 15,00 USD/một ngày. Ngưỡng này nhìn chung nhất quán với các giá trị được các nghiên cứu khác sử dụng (NHTG, 2018a).

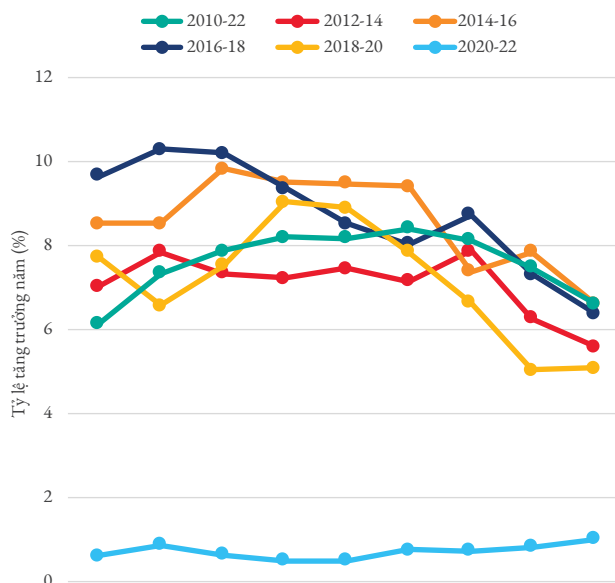
Ghi chú: [1] Đơn vị: nghìn đồng/tháng/người, theo giá tháng 1/2020

Nguồn: Tổng hợp từ NHTG (2017).

## 2. Những nguyên nhân và động thái đằng sau những thay đổi về nghèo

Hiểu được những biến động trong thu nhập hộ gia đình là chìa khóa để hiểu được động thái nghèo<sup>13</sup>. Tương tự như chi tiêu, thu nhập hộ gia đình có mức tăng trưởng thấp nhất trong giai đoạn 2020-22 so với bất kỳ giai đoạn nào khác trong thập kỷ qua (Hình 17). Trong phần lớn thập kỷ vừa qua, thu nhập hộ gia đình đã tăng trưởng ở mức trên 6% mỗi năm trong nhiều thời kỳ và đối với hầu hết các hộ gia đình. Tăng trưởng chung đã giúp giảm nghèo một cách đáng kể và theo hướng lũy tiến. Thu nhập từ việc làm tăng (chủ yếu là tiền công) là nguồn tăng trưởng chính của các hộ gia đình (Hình 18 và xem Hình 39 trong Phụ lục A để biết xu hướng

**Hình 17. Đường cong tỷ lệ tăng trưởng, tổng thu nhập hộ gia đình**



Ghi chú: Thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình tính theo PPP năm 2017.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

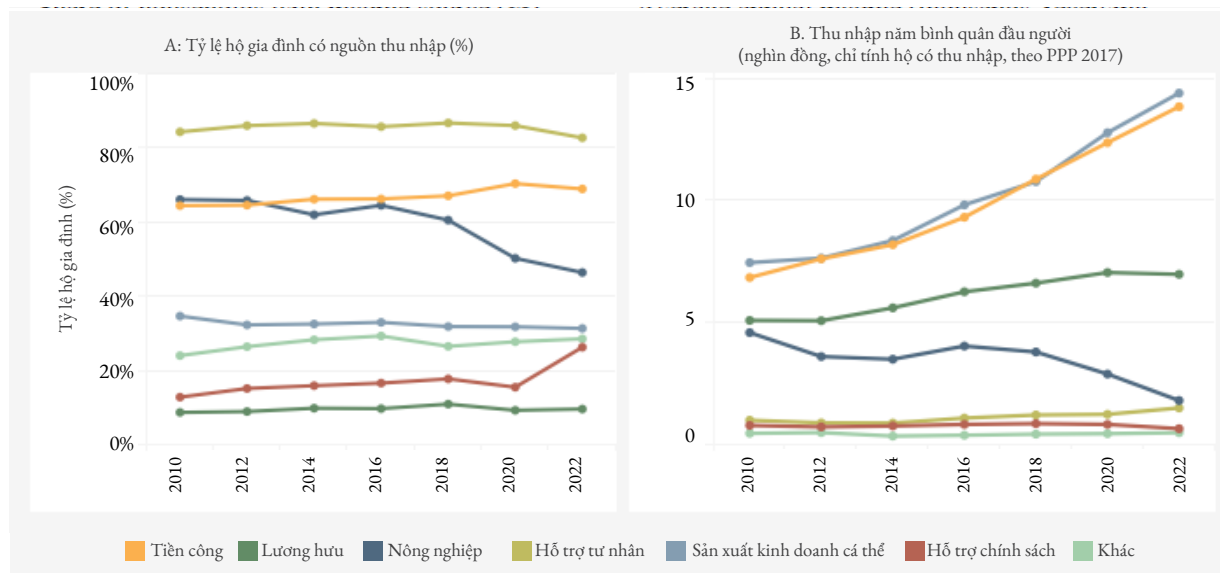
<sup>13</sup> Động thái nghèo mô tả những thay đổi tình trạng nghèo dựa trên dữ liệu cắt ngang tại mỗi mốc thời gian. Không có dữ liệu bảng theo thời gian sau năm 2018.

theo vùng). Từ năm 2010 đến năm 2022, thu nhập ròng hàng năm của hộ gia đình tăng gần 50 triệu đồng (theo giá năm 2017) do tiền công tăng.

**Các nguồn thu nhập khác không phải thu nhập từ việc làm - bao gồm các khoản hỗ trợ của tư nhân, hỗ trợ chính sách của nhà nước và lương hưu - có giá trị thấp hơn nhiều hoặc chỉ có một tỷ lệ nhỏ các hộ gia đình nhận được.** Mặc dù lương hưu của những người hưởng hưu cao hơn thu nhập từ các nguồn khác nhưng đây cũng là nguồn thu nhập ít phổ biến nhất. Hỗ trợ của tư nhân (bao gồm cả tiền gửi về nhà<sup>14</sup>) là nguồn thu nhập phổ biến nhất được các hộ gia đình nêu ra, vì chúng bao gồm các món quà nhận được trong suốt cả năm, kể cả các dịp lễ Tết hàng năm. Tuy nhiên, từ trước tới nay, nguồn này chỉ là một nguồn thu nhập nhỏ so với thu nhập từ việc làm. Hỗ trợ của tư nhân tăng lên vào năm 2022, có thể là do các hộ gia đình nhận được nhiều hỗ trợ hơn từ bạn bè và gia đình để đối phó với đại dịch COVID-19. Mặc dù tỷ lệ hộ gia đình nhận được trợ cấp xã hội cũng tăng đáng kể vào năm 2022, nhưng số tiền trung bình lại không tăng - phản ánh thực tế rằng hỗ trợ tiền mặt do COVID-19 ở mức thấp.

**Phân tích các cấu phần thu nhập cho thấy vai trò của các yếu tố khác nhau đối với những biến động về tình trạng nghèo, trong mối tương quan với các yếu tố khác.** Các yếu tố chính thúc đẩy giảm nghèo được tóm tắt trong Hình 19. Tác động làm gia tăng nghèo do suy giảm việc làm và thu nhập nông nghiệp trong giai đoạn 2020-2022 không hẳn đã lớn hơn những năm trước. Mặc dù vậy, thu nhập từ việc làm lại có tác động giảm nghèo ở mức thấp hơn nhiều nên không đủ để bù đắp và triệt tiêu hoàn toàn cho sự sụt giảm ở các nguồn thu nhập khác. Những yếu tố này nhìn chung nhất quán ở tất cả các vùng. Một ngoại lệ là vùng Đông Nam Bộ, nơi thu nhập từ hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp giảm sút cũng khiến tình trạng nghèo ngày càng gia tăng. Điều này cũng nhất quán với việc các doanh nghiệp phải đóng cửa do lệnh phong tỏa kéo dài và nghiêm ngặt hơn ở khu vực này, nơi có trung tâm thương mại của cả nước là TP. HCM. Do già hóa dân số và những thay đổi về nhân khẩu học, bao gồm cả tình trạng di cư ra khỏi khu vực, tỷ lệ việc làm cũng là một yếu tố làm gia tăng nghèo ở một số vùng.

**Hình 18. Xu hướng thu nhập hộ gia đình theo nguồn thu nhập, 2010-2022**

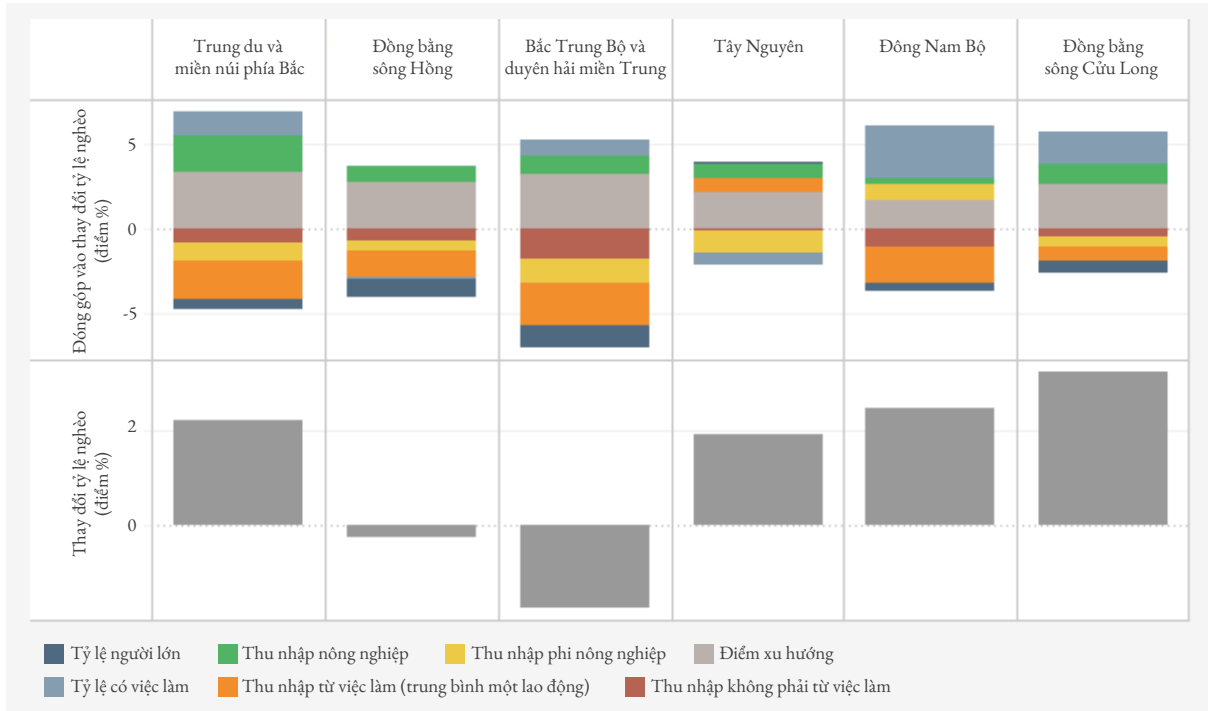


*Ghi chú:* Thu nhập ròng hàng năm của hộ gia đình được tính trung bình giữa các hộ gia đình báo cáo có nguồn thu nhập này, nói cách khác là không bao gồm các số 0. Các nhóm thập phân vị dựa trên mức chi tiêu. Có thể xem mô tả chi tiết hơn về xu hướng thu nhập hộ gia đình trong Hộp 1B. Nguồn thu nhập “Khác” bao gồm quà tặng đám cưới và tang lễ, thu nhập tài chính và thu nhập cho thuê.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

<sup>14</sup> Không thể phân biệt bản chất của các khoản hỗ trợ của tư nhân, tiền gửi về là từ các thành viên thuộc hộ gia đình nhưng có làm việc ở nơi khác hay là từ họ hàng.

**Hình 19. Phân tách nghèo theo chuẩn UMIC (6,85 USD/ngày theo PPP 2017) giai đoạn 2020-2022, theo nguồn thu nhập**



Ghi chú: Theo phương pháp phân tách Shapley theo các cấu phần của phúc lợi

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

## Vào năm 2022, thu nhập từ việc làm có sự sụt giảm nhẹ ở cả biên độ chuyên sâu và biên độ mở rộng

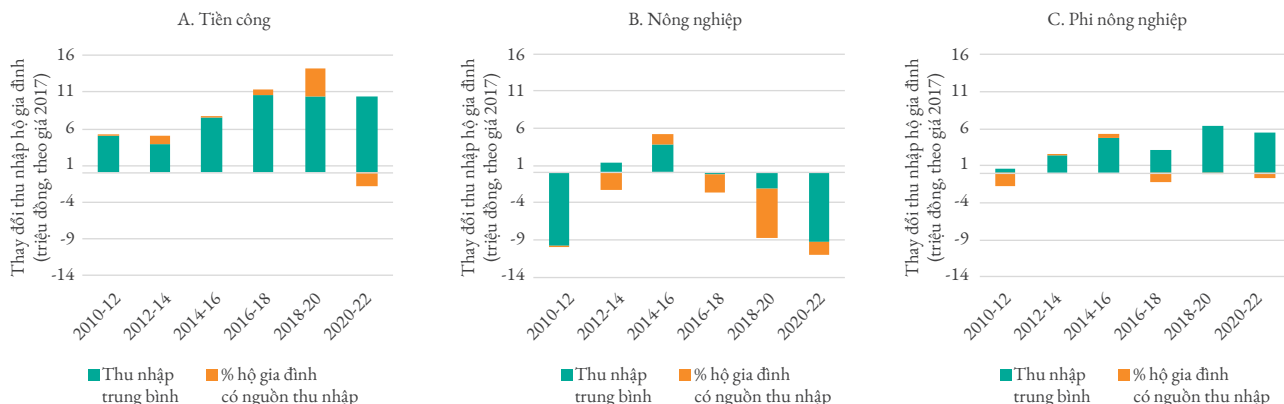
Năm 2022, 3 nguồn thu nhập từ việc làm chiếm khoảng 90% thu nhập hộ gia đình trên toàn bộ dải phân bố hộ gia đình (xem Hộp 1B). Tổng thu nhập từ việc làm là tổng của 3 nguồn: (1) thu nhập từ tiền công<sup>15</sup>, (2) thu nhập ròng từ sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình và (3) thu nhập ròng từ hoạt động sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp của hộ gia đình. Chỉ 4,5% hộ gia đình ở Việt Nam không có thu nhập từ việc làm thuộc bất kỳ loại nào trong số 3 nguồn thu nhập này.

Cả 3 hình thức thu nhập từ việc làm vào năm 2022 đều chịu một số ảnh hưởng tiêu cực theo cả biên độ chuyên sâu (intensive margin) và biên độ mở rộng (extensive margin) (Hình 20). Trong các loại thu nhập từ tiền công và phi nông nghiệp, thu nhập trung bình của những người có thu nhập có tăng (biên độ chuyên sâu), nhưng số hộ gia đình có thu nhập từ các nguồn này lại giảm (biên độ mở rộng). Kể từ khi bắt đầu chuỗi dữ liệu vào năm 2010, năm 2022 là năm đầu tiên có sự sụt giảm nhẹ về tỷ lệ hộ gia đình cho biết có nhận tiền công. Các khu vực phía Nam, Đồng bằng sông Cửu Long và Đông Nam Bộ có mức tăng tiền công thấp nhất từ năm 2020 đến năm 2022 (xem Hình 42 trong Phụ lục A

<sup>15</sup> Tổng tiền công của hộ gia đình bao gồm tiền công từ công việc thứ nhất, thứ hai và thứ ba mà tất cả các thành viên hộ gia đình đang làm việc đã có trong 12 tháng qua. Do sự kết hợp của nhiều yếu tố - bao gồm quy mô lớn lực lượng lao động nông nghiệp, tình trạng phi chính thức và sự phân loại các hoạt động phi chính thức như hộ sản xuất kinh doanh cá thể - thu nhập không phải lúc nào cũng được báo cáo là thu nhập từ tiền công. Người bán xổ số là một nghề có sự đặc thù, vì người lao động trong lĩnh vực này thường cho biết họ được giao kết việc làm nhưng không được trả lương vì họ kiếm thu nhập từ hoa hồng bán vé số và do đó báo cáo thu nhập từ hoạt động kinh doanh cá thể. Ngay cả với những khác biệt này, vẫn có sự khác biệt lớn về loại hình và chất lượng công việc liên quan đến việc làm được trả công. Thu nhập từ tiền công có thể từ việc làm thuộc bất kỳ lĩnh vực nào (nông nghiệp, sản xuất và dịch vụ) và có thể trên cơ sở hợp đồng lao động chính thức với lao động có tay nghề hoặc giao kết phi chính thức. Việc báo cáo tiền công từ lĩnh vực nông nghiệp là không phổ biến khi phần lớn các hộ gia đình báo cáo như là một phần của hoạt động nông nghiệp tự do của gia đình.



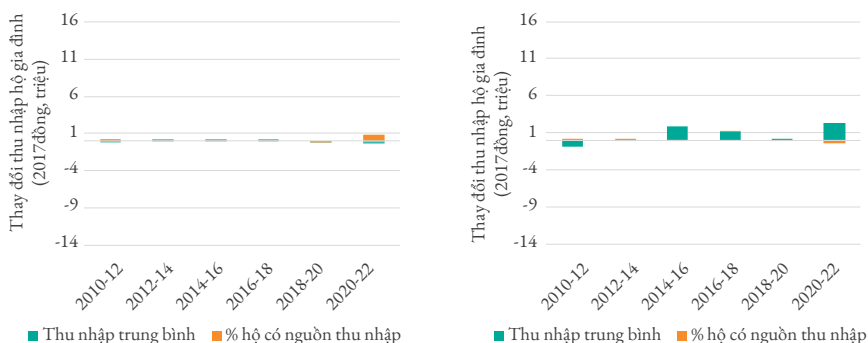
**Hình 20. Những thay đổi trong thu nhập của lao động hộ gia đình, phân tách theo biên độ chuyên sâu và biên độ mở rộng**



*Ghi chú:* Thu nhập bình quân hàng năm của hộ gia đình tính bằng đơn vị triệu đồng, theo giá năm 2017. Những thay đổi tuyệt đối trong thu nhập trung bình của hộ gia đình có thể được phân tách theo hai yếu tố: (1) biên độ chuyên sâu: thay đổi về thu nhập trung bình của các hộ gia đình có nguồn thu nhập này và (2) biên độ mở rộng: thay đổi về tỷ lệ hộ gia đình có nguồn thu nhập đó. Bài viết này sử dụng phương pháp phân tách tỷ lệ của Gupta (1993).

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Hình 21. Hỗ trợ của tư nhân và hỗ trợ chính sách của nhà nước tăng lên, nhưng không đủ để bù đắp sụt giảm về thu nhập từ việc làm**



*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

để biết cơ cấu tiền công theo vùng). Thu nhập từ hoạt động sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp tiếp tục tăng, nhưng nguồn thu nhập này phổ biến hơn ở các hộ khá giả và có ít có tác động đến giảm nghèo hơn. Tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ sản xuất nông nghiệp giảm ở tất cả các vùng, tiếp tục xu hướng rời bỏ nông nghiệp kéo dài. Thu nhập ròng từ sản xuất nông nghiệp của các hộ nông dân còn lại cũng giảm nhẹ.

### Các khoản hỗ trợ bù đắp một số tổn thất về thu nhập từ việc làm, nhưng tính trung bình, chỉ dừng ở quy mô nhỏ

**Hỗ trợ của tư nhân và hỗ trợ chính sách của nhà nước đã tăng vào năm 2022, nhưng chỉ ở quy mô nhỏ.** Phần lớn hỗ trợ tới hộ gia đình là hỗ trợ của tư nhân, nhiều hơn là hỗ trợ chính sách của nhà nước (trợ giúp xã hội). Tỷ lệ hộ được hưởng trợ giúp xã hội tăng lên nhưng số tiền trợ cấp trung bình mà hộ nhận được vẫn còn nhỏ (Hình 21A). Với mạng lưới gia đình mạnh mẽ, các khoản hỗ trợ của tư nhân là nguồn thu nhập phổ biến nhất của hộ gia đình, được ghi nhận từ hơn 80% hộ gia đình. Tuy nhiên, về số tiền hỗ trợ tuyệt đối, hỗ trợ tư nhân cũng chỉ là một trong những mức thấp nhất. Hỗ trợ của tư nhân đã phục hồi tăng trở lại sau một thời gian suy giảm và mức tăng được ghi nhận ở tất cả các khu vực (Hình 21B).

**Xu hướng nghèo trong khu vực gần thời kỳ đại dịch cho thấy các quốc gia có khả năng chi tiêu và bảo đảm an sinh đều có thể quản lý tình trạng nghèo, ngay cả trong bối cảnh kinh tế suy thoái.** Những tác động tích cực và tầm quan trọng của các chiến lược an sinh xã hội và các chiến lược chính sách khác được thực hiện trong cuộc khủng hoảng COVID-19 hiện đã rõ ràng. Độ co giãn theo tăng trưởng cho thấy mặc dù một số quốc gia bị suy giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế nhưng tỷ lệ nghèo vẫn giảm (Hình 22). Ở các nước như In-đô-nê-xi-a và Thái Lan, tăng trưởng kinh tế giảm sút, nhưng đồng thời, chính phủ lại chi mạnh tay cho hỗ trợ tiền mặt. Năm 2021, Thái Lan chi khoảng 18,4% GDP cho hỗ trợ liên quan đến COVID-19, so với mức 5% ở Việt Nam (NHTG, 2021a và 2023). Ở Việt Nam, tỷ lệ hộ gia đình nhận được hỗ trợ vào năm 2022 cao hơn nhiều so với trước đây, cho thấy sự mở rộng sang các hộ gia đình mới nhận được hỗ trợ liên quan đến đại dịch, nhưng số tiền hỗ trợ trung bình nhận được rất nhỏ. Một loạt chính sách đã được đưa ra trong thời kỳ đại dịch COVID-19, nhưng chi tiêu ngân sách để hỗ trợ doanh nghiệp lại nhiều hơn ngân sách hỗ trợ hộ gia đình ở Việt Nam (NHTG, 2023).

**Hình 22.** Xu hướng tăng trưởng và nghèo gần thời kỳ đại dịch ở một số quốc gia ĐA-TBD



*Ghi chú:* Tỷ lệ nghèo dựa trên chuẩn nghèo UMIC của NHTG (6,85 USD/ngày theo PPP 2017).

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng PIP, WDI.

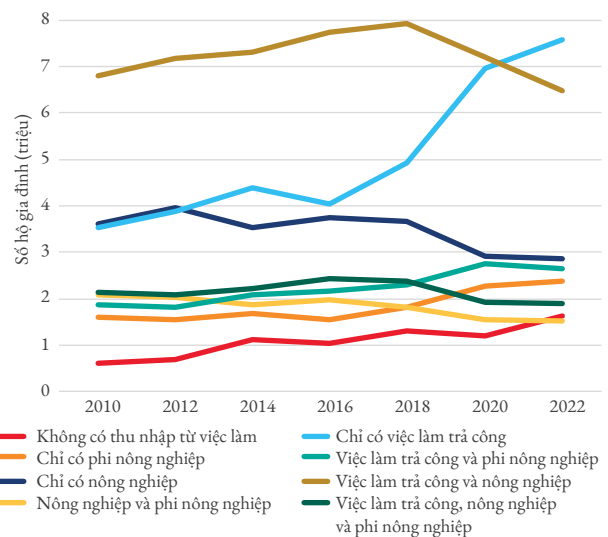
## Việc chuyển dịch ra khỏi nông nghiệp gắn liền với động thái thu nhập và nghèo

**Sự chuyển dịch từ thu nhập nông nghiệp sang thu nhập việc làm được trả công với mức thu nhập cao hơn là yếu tố chính giúp Việt Nam giảm nghèo thành công và dịch chuyển tiến bộ về kinh tế theo hướng đi lên.** Trong khi số gia đình sản xuất nông nghiệp giảm đi, hầu hết các vùng đều có sự gia tăng tương đương nhau về tỷ lệ hộ gia đình có việc làm được trả công (chủ yếu ở các khu vực phi nông nghiệp). Số hộ gia đình có thu nhập từ cả việc làm được trả công và sản xuất nông nghiệp tăng lên cho đến năm 2018 (Hình 23). Từ năm 2020, số hộ gia đình chỉ có việc làm được trả công đã tăng lên, tiếp tục đẩy mạnh xu hướng thoát ly khỏi nông nghiệp, không còn coi nghề nông như một chiến lược sinh kế chính.

### Tỷ lệ hộ gia đình không còn nhận được thu nhập từ nông nghiệp đang giảm ở tất cả các vùng của Việt Nam.

Trên toàn quốc, 66% hộ gia đình cho biết nông nghiệp là nguồn thu nhập vào năm 2010, giảm xuống còn 46% vào năm 2022. Mức giảm mạnh nhất là ở khu vực Đồng bằng sông

**Hình 23.** Theo thời gian, nhiều hộ gia đình chỉ nhận được thu nhập từ việc làm được trả công



*Ghi chú:* Các hộ gia đình có các nguồn thu nhập từ việc làm khác nhau cũng có thể nhận được thu nhập khác không phải từ việc làm.

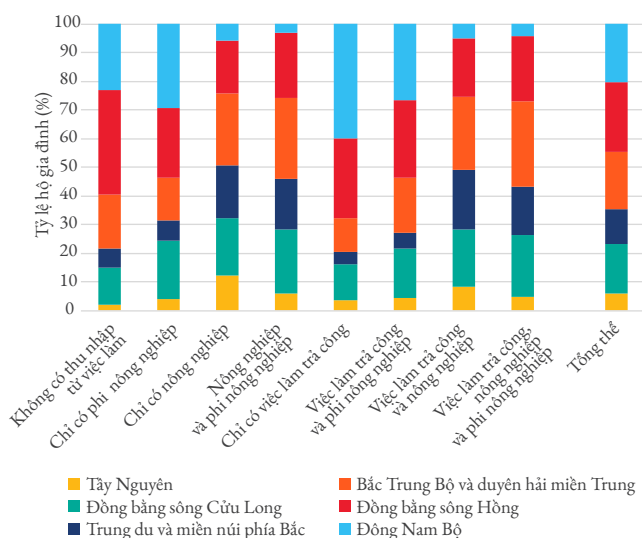
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD.



Hồng; từ 68% số hộ tham gia nông nghiệp năm 2010 giảm xuống còn 39% vào năm 2022. Kể từ năm 2018, tốc độ thoát ly khỏi nông nghiệp nhanh hơn, với mức giảm mạnh nhất ở hoạt động trồng trọt và chăn nuôi (Hình 25). Chính phủ cũng đặt mục tiêu tiếp tục chuyển đổi cơ cấu sang các ngành hiện đại, với mục tiêu 25% lực lượng lao động tham gia vào lĩnh vực nông nghiệp sơ cấp vào năm 2025 – là một mục tiêu trong tầm tay (hiện đã đạt 27% vào năm 2023). Ngược lại, các hộ gia đình ở các vùng nghèo hơn thường chỉ có thu nhập từ nông nghiệp.

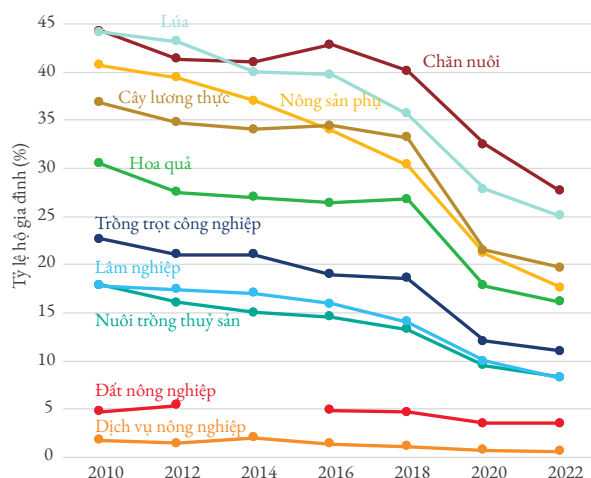
**Các hộ gia đình chủ yếu dựa vào thu nhập nông nghiệp có tỷ lệ nghèo cao nhất.** Các hộ có thu nhập chỉ từ việc làm nông nghiệp gia đình hoặc kết hợp việc làm trả công và sản xuất nông nghiệp có tỷ lệ nghèo cao nhất (Hình 26). Năm 2022, khoảng 10,8% hộ gia đình chỉ có thu nhập từ việc làm sản xuất nông nghiệp của gia đình. Những hộ gia đình này có xu hướng già hơn và có trình độ học vấn thấp hơn. Với đặc điểm của những hộ nông dân già này, các chính sách an sinh xã hội có thể phù hợp hơn các chính sách thúc đẩy để hỗ trợ nhóm này.

**Hình 24. Phân bố hộ gia đình, theo đa dạng hóa thu nhập từ việc làm và khu vực, 2022**



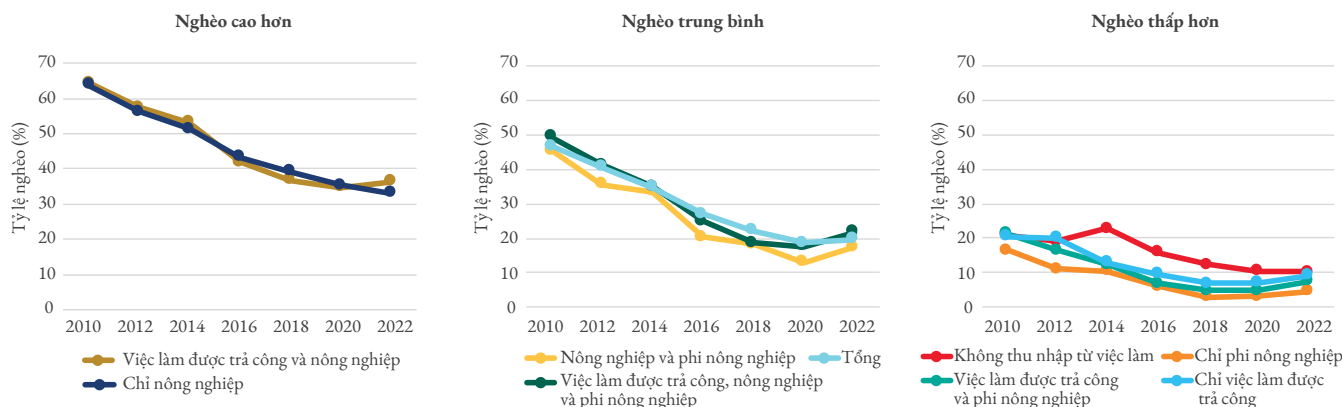
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Hình 25. Tỷ lệ hộ tham gia nông nghiệp ngày càng giảm**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Hình 26. Tỷ lệ nghèo LMIC và UMIC, theo nguồn thu nhập hộ gia đình, 2010-2022**



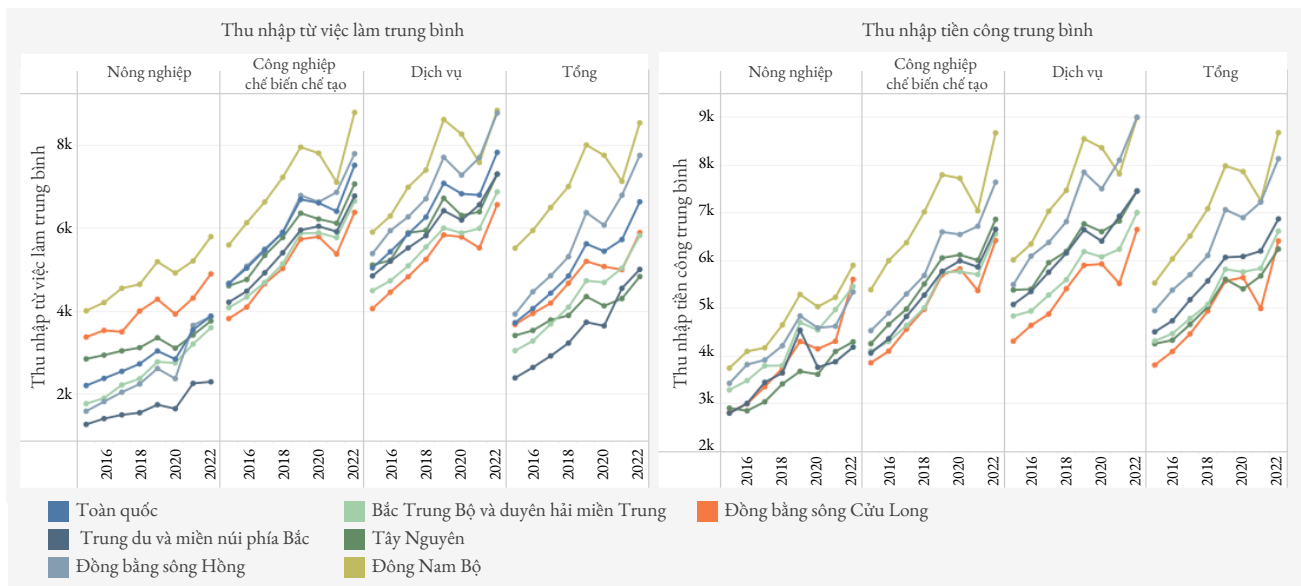
Ghi chú: Việc phân loại chỉ dựa trên các nguồn thu nhập từ việc làm. Hộ gia đình có thể nhận được các nguồn thu nhập khác không từ việc làm.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD.

Hai vùng ở Việt Nam có tỷ lệ nghèo và tỷ trọng lao động nông nghiệp cao nhất là Tây Nguyên và Trung du và miền núi phía Bắc. Sự so sánh giữa các vùng này rất sâu sắc, với tốc độ giảm nghèo và mức độ phụ thuộc vào nông nghiệp khác nhau. Năm 2010, vùng Trung du và Miền núi phía Bắc nổi bật với tỷ lệ nghèo cao hơn bất kỳ vùng nào khác nhưng hiện nay có tỷ lệ nghèo tương đương với vùng Tây Nguyên (Hình 10). So với Tây Nguyên, phần lớn thành công của vùng Trung du và miền núi phía Bắc có thể liên quan đến việc đa dạng hóa ngoài lĩnh vực nông nghiệp ở mức độ cao hơn và có sự gia tăng lớn nhất về tỷ lệ hộ gia đình có việc làm trả công, thường mang lại thu nhập cao hơn so với sản xuất nông nghiệp. Năm 2010, vùng Trung du và miền núi phía Bắc có 56% hộ gia đình có thu nhập từ tiền công, tăng lên 67% vào năm 2022. Mặt khác, so với các vùng khác, Tây Nguyên có tổng thu nhập tiền công của hộ gia đình thấp nhất và tỷ lệ hộ gia đình có ít nhất một người có hợp đồng chính thức là nhỏ nhất. Tây Nguyên có thu nhập từ sản xuất nông nghiệp và cả mức độ phụ thuộc vào nông nghiệp cao hơn vùng Trung du và miền núi phía Bắc. Ngoài ra, cứ 3 người lao động thì có 1 người hoạt động kinh tế riêng trong lĩnh vực cà phê.

Nông nghiệp cũng là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế của vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Tỷ lệ lao động nông nghiệp cao hơn 1/3 một chút, cao thứ ba trong số các vùng. Một khía cạnh nổi bật là do sự tập trung cao hơn của các doanh nghiệp nông nghiệp lớn, thu nhập nông nghiệp của người lao động ở vùng đồng bằng này có nhiều khả năng dưới dạng việc làm được trả công hơn là sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình (Hình 27). Theo Điều tra Doanh nghiệp năm 2023, 35% tổng số doanh nghiệp lớn chuyên về thực phẩm đều nằm ở vùng đồng bằng này. Thu nhập từ việc làm và tiền công trong lĩnh vực nông nghiệp ở vùng đồng bằng này cao hơn hầu hết các vùng khác. Tuy nhiên, mức tiền công trung bình trong lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo và dịch vụ ở vùng đồng bằng này là thấp nhất so với các vùng khác ở Việt Nam. Đồng bằng sông Cửu Long cũng đang phải hứng chịu những tác động tiêu cực đến môi trường do biến đổi khí hậu. Thu nhập nông nghiệp giảm cùng với mức tiền công thấp hơn trong các lĩnh vực phi nông nghiệp là những yếu tố thúc đẩy làn sóng di cư ra khỏi vùng này. Việc giảm sút tỷ lệ hộ gia đình báo cáo nhận được hỗ trợ của tư nhân cũng có thể là một tín hiệu cho thấy việc di cư ra ngoài vùng đang trở thành xu hướng lâu dài hơn hoặc toàn bộ hộ gia đình đang rời khỏi vùng Đồng bằng sông Cửu Long (xem Hình 39 trong Phụ lục A).

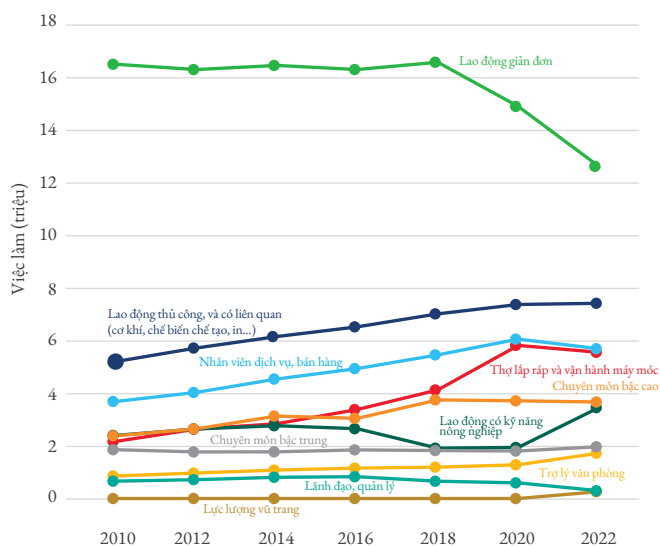
**Hình 27. Thu nhập trung bình, theo ngành và theo vùng, 2016-2022**



Ghi chú: Thu nhập hàng tháng với đơn vị nghìn đồng. Thu nhập từ việc làm bao gồm thu nhập tiền công và thu nhập ngoài tiền công.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Điều tra Lao động Việc làm (ĐTLĐVL).

**Hình 28. Xu hướng việc làm ở các hộ có việc làm trả công theo nhóm nghề**



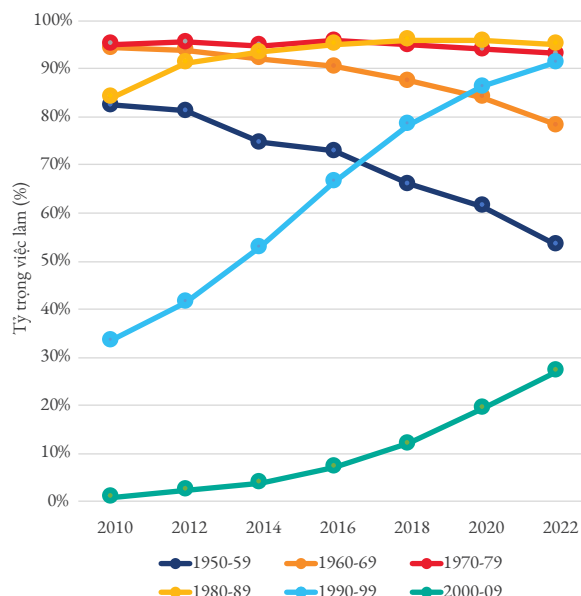
*Ghi chú:* Chỉ xét công việc chính thứ nhất. Có sự thay đổi trong định nghĩa việc làm nông nghiệp không bao gồm hoạt động sản xuất nông nghiệp tự sản tự tiêu. Mã ngành không được thu thập trong KSMHGD 2022.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD.

## Các xu hướng trong ngắn hạn và dài hạn sẽ tác động đến việc làm

**Trong số các hộ gia đình có việc làm được trả công, sự suy giảm việc làm trong ngành dịch vụ phổ biến nhất vào năm 2022 (Hình 28).** Từ năm 2020 đến năm 2022, tỷ lệ hộ có thu nhập tiền công đều giảm ở hầu hết các vùng ngoại trừ vùng Bắc Bộ và Duyên hải miền Trung và vùng Trung du và miền núi phía Bắc. Sự sụt giảm lớn nhất về việc làm được trả công không có gì đáng ngạc nhiên ở

**Hình 29. Tỷ lệ việc làm, theo đoàn hệ và năm**



*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD.

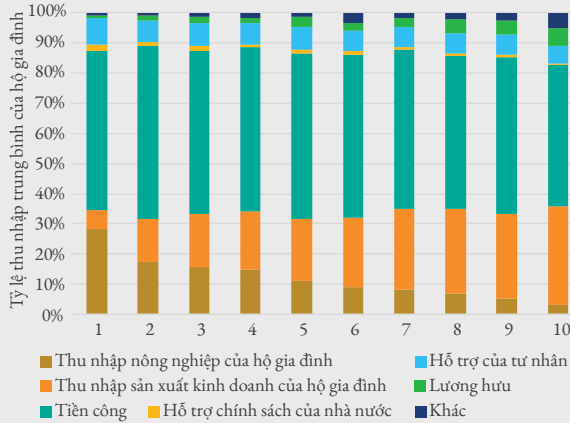
các khu vực có các thành phố lớn nhất là vùng Đồng bằng sông Hồng (nơi có Hà Nội) và vùng Đông Nam Bộ (nơi có TP. HCM). Mặc dù nhìn chung mức giảm tỷ lệ việc làm là nhỏ, nhưng vẫn có những tác động bổ sung từ việc suy giảm việc làm theo các loại hình nghề nghiệp trong thời kỳ đại dịch. Tỷ lệ thiếu việc làm cao nhất vào Quý 3 năm 2021 ở mức 4,5%, nhưng đã giảm xuống còn 2% trên toàn quốc vào Quý 2 năm 2023 (TCTK, 2023). Trong 6 vùng, vùng Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ thiếu việc làm cao nhất vào năm 2023.

### Hộp 1.B. Động thái thu nhập hộ gia đình

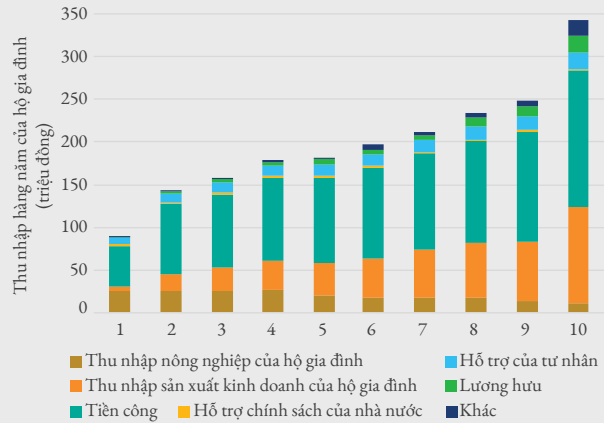
**Mức độ phụ thuộc vào các nguồn thu nhập khác nhau có sự tiến triển dọc theo dải phân bố hộ gia đình theo cách thức như dự đoán (Hình 30 và Hình 31).** Thu nhập từ hoạt động sản xuất kinh doanh hộ gia đình chiếm tỷ trọng lớn hơn trong tổng thu nhập ở các hộ giàu hơn, trong khi các hộ nghèo có tỷ trọng thu nhập nông nghiệp lớn hơn. Thu nhập từ hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp của hộ gia đình đã tăng ở mức tương tự so với thu nhập tiền công kể từ năm 2010. Tuy nhiên, số hộ tham gia vào hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp của gia đình ngày càng ít hơn và những hộ gia đình làm như vậy thường nằm ở phần trên của dải phân bố. Các hộ sản xuất kinh doanh cá thể này chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực bán lẻ, thực phẩm và nhà hàng. Trong số các hộ gia đình thuộc nhóm giàu nhất, thu nhập kinh doanh trung bình của hộ gia đình lớn hơn tổng thu nhập của các hộ gia đình ở nhóm 10% nghèo nhất.

**Hộp 1.B. Động thái thu nhập hộ gia đình (tiếp)**

**Hình 30. Tỷ trọng thu nhập hộ gia đình theo nguồn thu nhập và thập phân vị, 2022**



**Hình 31. Thu nhập hộ gia đình hàng năm theo nguồn thu nhập và thập phân vị, 2022**



*Ghi chú:* Thập phân vị phân chia theo phúc lợi được đo bằng chỉ tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình. Thập phân vị thứ 1 là nghèo nhất và thập phân vị thứ 10 là giàu nhất.

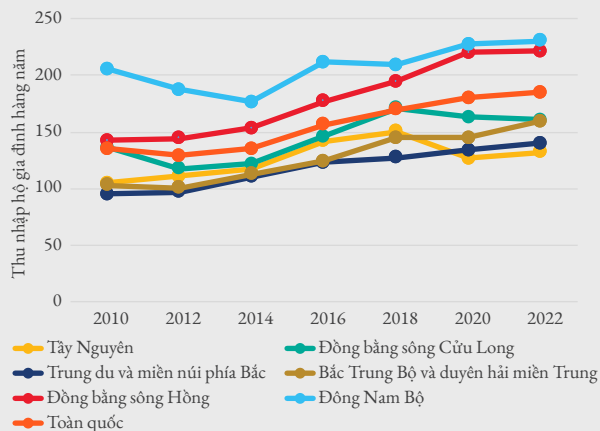
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD.

**Năm 2022, thu nhập ròng trung bình hàng năm của hộ gia đình là 185 triệu đồng, nhưng dao động theo vùng từ mức thấp 132 triệu đồng ở vùng Tây Nguyên đến 230 triệu đồng ở vùng Đông Nam Bộ (Hình 32).** Trong 12 năm qua, sự thay đổi về thu nhập thực tế của hộ gia đình giảm xuống thấp nhất ở các khu vực miền Nam (Hình 33). Thu nhập hộ gia đình tăng 24 triệu đồng từ năm 2010 đến năm 2022 ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long và 78,8 triệu đồng ở vùng Đồng bằng sông Hồng. Một số xu hướng trong các loại thu nhập hộ gia đình nhìn chung nhất quán giữa các vùng, trong khi những xu hướng khác lại mang tính đặc trưng theo vùng (xem Hình 39 trong Phụ lục A). Trên toàn quốc, ở tất cả các vùng, các hộ gia đình đang thoát ly khỏi nông nghiệp. Tỷ lệ hộ có thu nhập nông nghiệp đang giảm nhanh chóng, với mức giảm lớn nhất ở vùng Đồng bằng sông Hồng. Trong các loại thu nhập khác, có sự thay đổi nhỏ hơn giữa các vùng. Sáu vùng của Việt Nam hứng chịu những mức độ tác động khác nhau từ COVID-19. Vùng Đông Nam Bộ, nơi có TP. HCM và vùng Đồng bằng sông Cửu Long là nơi thu nhập tiền công hộ gia đình giảm mạnh nhất. Vùng Đồng bằng sông Cửu Long là vùng duy nhất có sự suy giảm về thu nhập hộ gia đình trong giai đoạn theo dõi 4 năm của nghiên cứu về tác động COVID-19 của NHTG tại Việt Nam (2018-2022).

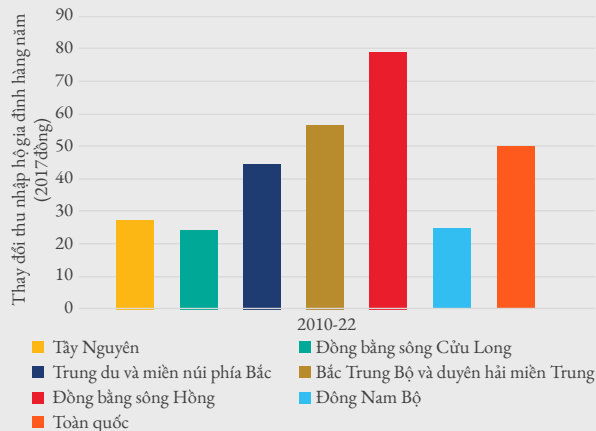
**Tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ việc làm không đa dạng ngày càng tăng.** Năm 2010, 39,2% hộ gia đình có thu nhập từ việc làm không đa dạng, nghĩa là họ chỉ nhận một nguồn thu nhập từ việc làm được trả công, hoặc nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp. Năm 2022, tỷ lệ này tăng lên 47,4% số hộ gia đình (Hình 35). Những hộ có tổng thu nhập thấp nhất là những hộ không có nguồn thu nhập từ việc làm hoặc chỉ có thu nhập nông nghiệp của hộ gia đình (Hình 34). Tỷ lệ hộ gia đình chỉ có thu nhập từ nghề nông đang giảm (từ 16,2% năm 2010 xuống còn 10,6% năm 2022), nhưng do dân số già đi nên tỷ lệ hộ gia đình không có nguồn thu nhập từ việc làm nào cũng tăng (từ 2,8% năm 2010 lên 6,1% năm 2022).

**Hộp 1.B. Động thái thu nhập hộ gia đình (tiếp)**

**Hình 32. Xu hướng thu nhập ròng hàng năm của hộ gia đình, theo vùng**



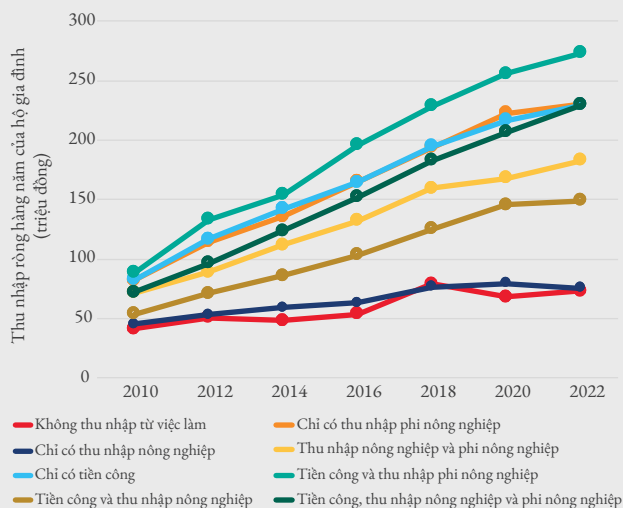
**Hình 33. Mức tăng thu nhập hộ gia đình từ năm 2010 đến năm 2022, theo vùng**



*Ghi chú:* Tổng thu nhập ròng trung bình hàng năm của hộ gia đình tính bằng triệu đồng. Sử dụng CPI điều chỉnh giá về năm 2017.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

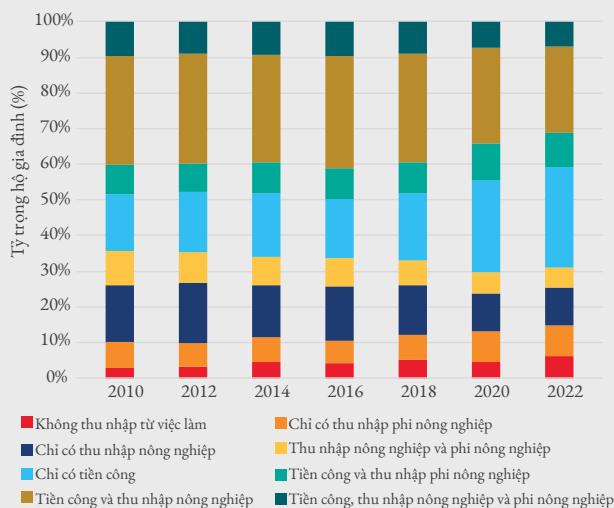
**Hình 34. Thu nhập hộ gia đình hàng năm, theo mức độ đa dạng hóa thu nhập từ việc làm**



*Ghi chú:* Tổng thu nhập ròng trung bình hàng năm của hộ gia đình tính bằng triệu đồng. Sử dụng CPI điều chỉnh giá về năm 2017. Các hộ gia đình nhận được các nguồn thu nhập từ việc làm khác nhau cũng có thể nhận được thu nhập khác không từ việc làm.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Hình 35. Phân bố hộ gia đình theo mức độ đa dạng hóa thu nhập từ việc làm**



*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD

**Xu hướng lao động trong và sau đại dịch cũng bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển dịch nhân khẩu học.** Lực lượng lao động của Việt Nam đang ngày càng giảm do già hóa dân số và đồng thời do dân số trẻ tham gia lực lượng lao động muộn hơn vì phải học xong cấp học cao hơn (Hình 29). Giáo dục đang được cải thiện, nhưng có sự khác biệt giữa các vùng. Ở những vùng nghèo hơn, các cá nhân tham gia lực lượng lao động sớm hơn do trình độ học vấn thấp hơn, nhưng lại rời khỏi lực lượng lao động muộn hơn do không có lương hưu và nhu cầu thu nhập liên tục. Ví dụ, trong đoàn hệ trẻ tuổi sinh trong giai đoạn 2000-2009, tỷ trọng của họ trong tổng việc làm vào năm 2022 dao động từ mức gần 40% ở vùng Trung du và Miền núi phía Bắc (vùng nghèo) đến mức 17,4% ở vùng Đồng bằng sông Hồng, nơi có Hà Nội. Trong số những người lớn tuổi sinh trong giai đoạn 1950-1959, 71% vẫn đang làm việc ở vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, so với 30% ở vùng Đông Nam Bộ, nơi có TP. HCM.

### 3. Nhìn về phía trước

**Việc kiểm tra điều kiện của các hộ gia đình trong đại dịch COVID-19 và giai đoạn phục hồi ngay lập tức ở Việt Nam cho thấy thu nhập hộ gia đình bị suy giảm, ảnh hưởng tiêu cực đến chi tiêu và làm chậm tiến độ giảm nghèo.**

Khi nền kinh tế tăng trưởng trở lại thì đúng ra đã giảm nghèo cũng phải được phục hồi trở lại. Tuy nhiên, kinh nghiệm trong thời kỳ COVID-19 vẫn rất quan trọng để đưa ra những khuyến nghị về tính kịp thời, cách tận dụng và kết hợp giữa các chính sách thúc đẩy và đảm bảo an sinh xã hội để hỗ trợ các hộ gia đình cả khi thuận lợi và lúc khó khăn. Khả năng xảy ra nhiều cú sốc hơn trong tương lai đòi hỏi phải có sự đầu tư và an sinh xã hội hiệu quả. Cơ cấu dân số già hơn và sự gia tăng số hộ gia đình ở khu vực thành thị cũng đòi hỏi phải cập nhật các chiến lược để giải quyết tình trạng dễ bị tổn thương.

### **Với sự trở lại của tăng trưởng kinh tế, thu nhập và tỷ lệ nghèo đang được cải thiện**

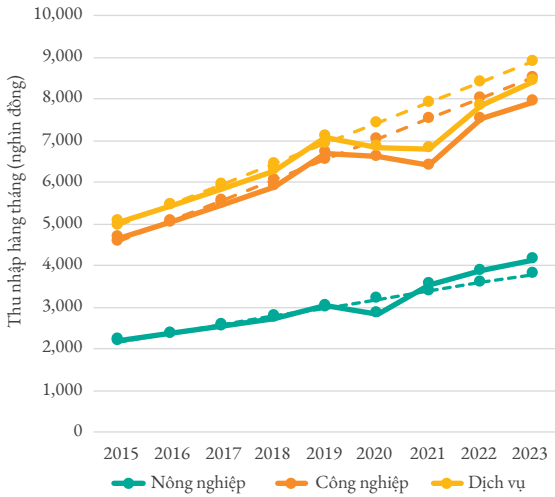
**Các chỉ số thu nhập từ việc làm năm 2023 đang phục hồi về mức trước COVID nhưng vẫn thấp hơn thu nhập dự đoán khi không có COVID.** Trong giai đoạn trước COVID 2015-2019, thu nhập từ việc làm tăng gần 10% mỗi năm (Hình 36). Sau một thời gian ngắn giảm vào năm 2020-2021, thu nhập của người lao động một lần nữa tăng lên, nhưng ở

mức thấp hơn so với dự đoán nếu duy trì quỹ đạo tăng trưởng thu nhập trước COVID. Vào năm 2021, người lao động trong ngành dịch vụ và công nghiệp chế biến chế tạo có thu nhập thấp hơn 1 triệu đồng mỗi tháng so với dự đoán nếu duy trì tăng trưởng thu nhập như trước COVID. Đến năm 2023, khoảng cách này đã thu hẹp xuống còn 580.000 đồng mỗi tháng. Thu nhập của việc làm nông nghiệp cao hơn dự kiến trước đại dịch, nhưng vẫn thấp hơn nhiều so với thu nhập trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo hoặc dịch vụ.

**Lực lượng lao động hậu COVID giảm đi là do cả các yếu tố về đo lường, nhân khẩu học và kinh tế.** Đầu tiên, ĐTLĐVL năm 2021 thay đổi định nghĩa việc làm khu vực nông nghiệp, không còn tính tới việc làm sản xuất nông nghiệp tự sản tự tiêu (Hình 37). Từ năm 2020 đến năm 2021, ngành nông nghiệp đã giảm 1,8 triệu lao động, trong đó mức giảm lớn nhất là ở vùng nông thôn Trung du và miền núi phía Bắc, nơi chủ yếu là nông thôn và vùng nghèo hơn so với các vùng khác ở Việt Nam. Thứ hai, lực lượng lao động trong ngành công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ một lần nữa tăng trưởng, nhưng với tốc độ chậm hơn nhiều so với thời kỳ trước COVID. Trong giai đoạn trước COVID 2015-2019, lực lượng lao động trong ngành công nghiệp chế biến chế tạo đã tăng thêm khoảng một triệu công nhân mỗi năm, nhưng lại giảm đi trong giai đoạn 2019-2021. Lực lượng lao động trong ngành dịch vụ đã trải qua sự suy giảm vào cuối năm 2021, trùng hợp với các đợt phong tỏa nghiêm trọng sau khi xuất hiện biến thể Delta của COVID-19 dễ lây lan hơn. Các đợt phong tỏa gây ảnh hưởng bất lợi hơn tới các ngành cần có sự tương tác trực tiếp với khách hàng, bao gồm nhà hàng, bán lẻ và lữ hành. Trong khi các công việc trong ngành chế biến chế tạo tại các khu công nghiệp ít bị ảnh hưởng hơn một chút và một số doanh nghiệp vẫn hoạt động trong suốt thời kỳ đại dịch, các đợt phong tỏa đã ảnh hưởng sâu sắc hơn đến ngành dịch vụ (NHTG, 2023).

**Các dự báo về tình trạng nghèo sau COVID cho thấy sự tiến bộ trong giai đoạn phục hồi, nhưng tỷ lệ vẫn ở mức cao so với các dự báo trước đây.** Các dự báo về tình trạng nghèo được đưa ra ngay từ đầu khi xảy ra đại dịch COVID-19 đã dự đoán rằng tiến độ giảm nghèo sẽ chững lại vào năm 2021, sau đó là giảm tốc vào năm 2022 trở đi (NHTG, 2023). Hình 38 minh họa tỷ lệ nghèo thực tế và dự báo nghèo trước và sau COVID. Tỷ lệ nghèo thực tế vào năm 2022 cao hơn dự đoán dựa trên các dự báo tăng trưởng trước đó. Những dự báo trước đó đã không xem xét đến những tác động tiềm tàng lâu dài và còn sót lại từ suy thoái kinh tế đối với các hộ gia đình.

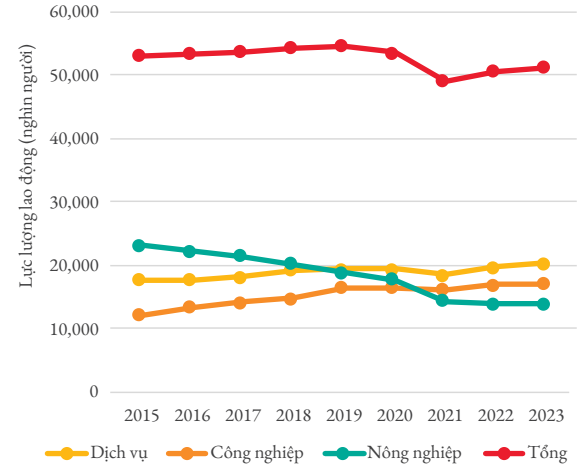
**Hình 36. Thu nhập từ việc làm đang có sự phục hồi nhưng vẫn thấp hơn so với xu hướng trước COVID**



*Ghi chú:* Thu nhập từ việc làm danh nghĩa bao gồm thu nhập từ tiền công và thu nhập ngoài tiền công. Xu hướng tuyến tính dựa trên dữ liệu từ năm 2015-2019. Đường nét liền phản ánh thu nhập thực tế, đường nét đứt phản ánh xu hướng dự đoán.

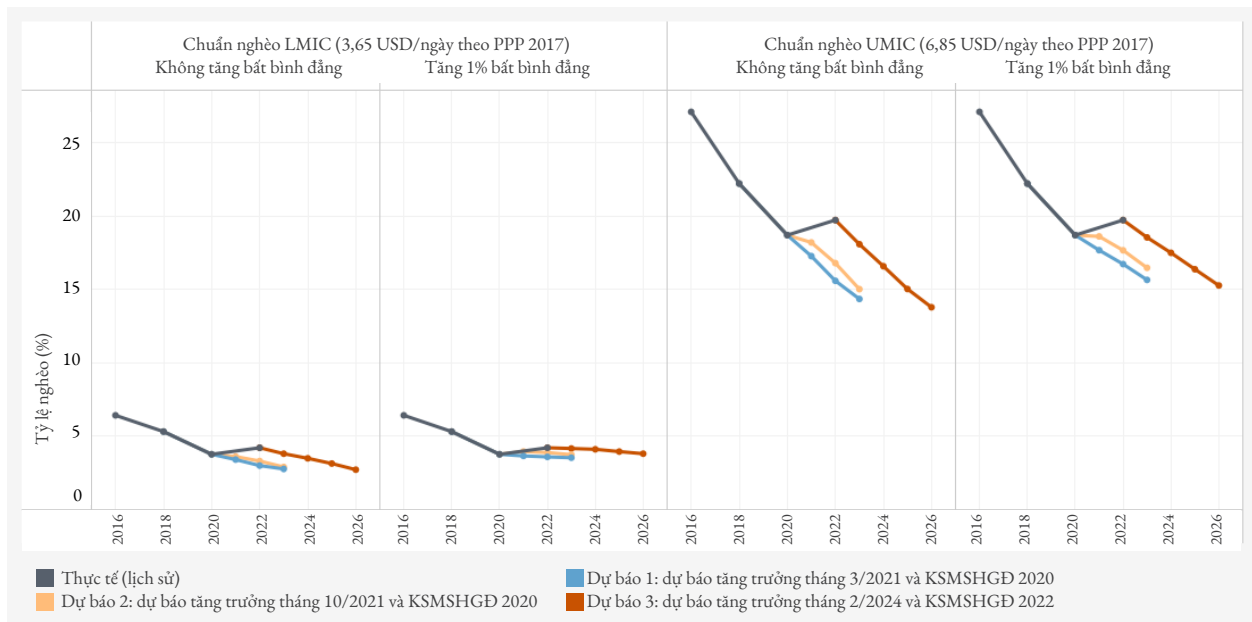
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG bằng ĐTLĐVL.

**Hình 37. Xu hướng quốc gia về quy mô lực lượng lao động**



*Nguồn:* ĐTLĐVL.

**Hình 38. Xu hướng và dự báo nghèo**



*Ghi chú:* Tỷ lệ nghèo thực tế được tính toán hai lần một năm và dự báo nghèo là hàng năm. Các dự báo bắt đầu từ 2021 được thực hiện dựa trên dự báo tăng trưởng tháng 3 và tháng 10 năm 2021. Các dự báo về tình trạng nghèo bắt đầu từ 2023 được thực hiện dựa trên dự báo tăng trưởng tháng 2 năm 2024. Các dự báo về tình trạng nghèo dựa trên các phương pháp luận của Lakner, Mahler, Negre và Prydz (2020).

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD.



**Dự báo nghèo đến năm 2026 đã được chỉnh sửa cho thấy những tiến bộ mới.** Tuy nhiên, cần diễn giải kết quả một cách thận trọng vì các dự báo có thể không chính xác trong bối cảnh chưa từng có nếu không có xu hướng dữ liệu trước đó để hiệu chỉnh. Trong giai đoạn chưa từng có này, trong khi tốc độ tăng trưởng GDP ở Việt Nam vẫn ở mức dương thì thu nhập từ việc làm lại giảm vào năm 2021, điều này ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống hộ gia đình. Tăng trưởng đã quay trở lại, nhưng có những khác biệt trong cách thức mà tác động của tăng trưởng được truyền dẫn đến các hộ gia đình, đòi hỏi phải có nhiều phân tích hơn về phân phối tác động của tăng trưởng.

**Mặc dù tăng trưởng đã quay trở lại, các nhà hoạch định chính sách vẫn nên tiếp tục theo dõi sự phát triển của hộ gia đình trong trung và dài hạn.** Triển vọng kinh tế toàn cầu và khu vực đến năm 2024 cũng không mấy sáng sủa (NHTG, 2024a). Tại khu vực ĐA-TBD, có thêm rủi ro từ mức tăng trưởng yếu hơn dự kiến ở Trung Quốc. Khi các hộ gia đình phục hồi, điều quan trọng là phải theo dõi nhóm nào có tốc độ phục hồi chậm hơn hoặc nhanh hơn. Để thúc đẩy quá trình phục hồi bền vững lâu dài hơn, các giải pháp chính sách phải giải quyết những vết sẹo kinh tế dài hạn tiềm tàng mà các hộ gia đình dễ bị tổn thương phải đối mặt và không thể nhanh chóng phục hồi sau một cuộc khủng hoảng kéo dài. Các hộ gia đình vốn đã nghèo trong thời kỳ khủng hoảng sẽ có thời gian phục hồi kinh tế lâu hơn so với những hộ khá giả. Một điều cần theo dõi là xem khu vực thành thị phục hồi nhanh hơn hay chậm hơn khu vực nông thôn. Mặc dù thu nhập đang phục hồi nhưng vẫn chưa rõ liệu tất cả các hộ gia đình có phục hồi hay không hoặc tác động sẽ lâu dài hay không. Đặc biệt, có 3 nhóm và điều kiện cần theo dõi chặt chẽ: (1) những người vốn đã nghèo và nếu họ trở nên nghèo hơn, (2) những người không an toàn về kinh tế và nếu họ tái nghèo, và (3) những người đã an toàn về kinh tế và nếu họ trở nên bấp bênh.

## Chính sách cho Chặng đường kế tiếp

**Giống như đối với các quốc gia khác đã thành công trong việc đạt mức thu nhập trung bình, hiện nay người ta ít quan ngại hơn về những thách thức ở chặng đường cuối của giảm nghèo đã qua của Việt Nam, bao gồm những thách thức về phát triển như suy dinh dưỡng, còi cọc hoặc khó tiếp cận các tiện ích cơ bản như dịch vụ điện nước.** Tỷ lệ hoàn thành giáo dục tiểu học và trung học cơ

sở gần như đạt mức phổ cập, tỷ lệ biết đọc biết viết của thế hệ trẻ cao, hầu hết đều sử dụng thành thạo các thiết bị kỹ thuật số. Mức sinh hoạt tối thiểu đã được nâng lên cho hầu hết mọi người, nhưng tình trạng thiếu thốn vẫn tồn tại ở một số nhóm thiệt thòi hoặc dễ bị tổn thương kinh niên, chẳng hạn như nhóm DTTS. Các nhà hoạch định chính sách hiện đang tập trung vào các mục tiêu kép là giải quyết các thách thức còn lại của Chặng đường cuối, đồng thời đặt mục tiêu vững chắc vào khát vọng Chặng đường kế tiếp.

**Chặng đường kế tiếp là hành trình hướng tới mức sống ở nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao và tiếp đó là nhóm quốc gia có thu nhập cao.** Đối với xã hội, điều này có nghĩa là tạo ra nhiều cơ hội kinh tế hơn để xây dựng tầng lớp trung lưu vững mạnh, đồng thời mở rộng hỗ trợ cho các hộ gia đình có thu nhập thấp và dễ bị tổn thương về kinh tế. Hàng triệu người đã thoát nghèo trong thập kỷ qua giờ đây cần tiếp tục vươn lên nấc thang cao hơn về mặt kinh tế, cần được đảm bảo lưới an sinh để ngăn họ tái nghèo và được trang bị nguồn lực con người và kỹ năng để tham gia vào các công việc có năng suất cao hơn và phức tạp hơn. Sự xuất hiện của COVID-19 đã làm tăng thêm những thách thức về kỹ năng, năng suất, biến đổi khí hậu và một xã hội già hóa. Liệu những hạn chế này đối với việc giảm nghèo ở chặng đường cuối và những thách thức phát triển để lên mức thu nhập cao trong Chặng đường kế tiếp có trở thành những khó khăn ngày càng tăng trong ngắn hạn hay những trở ngại dài hạn đối với thúc đẩy phúc lợi hộ gia đình Việt Nam hay không? Điều này sẽ phụ thuộc một phần vào hành động và ưu tiên của chính phủ.

**Bài học từ giai đoạn đặc biệt từ 2020 đến 2022 đòi hỏi phải tăng cường và có thời gian cho các chính sách thúc đẩy và đảm bảo an sinh.** Khu vực Đông Á và Việt Nam nổi bật vì đã giảm nghèo cực kỳ thành công thông qua thúc đẩy tăng trưởng, trong đó mức tăng trưởng kinh tế cao mang lại sự thịnh vượng trong nhiều thập kỷ thông qua tạo việc làm và tiền công tăng, từ đó giúp các hộ gia đình thoát nghèo. Sự tăng trưởng này diễn ra trên diện rộng và mang lại lợi ích cho hầu hết người dân. Trong những giai đoạn tăng trưởng cao như vậy, các chính sách an sinh xã hội không còn quá quan trọng vì thúc đẩy và tăng trưởng là động lực chính giúp giảm nghèo và rất ít người bị loại trừ khỏi quá trình này. Tuy nhiên, COVID-19 đã làm chậm tăng trưởng trên toàn thế giới, trong đó có Việt Nam. Chính sách an sinh xã hội đã được một số nước thực hiện mạnh tay trong giai đoạn này để bù đắp các cú sốc, nhưng Việt Nam thực hiện ở mức độ ít hơn. Xu hướng thu nhập cho thấy khi thu nhập từ việc làm giảm thì hỗ trợ

của tư nhân tăng lên. Nhiều hộ gia đình cũng nhận được trợ giúp xã hội nhưng số tiền nhận được rất nhỏ so với hỗ trợ của tư nhân.

**Khi Việt Nam tiếp tục loại bỏ các yếu tố cơ cấu liên quan đến tình trạng nghèo cùng cực, sự thịnh vượng trong tương lai sẽ gắn kết chặt chẽ hơn với quá trình phát triển kinh tế và tạo việc làm tốt.** Sự chuyển đổi cơ cấu của lực lượng lao động từ nông nghiệp sang các ngành công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ là kênh chính thúc đẩy sự dịch chuyển kinh tế đi lên của các hộ gia đình (NHTG, 2022b). Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi vẫn chưa hoàn tất, đặc biệt là ở khu vực thành thị, tính dễ bị tổn thương của một số công việc nhất định đã được thấy rõ trong thời kỳ đại dịch COVID-19. Trong trường hợp mất việc làm chính thức, các biện pháp bảo hiểm thất nghiệp và các chương trình hỗ trợ người lao động khác chậm có hiệu lực. Trong một số trường hợp, người lao động làm các công việc phi chính thức không thể có được chứng nhận bị mất việc làm và ban đầu họ không được hưởng một số hỗ trợ liên quan đến COVID-19. Lao động nhập cư cũng phải đối mặt với nhiều thách thức vì khó nhận được hỗ trợ nếu họ làm việc ở các tỉnh mà không có đăng ký cư trú. Trong khi đó, trợ giúp xã hội chỉ được thực hiện bởi chính quyền địa phương đối với các trường hợp có đăng ký cư trú. Một số người cũng gặp khó khăn khi trở về nhà trong thời gian phong tỏa.

**Các chính sách cần thiết để giải quyết tình trạng bấp bênh do rủi ro gây ra đòi hỏi phải có sự khác biệt với các chính sách hiện hành, vốn nhằm giải quyết tình trạng bấp bênh kinh niên.** Những người có tình trạng bấp bênh kinh niên thường sống dưới mức an toàn về kinh tế, ngay cả trong những năm thuận lợi, vì họ thiếu tài sản vật chất và nhân lực yếu để kiếm đủ sinh kế ngay cả trong điều kiện tốt. Những hộ gia đình này sẽ được hưởng lợi nhiều nhất khi có sinh kế tốt hơn, được hỗ trợ tiền mặt và được cung cấp các dịch vụ cơ bản để tạo điều kiện đầu tư vào nguồn lực vật chất và nguồn lực con người. Việt Nam đã làm tốt việc nhắm tới nhóm đối tượng này thông qua đầu tư vào khu vực nông thôn, các Chương trình mục tiêu quốc gia, trợ cấp và các chương trình trợ giúp xã hội khác. Đại dịch cũng giúp thấy được rõ những người phải đối mặt với sự bấp bênh do rủi ro gây ra. Các cá nhân trong nhóm này có thể sống trên mức nghèo khổ, nhưng mức chi tiêu của họ có thể rất khác nhau do những cú sốc mang tính đặc thù hoặc đồng biến, nghĩa là đôi khi họ rơi xuống dưới mức nghèo khổ. Mặc dù những hộ gia đình này không nhất thiết cần phải đầu tư vào tài sản như

nhau nhưng họ cần được bảo vệ khỏi những cú sốc và có thể cần các chương trình bảo hiểm để tăng khả năng phục hồi. Như đại dịch COVID-19 đã cho thấy, hiện vẫn có ít chính sách được áp dụng cho những người có thể phải đối mặt với vấn đề mất an toàn về kinh tế do rủi ro gây ra.

## Xác định và giải quyết các cú sốc

**Những cú sốc hoặc khủng hoảng có thể xảy ra ở cấp độ cá nhân hoặc cộng đồng, thúc đẩy các hành động chính sách khác nhau.** Năm 2022, những thay đổi này bao gồm cả những thay đổi về cơ cấu trong nông nghiệp và những cú sốc kinh tế từ COVID-19 đối với các hoạt động phi nông nghiệp. Ví dụ về hai loại cú sốc khác nhau là: (i) những cú sốc đặc thù, hay nói cách khác là những cú sốc chỉ ảnh hưởng đến các cá nhân hoặc hộ gia đình cụ thể và (ii) những cú sốc đồng biến, hay nói cách khác là những cú sốc diện rộng, ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng, khu vực hoặc quốc gia. Những cú sốc đặc thù bao gồm bệnh tật hoặc tai nạn, thường ảnh hưởng đến một cá nhân hoặc hộ gia đình. Những cú sốc đồng biến, chẳng hạn như thảm họa thiên nhiên hoặc cú sốc kinh tế, ảnh hưởng đến nhiều người hơn. Sự khác biệt có thể quan trọng vì hồ sơ rủi ro của hộ gia đình thay đổi tùy theo loại cú sốc: khả năng mắc bệnh có thể phụ thuộc vào tình trạng sức khỏe nền, khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc phòng ngừa, điều kiện sống và làm việc. Mức độ dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai hoặc lệnh phong tỏa có thể phụ thuộc vào vị trí của hộ gia đình, còn mức độ dễ bị tổn thương trước các cú sốc kinh tế có thể chịu sự ảnh hưởng của lĩnh vực làm việc của người lao động. Những cú sốc đặc thù thường được giải quyết tốt nhất bằng bảo hiểm xã hội hiệu quả, chẳng hạn như bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế và lương hưu cho người già. Các cú sốc đồng biến thường đòi hỏi chính phủ phải có các đối sách với sự phối hợp chặt chẽ hơn (quản lý rủi ro thiên tai trước và ứng phó sau thảm họa) hoặc các chương trình xã hội lớn (trợ cấp tiền công, tiền lương hoặc hỗ trợ thu nhập trực tiếp như nhiều quốc gia đã triển khai trong thời kỳ COVID-19).

**Đại dịch COVID-19 là cú sốc lớn nhất xảy ra với Việt Nam trong nửa thế kỷ qua, với tác động lan rộng đến hầu hết các hộ gia đình.** Ngay từ đầu, gần 70% hộ gia đình cho biết đã trải qua một cú sốc tiêu cực từ tháng 2 đến tháng 6 năm 2020, kéo dài trong thời gian áp dụng lệnh phong tỏa toàn quốc lần đầu tiên vào tháng 4 năm 2020 (NHTG, 2021a). Tuy nhiên, đây là khoảng thời gian có rất ít trường hợp nhiễm COVID-19 được báo cáo ở Việt Nam, do đó các tác động tiêu cực chủ yếu là do các biện pháp hạn chế di

chuyển do chính người dân tự áp đặt. Khoảng hai năm sau, vào năm 2022, khi số ca nhiễm tăng vọt lên mức cao nhất trong khu vực ASEAN, khoảng 40% hộ gia đình vẫn cho biết họ đã trải qua một cú sốc tiêu cực. Cuộc khủng hoảng đã ảnh hưởng đến các hộ gia đình trên toàn bộ dải phân bố phúc lợi thông qua nhiều kênh khác nhau. Các hộ giàu hơn có nhiều khả năng bị mất thu nhập từ hoạt động kinh doanh gia đình hơn, trong khi các hộ nghèo hơn bị thiệt hại do hoạt động nông nghiệp. Tác động bất lợi về lao động xảy ra rộng rãi ở các nhóm kinh tế-xã hội khác nhau.

**Các hộ gia đình ở thành thị có nhiều khả năng phải đối mặt với tình trạng dễ bị tổn thương hoặc dễ bị ảnh hưởng do rủi ro hơn so với các hộ ở nông thôn, vì hầu hết các tác động được báo cáo đều liên quan đến hoạt động kinh tế bị suy giảm.** Các sự kiện tiêu cực như mất việc làm, mất/giảm tiền công và gián đoạn kinh doanh được báo cáo thường xuyên hơn ở khu vực thành thị so với nông thôn. Ví dụ, kết quả từ cuộc khảo sát về COVID-19 của NHTG (vòng 6) cho thấy vào cuối năm 2021, 36% số người được khảo sát ở thành thị biết có người đang tìm việc làm, so với 31% số người được hỏi ở nông thôn. Sự gián đoạn hoạt động kinh tế là tác động chính được các hộ gia đình nêu ra chứ không phải do các cú sốc về sức khỏe.

**Thu nhập của người lao động giảm dẫn đến một số cơ chế ứng phó ngắn hạn với những hậu quả tiêu cực lâu dài đối với các hộ gia đình.** Theo Bộ LĐTBXH, trong năm 2016 - 2021, số người tham gia (4,25 triệu) quỹ Bảo hiểm xã hội Việt Nam (BHXH) tương đương với số người ngừng tham gia trước hạn (4,06 triệu). Năm 2020, số người tham gia BHXH giảm so với năm trước. Số trường hợp rút bảo hiểm xã hội ngày càng tăng ở nhóm nghèo nhất cho thấy tình trạng mất an ninh thu nhập ngày càng gia tăng trong cuộc khủng hoảng COVID-19. Tuy nhiên, số lượng công nhân nghỉ việc ngay cả trước khi Việt Nam bị ảnh hưởng bởi COVID-19 cho thấy mức độ bất bình kinh tế luôn tồn tại và càng trở thành vấn đề lớn khi cuộc khủng hoảng diễn ra. Đáp ứng nhu cầu tiền mặt của gia đình là lý do chính được người lao động viện dẫn cho việc rút tiền BHXH.

## **Cần hiện đại hóa hệ thống an sinh xã hội để phòng ngừa những cú sốc**

**COVID-19 đã làm bật lên sự cần thiết phải đạt được nhiều tiến bộ hơn trong việc giải quyết khoảng cách về độ bao phủ chính sách hỗ trợ. Tác động về kinh tế của đại**

**dịch đã ảnh hưởng nặng nề hơn tới những người không thuộc diện nghèo làm việc trong khu vực phi chính thức.** Điều này dẫn đến những nỗ lực mang tính tình thế nhằm mở rộng các chương trình trợ giúp xã hội và hỗ trợ tiền mặt cho nhóm dân cư này. Một số quốc gia đã nhanh chóng mở rộng độ bao phủ chính sách hỗ trợ bằng cách tận dụng nhiều cơ sở dữ liệu hành chính khác nhau, nhưng hầu hết đều phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng trong việc mở rộng theo chiều ngang và không thể tiếp cận được nhiều hộ gia đình bị ảnh hưởng (Johnson và Palacios, sắp xuất bản). Điều này cho thấy rõ một lỗ hổng lớn trong nhiều hệ thống an sinh xã hội, hiện mới chỉ tập trung vào nhóm đối tượng trợ giúp xã hội đã có trên danh sách trợ giúp chính thức và một tỷ lệ tương đối nhỏ nhóm lao động trong khu vực chính thức được hỗ trợ bởi bảo hiểm xã hội.

**Trong 2 năm đầu tiên của đại dịch, Việt Nam có mức chi thấp nhất cho việc hỗ trợ hộ gia đình so với các nền kinh tế khác trong khu vực ĐA-TBD (NHTG, 2023).** Ở Đông Á, chi tiêu hỗ trợ liên quan đến đại dịch lên tới gần 25% GDP, trong đó hỗ trợ trực tiếp cho các hộ gia đình vượt quá 12% GDP. Trong số 6 nền kinh tế lớn ở Đông Á được xem xét trong một nghiên cứu cấp khu vực, Việt Nam xếp hạng thấp nhất về cả hoạt động cứu trợ trong đại dịch nói chung cũng như hỗ trợ trực tiếp cho các hộ gia đình, tính theo tỷ trọng trong GDP. Tuy nhiên, Việt Nam được xếp hạng cao nhất về hỗ trợ dành cho doanh nghiệp. Sự tương phản trong hỗ trợ dành cho các hộ gia đình và doanh nghiệp một phần phản ánh sự tập trung của chính phủ vào tăng trưởng kinh tế, nhưng cũng thiếu một cơ chế triển khai để hỗ trợ các hộ gia đình và người lao động nằm ngoài hệ thống và cơ sở dữ liệu của chính phủ. Một lý do khác có thể dẫn đến mức hỗ trợ chính thức thấp là do nhận định rằng không cần hỗ trợ cho các hộ gia đình. Năm 2020, Việt Nam và Trung Quốc là những nền kinh tế duy nhất trong khu vực ĐA-TBD có mức tăng trưởng GDP dương.

**Trong nửa sau của đại dịch, khi số ca nhiễm COVID-19 tăng cao và thời gian phong tỏa kéo dài hơn, nhiều hộ gia đình bắt đầu đăng ký hỗ trợ.** Độ bao phủ của gói hỗ trợ thứ hai rộng hơn nhiều so với gói thứ nhất và tập trung vào các lĩnh vực bị ảnh hưởng. Trong khi gói hỗ trợ ban đầu tập trung vào những đối tượng hiện đang được hưởng lợi từ các chương trình trợ giúp xã hội của chính phủ, thì gói thứ hai được triển khai vào năm tiếp theo, 2021, nhắm đến những người lao động gặp khó khăn nhất định và các hộ gia đình bị ảnh hưởng nặng nề nhất trong các lĩnh vực bị tác động nặng

nè, chẳng hạn như du lịch. Số hộ gia đình cho biết đã đăng ký hỗ trợ tiền mặt liên quan đến đại dịch tăng từ 13,3% năm 2020 lên 30,8% vào năm 2021, dựa trên khảo sát theo dõi tác động COVID-19 của NHTG. Trên toàn quốc, số hộ đăng ký hỗ trợ tiền mặt vào năm 2021 cao gấp 2,3 lần so với năm 2020, với mức tăng cao hơn nhiều ở vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long.<sup>16</sup> Theo báo cáo của Bộ LĐTBXH, tính đến ngày 30/6/2022, cả nước đã có hơn 24 triệu lao động và 500.000 hộ kinh doanh được hỗ trợ.

### **Một số chương trình, ngoài việc hỗ trợ tiền mặt, còn gặp phải trở ngại hoặc mất nhiều thời gian hơn để thực hiện.**

Việc hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch thông qua Quỹ Bảo hiểm Thất nghiệp<sup>17</sup> mất nhiều thời gian hơn dự kiến để giải ngân, mặc dù các quy trình đăng ký, xác minh và chi trả đều dựa trên cơ sở dữ liệu hiện có. Hơn 99% người lao động trong diện được hỗ trợ đã nhận được hỗ trợ qua tài khoản cá nhân. Việc thực hiện hỗ trợ tiền thuê nhà cho người lao động tại các khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế trọng điểm<sup>18</sup> trong gói hỗ trợ phục hồi<sup>19</sup> còn hạn chế, giải ngân chỉ bằng 58,06% dự toán. Sáng kiến này nhằm giữ chân và khuyến khích người lao động quay trở lại các khu công nghiệp. Mức hỗ trợ bình quân cho một người lao động quay trở lại thị trường lao động là 1 triệu đồng/tháng và 500.000 đồng/tháng trong tối đa là 3 tháng cho người lao động làm việc tại doanh nghiệp.

**Có các hình thức giải ngân cứu trợ và trợ giúp xã hội khác dành cho các nhóm dễ bị tổn thương và đôi khi lấp đầy những khoảng trống khi cơ chế triển khai hỗ trợ chính thức còn bỏ sót.** Dựa trên các cuộc khảo sát theo dõi tác động của đại dịch COVID-19 của NHTG, trong hai năm đầu tiên, các hộ gia đình có nhiều khả năng nhận được hỗ trợ từ các khoản quyên góp và từ các tổ chức phi chính phủ hơn là các khoản hỗ trợ chính thức từ chính phủ. Vào tháng 12 năm 2021, so với nhóm lao động địa phương, nhóm lao động nhập cư có nhiều khả năng hơn trong việc nhận được hỗ trợ tiền mặt từ chính phủ và trợ giúp xã hội từ các tổ chức phi chính phủ và tổ chức từ thiện. Các hộ gia đình ở thành thị phải đối mặt với sự gián đoạn sinh kế và cần hỗ trợ tiền mặt cũng đã đăng ký hỗ trợ tiền mặt do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 và các hỗ trợ khác từ chính phủ, các tổ chức phi

chính phủ và tổ chức từ thiện. Những người mới nhập cư gần đây cũng có nhiều khả năng nhận được sự hỗ trợ từ các tổ chức phi chính phủ và tổ chức từ thiện hơn nhóm người địa phương, từ bộ dụng cụ y tế đến thực phẩm. So với nhóm người địa phương, những người mới nhập cư cũng có nhiều khả năng hơn trong việc đăng ký hỗ trợ tiền mặt của chính phủ, mặc dù hiểu biết về các hình thức hỗ trợ còn hạn chế, do thiếu thông tin.

## **Chính sách tài khóa nghịch chu kỳ**

**Việt Nam cũng có thể sử dụng chính sách tài khóa một cách chủ động hơn để giúp các hộ gia đình quản lý rủi ro bằng cách cấp vốn cho hệ thống an sinh xã hội hiện đại và giảm bớt tác động các cú sốc theo hướng nghịch chu kỳ.** Các hộ gia đình phải đối mặt với rủi ro ở cả cấp độ vĩ mô và vi mô. Một chính sách quan trọng giúp các hộ gia đình quản lý những rủi ro này là hệ thống an sinh xã hội hiện đại, bao gồm hỗ trợ xã hội có mục tiêu để giúp những người nghèo còn lại thoát nghèo, hỗ trợ xã hội và bảo hiểm xã hội để bảo vệ những thành quả đã đạt được và hệ thống an sinh xã hội thích ứng để mở rộng quy mô hỗ trợ cho những người hưởng lợi đang sẵn trong danh sách an sinh và những người đăng ký mới khi những cú sốc lớn hơn xảy ra. Để thực hiện điều này, Việt Nam cần điều chỉnh ngân sách dành cho các chương trình an sinh xã hội phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, khi được vận hành nghịch chu kỳ, chính sách tài khóa cũng có thể giúp tăng nguồn lực ở cấp độ vĩ mô để giúp quản lý rủi ro hộ gia đình.

**Chính sách tài khóa có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc đưa Việt Nam hướng tới vị thế quốc gia có thu nhập cao và thực hiện mục tiêu đó theo hướng bao trùm để thúc đẩy người dân vươn tới tầng lớp trung lưu thịnh vượng.** Có thể đạt được điều này theo hai cách. Thứ nhất, chính sách tài khóa có thể tài trợ cho các khoản đầu tư cần thiết để đất nước và người lao động trở nên năng suất hơn và có thu nhập cao hơn, chẳng hạn như đầu tư cho những vấn đề được thảo luận trong chương này cho đến nay: hiện đại hóa nông nghiệp, nâng cao kỹ năng và giáo dục chất lượng cao, hạ tầng xương sống về công nghệ số hiệu quả, và các dịch vụ đi kèm. Thứ hai, chính sách tài khóa cũng có thể đảm bảo

<sup>16</sup> NHTG theo dõi tác động của đại dịch COVID-19 đối với các hộ gia đình ở Việt Nam (tính toán từ dữ liệu vòng 6).

<sup>17</sup> Nghị quyết số 03/2021/UBTVQH15 và Nghị quyết số 24/2022/UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nghị quyết số 116/NQ-CP (24/9/2021) của Chính phủ.

<sup>18</sup> Quyết định số 08/2022/QĐ-TTg (28/03/2022).

<sup>19</sup> Nghị quyết số 43/2022/QH15 (11/01/2022) của Quốc hội.



nguồn ngân sách cho các chính sách giúp giải quyết những điểm nghẽn ở chặng đường cuối và chặng đường kế tiếp hiện nay, chẳng hạn như giúp đảm bảo có một hệ thống an sinh xã hội hiện đại và tăng cường các chương trình mục tiêu quốc gia. Cuối cùng, các nguồn thu ngân sách cần thiết để bảo đảm ngân sách cho các khoản đầu tư này có thể ít nhiều mang tính lũy tiến.

## Việc làm tốt hơn và ổn định hơn

**Việt Nam cần một lộ trình tăng trưởng dựa trên năng suất để đạt được mức thịnh vượng cao hơn.** Các chiến lược tăng trưởng củng cố thành công giảm nghèo của Việt Nam trong thập kỷ trước không còn là những chiến lược có thể duy trì con đường tăng trưởng của đất nước hướng tới mức thu nhập cao hơn và xây dựng tầng lớp trung lưu đông đảo và an toàn về kinh tế. Ngay cả trước khi xảy ra đại dịch COVID-19, hiệu quả của mô hình tăng trưởng của khu vực ĐA-TBD đang phát triển dựa trên tăng trưởng hướng ngoại có tay nghề thấp dự kiến sẽ giảm đi khi thế giới thay đổi nhanh chóng (Mason và Shetty, 2018). Với những thách thức mới nổi này, Việt Nam có thể không có được vị thế tốt như một thập kỷ trước để tận dụng lợi thế đã có khi đó, bao gồm tăng trưởng nhờ vào cấu trúc dân số ở độ tuổi thuận lợi, chi phí nhân công thấp và quá trình chuyển đổi cơ cấu của lực lượng lao động dựa trên các ngành nghề kỹ năng thấp và thoát ly nông nghiệp.

**Tạo việc làm chất lượng cao hơn hiện đã trở nên quan trọng hơn bao giờ hết đối với Việt Nam, không chỉ để thúc đẩy tăng trưởng sau đại dịch mà còn để hiện thực hóa những khát vọng về vị thế quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045.** Các lĩnh vực định hướng xuất khẩu và thâm dụng lao động đã cung cấp hàng triệu việc làm cho dân số trẻ, nhưng giới trẻ hiện nay được giáo dục tốt hơn và yêu cầu việc làm có chất lượng cao hơn. Khi dân số tiếp tục già đi và quá trình chuyển đổi cơ cấu từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp đang chậm lại, việc chuyển đổi mới sang các công việc đòi hỏi tay nghề cao hơn là cần thiết.

**Nghiên cứu Tương lai Việc làm ở Việt Nam (Cunningham và Pimhidzai, 2018) đã đưa ra 3 đề xuất cải cách tổng thể để hỗ trợ tạo ra và chuyển đổi sang việc làm tốt hơn.** Thứ nhất, việc tạo ra nhiều việc làm tốt hơn trong khu vực hiện đại là điều cần thiết cho lực lượng dân số trẻ có trình độ học vấn cao hơn và đang tìm kiếm việc làm có tay nghề cao hơn. Những công việc tốt nhất – được xác định bởi năng suất lao động, tiền công và đời sống xã hội cao hơn – phần lớn thuộc lĩnh vực hiện đại. Những thay đổi về chính sách bao gồm thúc đẩy việc thành lập và tăng trưởng doanh nghiệp có lợi hơn để tạo việc làm có giá trị cao và đưa Việt Nam lên vị trí cao hơn trong chuỗi giá trị. Trong khi Việt Nam được xếp hạng có Chỉ số Vốn Nhân lực (HCI) cao nhất trong số các nước có thu nhập trung bình thấp, nhu cầu lao động gắn liền với xuất khẩu lại bị chi phối bởi các hoạt động sản xuất có giá trị gia tăng thấp. Xây dựng kỹ năng là chìa khóa để vươn lên nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị. Thứ hai, chất lượng việc làm hiện tại trong các lĩnh vực truyền thống cần được cải thiện hơn nữa. Công việc chất lượng thấp vẫn còn phổ biến và cần phải làm nhiều hơn nữa để dịch chuyển lao động nông nghiệp sang các ngành trồng trọt có giá trị gia tăng cao hơn, đồng thời thúc đẩy liên kết giữa các hộ gia đình và các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Thứ ba, cần hỗ trợ đào tạo lao động có trình độ và kết nối lao động với công việc phù hợp. Cần tiếp tục nâng cấp và cải cách hệ thống giáo dục và đào tạo để phát triển thêm kỹ năng cho công việc trong tương lai, đồng thời cần có hệ thống thông tin để kết nối những lao động có tay nghề cao này với những vai trò phù hợp. Cần đầu tư đáng kể để phát triển các cơ sở nghiên cứu và đào tạo tiên tiến, bao gồm các phòng thí nghiệm, xây dựng giáo trình và công nghệ tại các trường đại học và cao đẳng Việt Nam. Vị trí chiến lược của các trường đại học gần các công ty, trong đó có các khu công nghiệp, cũng rất cần thiết.

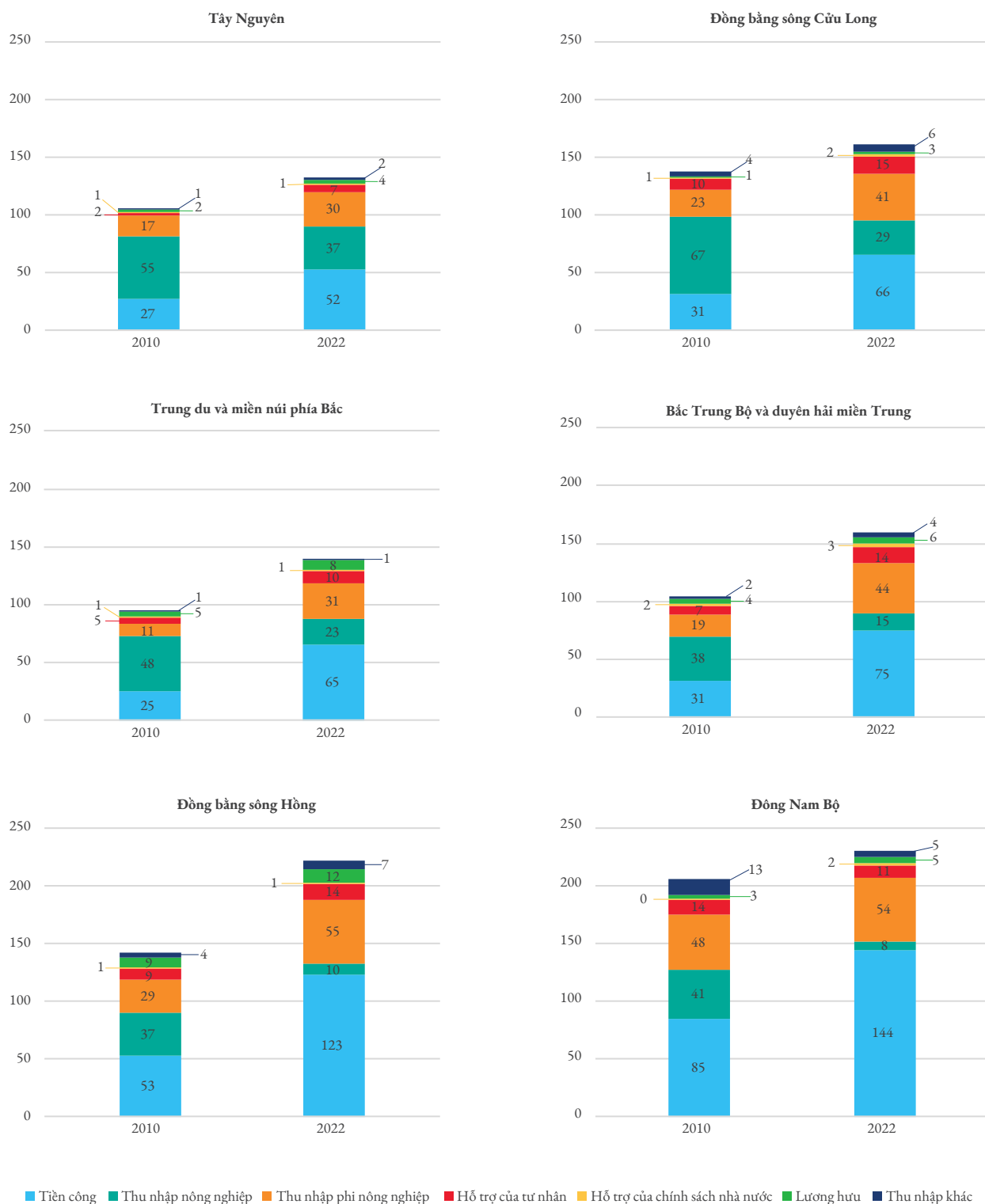
# Phụ lục A. Các đồ thị - Phần 1

**Hình 39. Xu hướng thu nhập hộ gia đình theo vùng**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD

**Hình 40. Thu nhập hộ gia đình hàng năm trong khu vực vào năm 2010 và 2022**

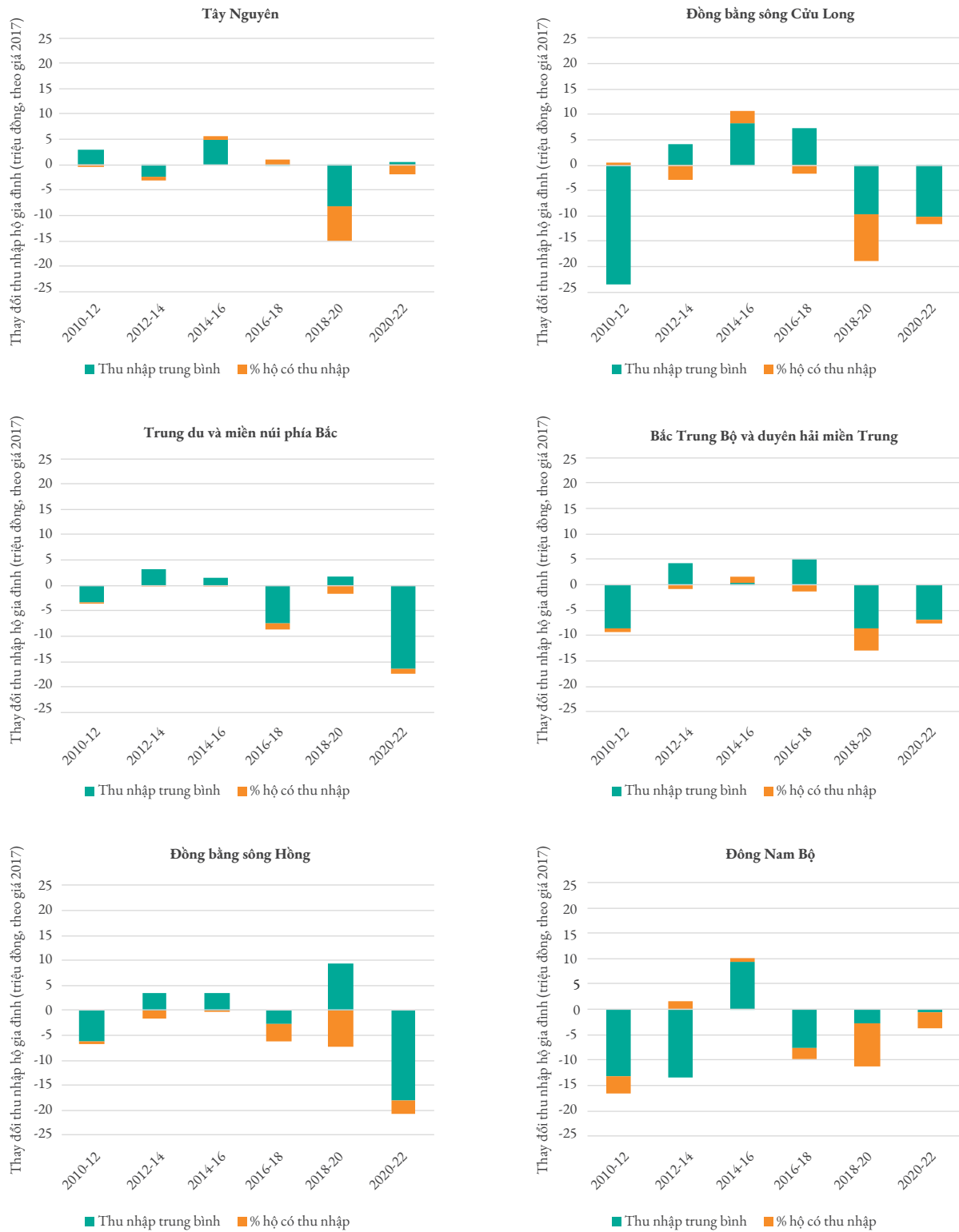


Ghi chú: Tổng thu nhập hàng năm của hộ gia đình tính bằng triệu đồng. Điều chỉnh sử dụng CPI quốc gia về giá năm 2017.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMHGD.



**Hình 41. Phân tách thu nhập hàng tháng của hộ gia đình từ sản xuất nông nghiệp**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD.

**Hình 42. Phân tách thu nhập hàng tháng của hộ gia đình từ tiền công**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSM SHGD.

## Phụ lục B. Chi tiêu hộ gia đình

Chi tiêu hộ gia đình được đo lường 2 năm/lần dựa trên dữ liệu KSMHGD.

### Chi tiêu trung bình của hộ gia đình giảm

**Tổng chi tiêu danh nghĩa của hộ gia đình năm 2022 thấp hơn năm 2020.** Mức chi tiêu trung bình theo từng hạng mục tiêu dùng được tóm tắt ở Bảng 3. Trong các hạng mục tiêu dùng, ở một số hàng hoá và dịch vụ, có sự sụt giảm cả về tỷ lệ hộ chi tiêu và mức chi tiêu, chẳng hạn như lương thực thực phẩm, giáo dục và chăm sóc y tế. Việc giảm chi tiêu những hạng mục này có thể liên quan đến tác động còn sót lại từ đại dịch COVID-19, khi các hộ gia đình tránh tới các cơ sở công cộng và quán xá, nhà hàng. Mặt khác, chi tiêu cho một số khoản cần thiết như điện nước và nhiên liệu lại tăng lên. Các cơ chế ứng phó phổ biến nhất của các hộ gia đình là giảm chi tiêu lương thực thực phẩm và phi lương thực thực phẩm (theo như khảo sát theo dõi tác động của đại dịch COVID-19 đối với các hộ gia đình của NHTG).

**Chi tiêu lương thực thực phẩm có mức giảm lớn nhất.** Năm 2022, tính bình quân, chi tiêu ăn uống ngoài gia đình, thịt lợn và gạo là những khoản chi tiêu lương thực thực phẩm thường xuyên lớn nhất (Hình 43). Mức chi tiêu lương thực thực phẩm giảm đối với các mặt hàng thực phẩm đã qua chế

biến, đồng thời mức chi tiêu lương thực thực phẩm tăng lên đối với các mặt hàng có thể tự sản xuất. Có 2 khả năng xảy ra đối với những xu hướng này, đó là những thay đổi hành vi kéo dài do chính sách phong tỏa bởi COVID-19 và tác động của thu nhập thấp hơn. Vào năm 2020, 84% hộ gia đình báo cáo chi tiêu ăn uống ngoài gia đình trong Mục chi tiêu thường xuyên, trong khi đó tỷ lệ này là 62,5% hộ gia đình vào năm 2022. Sự sụt giảm mạnh này có thể liên quan đến việc người dân tránh không gian công cộng trong thời kỳ đại dịch. Bên cạnh đó, các hộ gia đình có thể đã chi tiêu cẩn thận hơn và tập trung hơn vào những thứ thiết yếu. Chi tiêu hộ gia đình giảm nhiều nhất ở các loại thực phẩm xa xỉ hoặc thực phẩm chế biến sẵn bao gồm sữa, rượu, kem và thuốc lá. Đồng thời, mức chi tiêu cho sản phẩm trái cây và rau quả tăng lên, thường là sản phẩm tự trồng hơn là các mặt hàng đã qua chế biến.

**Các khoản chi cho giáo dục và chăm sóc y tế được hỏi cho giai đoạn hồi tưởng lại 12 tháng đã qua, với sự ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 vào năm 2021.** Về chăm sóc y tế, các khoản chi tiêu cho dịch vụ y tế ngoại trú và nội trú đều giảm, điều này phù hợp với xu hướng né tránh dịch vụ khám chữa bệnh trong thời kỳ đại dịch (Bảng 4). Chi tiêu giáo dục bao gồm những khoản chi liên quan đến việc đi học bắt buộc và bất kỳ chi phí giáo dục tự nguyện hoặc giáo dục thường xuyên nào. Từ 2020 đến 2022, tỷ lệ hộ gia đình có chi tiêu giáo dục cũng như số tiền chi tiêu giáo dục có sự sụt

**Bảng 3. Chi tiêu hộ gia đình, 2020 và 2022**

	% hộ gia đình		Chi tiêu trung bình năm (nghìn đồng)	
	KSMHGD 2020	KSMHGD 2022	KSMHGD 2020	KSMHGD 2022
Lương thực thực phẩm	100	100	55.134,8	51.961,1
Phi lương thực thực phẩm	100	100	44.468,5	43.375,7
Giáo dục	58,8	57,2	6.062,6	5.987,6
Chăm sóc y tế	89,8	85,5	6.706,4	4.736,5
Phi lương thực thực phẩm khác	100	100	26.321,3	26.301,7
Tiện ích	99,4	99,7	5.378,2	6.349,9
Tiền thuê nhà	99,9	100	35.474,1	37.001,0
Đồ dùng lâu bền	~100	~100	20.980,7	19.988,7
<b>Tổng cộng</b>			<b>156.058,0</b>	<b>152.326,5</b>

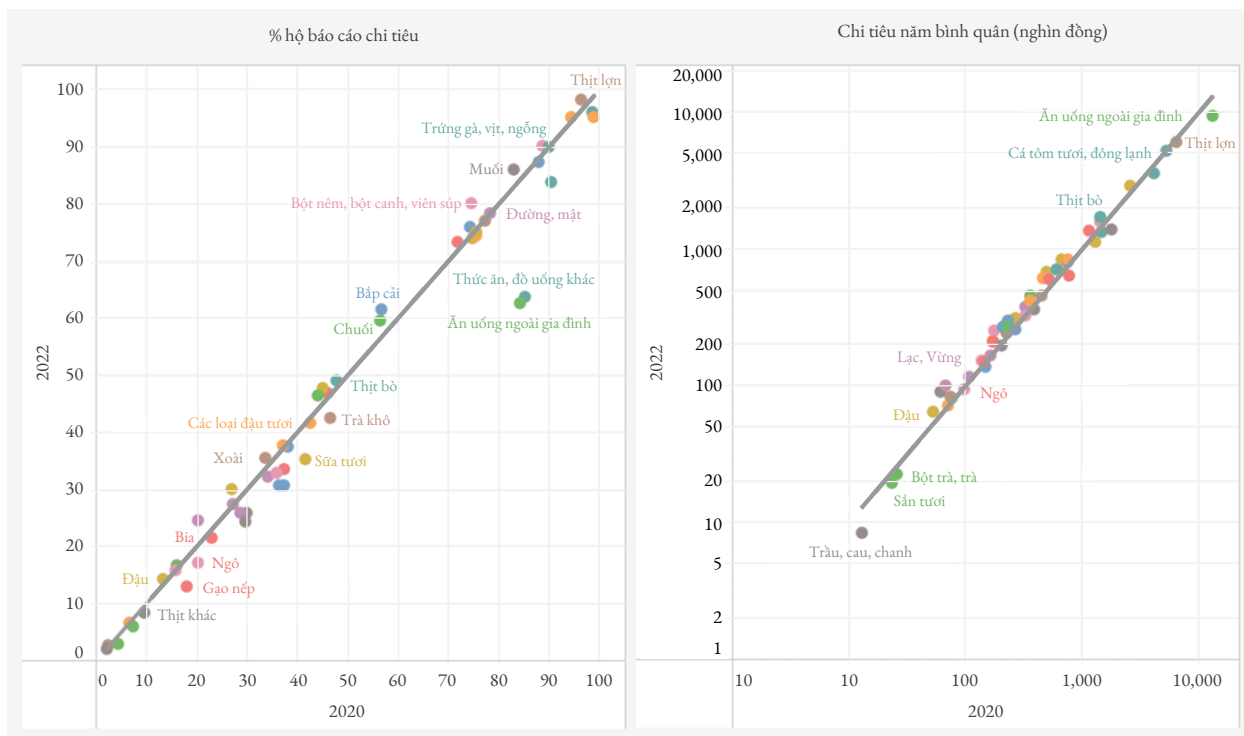
*Ghi chú:* Chi tiêu năm được tính số danh nghĩa và không điều chỉnh trọng số.

*Nguồn:* NHTG (2024b) Tài liệu kỹ thuật về tính tổng chi tiêu hộ gia đình Việt Nam 2022.

giảm nhẹ. Vì thời gian tham chiếu về chi tiêu giáo dục kéo dài trong 12 tháng trước khảo sát, có khả năng con số chi tiêu từ một số hộ gia đình vẫn bao trùm việc giảm đi học trong thời kỳ đại dịch, giai đoạn có một số hoạt động học tập trực tiếp

bị hạn chế và các hộ gia đình chi tiêu ít hơn cho việc học thêm trực tiếp. Một số chi phí tăng lên như mua tài liệu thường xuyên bao gồm giấy, bút, cặp sách và các khoản đóng góp khác cho nhà trường.

**Hình 43. Chi tiêu lương thực thực phẩm, 2020 và 2022t**



*Ghi chú:* Bao gồm chi tiêu thường xuyên và chi tiêu dịp lễ tết. Hình 43.B. thể hiện chi tiêu danh nghĩa, có thang đo log và đơn vị nghìn đồng.

*Nguồn:* NHTG (2024b) Tài liệu kỹ thuật về tính tổng chi tiêu hộ gia đình Việt Nam 2022.

**Bảng 4. Chi tiêu chăm sóc y tế trung bình**

	KSMSHGĐ 2020		KSMSHGĐ 2022	
	% hộ gia đình	Mức chi trung bình	% hộ gia đình	Mức chi trung bình
Chi dịch vụ ngoại trú	56,9	1.828,3	32,9	1.139,4
Chi dịch vụ nội trú	21,5	2.177,2	11,1	1.420,6
Dụng cụ y tế	51,3	133,6	48,9	200,8
Trợ giúp khi bị bệnh	24,2	1.218,3	17,8	946,5
Bảo hiểm y tế	60,4	1.349,0	65,1	1.029,2
<b>Tổng cộng</b>	<b>89,8</b>	<b>6.706,4</b>	<b>85,5</b>	<b>4.736,5</b>

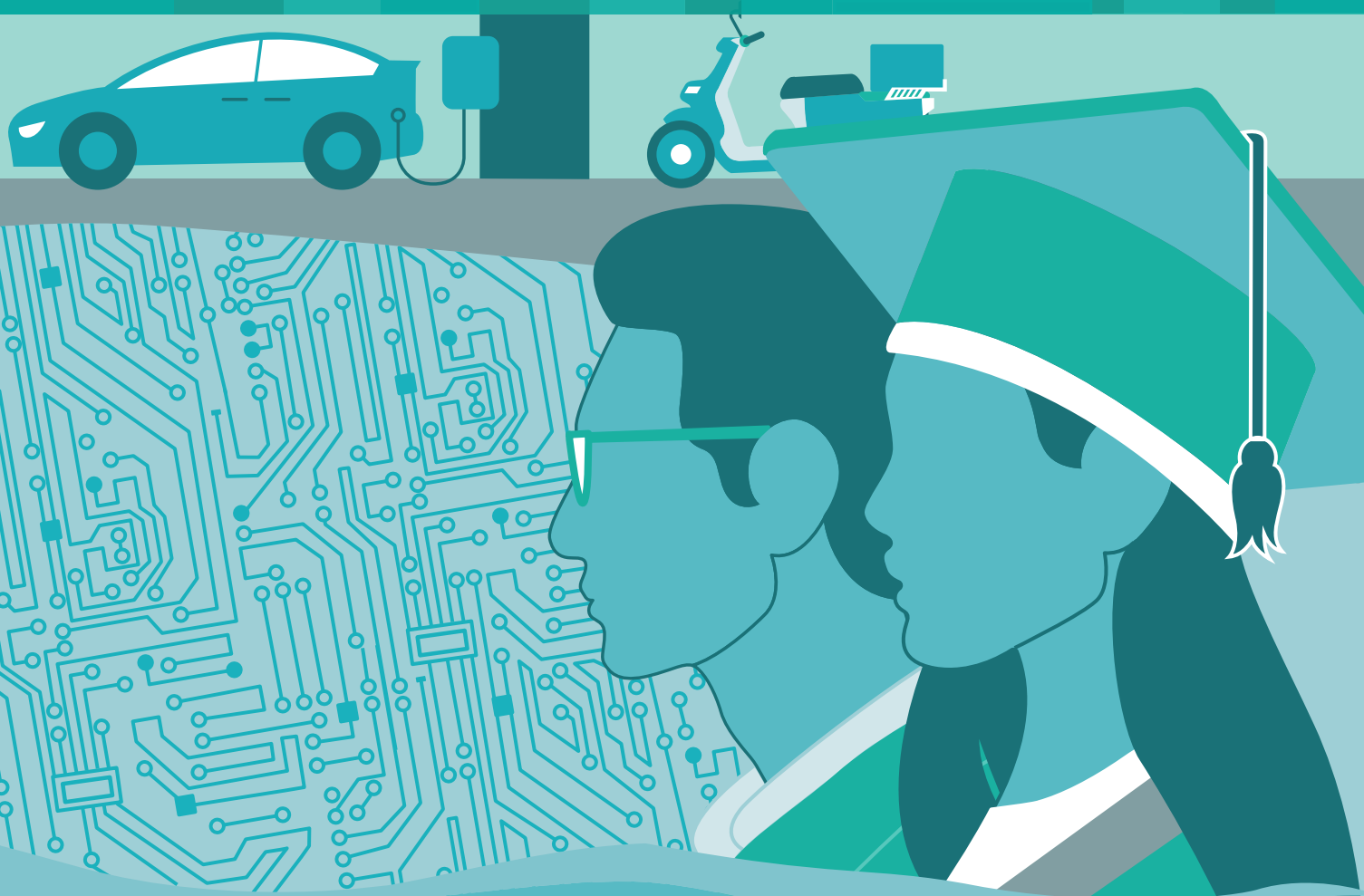
*Ghi chú:* Mức chi tiêu danh nghĩa của hộ gia đình. Đơn vị mức chi là nghìn đồng, tính theo năm. Không điều chỉnh trọng số. Số trung bình bao gồm các số 0.

*Nguồn:* NHTG (2024b) Tài liệu kỹ thuật về tính tổng chi tiêu hộ gia đình Việt Nam 2022



# PHẦN 2.

## Nghèo và phát triển bao trùm ở các khu vực thành thị và thành phố



Việt Nam đang đô thị hóa nhanh chóng. Khi Việt Nam tiếp tục leo lên các nấc thang phát triển, các chiến lược hỗ trợ sinh kế đô thị sẽ ngày càng trở nên quan trọng. Ngày càng ít người dân Việt Nam phụ thuộc vào sinh kế nông thôn và thu nhập từ trang trại, và ngày càng có nhiều người chuyển đến khu vực thành thị. Xét về mức độ phát triển và mật độ dân số, tỷ lệ đô thị hóa của Việt Nam thấp hơn dự kiến, nhưng tỷ lệ dân số ở khu vực đô thị hóa lại cao hơn khi dựa trên các phép đo sử dụng hình ảnh vệ tinh. Từ góc độ chính sách xã hội, điều này có nghĩa là cần tăng cường tập trung vào điều kiện sống và phúc lợi ở các khu vực thành thị, đặc biệt vì đây cũng là trung tâm tăng trưởng dân số và sản xuất kinh tế. Điều quan trọng là có sự khác biệt về đô thị hóa, từ khu vực trung tâm đô thị đến vùng ngoại ô, có thể ẩn đi sự không đồng nhất về điều kiện sống của các khu vực “đô thị” và làm xáo trộn quy mô, tính chất cũng như các giải pháp giảm nghèo đô thị.

Do tính không đồng nhất của các khu vực “đô thị” và cấu trúc phân cấp hành chính, phân tích cấp thành phố có thể là một cách quan trọng để nghiên cứu những biến đổi trong sinh kế đô thị và đưa ra các chính sách thiết thực liên quan đến đầu tư, dịch vụ công và xác định rủi ro. Phân tích không gian chi tiết trong thành phố thường khó khăn hơn do hạn chế về dữ liệu. Nhưng với dữ liệu khả thi, việc phân tích này sẽ mang lại nhiều thông tin và hiểu biết sâu sắc hơn về sự phân bố các điều kiện kinh tế xã hội. Như một nghiên cứu điển hình, phân tích không gian cấp thành phố của TP. HCM, đô thị lớn nhất của Việt Nam, cũng được trình bày.

1. Đô thị hóa có vai trò quan trọng đối với Chặng đường kế tiếp
2. Đô thị hóa tình trạng nghèo
3. Nghiên cứu điển hình: Lập bản đồ không gian toàn diện tại Thành phố Hồ Chí Minh
4. Chính sách thông tin dữ liệu ở khu vực thành thị

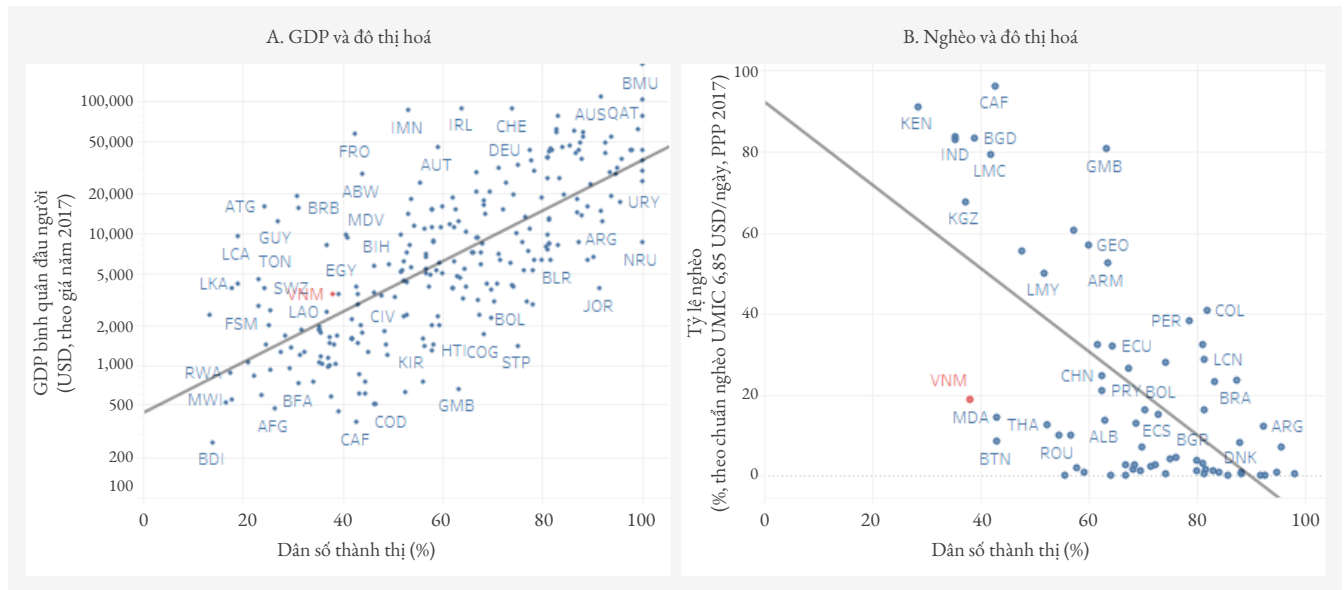


# 1. Đô thị hóa có vai trò quan trọng đối với Chặng đường kế tiếp

**Kinh nghiệm của Việt Nam trong thời kỳ đại dịch COVID-19 đã cho thấy rõ những thách thức và sự cần thiết phải tăng cường tập trung vào điều kiện xã hội ở các khu vực thành thị và thành phố.** Do mật độ dân số cao và không gian công cộng chung, cuộc khủng hoảng y tế lan rộng nhanh hơn và các đợt phong tỏa trở nên nghiêm trọng hơn. Sự xáo trộn đứt gãy ở các thành phố đã dẫn đến những tác động kinh tế tổng thể tiêu cực lớn hơn, vì nơi đó tập trung những trung tâm thương mại và trung tâm hoạt động kinh tế. Ngoài ra, các loại cú sốc khác như thảm họa môi trường và ngập lụt có thể dẫn đến thiệt hại lớn hơn ở các khu vực thành thị nơi có nhiều hơn các tòa nhà cao tầng và cơ sở hạ tầng. Khái niệm “đô thị hóa tình trạng nghèo” lại dấy lên sau đại dịch. Từ 2010 đến 2022, dân số thành thị ở Việt Nam đã tăng từ 30 lên gần 40%. Đồng thời, tỷ lệ người nghèo (theo chuẩn nghèo của NHTG) sống ở khu vực thành thị cũng tăng lên. Như đã thảo luận trong Phần 1, những tác động bất lợi lớn hơn ở các khu vực thành thị xảy ra gần đây trong giai đoạn 2020-2022, liên quan đến những cú sốc mạnh hơn và những sự xáo trộn đứt gãy về kinh tế trong đại dịch.

Trên toàn cầu, có mối tương quan chặt chẽ giữa đô thị hóa, GDP và nghèo. Tỷ lệ đô thị hóa cao hơn có mối tương quan với cả mức độ phát triển kinh tế cao hơn và tỷ lệ nghèo thấp hơn (Hình 44). Ở mức độ đô thị hóa của Việt Nam, GDP bình quân đầu người cao hơn một chút so với dự kiến và tỷ lệ nghèo thấp hơn nhiều, theo chuẩn nghèo UMIC của NHTG. Hiện đã rõ ràng về vai trò của đô thị hóa trong việc hỗ trợ sự tăng trưởng của tầng lớp trung lưu cũng như trong việc thúc đẩy nền kinh tế đạt mức thu nhập cao hơn (đối với khu vực ASEAN, tham khảo báo cáo của Brueckner và cộng sự, 2018). Sự tập trung dân cư ở các thành phố mang lại trao đổi ý tưởng và tăng trưởng nhờ vào phát triển công nghệ mới (Duranton và Puga, 2014). Khoảng cách gần về mặt địa lý cho phép lan tỏa kiến thức giữa mọi người và giữa các doanh nghiệp (Jacobs, 1985; Glaeser và cộng sự, 1992). Ở các thành phố, người dân có thể tiếp cận nhiều loại dịch vụ và tiện ích hơn, đồng thời các doanh nghiệp tăng được năng suất (Comes và cộng sự, 2012). Sự kết nối giữa người lao động và việc làm ở các thành phố dẫn đến cái được gọi là “năng suất phụ trội của thành thị” (Andersson và cộng sự, 2007). Thu nhập và cơ hội lớn hơn ở các thành phố và khu vực thành thị cũng hỗ trợ sự dịch chuyển kinh tế theo hướng lên trên qua các thế hệ.

**Hình 44. Mối quan hệ giữa đô thị hóa, GDP và nghèo**



Ghi chú: Giá trị giai đoạn 2020-2022.

Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (WDI).

## Trong khi dân số thành thị chính thức của Việt Nam đang tăng lên, tỷ lệ người sống trong môi trường đô thị hóa có thể lớn hơn

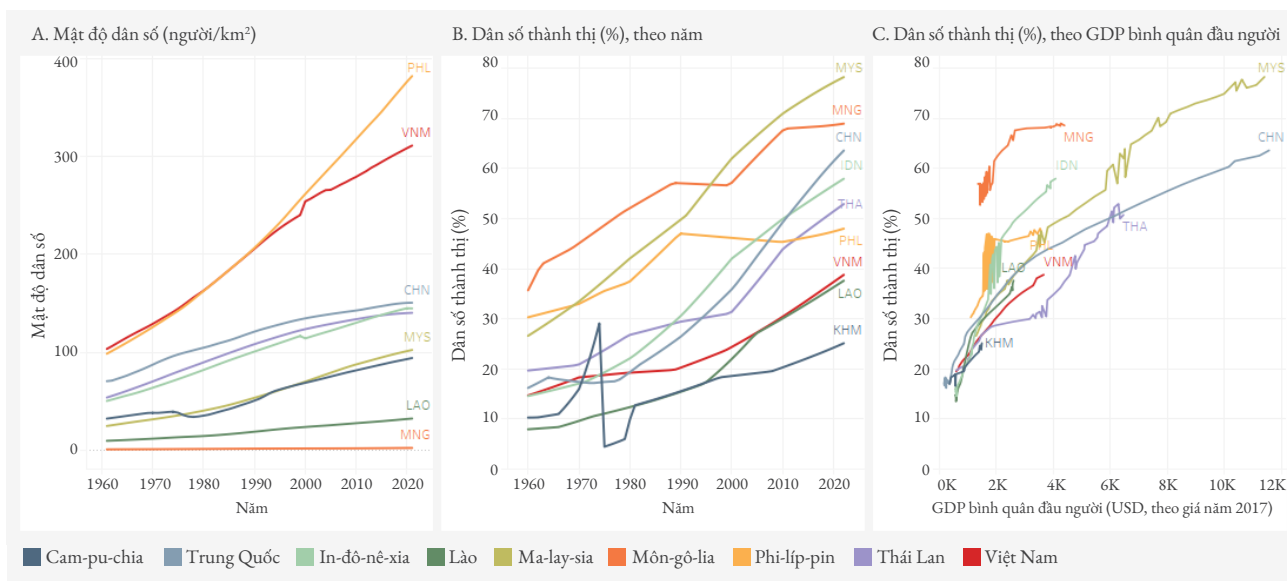
**Trong khu vực ĐA-TBD, tỷ lệ dân số thành thị chính thức của Việt Nam thấp so với mức độ phát triển và mật độ dân số.** So với các quốc gia khác trong khu vực ĐA-TBD đang phát triển, Việt Nam có mật độ dân số cao hơn nhiều. Điều này cho thấy tỷ lệ dân số thành thị sẽ cao hơn so với các nước tương đương trong khu vực (Hình 45). Xem xét một số quốc gia ĐA-TBD đang phát triển, Phi-líp-pin và Việt Nam có mật độ dân số cao hơn một cách nổi trội (Hình 45A). Mặt khác, tỷ lệ dân số thành thị của Việt Nam thuộc hàng thấp nhất trong số các nước này (Hình 45B). Chỉ có Lào và Campuchia có tỷ lệ dân số thành thị thấp hơn so với Việt Nam. Khi tính tỷ trọng dân số thành thị theo trình độ phát triển kinh tế (tính theo GDP bình quân đầu người hiện tại của Việt Nam), Việt Nam lại có tỷ trọng thấp so với các quốc gia khác (Hình 45C). Thái Lan đã từng có mức độ đô thị hóa thấp hơn nếu tính theo mức GDP bình quân đầu người hiện tại của Việt Nam, nhưng đó chỉ là giai đoạn cách đây gần 25 năm.

**Việc phân loại khu vực sinh sống thành khu vực thành thị hay nông thôn có ý nghĩa đối với các chính sách và chiến lược nếu những khu vực này phản ánh những đặc**

**điểm riêng biệt.** Tuy nhiên, các khu vực địa lý không đồng nhất và có sự chênh lệch về mức độ đô thị hóa, khác biệt từ vùng lõi đô thị đến ngoại ô và các khu vực phi đô thị. Ở Việt Nam, trong các đô thị chính thức, có cả các khu vực vùng lõi đô thị sầm uất và còn có cả các vùng ngoại ô. Trong các vùng nông thôn, có thể có những khu vực đô thị hóa nhiều hơn hoặc được phân loại là ngoại ô đô thị hoặc thị trấn. Trong khi các đô thị lõi thường đã có bề dày phát triển thì các khu vực ngoại vi và ngoại thành thường cần được quan tâm nhiều hơn để phát triển và cần có chính sách quy hoạch quyết liệt hơn. Các khu vực ngoại vi có nhiều khả năng là dịch vụ công kém hơn, mật độ dân cư thưa thớt hơn và do đó việc mở rộng dịch vụ tốn kém hơn. Đây cũng là những khu vực có nhiều người di cư mới sẽ cư trú, tạo thêm áp lực cho cơ sở hạ tầng.

**Mặc dù dân số ở Việt Nam tăng trưởng nhưng việc phân loại lại các xã từ nông thôn sang thành thị vẫn còn hạn chế.** Căn cứ vào Tổng điều tra dân số và nhà ở, từ năm 2009 đến năm 2019, dân số cả nước đã tăng từ 78,6 lên 91,5 triệu người. Năm 2019, khu vực nông thôn có thêm 5 triệu người so với năm 2009, trong khi khu vực thành thị tăng thêm khoảng 7,8 triệu người. Năm 2009, có 1.944 phường/thị trấn, tăng lên 2.203 vào năm 2019. Rất ít dân số cư trú tại các xã được phân loại lại từ nông thôn sang thành thị trong giai đoạn 2009-2019 (Hình 46). Địa giới hành chính của các thành phố trực thuộc Trung ương là cố định nhưng các huyện, xã có thể

**Hình 45. Dân số thành thị Việt Nam thấp so với trong khu vực**



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (WDI).

chuyển đổi từ phân loại nông thôn sang thành thị, hoặc phân cấp loại bậc cao hơn.

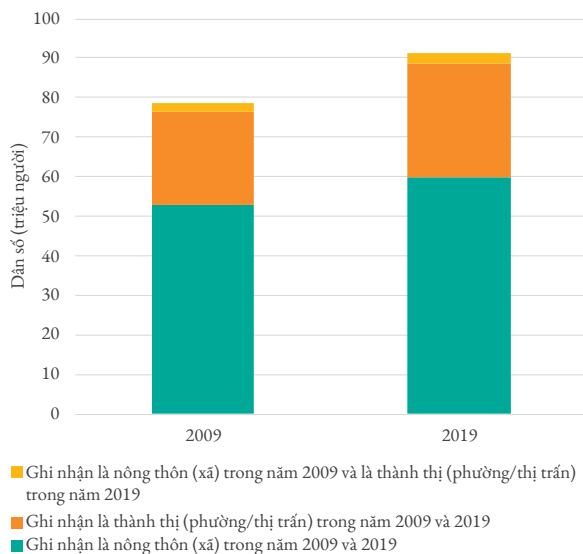
**Việc phân loại thành thị hay nông thôn đôi khi là vấn đề phân định hành chính<sup>20</sup>.** Ở Việt Nam, việc phân loại khu vực được dựa trên nhiều chỉ tiêu (xem Hộp 2.A). Để phân tích về phát triển kinh tế xã hội, đặc điểm của khu vực mới là yếu tố quan trọng, chứ không phải vấn đề phân loại. Nguyên nhân bởi vì đặc điểm của khu vực là yếu tố quyết định chủ yếu tới chất lượng mức sống và điều kiện sống của cho hộ gia đình và người lao động ở trong khu vực đó. Các đặc điểm của khu vực sẽ hữu ích hơn trong việc phân biệt mức độ giữa khu vực thành thị và nông thôn và để tùy chỉnh chính sách. Có sự ghi nhận rằng từ nông thôn đến thành thị, trình độ phát triển và mật độ dân số có sự gắn kết chặt chẽ (NHTG, 2009). Với sự sẵn có của dữ liệu vệ tinh, các kỹ thuật mới đang được phát triển để đo lường và nghiên cứu các mức độ của quá trình đô thị hóa. Ví dụ, các địa bàn có thể được phân loại bằng các kỹ thuật khác nhau để xem xét mật độ dân số, không gian xanh và diện tích xây dựng (xem Hộp 2.B). Ngoài ra còn có mối tương quan chặt chẽ giữa mức độ đô thị hóa và tỷ lệ nghèo.

**Tỷ lệ dân số thành thị chính thức ở Việt Nam vào năm 2022 là khoảng 39%, nhưng một số nghiên cứu cho thấy dân số thành thị hóa có thể cao hơn nhiều khi đo lường bằng các kỹ thuật khác nhau.** Trong các cuộc điều tra dân

số và hộ gia đình chính thức, nguồn thống kê dân số và nghèo thành thị, khu vực thành thị-nông thôn được xác định theo phân cấp hành chính cấp xã. Việc phân loại dựa trên các tiêu chí có thể đưa ra một bức tranh khác về mức độ đô thị hóa, trong khi đô thị hoá đang tiến triển một cách độc lập với các phân loại hành chính. Ví dụ: bằng cách sử dụng phương pháp Mức độ đô thị hóa (DOU), tỷ lệ dân số thành thị được ước tính ở mức cao tới 73%, trong khi sử dụng phương pháp Bảng vẽ (DB), tỷ lệ này chỉ ở mức 57% (Hình 47). Theo cả hai phương pháp DOU và DB, tỷ lệ dân số thành thị cư trú ở vùng lõi đô thị hoặc trung tâm đô thị đều thấp hơn tỷ lệ đô thị hóa chính thức, cho thấy các khu vực ngoại vi có thể vẫn được coi là nông thôn trong các phân loại chính thức, nhưng đang đô thị hóa nhanh chóng. Việt Nam không phải là quốc gia duy nhất có hiện tượng này. Trong một nghiên cứu toàn cầu, cũng tìm thấy những quốc gia có tỷ lệ đô thị hóa chính thức thấp hơn so với ước tính khi áp dụng các phương pháp DOU hoặc DB (Combes và cộng sự, 2022).

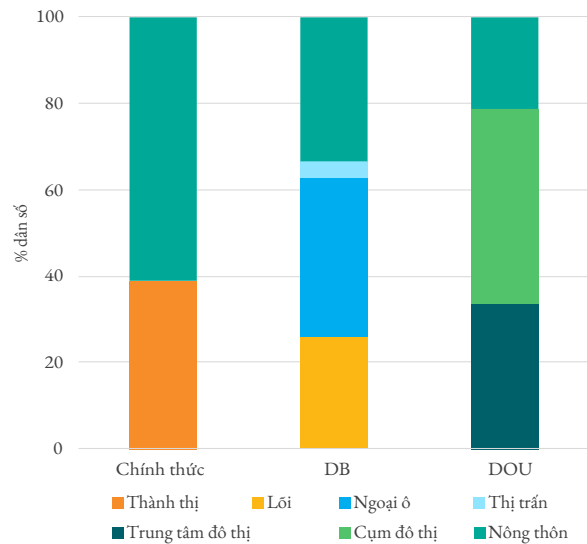
**Tốc độ đô thị hóa là một yếu tố quan trọng cần cân nhắc khi định hướng chính sách trong bối cảnh Chặng đường kế tiếp.** Dân số thành thị lớn đòi hỏi các chính sách tập trung vào khu vực thành thị nhiều hơn. Khi ngày càng có nhiều người chuyển đến các thành phố và Việt Nam có mật độ dân số cao hơn, điều kiện ở các khu vực thành thị sẽ có vai trò lớn hơn trong việc giảm nghèo và phát triển kinh tế. Việc duy

**Hình 46. Dân số theo phân loại thành thị-nông thôn**



Nguồn: Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 và 2019

**Hình 47. Tỷ lệ dân số thành thị ở Việt Nam năm 2022, theo các phân loại khác nhau**

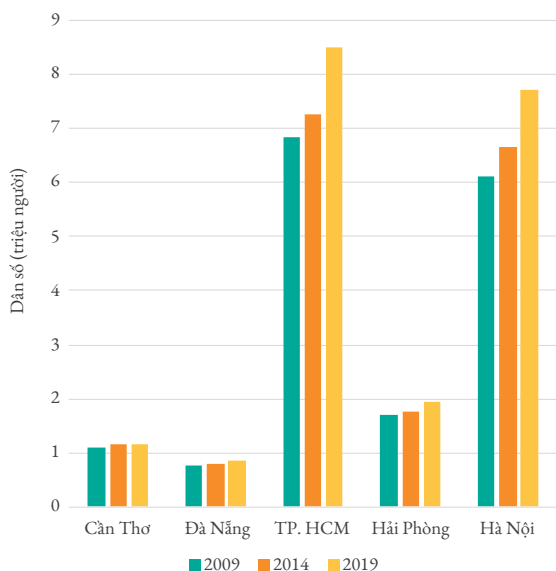


Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng KSMISHGD 2022 và áp dụng phương pháp DB và DOU theo Nakamura và cộng sự (2023)

<sup>20</sup> Xem UN (2018) để so sánh các định nghĩa về đô thị trên toàn thế giới.

trì giảm nghèo sẽ đòi hỏi phải quản lý và cung cấp dịch vụ hiệu quả ở các thành phố có mật độ dân số cao và đông đúc hơn bao giờ hết. Quy mô dân số sống ở khu vực thành thị có thể cao hơn so với dự đoán, có nghĩa là cần có chính sách tập trung mạnh mẽ hơn để theo dõi và hỗ trợ số lượng lớn người dân sống ở khu vực đô thị.

**Hình 48. Xu hướng dân số tại các thành phố lớn ở Việt Nam**



*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Điều tra dân số và nhà ở năm 2009, 2014 và 2019.

## Phần lớn dân số thành thị và tốc độ tăng trưởng đô thị của Việt Nam tập trung ở 5 thành phố trực thuộc Trung ương

Năm 2019, 5 thành phố trực thuộc Trung ương của Việt Nam là nơi sinh sống của gần một phần tư (24,6%) dân số cả nước, chiếm khoảng 40% dân số thành thị, trong khi chỉ chiếm 2,9% diện tích đất của cả nước. Hai thành phố lớn nhất là trung tâm thương mại của TP. HCM ở phía Nam và thủ đô Hà Nội nằm ở phía Bắc. Hải Phòng cách Hà Nội vài giờ lái xe về phía đông và là khu công nghiệp và cảng biển trọng điểm. Các thành phố Đà Nẵng và Cần Thơ có dân số nhỏ hơn nhiều nhưng vẫn là những trung tâm kinh tế và thương mại quan trọng của các vùng tương ứng là vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải Miền Trung và vùng Đồng bằng sông Cửu Long.

**Các đô thị, thành phố ở Việt Nam chứng kiến sự tăng trưởng dân số nhanh chóng.** Quá trình đô thị hóa ngày càng tăng đã được thúc đẩy bởi những người di cư từ nông thôn ra thành thị để tìm kiếm thu nhập cao hơn và cơ hội tốt hơn ở các thành phố lớn. TP.HCM và Hà Nội cũng nổi bật là nơi có mức tăng dân số lớn nhất. Từ 2009 đến 2019, dân số chủ yếu chuyển đến hoặc gia tăng ở Hà Nội và TP.HCM, với dân số mỗi thành phố tăng khoảng 1,6 triệu người và mức tăng trưởng cao hơn được ghi nhận vào nửa cuối những năm 2010 (Hình 48). Từ 2009 đến 2014, tổng dân số của Việt

**Hình 49. Phân bố mức tăng dân số theo địa điểm (%)**

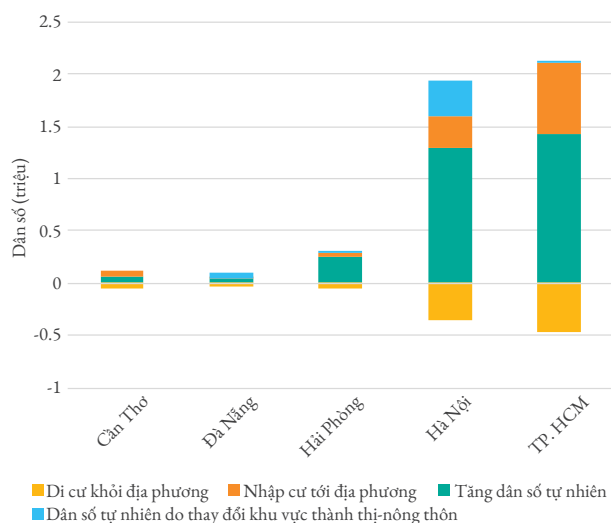


*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009, 2014 và 2019.

Nam đã tăng thêm 6,6 triệu người, với mức tăng trưởng ròng là 16,7% chỉ từ 5 thành phố trực thuộc Trung ương<sup>21</sup> (Hình 49). Trong nửa sau của thập kỷ từ 2014-2019, dân số cả nước đã tăng thêm 6,2 triệu người, trong đó 40% mức tăng dân số tập trung ở 5 thành phố trực thuộc trung ương. Đáng chú ý, chỉ riêng TP.HCM chiếm tới 20% tổng mức tăng dân số trong giai đoạn 2014-2019.

**Những thay đổi về dân số ở 5 thành phố trực thuộc Trung ương có thể là do nhiều yếu tố khác nhau với những hàm ý chính sách khác nhau (Hình 50).** Những thay đổi về dân số có thể được phân tách thành 3 yếu tố: (i)

**Hình 50. Phân tách sự thay đổi dân số, 2009-2019**



*Ghi chú:* Phân loại lại các xã nông thôn thành thành thị.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG từ Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam.

tăng tự nhiên của dân số thành thị hoặc nông thôn hiện tại, (ii) di cư ròng (nhập cư trừ đi xuất cư) và (iii) phân loại lại dân số tự nhiên hiện có giữa thành thị và nông thôn do sự thay đổi cấp bậc xã/phường với cùng tiêu chí phân loại thành thị-nông thôn theo thời gian. Mỗi vấn đề đều có những hàm ý đòi hỏi phải có những thảo luận chính sách khác nhau.

**Dân số tự nhiên đã tăng trưởng nhanh ở 2 đô thị lớn nhất của Việt Nam: Hà Nội và TP. HCM.** Thể hiện sự chênh lệch giữa tỷ lệ sinh và tỷ lệ tử vong cho dù ở Hà Nội hay TP.HCM, tốc độ tăng dân số tự nhiên của đô thị giai đoạn 2014-2019 đều cao hơn hơn giai đoạn 2009-2014. Trong khi tỷ lệ sinh đang giảm trên toàn quốc, do các thành phố cũng đang thu hút cư dân mới, con cái của họ cũng được sinh ra ở các thành phố này và thúc đẩy tăng trưởng dân số. Hà Nội và TP. HCM có số lượng trẻ em từ 5 tuổi trở xuống lớn nhất. Năm 2019, Việt Nam có tới 9 triệu trẻ em trong độ tuổi này, trong đó 9% sống ở thủ đô và 7,2% ở TP. HCM.

**Di cư ròng đang chậm lại.** Di cư ròng đến vùng Đông Nam Bộ là 117 trên 1.000 người trong giai đoạn 2004-2009 là và 73 trên 1.000 người trong giai đoạn 2014-2019 (TCTK, 2020). Những lý do có thể khiến tốc độ di cư chậm lại có thể là do các đô thị loại 1 đang trở nên quá đông đúc (NHTG, 2020b). Một lời giải thích khác có thể là tỷ lệ dân số di cư hồi đầu thập kỷ lớn hơn, cho thấy phần lớn những người có cơ hội di cư đến các khu vực thành thị đều đã di cư từ sớm trong quá trình chuyển đổi cơ cấu của Việt Nam. Những người đi đầu này sau đó có thể đã định cư lâu dài ở địa điểm mới của họ. Tuy nhiên, một khả năng khác là giao thông được cải thiện đã cho phép di cư tạm thời nhiều hơn hoặc người dân thường xuyên di chuyển từ quê hương đến các tỉnh khác nhau để tạm thời tham gia vào các cơ hội kinh tế.

## Hộp

### 2.A. Phân loại thành thị và nông thôn ở Việt Nam

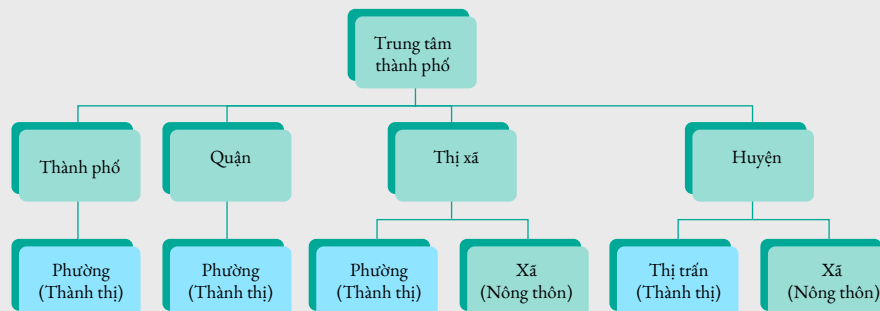
**Ở Việt Nam, các đơn vị hành chính được chia thành ba cấp: tỉnh (cấp 1), huyện (cấp 2) và xã (cấp 3).** Ở cấp tỉnh, Việt Nam có 63 tỉnh/thành, trong đó có 5 đô thị loại 1 - thành phố trực thuộc Trung ương, còn lại là 58 tỉnh. Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương, đơn vị hành chính cấp huyện có thể bao gồm thành phố, quận, thị xã và huyện. Tuy nhiên, một đô thị loại 1 không nhất thiết phải bao gồm cả 4 loại đơn vị cấp huyện mà có thể chỉ bao gồm một số loại. Ở cấp độ thứ ba – cấp xã, một khu vực sẽ được phân định thành thị hoặc nông thôn. Có sự khác biệt giữa các quận nội thành chỉ có phường (thành thị) so với huyện có thị trấn (thành thị) và xã (nông thôn).

<sup>21</sup> Có 63 tỉnh/thành ở Việt Nam, trong đó có 5 thành phố trực thuộc Trung ương.

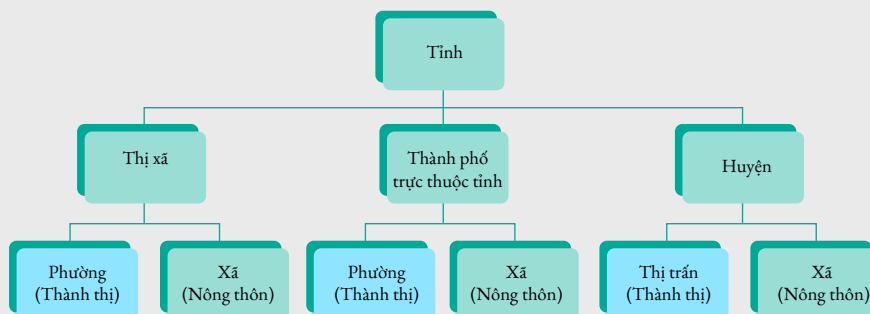
## Hộp 2.A. Phân loại thành thị và nông thôn ở Việt Nam (tiếp)

**Hình 51. Minh họa các địa bàn hành chính cấp 1-3**

A. Đô thị loại 1 (Thành phố trực thuộc Trung ương) – Cấu trúc các cấp hành chính



B. Tỉnh – Cấu trúc các cấp hành chính



### Tiêu chí phân loại thành thị (phường/thị trấn) và nông thôn (xã) ở cấp xã

Một khu vực được phân loại là thành thị hay nông thôn được xác định ở cấp hành chính thứ ba. Như trong Hình 51, khu vực thành thị bao gồm phường và thị trấn, còn xã là khu vực nông thôn. Định nghĩa và tiêu chí để xác định các khu vực này được thể hiện trong Bảng 5.

**Bảng 5. Tiêu chí xác định khu vực thành thị - phường, thị trấn, và khu vực nông thôn - xã**

Đơn vị hành chính cấp 3	2009 <sup>22</sup>		2019 <sup>23</sup>	
	Khu vực miền núi	Khu vực đồng bằng	Khu vực miền núi	Khác
Xã (khu vực nông thôn)	Dân số có thể trên dưới 1.000 người.	Dân số có thể trên dưới 2.000 người.	Dân số trên 5.000 người.	Dân số trên 8.000 người Diện tích trên 30 km <sup>2</sup>
	Diện tích có thể trên dưới 1.000 ha	Diện tích có thể trên dưới 500 ha	Diện tích trên 50 km <sup>2</sup>	

<sup>22</sup> Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009: Căn cứ Nghị định số 159/2005/NĐ-CP để xác định phường/thị trấn, xã. Khu vực miền núi bao gồm cả xã miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa

<sup>23</sup> Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019: Căn cứ Nghị định số 42/2009/NĐ-CP để xác định thành phố/thị trấn.



**Hộp 2.A. Phân loại thành thị và nông thôn ở Việt Nam (tiếp)**

**Bảng 5. Tiêu chí xác định khu vực thành thị - phường, thị trấn, và khu vực nông thôn - xã**

Đơn vị hành chính cấp 3		2009 <sup>22</sup>		2019 <sup>23</sup>	
		Khu vực miền núi	Khu vực đồng bằng	Khu vực miền núi	Khác
Phường (khu vực thành thị)	Trực thuộc quận	Dân số có thể trên dưới 3.000 người		Dân số trên 15.000 người	
		Diện tích có thể trên dưới 500 ha		Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 85%	
				Diện tích trên 5,5 km <sup>2</sup>	
	Trực thuộc thành phố thuộc tỉnh	Dân số có thể trên dưới 3.000 người		Dân số trên 7.000 người	
		Diện tích có thể trên dưới 500 ha		Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 80%	
	Trực thuộc thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương			Diện tích trên 5,5 km <sup>2</sup>	
	Trực thuộc thị xã	Dân số có thể trên dưới 3.000 người		Dân số trên 5.000 người	
		Diện tích có thể trên dưới 500 ha		Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 70%	
				Khu vực trên 5,5 km <sup>2</sup>	
Thị trấn (khu vực thành thị)		Đô thị loại 5		Đô thị loại 4 và 5	

*Nguồn:* Phân loại năm 2009 theo Nghị định số 159/2005/NĐ-CP có hiệu lực từ năm 2005. Phân loại năm 2019 theo Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 có hiệu lực từ năm 2016, Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi năm 2019.

**Hộp 2.B. Phân loại theo phương pháp DB và DOU**

**Do ngày càng có nhiều hình ảnh vệ tinh nên ngày càng có nhiều nghiên cứu về tính nhất quán trong các cách phân loại thành thị (Duranton và Rosenthal, 2021).** Phần này thảo luận về 2 phương pháp: phương pháp Mức độ đô thị hóa (DOU) và phương pháp Bảng vẽ (DB). Hai phương pháp này không phải là những phương pháp duy nhất hiện có, nhưng đây là 2 phương pháp được sử dụng trong hoạt động phân tích nghèo đô thị toàn cầu, trong đó có Việt Nam. Để có thêm thông tin về hoạt động này của NHTG trên toàn cầu, có thể tham khảo báo cáo của Nakamura và cộng sự (2023).

**Bảng 6 tóm tắt tiêu chí cho các mức độ đô thị hóa khác nhau được đo bằng phương pháp DOU và DB.** Phương pháp DOU phân biệt khu vực thành thị bao gồm các trung tâm đô thị và các cụm đô thị. Phương pháp DB phân biệt khu vực thành thị thành 3 nhóm: vùng lõi đô thị, vùng ngoại ô và thị trấn. Cách tiếp cận DOU bắt nguồn từ các ngưỡng dân số và mật độ dân số thống nhất, sử dụng các ô có lưới và cũng được Liên hợp quốc thông qua để so sánh thống kê quốc tế (Ủy ban Châu Âu và cộng sự, 2020). Phương pháp DB so sánh sự phân bố mật độ dân số thực tế với các phân bố phản chứng dựa trên các lưới được sắp xếp ngẫu nhiên. Các địa bàn được xác định là thành thị có mật độ dân số cao hơn nhiều so với khi sắp xếp ngẫu nhiên.



Hộp

2.B. Phân loại theo phương pháp DB và DOU (tiếp)

**Bảng 6. Sự khác biệt của các khu đô thị**

Phương pháp Mức độ đô thị hóa (DOU)		Phương pháp Bảng vẽ (DB)	
Đô thị	Các tập hợp không gian liền kề của các ô lưới 1km <sup>2</sup>	Đô thị	Tập hợp các lưới liền kề có mật độ cao (trên bách phân vị thứ 95)
Trung tâm đô thị	Thành thị + <ul style="list-style-type: none"> <li>Mật độ dân số từng ô <math>\geq 1.500</math> người/km<sup>2</sup></li> <li>Tổng dân số <math>\geq 50.000</math></li> </ul>	Lõi đô thị	Được xác định là các ô lưới đô thị 1km <sup>2</sup> liên kết liên tục ở cấp độ thứ 2 dựa trên việc tái sắp xếp (2.000 lần tái sắp xếp ngẫu nhiên) trong các khu vực đô thị
Cụm đô thị	Thành thị + <ul style="list-style-type: none"> <li>Mật độ dân số mỗi ô <math>\geq 300</math> người/km<sup>2</sup></li> <li>Tổng dân số <math>\geq 5.000</math></li> <li>Bao gồm vùng ngoại ô của các trung tâm đô thị và thị trấn</li> </ul>	Ngoại ô	Các phần ngoài vùng lõi của các thành phố
		Thị trấn	Các địa bàn thành thị không có vùng lõi

*Ghi chú:* Tham khảo báo cáo của Dijkstra và Poelman (2014), Dijkstra và cộng sự (2021); phương pháp DOU được Liên hợp quốc thông qua vào tháng 3 năm 2020 (EC, 2020). Tham khảo báo cáo của Bellefon và cộng sự (2021) về phương pháp DB.

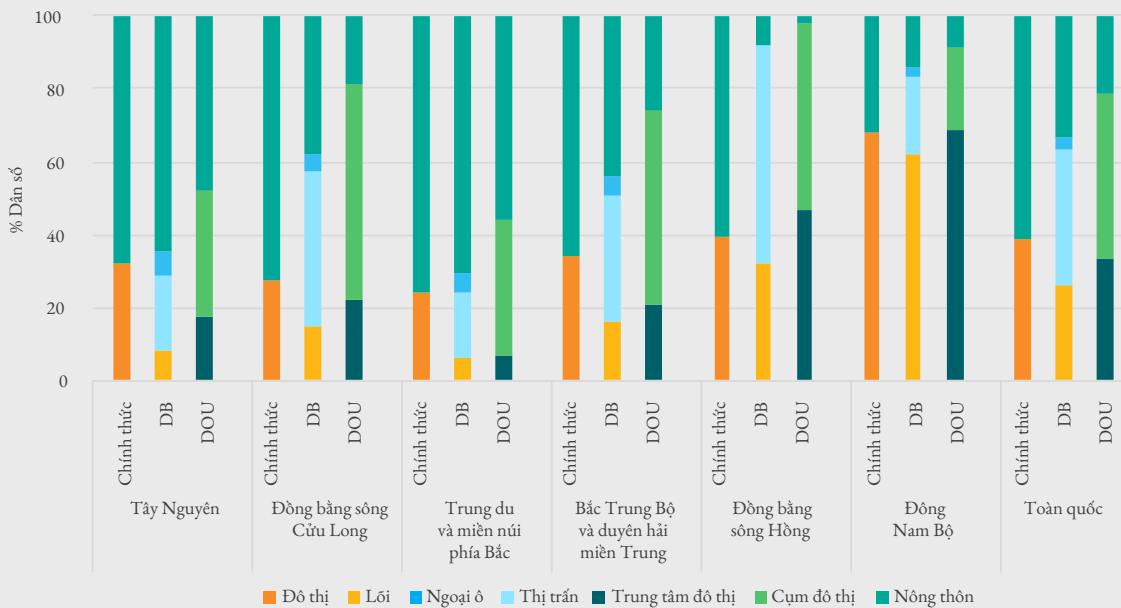
**Trong trường hợp của Việt Nam, tỷ lệ dân số thành thị là cao nhất khi sử dụng phương pháp DOU.** Phương pháp DOU có xu hướng dẫn đến tỷ lệ dân số nông thôn thấp nhất và dân số lớn nhất ở các trung tâm đô thị. Tỷ lệ dân số thành thị với phương pháp DOU có xu hướng cao ở Việt Nam do mật độ dân số nói chung cao.

**Hình 52 minh họa sự phân bố dân cư thành thị và nông thôn giữa các vùng và các phân loại.** Đúng như dự đoán, vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ có tỷ lệ đô thị hóa cao nhất dựa trên cả phương pháp DB và DOU, vì các khu vực này lần lượt bao gồm Hà Nội và TP.HCM. Điều thú vị là tốc độ đô thị hóa theo phương pháp DOU và DB của vùng Đồng bằng sông Cửu Long cũng tăng lên. Điều này có thể là do phần lớn đất đai được quy hoạch làm đất nông nghiệp và do đó các khu dân cư tập trung nhiều hơn và có mật độ dân số cao hơn. Ở các vùng nghèo nhất của Việt Nam, vùng Tây Nguyên, vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, phương pháp DB và DOU đều cho kết quả tỷ lệ dân số thành thị và nông thôn tương đương với số liệu chính thức.

Hộp

2.B. Phân loại theo phương pháp DB và DOU (tiếp)

**Hình 52. Phân bố dân cư thành thị và nông thôn theo các phân loại khác nhau**



Nguồn: Sử dụng KSMSHGD 2022 với phương pháp DB và DOU theo báo cáo của Nakamura và cộng sự (2023).

## 2. Đô thị hóa tình trạng nghèo

**Trên chặng đường tiếp tục phát triển để đạt được vị thế quốc gia có thu nhập cao, Việt Nam có mật độ dân số cao, cùng với chất lượng đô thị hóa hiện nay quan trọng hơn mức độ đô thị hoá.** Lợi ích từ đô thị hóa có thể ít hơn nếu các khu vực thành thị không được quy hoạch tốt, dịch vụ công không đủ đáp ứng nhu cầu dân số ngày càng tăng hoặc có sự bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận các dịch vụ và tiện ích. Trong khi tham vọng của Việt Nam là đạt được vị thế quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045, một số thách thức phát triển ở khu vực thành thị lại cấp bách hơn ở khu vực nông thôn. Ví dụ, điều kiện nhà ở không chính thức đông đúc, chi phí sinh hoạt cao hơn, giao thông tắc nghẽn, thiếu khả năng dịch chuyển và tiếp cận việc làm hoặc ô nhiễm không khí có nhiều khả năng là rủi ro và thách thức đối với người dân thành thị hơn. Phần lớn tăng trưởng đô thị ở các nước đang phát triển được coi là “Phát triển lan rộng theo mô hình bánh kẹp”<sup>24</sup>, chủ yếu phát

triển ở tầng thấp. Các thành phố ở các nước đang phát triển có xu hướng mở rộng theo chiều ngang và phẳng, nhưng việc tăng cường phát triển nhiều tầng cao theo chiều dọc là điều cần thiết để đảm bảo tập trung về không gian và làm cho các thành phố hiện đại có năng suất cao hơn (Lall và cộng sự, 2021). Ở Việt Nam, quá trình đô thị hóa nhanh chóng đã dẫn đến sự phát triển tràn lan, suy giảm hiệu quả của sự phát triển tập trung, năng suất lao động thấp hơn và tình trạng tắc nghẽn giao thông gia tăng ở các thành phố lớn (NHTG, 2020b). Tỷ lệ nghèo ở thành thị cao hơn có thể xảy ra khi tình trạng đông đúc hoặc ùn tắc lớn hơn lợi ích từ mật độ và sự tập trung (Marx và cộng sự, 2013; Lucci và cộng sự, 2018). Chính phủ Việt Nam nhận thức được tầm quan trọng của phát triển đô thị đối với sự tăng trưởng chung của đất nước<sup>25</sup>. Tuy nhiên, quy hoạch đô thị vẫn còn là một thách thức và thiếu cấu trúc thể chế để hỗ trợ chiến lược phát triển đô thị (NHTG, 2011 và 2020b).

<sup>24</sup> Phát triển lan rộng theo mô hình bánh kẹp là phát triển ở tầng thấp và mở rộng ra bên ngoài, còn phát triển theo mô hình kim tự tháp mở rộng ra bên ngoài nhưng cũng lấp đầy các khu vực ở các trung tâm đô thị và đặc biệt là các tòa nhà cao tầng.

<sup>25</sup> <https://en.vietnamplus.vn/urbanisation-a-chance-for-breakthrough-development-pm/244740.vnp>  
Nghị quyết số 148/NQ-CP ngày 11/11/2022 của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 06-NQ/TW (ngày 24/01/2022) của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

## Trong những điều kiện nhất định, tỷ lệ nghèo thành thị có thể tăng cao hơn tỷ lệ nghèo nông thôn

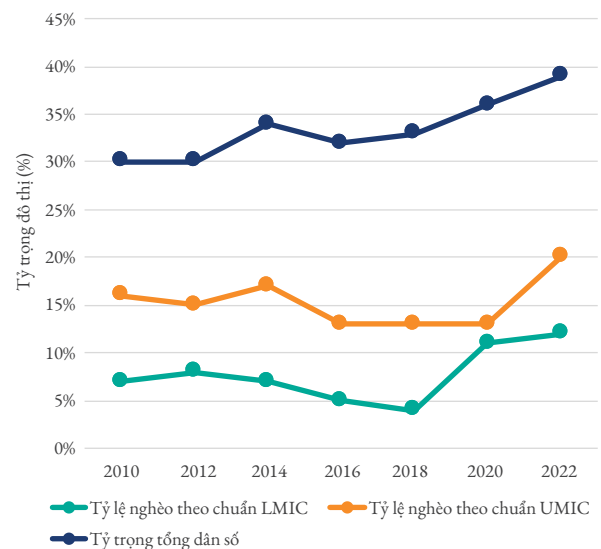
Một số rủi ro và khủng hoảng nhất định có thể có tác động tiêu cực ở mức lớn hơn đến các thành phố và khu vực thành thị, đồng thời dẫn đến thiệt hại lớn hơn. Đại dịch COVID-19 là một ví dụ gần đây về một cuộc khủng hoảng ảnh hưởng đến khu vực thành thị nhiều hơn khu vực nông thôn. Do dân số dày đặc và không gian công cộng chung, khủng hoảng y tế có thể lan rộng nhanh hơn ở các thành phố. Sự xáo trộn đứt gãy ở các thành phố đã dẫn đến những tác động kinh tế tổng thể tiêu cực lớn hơn, vì nơi đó tập trung những trung tâm thương mại và trung tâm hoạt động kinh tế. Các sự kiện rủi ro môi trường cũng có thể dẫn đến thiệt hại lớn hơn ở các thành phố có nhiều nhà cao tầng và cơ sở hạ tầng phức tạp hơn. Các thảm họa tự nhiên như ngập lụt là rủi ro thường gặp ở các thành phố lớn ở Đông Nam Á ở khu vực đồng bằng. Những thách thức này càng lớn hơn khi có nhiều nhà ở chất lượng thấp hơn hoặc các khu dân cư đông đúc không có cơ sở hạ tầng quản lý lũ lụt đầy đủ. Một nghiên cứu gần đây được công bố vào năm 2022 cho thấy 46% dân số Việt Nam sống ở vùng ngập lụt, cao thứ ba trên thế giới sau Hà Lan và Bangladesh (Rentschler, Salhab và Jafino, 2022). Thành phố lớn nhất của Việt Nam, TP. HCM, là một trong 10 thành phố có dân số đông nhất thế giới và có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu cao nhất.

**Khái niệm “đô thị hóa tình trạng nghèo” đã dấy lên sau đại dịch.** Ravallion và cộng sự (2007) đã tổng hợp các bằng chứng khoa học thực nghiệm về xu hướng đô thị hóa của tình trạng nghèo diễn ra khi: (1) tỷ lệ người nghèo ở khu vực thành thị tăng theo thời gian, (2) người nghèo đang đô thị hóa nhanh hơn dân số nói chung và (3) đô thị hóa dân số là yếu tố tích cực trong việc giảm nghèo nói chung. Theo đó, nghiên cứu toàn cầu này đã phát hiện rằng người nghèo đô thị hóa nhanh hơn dân số và tỷ lệ nghèo ở thành thị không giảm nhanh như trong toàn bộ dân số. Có bằng chứng cho thấy nghèo thành thị có thể gia tăng cùng với quá trình đô thị hóa và loại hình nghèo này có những đặc điểm đặc biệt khiến việc giải quyết và xác định đối tượng khó khăn hơn so với nghèo nông thôn (Mathur, 2013; Sridhar, 2015). Trong khi tỷ lệ nghèo nông thôn dường như phụ thuộc trực tiếp hơn vào nông nghiệp và các loại công việc cụ thể, thì việc xác định nguyên nhân gốc rễ của nghèo thành thị thường khó khăn hơn (Benfica và cộng sự, 2021; Alcantara và cộng sự, 2023).

Tốc độ giảm nghèo thành thị thấp hơn có thể là do nhiều quá trình khác nhau. Thứ nhất, những điều kiện đặc biệt có thể khiến tỷ lệ nghèo thành thị tăng cao hơn tỷ lệ nghèo nông thôn. Trong trường hợp của Việt Nam, điều này xảy ra trong thời kỳ đại dịch, như đã thảo luận trong Phần 1 của báo cáo này. Thứ hai, có thể là do tính chất biến động (hoặc có thể nói là kém thành công) của quá trình di cư từ nông thôn ra thành thị vốn được thúc đẩy bởi thu nhập cao hơn và mức lương tốt hơn ở khu vực thành thị. Tuy nhiên, khi dân mới nhập cư thành thị chưa đạt được thu nhập ở mức tương tự như cư dân thành thị đã định cư lâu dài, tỷ lệ nghèo thành thị cũng có thể bị đẩy lên cao hơn. Hiện tượng này được gọi là đường cong Kuznets không đầy đủ (Ravallion và cộng sự, 2007). Có nhiều yếu tố liên quan đến việc nhóm dân mới nhập cư hội nhập chưa thành công ở khu vực thành thị, sẽ được thảo luận trong các phần sau của báo cáo này. Dữ liệu của Việt Nam chưa thể cho phép đánh giá liệu nhóm nhập cư lâu năm có đạt được kết quả tốt hơn so với nhóm mới nhập cư<sup>26</sup>. Tuy nhiên, đã có bằng chứng ở các quốc gia khác về việc nhóm nhập cư lâu năm có đạt được kết quả tốt hơn so với nhóm mới nhập cư, chẳng hạn như In-đô-nê-xi-a (NHTG, 2018b).

**Ở Việt Nam, tỷ lệ dân số thành thị và người nghèo thành thị đã tăng lên trong những năm gần đây.** Từ năm 2010 đến năm 2022, tỷ lệ dân số thành thị theo như quy

**Hình 53. Tỷ lệ dân số thành thị và tỷ lệ người nghèo thành thị ngày càng tăng**



*Ghi chú:* Phân loại thành thị và nông thôn chính thức.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG.

<sup>26</sup> Đối với dữ liệu liên quan đến di cư, chỉ có thông tin về nơi cư trú trong 5 năm qua. Không có dữ liệu về nơi cư trú trong 10 năm qua hoặc nơi sinh.

định địa giới hành chính ở Việt Nam đã tăng từ 30% lên gần 40% (Hình 53). Tỷ lệ nghèo thành thị cũng giảm trong suốt thập kỷ nhờ dân số cao và tăng trưởng tiền công. Gần đây, tỷ lệ người nghèo ở khu vực thành thị tăng lên theo chuẩn nghèo thu nhập trung bình thấp (LMIC) và cả chuẩn nghèo thu nhập trung bình cao (UMIC) do NHTG xác định (xem định nghĩa trong Hộp 1.A ở Phần 1). Như đã thảo luận trong Phần 1, sự thay đổi lớn hơn về tỷ lệ nghèo thành thị xảy ra trong giai đoạn 2020-2022, liên quan đến những cú sốc do đại dịch gây ra và sự gián đoạn kinh tế ở khu vực thành thị.

## Mặc dù tỷ lệ nghèo thành thị thấp hơn nhiều so với tỷ lệ nghèo nông thôn nhưng những tỷ lệ này có thể thay đổi theo cách đo lường hoặc phân loại khác nhau

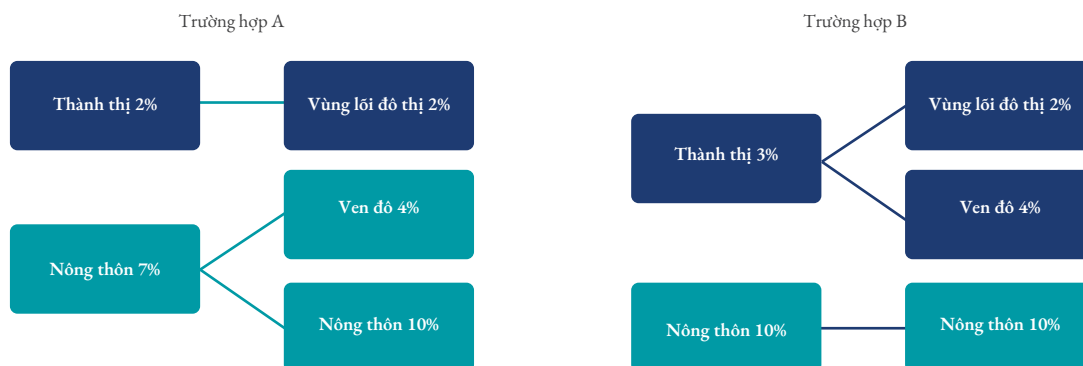
Việc phân loại các khu vực là thành thị hay nông thôn ảnh hưởng đến tỷ lệ nghèo của khu vực đó. Khi phân loại lại vùng ven đô, chuyển từ nông thôn sang thành thị, tỷ lệ nghèo ở cả thành thị và nông thôn đều tăng. Nghe có vẻ hơi ngược khi nói rằng tỷ lệ nghèo của các tiểu vùng ở cả hai khu vực này có thể tăng lên, nên một ví dụ dưới đây sẽ minh họa cho luận điểm này. Như trong biểu đồ ví dụ đơn giản hóa ở Hình 54, tỷ lệ nghèo theo 3 nhóm vùng được phân loại: cao nhất ở khu vực nông thôn (10%), thấp hơn một chút ở khu vực ven đô (4%) và thấp nhất ở vùng lõi đô thị (2%). Giả sử các khu vực ven đô mới được đô thị hóa và trước đây được phân loại là khu vực nông thôn. Nói một cách đơn giản, nếu dân số ở mỗi nhóm vùng này là như nhau thì tỷ lệ nghèo nông thôn bao gồm cả khu vực ven đô sẽ là 7%, so với tỷ lệ nghèo ở thành thị là 2% (Trường hợp A, Hình 54). Nếu các khu vực

ven đô được phân loại lại thành khu vực thành thị thì tỷ lệ nghèo thành thị bao gồm cả khu vực ven đô sẽ cao hơn, ở mức 3% (Trường hợp B, Hình 54). Như vậy, tỷ lệ nghèo ở cả khu vực nông thôn và thành thị đều cao hơn khi các khu vực ven đô được phân loại lại từ nông thôn sang thành thị.

**Một phát hiện quan trọng từ phân tích dữ liệu quốc tế về nghèo thành thị là có sự khác biệt về tỷ lệ nghèo theo các cấp độ đô thị hóa (Nakamura và cộng sự, 2023).** Tỷ lệ người nghèo thành thị cao hơn khi coi các cụm đô thị hoặc vùng ngoại ô là khu vực thành thị thay vì khu vực nông thôn (Nakamura và cộng sự, 2023). Đây cũng là trường hợp ở Việt Nam. Sau khi phân loại lại, phần lớn người nghèo sống ở các cụm đô thị (phương pháp DOU) hoặc ngoại ô (phương pháp DB) chứ không phải ở khu vực nông thôn (Hình 55).

**Tại Việt Nam, có sự khác nhau về tỷ lệ nghèo theo các cách phân loại đô thị hóa khác nhau.** Trong trường hợp của Việt Nam, ở các thước đo khác nhau về khu vực thành thị, vùng lõi đô thị luôn có tỷ lệ nghèo thấp nhất như trong Hình 56. Tuy nhiên, tỷ lệ nghèo ngoài vùng lõi còn cao hơn nhiều. Ví dụ, theo phương pháp DB, tỷ lệ nghèo UMIC năm 2022 ở các thị trấn là 24%, so với mức dưới 5% ở các vùng lõi đô thị. Dựa trên phương pháp DB, hầu hết dân số vùng lõi đô thị nằm ở vùng Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ, nơi có Hà Nội và TP. HCM. Những biến động gần đây về tỷ lệ nghèo ở các trung tâm đô thị/vùng lõi đô thị (Hình 56B và C) cũng nhỏ hơn so với sự thay đổi về tỷ lệ nghèo thành thị dựa trên các phân loại chính thức (Hình 56A). Dân số phi nông thôn (theo phương pháp DB hoặc DOU) nằm ngoài vùng lõi đô thị là sự kết hợp giữa dân số thành thị và nông thôn theo cách phân loại chính thức. Tỷ lệ nghèo của nhóm này nằm giữa tỷ lệ nghèo chính thức ở nông thôn và thành thị. Dựa trên cách phân loại DOU và DB, tỷ lệ nghèo nông

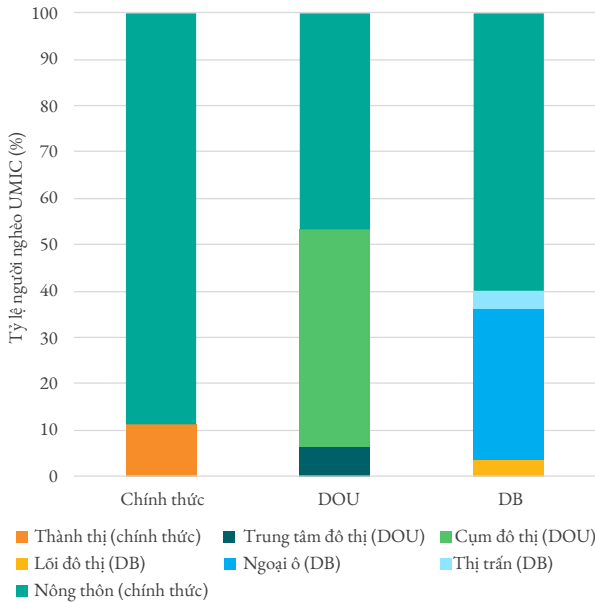
**Hình 54. Minh họa về nghèo theo phân loại thành thị hoặc nông thôn**



Nguồn: Minh họa của tác giả.

thôn cũng cao hơn, do nhiều khu vực được đô thị hóa hơn ở các khu vực nông thôn chính thức có nhiều khả năng được phân loại lại thành khu vực thành thị. Phương pháp DOU phân loại lại nhiều nhất dân số nông thôn thành nhóm dân số thành thị, nên chỉ còn lại một tỷ trọng nhỏ dân số nông thôn. Trong các cách phân loại nông thôn, tỷ lệ nghèo ở nông thôn theo DOU là cao nhất do dân số nông thôn còn lại có thể sống ở những vùng sâu vùng xa, dân cư thưa thớt nhất, nơi có xu hướng gắn liền với tỷ lệ nghèo cao hơn.

**Hình 55. Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo UMIC theo phân loại đô thị, Việt Nam 2016**



*Lưu ý:* Chuẩn nghèo UMIC của NHTG cho nhóm quốc gia thu nhập trung bình cao là 6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017.  
*Nguồn:* Nakamura và cộng sự, 2023.

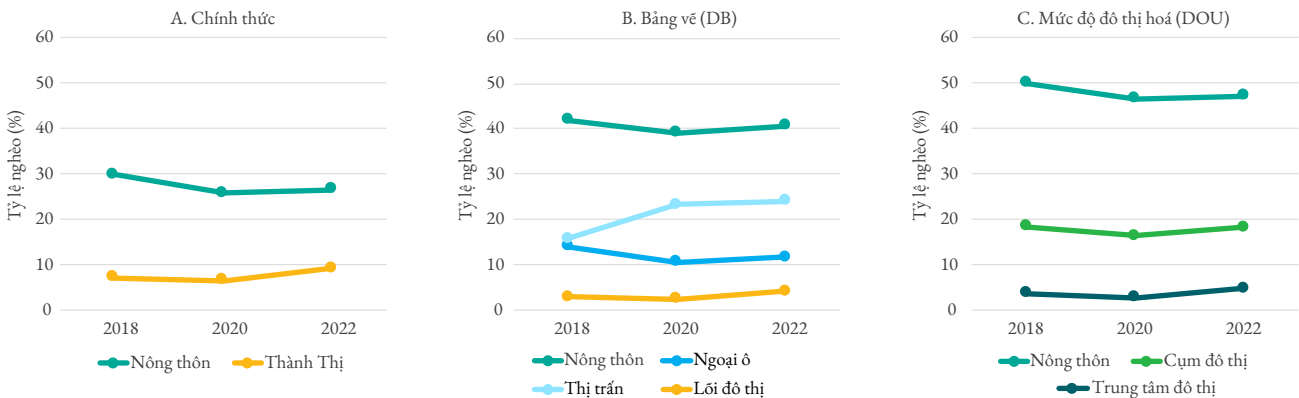
**Đặc điểm dân số cũng khác nhau theo các phương pháp phân loại đô thị hóa.** Điều quan trọng là một số đặc điểm dân số bị ảnh hưởng bởi việc phân loại lại nhiều hơn một số đặc điểm khác. Ví dụ, dân số nhóm DTTS chủ yếu tập trung ở khu vực nông thôn, nếu xét theo cả 3 phương pháp phân loại (chính thức, DB và DOU) (Hình 57A). Tính theo cả 3 phương pháp phân loại, tỷ lệ dân số DTTS thấp ở các khu vực thành thị, hay nói cách khác, địa bàn cư trú là nhân tố quyết định mang tính cơ cấu khiến tỷ lệ nghèo cao hơn trong nhóm DTTS. Đối với các đặc điểm khác, phương pháp phân loại lại có ý nghĩa tái phân phối mạnh hơn. Ví dụ ở Hình 57B, tỷ lệ chủ hộ từ 50 tuổi trở lên được phân bố nhiều hơn ở các khu vực ven đô khi sử dụng phân loại DOU và DB.

### 3. Nghiên cứu điển hình: Lập bản đồ không gian bao trùm tại Thành phố Hồ Chí Minh

#### Phân tích cấp thành phố rất quan trọng để hiểu được độ chênh lệch về mức độ đô thị hóa và nghèo<sup>27</sup>

Các thành phố bao gồm vùng lõi đô thị, vùng ngoại ô và vùng ngoại vi có tình trạng nghèo và điều kiện sống khác nhau, đòi hỏi phải phân tích chi tiết hơn để cung cấp thông tin cho việc hoạch định chính sách. Một số thành phố lớn nhất của Việt Nam có dân số đông hơn các

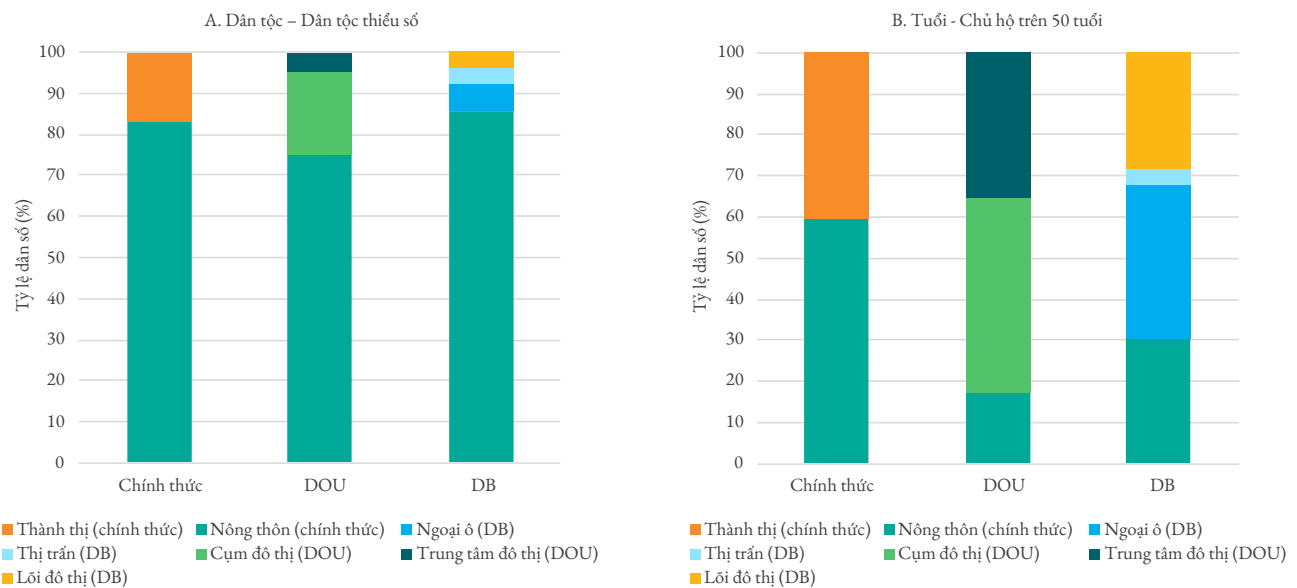
**Hình 56. Tỷ lệ nghèo theo các phân loại đô thị hóa**



*Ghi chú:* Chuẩn nghèo của NHTG cho nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao, 6,85 USD/ngày theo PPP năm 2017, sử dụng phân loại năm 2018.  
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng cách phân loại của Nakamura và cộng sự (2023)

<sup>27</sup> Các thành phố có thể bao gồm các quận, huyện và phường, xã (nông thôn và thành thị), từ góc độ phân cấp hành chính. Thuật ngữ thành phố và đô thị được sử dụng thay thế cho nhau.

**Hình 57. Đặc điểm dân số theo các phân loại khác nhau về đô thị hóa**



*Ghi chú:* Ở hình B, các hộ được chia theo tuổi của chủ hộ.  
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG.

nước láng giềng nhỏ hơn. Ở những khu vực thành thị đông đúc, việc hiểu rõ về sự phân bố không gian của các đặc điểm dân số sẽ rất hữu ích cho việc thiết kế chính sách hiệu quả. Ví dụ, việc biết tỷ lệ phần trăm người dân sống trong cảnh nghèo ở một thành phố hoặc khu vực thành thị nói chung không hữu ích bằng việc hiểu người nghèo được phân bố khắp thành phố như thế nào.

**Do tính không đồng nhất của các địa bàn “đô thị” và cấu trúc phân cấp hành chính, phân tích cấp thành phố có thể là một cách quan trọng để nghiên cứu những khác biệt trong sinh kế ở thành thị.** Dựa trên những lý do được mô tả ở Phần 2 trên đây, liên quan đến việc phân loại các khu vực theo địa lý hành chính và các cấp độ của khu vực thành thị với mức độ đô thị hóa khác nhau, việc nghiên cứu các khu vực thành thị theo các phân tổ khác nhau sẽ rất hữu ích. Có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa, từ vùng lõi đô thị đến vùng ngoại ô, có thể ẩn đi sự không đồng nhất về điều kiện sống của các khu vực “thành thị” và làm xáo trộn quy mô, tính chất và các giải pháp giảm nghèo thành thị. Từ góc độ chính sách, có thể sẽ hữu ích khi xem xét mức sống theo các thành phố (đô thị) thay vì theo khu vực thành thị nói chung. Tại Việt Nam, 5 thành phố trực thuộc Trung ương (Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng, Hà Nội và TP. HCM) chiếm khoảng 40% dân số thành thị chính thức vào năm 2019. Các chính sách được xây dựng và các nguồn lực được

quản lý ở cấp thành phố, trong một số trường hợp, phân tích cấp thành phố hữu ích hơn phân tích thành thị-nông thôn trong việc lập kế hoạch và ra quyết định chính sách. Khi khám phá những lợi ích từ việc phát triển tập trung về không gian, những thách thức trong việc cung cấp dịch vụ hoặc cấp vốn ngân sách, những cuộc thảo luận này cũng có ý nghĩa ở cấp thành phố.

## Các chỉ số ở cấp độ khảo sát làm ẩn đi sự khác biệt ở một thành phố đông dân

**Phân tích từng thành phố yêu cầu mẫu dữ liệu lớn hơn thường có trong cuộc khảo sát truyền thống.** Hơn nữa, một số khảo sát ở Việt Nam chỉ có cỡ mẫu tương đối nhỏ so với quy mô dân số. Ví dụ, Lào có dân số 7,4 triệu người vào năm 2021 và cuộc khảo sát hộ gia đình năm 2018 đã phỏng vấn 23.000 hộ gia đình. Ở In-đô-nê-xi-a, Khảo sát Kinh tế-xã hội Quốc gia (SUSENAS) có mẫu gồm hơn 1.000 hộ gia đình ở mỗi quận trong số 5 quận của thủ đô Jakarta (dân số hơn 10 triệu người) và sau đó bổ sung thêm các mẫu có quy mô tương tự cho các quận hình thành nên vùng ngoại vi đô thị. Ở mức so sánh tương tự, TP.HCM có dân số chính thức khoảng 9 triệu người vào năm 2019, tuy nhiên trong KSMSTHGD hàng năm chỉ có 1.400 hộ gia đình ở TP.HCM trong tổng mẫu 45.000 hộ gia đình trên cả nước.



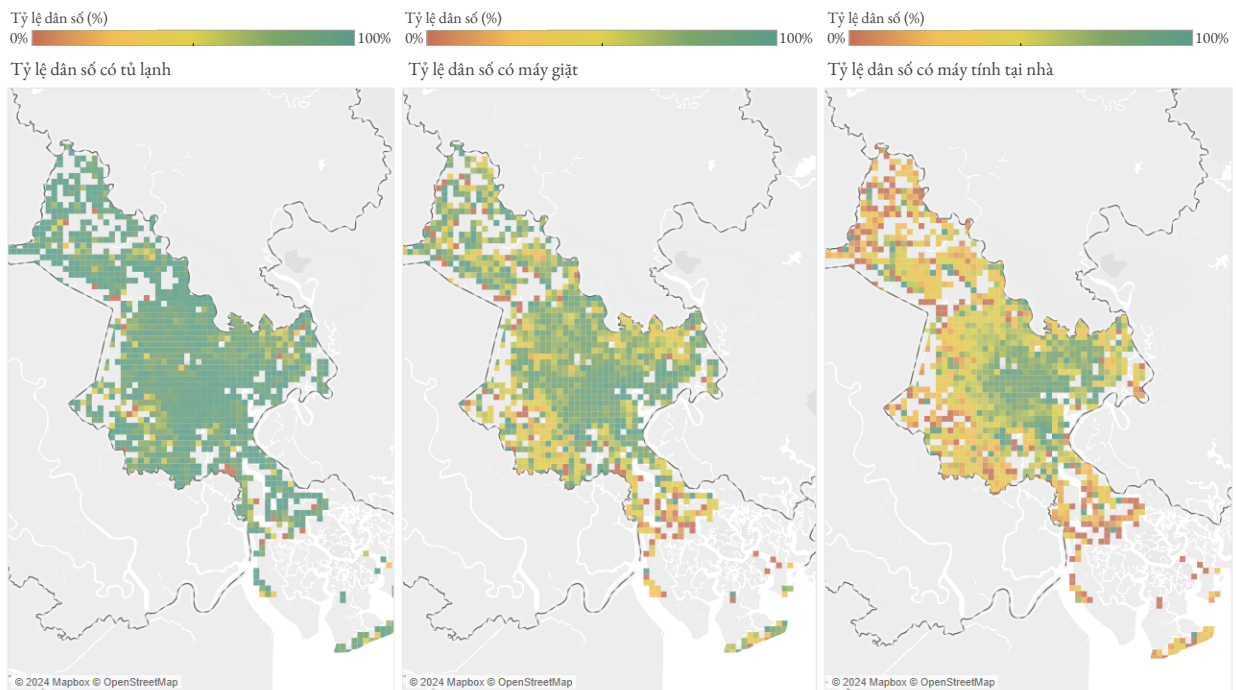
**Nghiên cứu điển hình với trường hợp của TP. HCM cho thấy những hiểu biết sâu sắc có thể có được từ phân tích không gian chi tiết ở cấp thành phố.** Đây là một ví dụ điển hình về một đô thị đa dạng với các đặc điểm khác nhau từ nông thôn tới thành thị. Theo số liệu chính thức, gần 80% dân số của thành phố cư trú ở các quận nội thành, phần còn lại ở các huyện nông thôn. Tuy nhiên, ngay cả ở các quận nội thành, vẫn có sự khác biệt về nghèo, đặc điểm nhà ở, giáo dục và nhân khẩu học. Điều này đặc biệt đúng ở các quận có quy mô lớn. Ở TP. HCM, một số quận có hơn nửa triệu dân số mỗi quận. Phần này mô tả các điều kiện của hộ gia đình ở khu vực TP. HCM với mức độ chi tiết khác nhau, xem xét sự phân bố dân số, tình trạng nghèo và các đặc điểm của hộ gia đình.

**Để so sánh và chi tiết về không gian, các xu hướng được thể hiện trên các ô lưới bản đồ không gian (1km x1km), ở cấp quận (xem Hộp 2.C. để biết thêm thông tin về dân số TP. HCM).** Trong ĐTLĐVL hàng năm và KSMHGD, số liệu khảo sát của TP. HCM có thể tính được ở cấp thành phố. Phương pháp ước lượng khu vực nhỏ có thể được sử dụng để ước tính các chỉ tiêu ở cấp quận, với 24 đơn vị cấp quận ở TP.

HCM. Tuy nhiên, với một thành phố lớn như vậy, các chỉ số ở cấp độ khảo sát mẫu làm ẩn đi sự khác nhau. Trong khi đó, phương pháp bản đồ không gian ở cấp độ ô lưới 1km<sup>2</sup> mới có được những hiểu biết sâu sắc quan trọng về phân bố đặc điểm dân cư. Dữ liệu ở cấp độ ô lưới được tạo ra nhờ vào các nguồn dữ liệu ngoài các cuộc khảo sát hộ gia đình truyền thống.

**Tỷ lệ nghèo ở TP.HCM thuộc loại thấp nhất ở Việt Nam, nhưng có thể có sự khác biệt về chất lượng và mức sống giữa các khu vực trong thành phố.** TP.HCM là một thành phố không đồng nhất gồm các quận và các huyện với điều kiện sống rất khác nhau. Phân bố dân số trên toàn thành phố có sự khác nhau về trình độ học vấn trung bình, mức độ tập trung của người nhập cư, đặc điểm nhà ở, tài sản và mức độ giàu có, cũng như có sự khác biệt ở nhiều đặc điểm khác. Một số đặc điểm có độ phân tán lớn hơn những đặc điểm khác. Ngay cả ở trong thành phố, đồ dùng và tài sản có giá trị cao hơn ít phổ biến so với những tài sản có giá trị thấp hơn. Ví dụ, trong khi hầu như tất cả các hộ gia đình đều sở hữu tủ lạnh, có giá trị thấp, thì lại có ít hơn những hộ gia đình sở hữu máy tính đắt tiền hơn và họ có xu hướng sống ở các quận trung

**Hình 58. Tài sản hộ gia đình**



*Ghi chú:* Các giá trị trung bình và tổng ở cấp độ ô lưới. Các ô lưới có dân số ít hơn 100 người không được hiển thị.  
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

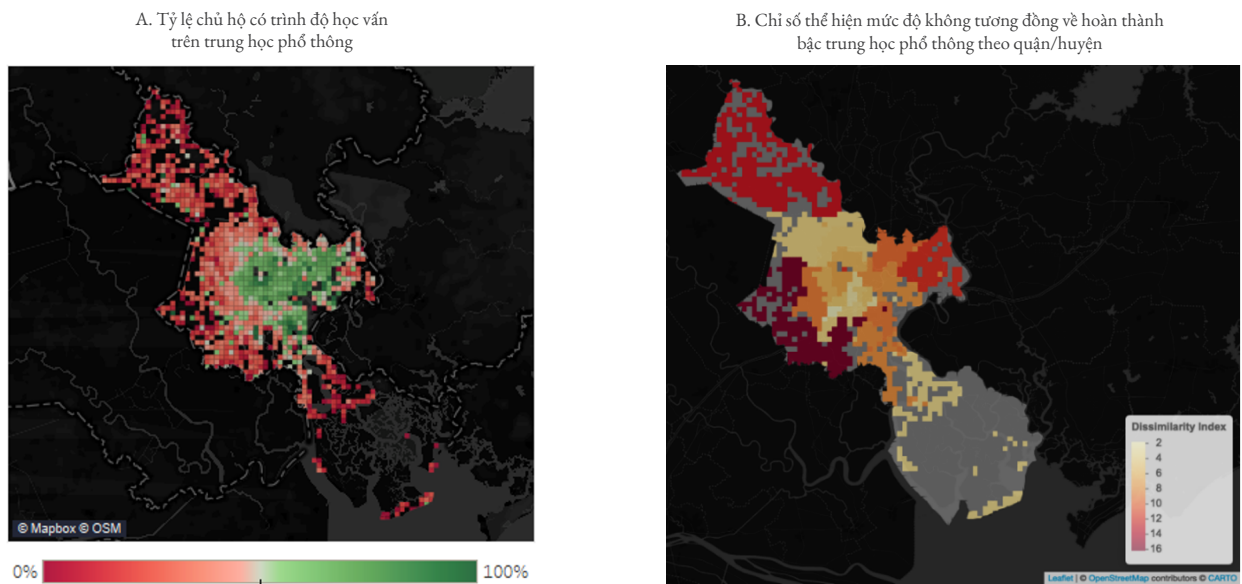


tâm thành phố (Hình 58). Các huyện nông thôn TP. HCM có tỷ lệ sở hữu máy tính thấp nhất.

**Một đặc điểm khác nữa có thể kể tới, là có sự khác biệt về trình độ học vấn giữa các quận/huyện với nhau và nội trong từng quận/huyện.** Khu vực trung tâm phía Đông của TP. HCM có tỷ lệ hộ gia đình có chủ hộ ít nhất tốt nghiệp

trung học phổ thông cao nhất (Hình 59A). Khi xem xét các nhóm hộ gia đình chưa hoàn thành bậc trung học phổ thông trong từng quận/huyện, có sự khác biệt đáng chú ý về mức độ không tương đồng. Như Hình 59B cho thấy, các khu vực nông thôn phía Bắc hay phía Tây có mức độ không tương đồng cao trong nội bộ các huyện, trong khi các khu vực trung tâm có mức độ không tương đồng thấp hơn trong nội bộ các quận.

**Hình 59. Phân bố về trình độ học vấn theo không gian**



*Ghi chú:* Các giá trị trung bình và giá trị tổng cộng ở cấp độ ô lưới. Các ô lưới có dân số ít hơn 100 người không được hiển thị.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

Hộp

2.C.

**Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất Việt Nam, có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa và các đặc điểm**

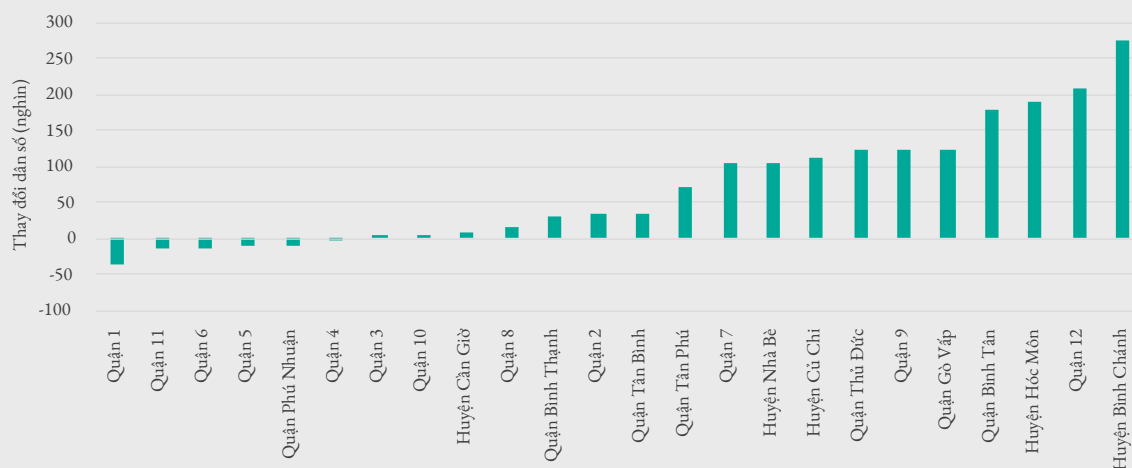
**TP. HCM là nơi sinh sống của gần 9 triệu người (theo Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019) chỉ chiếm 0,6% diện tích cả nước.** 24 quận/huyện của thành phố này có mật độ dân số rất khác nhau, từ hàng trăm đến hàng chục nghìn người trên 1 km<sup>2</sup>. Mật độ dân số cao nhất là ở vùng lõi đô thị với gần 40.000 người/km<sup>2</sup> (Hình 63). Tám trong số 24 quận/huyện có mật độ dân số trên 30.000 người/km<sup>2</sup>. Quận 4, một quận nhỏ ở trung tâm, có mật độ dân số cao nhất với hơn 41.000 người/km<sup>2</sup>. Mặc dù mật độ dân số ở trung tâm là cao nhất như thường thấy, nhưng phần lớn dân số lại sống ở ngoài trung tâm thành phố (Hình 64). Từ năm 2009 đến 2019, các khu vực ven đô có mức tăng dân số cao nhất, thậm chí dân số ở các quận trung tâm thậm chí còn giảm nhẹ (Hình 60). Điều này phù hợp với sự dịch chuyển của các khu xây dựng mới ở TP.HCM cũng hướng ra bên ngoài.

Hộp

2.C.

Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất Việt Nam, có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa và các đặc điểm (tiếp)

**Hình 60.** Thay đổi quy mô dân số ròng từ năm 2009 đến năm 2019, theo quận/huyện



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG

**Ở TP.HCM, có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa và thậm chí cả giữa các huyện.** Các quận/huyện trong thành phố có thể được chia thành các nhóm khác nhau: quận vùng lõi thành phố, quận gần vùng lõi, quận ngoại thành và huyện như theo phân định chính thức (Hình 62). Các quận/huyện đông dân nhất ở TP.HCM cũng bao gồm một số quận/huyện có mật độ thấp hơn nhưng diện tích lớn hơn nhiều, chẳng hạn như huyện Bình Chánh, Quận Bình Tân và Quận Gò Vấp, nằm ngoài vùng lõi thành phố (Hình 65). Về mặt phân định chính thức, 5 đơn vị cấp quận ở TP.HCM chỉ được xếp loại huyện. Những huyện này có mật độ dân số thấp hơn nhiều. Đặc biệt, phần lớn huyện Cần Giờ ở phía Nam có đường thủy đi qua, thưa thớt hoặc hoàn toàn vắng dân cư, mật độ dân số chỉ 96 người/km<sup>2</sup> nhưng lại chiếm đến 32% tổng diện tích TP.HCM. Ngoài ra còn có các khu vực nhỏ hơn ở phía Bắc và vùng ngoại vi thành phố là các khu dân cư vắng bóng người ở.

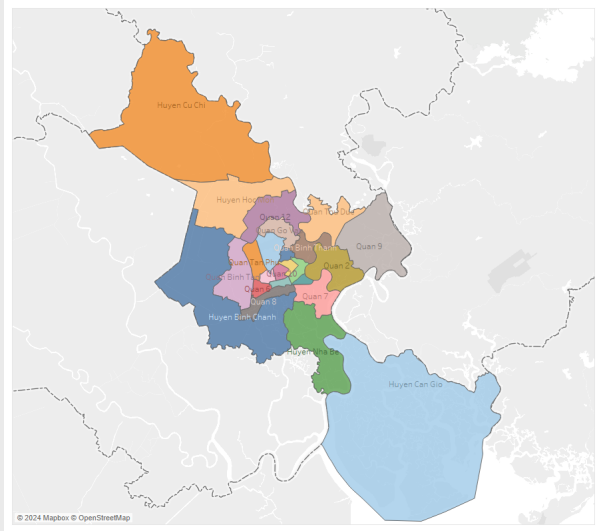
**Các địa bàn của TP. HCM có đặc điểm nhân khẩu học khác nhau.** Các quận phía Đông của TP.HCM có vị trí gần tỉnh Bình Dương và các khu công nghiệp hơn, đồng thời có dân số trẻ hơn. Điều này nhất quán với thực tế là có một số lượng lớn công nhân làm việc tại các khu công nghiệp. Gần 1/4 số hộ gia đình ở TP.HCM có tỷ lệ người phụ thuộc cao hơn 0,5, đây là ngưỡng được coi là thiếu hụt trong chỉ số nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025. Các khu vực ngoại vi phía Tây, Nam và Bắc của thành phố có tỷ lệ người phụ thuộc cao hơn, cho thấy sự hiện diện của các gia đình có nhiều thành viên dưới 15 tuổi hoặc trên 64 tuổi. Các hộ gia đình ở những vùng ngoại vi này có ít thành viên trong độ tuổi lao động vàng hơn và có thể là dấu hiệu của những địa bàn có ít cơ hội việc làm hơn.

Hộp

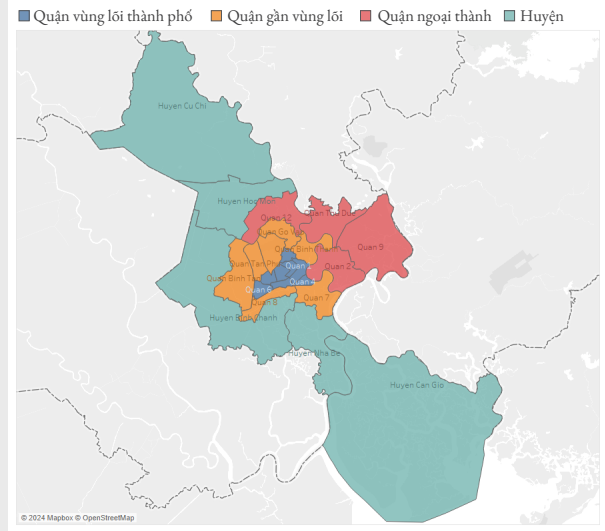
2.C.

Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất Việt Nam, có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa và các đặc điểm (tiếp)

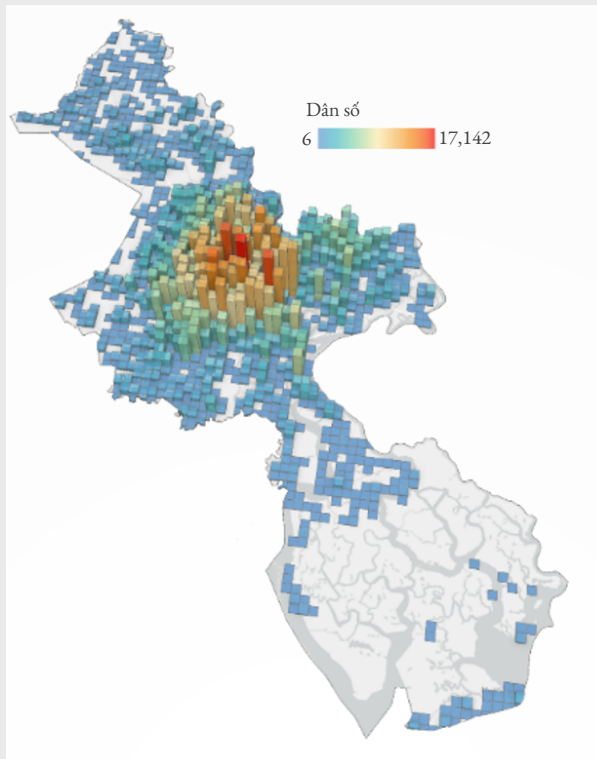
**Hình 61.** 24 đơn vị hành chính cấp huyện của TP.HCM



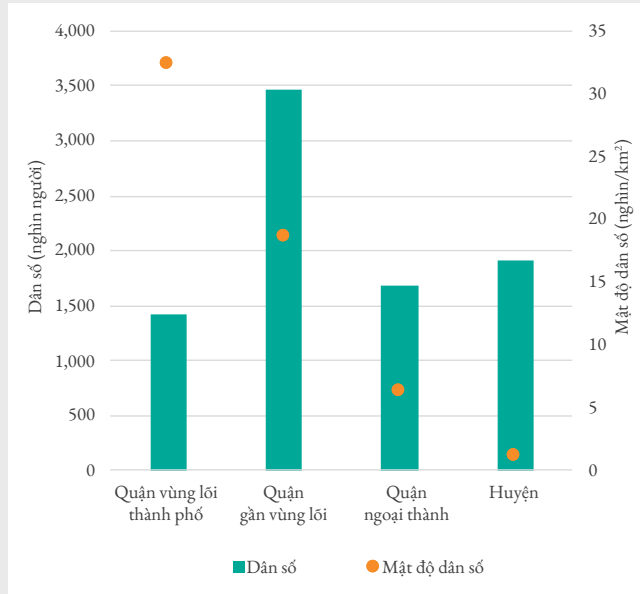
**Hình 62.** Các quận/huyện của TP.HCM, phân nhóm và biểu thị trên bản đồ



**Hình 63.** Phân bố dân cư của TP.HCM sử dụng ô lưới



**Hình 64.** Dân số thấp nhất ở vùng lõi thành phố, 2019

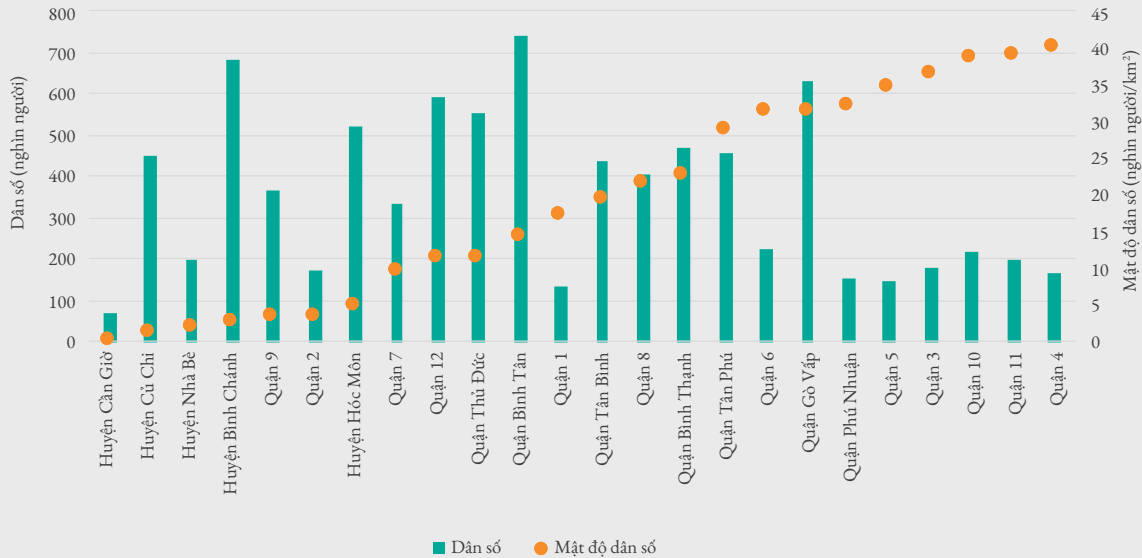


Hộp

2.C.

Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất Việt Nam, có sự khác nhau về mức độ đô thị hóa và các đặc điểm (tiếp)

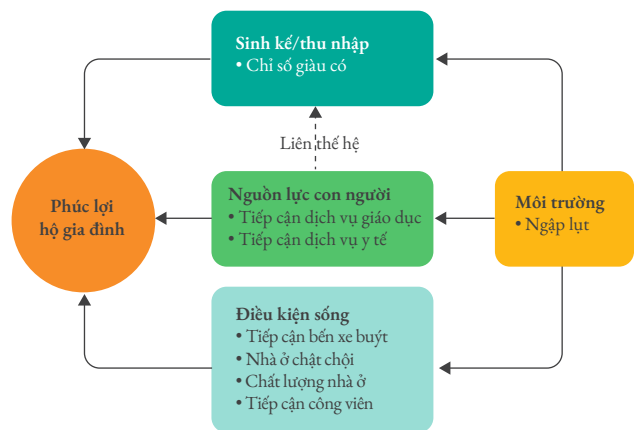
**Hình 65.** Các quận/huyện của TP.HCM khác nhau về dân số và mật độ, 2019



## Một khung phân tích thành phố đơn giản

Các phần tiếp theo xem xét xu hướng không gian của TP.HCM bằng cách sử dụng các chỉ số bổ sung và thực hiện theo một khung phân tích đơn giản. Khung phân tích này sử dụng các chỉ số được chọn như minh họa trong Hình 66 và cũng được mô tả trong Hộp 2.D. Như có thể thấy ở khung phân tích dưới đây, các kênh ảnh hưởng đến phúc lợi hộ gia đình có thể qua các kênh trực tiếp hoặc gián tiếp. Khả năng tiếp cận các tiện ích và đặc điểm nhà ở ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống hàng ngày. Đầu tư vào nguồn lực con người và trình độ cho thế hệ trẻ có mối liên hệ chặt chẽ với kết quả kinh tế trong những năm sau này. Chỉ số giàu có đại diện cho sức mua và thu nhập của hộ gia đình. Rủi ro môi trường<sup>28</sup>, chẳng hạn như ngập lụt, cũng có thể làm suy giảm phúc lợi hộ gia đình do tài sản của hộ bị hư hại hoặc hạn chế về giao thông đi lại và khả năng tiếp cận việc làm.

**Hình 66.** Khung phân tích



Nguồn: Minh họa của tác giả.

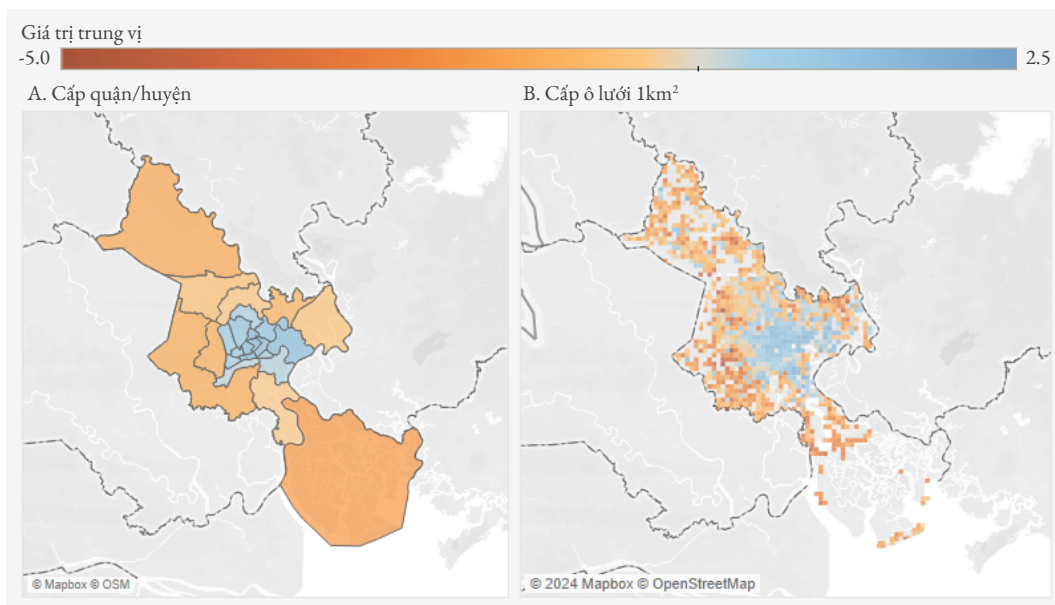
<sup>28</sup> Ô nhiễm không khí dựa trên mức độ bụi mịn PM2.5 đã được xem xét nhưng không được đưa vào vì mức PM2.5 trung bình của TP.HCM thấp hơn mục tiêu quốc gia là 30 microgam/m<sup>3</sup>.

**Việc xác định các khu giàu hoặc túi nghèo với quy mô nhỏ hơn là khả thi khi có dữ liệu chi tiết hơn.** Hình 67A minh họa chỉ số giàu có cấp quận/huyện ở TP.HCM. Dựa trên chỉ số giàu có trung bình, Quận 2 có mức giàu có cao nhất, với 45,5% dân số nằm trong nhóm 20% dân số giàu nhất TP. HCM. Ngược lại, huyện nghèo nhất là huyện Cần Giờ, nơi chỉ có 3,1% dân số nằm trong nhóm 20% dân số giàu nhất của TP. HCM. Kết quả từ chỉ số giàu có dựa trên tài sản cho thấy nhiều sự khác biệt hơn ở cấp độ ô lưới so với cấp quận/huyện. Ở Hình 67B có nhiều sắc thái hơn về sự khác biệt trong chỉ số giàu có, nhưng cũng cho thấy rõ là có những khu vực thưa thớt hoặc vắng bóng người ở. Khi xem xét ở cấp độ ô lưới, Hình 67B có thể thấy rằng từ thông tin cấp quận không hiển thị rõ các túi nghèo ở ngoại vi phía Tây cũng như ở bán đảo phía dưới của TP. HCM. Tương tự như những phát hiện của Nakamura và cộng sự (2023), có sự khác biệt về mức độ giàu nghèo từ vùng lõi có tỷ lệ nghèo thấp nhất tới vùng nông thôn có tỷ lệ nghèo cao nhất.

**Một thành phố mang tính bao trùm hơn nếu cư dân có thể tham gia vào thị trường, dịch vụ và không gian ở mức độ như nhau.** Bất bình đẳng ở khu vực thành thị và các thành phố nhìn chung cao hơn ở khu vực nông thôn. Khả

năng tiếp cận việc làm, giao thông, y tế, giáo dục và giải trí đóng vai trò quan trọng trong việc xác định nơi mọi người muốn sống trong khu vực thành thị. Trong bối cảnh đô thị, việc xem xét sự phân chia không gian dựa trên trình độ học vấn có ý nghĩa quan trọng. Sự phân bố không gian của các nhóm dân cư theo trình độ học vấn khác nhau trong một thành phố có hàm ý sâu rộng đối với sự gắn kết xã hội, động lực kinh tế và sự sẵn có các cơ hội mang tính bình đẳng. Khả năng tiếp cận các tiện ích là thước đo dài phân bố có bình đẳng hay không với việc tiếp cận các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng. Bằng chứng cho thấy mọi người sẵn sàng trả nhiều tiền hơn để sống gần một số tiện ích nhất định (McLeod, 1984; Letdin và Shim, 2019). Điều này có thể dẫn đến sự khác biệt về khả năng tiếp cận giữa những người có hoặc không đủ khả năng để được ở gần các tiện ích tốt hơn. Việc tiếp cận phương tiện giao thông công cộng<sup>29</sup> là rất quan trọng đối với người nghèo và gắn với khả năng được tiếp cận công việc tốt hơn. So với các quốc gia khác trong một nghiên cứu toàn cầu năm 2016, người dân tại các thành phố lớn ở Việt Nam có tỷ lệ sử dụng phương tiện giao thông công cộng thấp hơn (UN Habitat, 2016). Mặc dù gần như tất cả các hộ gia đình đều có xe máy nhưng vẫn có thể có những thách thức về đi lại đối với nhóm cao tuổi hoặc nhóm khuyết tật trong cộng đồng.

**Hình 67. Bản đồ chỉ số giàu có dựa trên tài sản trung vị, theo quận/huyện và ở cấp độ lưới**



*Ghi chú:* Màu cam đậm biểu thị chỉ số giàu có thấp và màu xanh lam biểu thị chỉ số giàu có cao. Các ô lưới có dân số dưới 100 người không được hiển thị.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

<sup>29</sup> Tiếp cận phương tiện giao thông công cộng một cách thuận tiện là MTPTBV 11.2.1.

**Nhà ở chất lượng cao đóng một vai trò quan trọng trong việc đảm bảo đời sống và sự ổn định của cộng đồng.** Ngoài ra, chất lượng nhà ở thường nâng cao giá trị bất động sản, góp phần nâng cao hình ảnh cộng đồng và tạo điều kiện cung cấp các dịch vụ thiết yếu như chăm sóc sức khỏe, giáo dục và ứng phó khẩn cấp. Chất lượng nhà ở tại TP.HCM được kiểm tra thông qua chất lượng của vật liệu mái và tường cũng như nguồn nước uống và hạ tầng khu vệ sinh. Việc sử dụng điện không được tính đến vì đã đạt độ phủ toàn dân cư. Một yếu tố đánh giá nữa về nhà ở phù hợp là tình trạng quá đông đúc hay không. Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia<sup>30</sup> đặt mục tiêu đến năm 2025 đạt diện tích nhà ở bình quân là 28 m<sup>2</sup>/người ở khu vực thành thị và 26 m<sup>2</sup>/người ở khu vực nông thôn.

**Rủi ro môi trường có thể ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến thu nhập hộ gia đình.** Ngập lụt là một rủi ro môi trường lớn đối với người dân TP. HCM và xảy ra hàng năm, thường do sự kết hợp của lượng mưa lớn, nước xả từ các hồ chứa ở thượng nguồn và nước dâng do bão trùng với triều cường. Phân tích cho thấy ngập lụt do mưa lớn nghiêm trọng hơn so với ngập lụt do nước sông không thoát. Ngập lụt do mưa thường xảy ra vào mùa hè khi có gió mùa, khi gió từ phía

đông xả hơi ẩm từ Biển Đông, khiến mực nước dâng cao ở các khu vực rộng lớn và làm tắc nghẽn hệ thống van thoát nước của thành phố. Điều này gây ra thiệt hại về kinh tế và gây xáo trộn cuộc sống và hoạt động kinh doanh hàng ngày cũng như những tổn thất vô hình do tắc nghẽn giao thông và chậm trễ. Hàng năm, thành phố nhận được lượng mưa khoảng 75 inch (khoảng 190,5 cm), mức trung bình trên toàn quốc. Trong khi các khu vực gần sông ở phía Đông có nguy cơ cao nhất về ngập lụt do nước sông thì phần lớn diện tích của thành phố lại có nguy cơ bị ngập lụt do mưa ở một mức độ nào đó. Hơn một nửa diện tích của thành phố có độ cao chưa đến 2 mét so với mực nước biển, có nơi cao hơn 4 mét. TP. HCM là một trong 10 thành phố trên thế giới có dân số dễ bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu nhất, với tần suất và cường độ nước dâng do bão có xu hướng gia tăng. Cộng thêm vào đó, mật độ dân số ngày càng tăng đang gây thêm áp lực lên cơ sở hạ tầng đô thị.

**Các phần tiếp theo mô tả phân bố không gian của từng chỉ số riêng lẻ** (cụ thể như trong Bảng 7 ở Hộp 2.D), sau đó là thảo luận về chỉ số tổng hợp được thể hiện trên bản đồ TP.HCM.

## Hộp

## 2.D. Dữ liệu

Mặc dù các chỉ số được chọn cho nghiên cứu điển hình ở TP.HCM dựa trên dữ liệu sẵn có nhưng mục đích là để làm ví dụ minh họa cho điều kiện sống trên khắp một thành phố đa dạng. Quả thực, các chỉ số cho thấy những diễn biến đa dạng có ý nghĩa về chất lượng mức sống trên toàn TP.HCM, như được thảo luận ở các phần sau. Một số chỉ số thể hiện sự khác biệt ở chiều không gian hơn là khác biệt đặc điểm nhân khẩu học của hộ gia đình. Ví dụ, có 4 chỉ số là đo lường khoảng cách đến các tiện ích (bến xe buýt, bệnh viện, trường học và công viên). Ngập lụt là hiện tượng thường xuyên xảy ra ở TP. HCM và thước đo độ sâu ngập lụt đối với các trận lụt 100 năm 1 lần được sử dụng để phản ánh nguy cơ bị ngập lụt trên bản đồ ô lưới. Cuối cùng, một số chỉ số có sự thay đổi tùy theo từng hộ gia đình. Có 3 chỉ số được đo lường ở cấp hộ gia đình liên quan đến đặc điểm nhà ở và chỉ số giàu có dựa trên tài sản.

**Bảng 7. Các chỉ số được lựa chọn cho TP. HCM**

Nhóm	Chỉ số	Thước đo	Đơn vị
Sinh kế và thu nhập	Chỉ số giàu có	Chỉ số giàu có dựa trên tài sản	Cấp hộ gia đình
	Tiếp cận phương tiện giao thông công cộng (điểm dừng xe buýt)	Khoảng cách tới điểm dừng xe buýt (km)	Cấp độ ô lưới
Nguồn lực con người	Tiếp cận trường học	Khoảng cách tới trường (km)	Cấp độ ô lưới
	Tiếp cận bệnh viện	Khoảng cách tới bệnh viện (km)	Cấp độ ô lưới

<sup>30</sup> Quyết định số 2161/QĐ-TTg, Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045.



**Bảng 7. Các chỉ số được lựa chọn cho TP. HCM**

Nhóm	Chỉ số	Thước đo	Đơn vị
Điều kiện sống	Chất lượng nhà ở	Nguồn nước, khu vệ sinh, vật liệu tường và mái nhà	Cấp hộ gia đình
	Nhà ở quá đông đúc	Diện tích nhà ở bình quân đầu người (m <sup>2</sup> )	Cấp hộ gia đình
	Tiếp cận công viên	Khoảng cách đến công viên (km)	Cấp độ ô lưới
Môi trường	Nguy cơ ngập lụt	Độ sâu ngập lụt trung bình (cm), với trận lụt 100 năm 1 lần	Cấp độ ô lưới

Nguồn: Xây dựng bởi tác giả

### Khoảng cách tới các tiện ích

Vị trí bệnh viện, trường học, công viên, bến xe buýt được trích xuất từ Open Street Maps, là một nền tảng dữ liệu không gian đô thị mã nguồn mở, còn được gọi là Bản đồ đường sá mở (OSM). Để có được dữ liệu này, một hộp giới hạn bao quanh TP.HCM đã được xác định và các yêu cầu dữ liệu được chuyển tới giao diện có thể lập trình (API) của OSM cho các danh mục địa điểm khác nhau đã được lựa chọn. Từ đó, cho ra kết quả là lớp bản đồ 1.747 đa giác có dữ liệu địa điểm của bệnh viện, 10.045 trường học, 12.376 công viên và 410 điểm dừng xe buýt.

Dữ liệu này cho phép tính toán khoảng cách Euclid giữa các địa điểm được xem xét và mỗi ô vuông của lưới 1km<sup>2</sup> tương ứng với khu vực TP.HCM.

### Môi trường

Dữ liệu về ngập lụt của TP. HCM được tính toán từ dữ liệu lũ lụt Fathom. Fathom là một công ty tư nhân tổng hợp dữ liệu địa hình và mô hình thủy văn để tính toán bộ dữ liệu lũ lụt chi tiết ở độ phân giải 30m. Rủi ro lũ lụt bao gồm 2 nguồn: (1) lũ lụt do nước sông gây nên; và (2) lũ lụt do mưa gây nên.

Phân tích đưa ra so sánh về mức độ xảy ra của một trận lụt trong 10 năm (khả năng xảy ra là 10%) và trong 100 năm (khả năng 1%). Số liệu thống kê không gian thu được từ dữ liệu đầu vào duy nhất này giúp phân biệt giữa (1) mức độ dễ bị tổn thương bởi trận lụt có khả năng xảy ra cao hơn (10 năm xảy ra một lần) ở cường độ tương đối thấp hơn và (2) mức độ dễ bị tổn thương bởi trận lụt có ít khả năng hơn (100 năm mới xảy ra một lần) với rủi ro lớn hơn.

Để phân biệt mức độ dễ bị tổn thương trước hiểm họa và ảnh hưởng đến rủi ro, phân loại 4 độ sâu ngập lụt đã được tạo ra cho mỗi giai đoạn lặp lại. Bất kỳ độ sâu ngập nào trên '0' về cơ bản sẽ cho biết lượng mưa hoặc lượng nước ven sông có thể tới được ở đâu. Kết quả về mặt không gian này cho thấy cường độ lớn nhất khi xét đến mức độ ngập lụt. Khu vực chưa được lập bản đồ cũng có nhiều thông tin để xác định các vị trí khô hạn lâu năm. Độ sâu lớn hơn 10 cm nhưng nhỏ hơn 20 cm được xác định là độ sâu bất tiện, có thể không gây thiệt hại đáng kể nhưng có thể cản trở lưu thông và hoạt động xã hội xung quanh các khu chợ ngoài trời không có mái che. Độ sâu lớn hơn 20 cm nhưng nhỏ hơn 50 cm được coi là độ sâu ngập vượt quá chiều cao trung bình của vỉa hè. Nguy cơ lũ lụt không được giảm nhẹ ở độ sâu này sẽ làm tăng nguy cơ bị tổn thương của người đi bộ và phương tiện giao thông và có thể làm tăng rủi ro đối với các cửa hàng không được bảo vệ. Độ sâu lớn hơn 50 cm, thể hiện cường độ lớn nhất, xét đến độ sâu lũ lụt được đánh giá trong báo cáo này. Ngưỡng độ sâu này có thể gây ra rủi ro vật chất đối với nông nghiệp và thảm thực vật bị ngập nước, bên cạnh việc làm tăng mức độ dễ bị tổn thương của cơ sở hạ tầng và dân số.



## Trên khắp TP.HCM, khoảng cách đến các tiện ích ở khu vực ngoại vi thành phố kém hơn

**Phân bố dịch vụ có sự khác nhau.** Không có gì đáng ngạc nhiên, khu vực trung tâm TP.HCM có khả năng tiếp cận tốt hơn tới cả 4 tiện ích được đo lường trong nghiên cứu điển hình này, bao gồm bệnh viện, trường học, công viên và bến xe buýt (Hình 68). Điều này có thể là do sự tập trung của các cơ sở này trong trung tâm thành phố, nơi mật độ dân số và mức độ phát triển cơ sở hạ tầng thường cao hơn. Tuy nhiên, ở các khu vực ngoại vi, khả năng tiếp cận các tiện ích này ngày càng kém đi. Về tổng thể, khả năng tiếp cận bệnh viện và bến xe buýt ở mức kém hơn so với khả năng tiếp cận trường học và công viên. Việc giải quyết những khác biệt này sẽ rất quan trọng để đảm bảo rằng tất cả người dân TP.HCM đều tiếp cận hợp lý các tiện ích và dịch vụ, bất kể vị trí địa lý. Những tính toán này không tính đến chất lượng của các dịch vụ này, vốn cũng có thể khác nhau, đặc biệt là chất lượng trường học và bệnh viện.

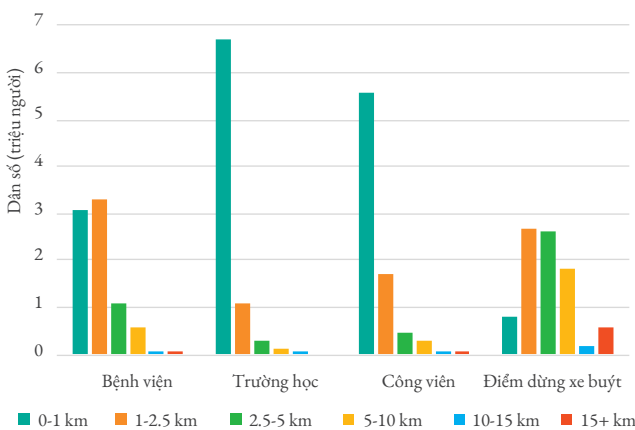
**Trong số các tiện ích khác nhau được đo lường, khoảng cách trung bình từ các hộ gia đình đến bến xe buýt là cao nhất.** Hình 68 cho thấy quy mô dân số theo nhóm khoảng cách khác nhau tới 4 tiện ích nhất định gồm bệnh viện, trường học, bến xe buýt và công viên. Phần lớn người dân ở TP.HCM sống trong bán kính 2,5 km tới bệnh viện, tuy nhiên có hơn 1,5 triệu người sống xa hơn ngoài bán kính

đó. Nhiều người sống gần trường học và công viên hơn so với khoảng cách tới bệnh viện, nhưng số người sống gần các điểm dừng xe buýt giảm đáng kể. Số người sống trong phạm vi 1km tới điểm dừng xe buýt chưa đến một triệu người. Ngoài ra, Hình 69 cho thấy nhóm ngũ phân vị 20% nghèo nhất (theo chỉ số giàu có) có khoảng cách trung bình đến 4 loại tiện ích này cao hơn so với các nhóm ngũ phân vị khác ở TP. HCM.

## Có rất nhiều khu nhà ở quá đông đúc và chất lượng thấp ở TP.HCM

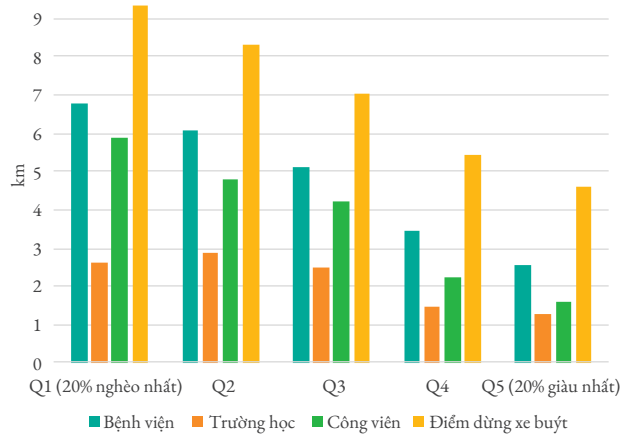
**Hiện tượng nhà ở chất lượng thấp phổ biến nhiều hơn ở một số khu vực ngoại thành TP. HCM.** Khoảng một phần tư (24,5%) số hộ gia đình ở TP. HCM sống trong những ngôi nhà có diện tích nhỏ hơn hoặc bằng 20m<sup>2</sup>. Quận Bình Tân là nơi có nhà ở chật chội nhất, với 69% số hộ sống trong những ngôi nhà có diện tích từ 20m<sup>2</sup> trở xuống. Quận này cũng có mật độ dân số cao với mức tăng dân số ròng cao nhất từ năm 2014-2019, có thể dẫn đến tình trạng quá đông đúc và diện tích nhà ở trung bình nhỏ. TCTK và UNDP xác định những nhà ở có diện tích dưới 8 m<sup>2</sup>/người là tình trạng thiếu hụt nghèo đa chiều và khoảng 10% hộ gia đình ở TP. HCM sống với diện tích nhỏ như vậy. Các mục tiêu mang tính tham vọng hơn từ Chiến lược Phát triển Nhà ở Quốc gia nhằm mục tiêu đạt mức bình quân đầu người là 28 m<sup>2</sup>/người ở khu vực thành thị vào năm 2025. Các ô lưới có diện tích nhà ở bình quân đầu người thấp hơn cũng có tỷ lệ hộ gia đình đi thuê nhà cao hơn, thay vì sở hữu nhà (Hình 70).

**Hình 68. Quy mô dân cư theo khoảng cách tiếp cận các tiện ích**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG, dữ liệu OSM.

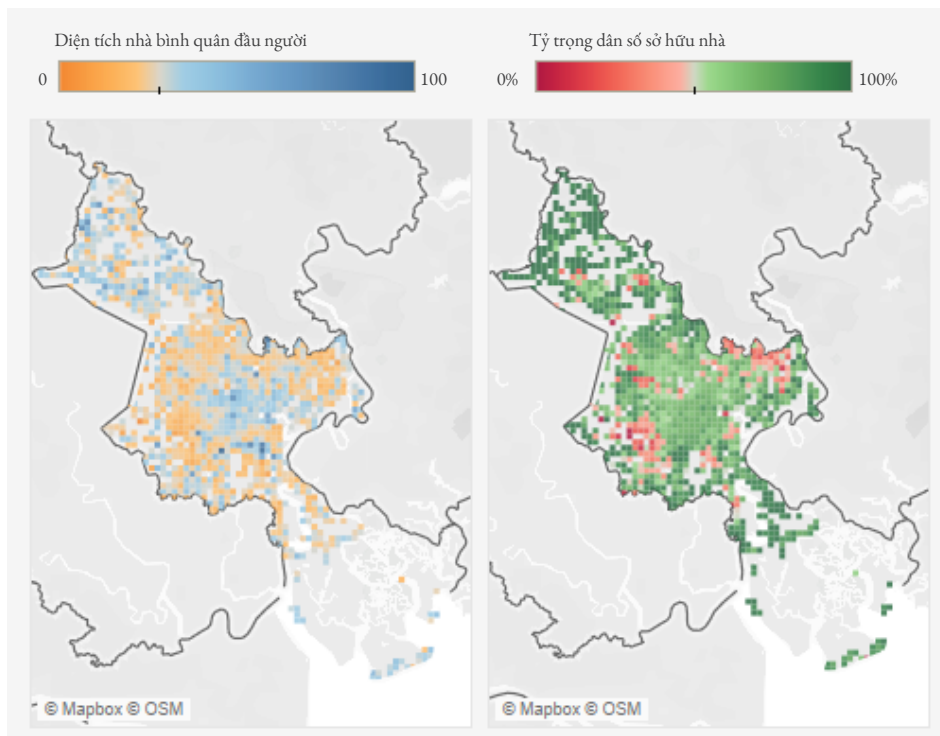
**Hình 69. Khoảng cách trung bình theo nhóm ngũ phân vị dựa trên chỉ số giàu có**



Ghi chú: Ngũ phân vị được xác định dựa trên chỉ số giàu có.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG, dữ liệu OSM.

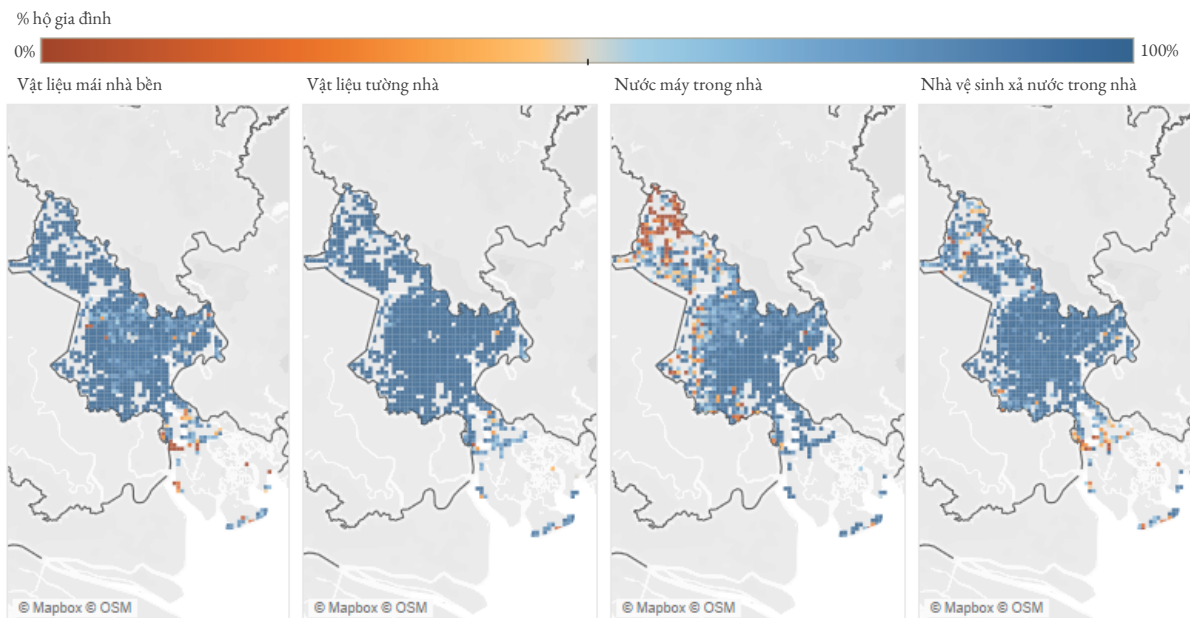
**Hình 70. Đặc điểm nhà ở**



*Ghi chú:* Giá trị trung bình ở cấp độ ô lưới. Các ô lưới có dân số ít hơn 100 người không được hiển thị. Trong các ô lưới được đánh dấu màu cam, diện tích nhà ở bình quân đầu người dưới mức 28m<sup>2</sup>/người được đề ra trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

**Hình 71. Chất lượng nhà ở**



*Ghi chú:* Giá trị trung bình ở cấp độ ô lưới. Các ô lưới có dân số ít hơn 100 người không được hiển thị.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

**Đa số nhà ở được làm từ vật liệu bền, nhưng ở những túi nghèo, vẫn có tình trạng chất lượng nước và điều kiện vệ sinh môi trường kém (Hình 71).** Mái và tường nhà được coi là bền nếu được xây với vật liệu bê tông, ngói hoặc tấm lợp. Hầu như tất cả nhà ở của TP.HCM đều được xây dựng bằng vật liệu như vậy. Tuy nhiên, khi nói đến nguồn nước uống và nấu ăn, các hộ gia đình ở khu vực phía Bắc của TP. HCM như huyện Củ Chi có khả năng tiếp cận nguồn nước máy trong nhà hạn chế nhất. Khoảng 30% hộ gia đình ở huyện Củ Chi sử dụng nước giếng khoan, còn những người ở vùng giáp ranh phía Bắc của huyện Cần Giờ có nhiều khả năng có nhà vệ sinh ngoài trời hơn là trong nhà.

## Nhiều khu vực ở TP.HCM có nguy cơ ngập lụt

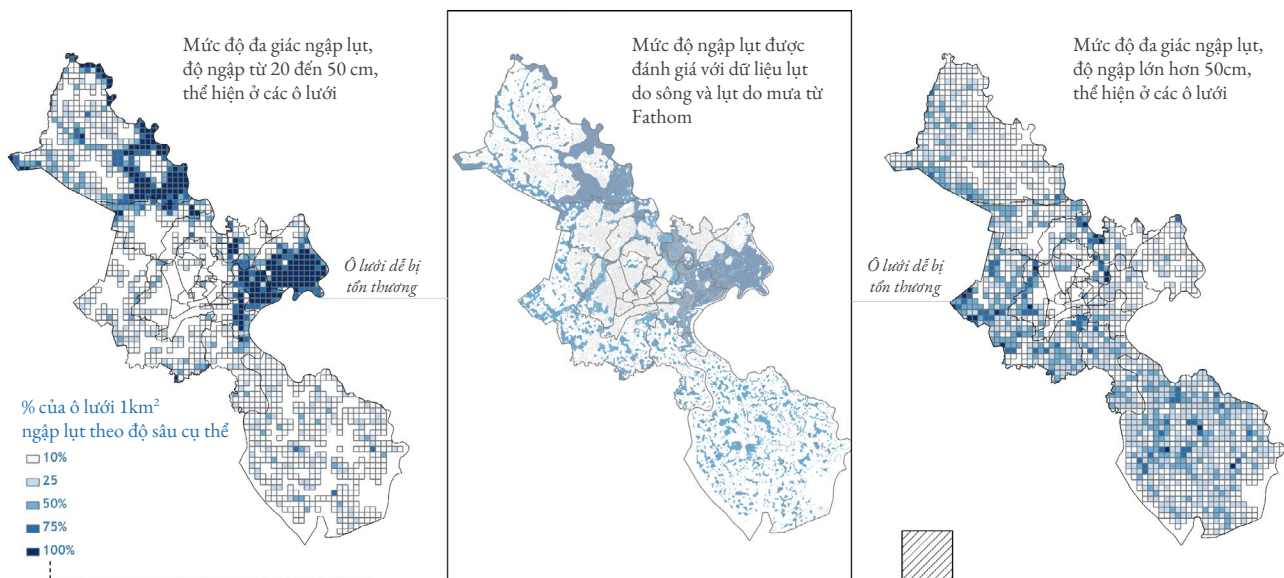
### Bao nhiêu người dân TP.HCM có nguy cơ bị ngập lụt?

Như các bản đồ trước đây đã chỉ ra, không phải toàn bộ diện tích đất đều có người ở và mật độ dân số trên toàn thành phố khác nhau. Vì vậy, tỷ lệ dân số phải đối mặt với nguy cơ ngập lụt có thể rất khác so với tỷ lệ diện tích thành phố bị ngập lụt. Vì không phải toàn bộ diện tích đất đều có người ở nên tỷ lệ diện tích đất có nguy cơ bị ngập lụt ở các độ sâu khác nhau

thường cao hơn tỷ lệ dân số bị ảnh hưởng. Theo kịch bản xảy ra trận lụt 10 năm một lần<sup>31</sup>, 8% diện tích TP. HCM và dưới 1% dân số bị ảnh hưởng (Hình 72). Tuy nhiên, nguy cơ cao hơn ở các quận/huyện phía Đông nằm gần các con sông lớn. Khoảng 17% diện tích Quận 2 có nguy cơ ngập lụt, ảnh hưởng đến gần 10% dân số (xem Hình 79 tại Phụ lục C để so sánh giữa các quận/huyện). Dân số bị ảnh hưởng của TP. HCM theo kịch bản ngập 10 năm một lần là khoảng 19.000 hộ gia đình. Con số này thấp hơn số hộ nghèo được xác định bởi Sở Lao động, Thương binh và Xã hội TP. HCM. Năm 2021, thành phố có 37.772 hộ nghèo (1,49% tổng số hộ) và 20.247 hộ cận nghèo (0,8% tổng số hộ). Mặc dù nguy cơ ngập lụt với tần suất 10 năm một lần ảnh hưởng đến ít hơn 1% dân số, nhưng do quy mô tiềm tàng của nhóm dân số nhập cư và không có chỗ ở cố định, những con số trên có thể là những ước tính ở ngưỡng dưới.

**Theo định nghĩa, các trận lụt với tần suất 100 năm một lần có nguy cơ xảy ra hàng năm là 1%.** Theo các kịch bản ngập lụt 100 năm một lần, tuy hiếm gặp hơn nhưng có sức tàn phá nặng nề hơn, với độ sâu trên 20 cm, 31,8% diện tích TP.HCM bị ngập lụt và 19,7% dân số thành phố bị ảnh hưởng. Có sự khác biệt giữa các quận/huyện về độ sâu ngập

**Hình 72. Phân bố dân cư ở các địa bàn có nguy cơ ngập lụt**



*Ghi chú:* Giá trị trung bình ở cấp độ ô lưới. Các ô lưới có dân số ít hơn 100 người không được hiển thị.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

<sup>31</sup> Nguy cơ lũ lụt xảy ra hàng năm là 10%.

lụt. Những cân nhắc này cũng rất quan trọng đối với bảo hiểm, lưới an sinh ứng phó thiên tai hoặc cải thiện cơ sở hạ tầng. Ví dụ, ở các quận/huyện dễ bị ảnh hưởng như Quận 2, gần 74% diện tích của quận sẽ bị ngập ở độ sâu từ 50 cm trở lên, gây ảnh hưởng đến 91% dân số của Quận 2.

**Biến đổi khí hậu dự kiến sẽ làm trầm trọng thêm những rủi ro hiện có, dẫn tới nhiều khả năng gây ra các trận lụt lớn hơn.** Theo kịch bản biến đổi khí hậu xấu nhất, mực nước biển sẽ tăng thêm 30cm vào năm 2050 và 70cm vào năm 2100. Điều này sẽ dẫn đến ngập lụt vùng đất hiện có 20 triệu người sinh sống ở Việt Nam, tương đương 1/4 dân số (Rentschler và cộng sự, 2020). Một nghiên cứu của TP. HCM chỉ ra rằng nguy cơ ngập lụt trong thành phố có thể nghiêm trọng hơn gấp 10 lần vào năm 2050 (McKinsey, 2020). Sự gia tăng mức độ nghiêm trọng của ngập lụt dự kiến cũng liên quan đến việc thành phố bị chìm xuống, do đó một số khu vực đang trở nên thấp hơn và dễ bị tổn thương bởi ngập lụt hơn. Đây là kết quả của tình trạng sụt lún đất do sử dụng quá nhiều nước ngầm để đáp ứng nhu cầu của dân số đang ngày càng gia tăng. Một số khu vực của TP. HCM đã bị sụt lún trên 70mm mỗi năm trong cùng thời kỳ (Minh và cộng sự, 2015). Vì vậy, ngay cả những tác động tiềm tàng từ trận lụt có tần suất 100 năm một lần như trong Hình 79 (tại Phụ lục C) cũng cần được xem xét thận trọng.

**Người nghèo có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi ngập lụt nhiều hơn hay không?** Câu trả lời phụ thuộc vào độ sâu của trận lụt, tùy quận/huyện và vị trí. Trong nhiều trường hợp kịch bản ngập lụt được mô hình hóa, khoảng 1-20% dân số

TP.HCM có nguy cơ bị ngập lụt. Trong một số trường hợp, gần 100% dân số của một quận/huyện bị ảnh hưởng (Quận 2, với mức độ lũ ở tần suất 100 năm một lần, với độ ngập sâu 50 cm và ngập sâu hơn). Phân tích cũng cho thấy chỉ trong một số quận/huyện, nhóm có nguy cơ bị ngập lụt có xu hướng nghèo hơn nhiều so với những người dân còn lại trong quận/huyện đó. Tuy vậy, trong các quận/huyện khác, khi phạm vi ngập lụt rộng, các nhóm giàu hơn có thể có nguy cơ bị ngập lụt nhiều hơn. Vì vậy, điều quan trọng là phải hiểu bản chất của rủi ro ngập lụt đối với người dân trong các kịch bản khác nhau và nhóm nào có nhiều khả năng bị ảnh hưởng nhất trong các trường hợp và khả năng xảy ra ngập lụt khác nhau.

## Một chỉ số tổng hợp minh họa sự khác nhau về tình trạng nghèo và mức độ thiếu hụt

**Một chỉ số tổng hợp sẽ tổng kết được những thiếu hụt và rủi ro chung từ các chỉ số khác nhau đã được xem xét trong các phần trước.** Trên đây, báo cáo này đã mô tả một khung phân tích đơn giản để xem xét nhiều yếu tố không gian liên quan đến sự bao trùm và tình trạng nghèo ở TP. HCM, sau đó thảo luận riêng về đặc điểm không gian của từng chỉ số. Các chỉ số này được lựa chọn một phần cần tận dụng mức độ sẵn có của dữ liệu và vì sự phản ánh các điều kiện mức sống từ góc độ không gian. Ví dụ, trong 8 chỉ số của khung phân tích, có tới 4 chỉ số là thước đo khoảng cách đến các tiện ích. Phần này tập trung vào sự phân bố của các chỉ số này trong một chỉ số tổng hợp được đơn giản hóa nhằm giúp xác định các khu vực dễ bị tổn thương nhất của TP. HCM.

**Bảng 8. Ngưỡng thiếu hụt cho các chỉ số được chọn**

Nhóm	Chỉ số	Ngưỡng thiếu hụt
Sinh kế và thu nhập	Chỉ số giàu có	10% nghèo nhất
	Tiếp cận phương tiện giao thông công cộng (điểm dừng xe buýt)	Xa hơn 2 km
Nguồn lực con người	Tiếp cận trường học	Xa hơn 2km
	Tiếp cận bệnh viện	Xa hơn 2 km
Điều kiện sống	Chất lượng nhà ở	Có 2 hoặc ít hơn trong số 4 đặc điểm được cải thiện hoặc sử dụng vật liệu lâu bền (*)
	Nhà ở quá đông đúc	Dưới 28 m <sup>2</sup> /người ở quận và dưới 26 m <sup>2</sup> /người ở huyện
	Tiếp cận công viên	Xa hơn 2km
Các cú sốc	Nguy cơ ngập lụt, với khả năng 100 năm 1 lần	Độ ngập lụt cao nhất (10% số quận/huyện có độ ngập lụt cao nhất)

*Ghi chú:* (\*) ngưỡng này không dựa trên ngưỡng tương đối nhóm 10% dưới cùng. Xem Hộp 2.D. để biết thêm thông tin dữ liệu.

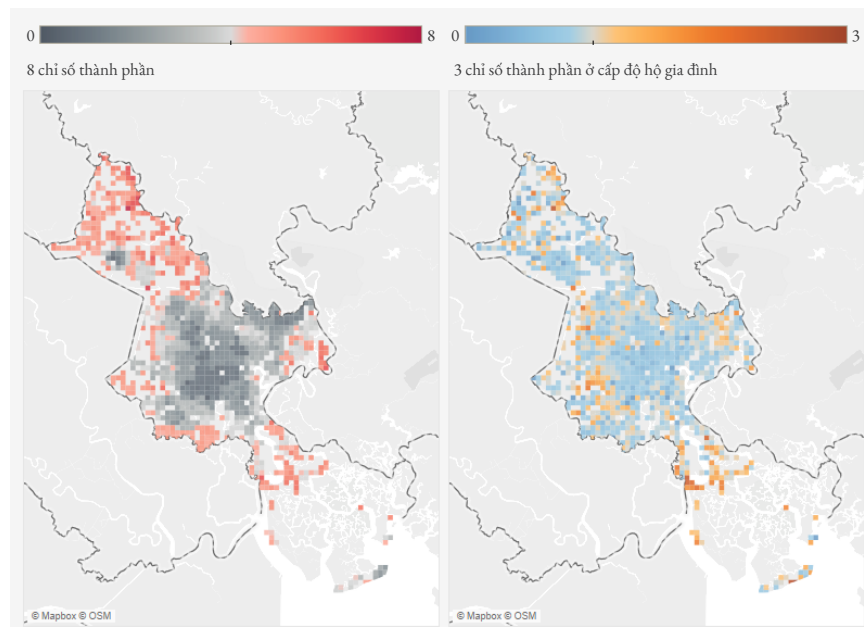
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

Để đo lường mức độ các hộ gia đình đang sống trong điều kiện hoặc khu vực tồi tệ hơn, các ngưỡng thiếu hụt tương đối được thiết lập. Đối với một số chỉ số, giá trị lớn hơn phản ánh điều kiện tồi tệ hơn, chẳng hạn như khoảng cách đến các tiện ích. Trong khi đó, đối với các chỉ số khác, giá trị nhỏ hơn phản ánh điều kiện tồi tệ hơn. Đối với chỉ số giàu có, một hộ gia đình sẽ trở nên tồi tệ hơn khi điểm số có giá trị thấp hơn. Đối với độ sâu ngập lụt, giá trị cao hơn được coi là kết quả tồi tệ hơn. Đối với tiếp cận các tiện ích, các hộ gia đình sẽ bị coi là thiếu hụt hơn nếu họ ở xa các tiện ích hơn một mốc khoảng cách cụ thể. Có thể có những quan điểm khác nhau về mốc khoảng cách cụ thể là bao xa để phân định một tiện ích là “quá xa” cho hộ gia đình tiếp cận được. Trong trường hợp nghiên cứu này, mốc khoảng cách 2km được sử dụng. Khái niệm về các thành phố đáng sống với các tiện ích sẵn có trong khoảng cách đi bộ hợp lý là một phần của Quy hoạch tổng thể ở một số thành phố, với nhiều tiện ích trong phạm vi 15-20 phút đi bộ (Moreno và cộng sự, 2021). Đối với chất lượng nhà ở, sự thiếu hụt được xác định bởi số lượng các đặc điểm nhà ở được cải thiện hoặc sử dụng vật liệu lâu bền. Các hộ gia đình có từ 2 đặc điểm nhà ở được ưa chuộng trở xuống được coi là thiếu thốn, chiếm 3% số hộ gia đình. Đối với chỉ số nhà ở quá đông đúc, ngưỡng thiếu hụt được dựa trên các mục tiêu của Chiến lược Phát triển Nhà ở Quốc gia đến năm 2025.

Kết quả từ chỉ số tổng hợp của các chỉ số được chọn cho thấy khả năng tiếp cận tiện ích tốt hơn và mức sống cao hơn ở khu vực trung tâm thành phố. Điều này tương tự với phát hiện ở những nghiên cứu toàn cầu, cho biết các trung tâm đô thị có tỷ lệ nghèo thấp hơn nhiều so với các cụm đô thị, vùng ngoại ô hoặc thị trấn. Hình 73 thể hiện kết quả trung bình các chiều thiếu hụt khi dựa trên tất cả 8 chỉ số và khi loại trừ 4 chỉ số về khoảng cách đến các tiện ích, ở cấp độ ô lưới. Trong cả hai trường hợp, các khu vực ven TP.HCM đều có mức độ thiếu hụt cao hơn. Có tới 2/3 dân số TP. HCM chỉ có nhiều nhất là 2 chiều thiếu hụt trong số 8 chiều thiếu hụt, chủ yếu ở khu vực trung tâm TP.HCM<sup>32</sup>.

Xét theo dân số, các huyện ngoại thành Củ Chi và Bình Chánh có dân số lớn nhất với 5 chiều thiếu hụt trở lên (Hình 74). Hình dưới đây cũng lưu ý rằng các quận vùng lõi thành phố có điều kiện tốt hơn, trong khi các quận/huyện bên ngoài có xu hướng đông dân hơn và có sự khác biệt giàu nghèo hơn. Đối với các quận/huyện lớn có dân số đa dạng, dữ liệu chi tiết thậm chí còn quan trọng hơn để phân biệt giữa các túi nghèo và khu vực khá giả.

**Hình 73. Số lượng thiếu hụt trung bình, theo ô lưới**



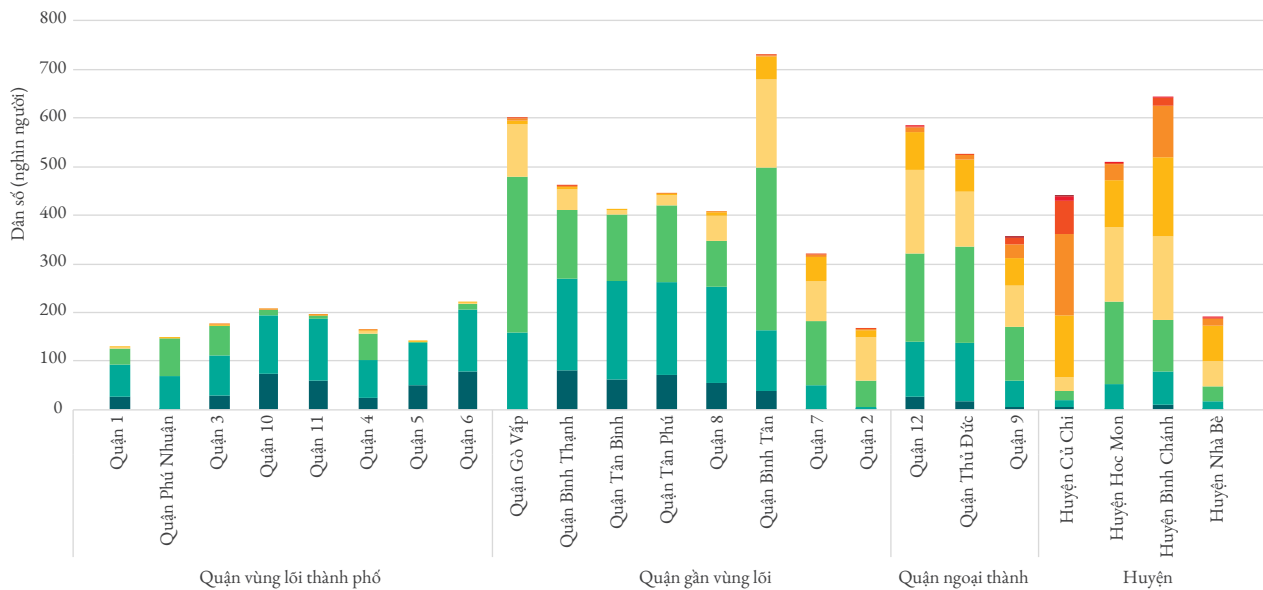
*Ghi chú:* Các ô lưới có ít hơn 100 người sẽ không được hiển thị.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

<sup>32</sup> Có một giới hạn tối thiểu về tỷ lệ hộ gia đình có ít nhất 1 chiều thiếu hụt vì các chỉ số giàu có và mức độ dễ bị ảnh hưởng bởi ngập lụt có ngưỡng dựa trên tỷ lệ dân số.



**Hình 74. Số lượng các chiều thiếu hụt, theo quận/huyện**



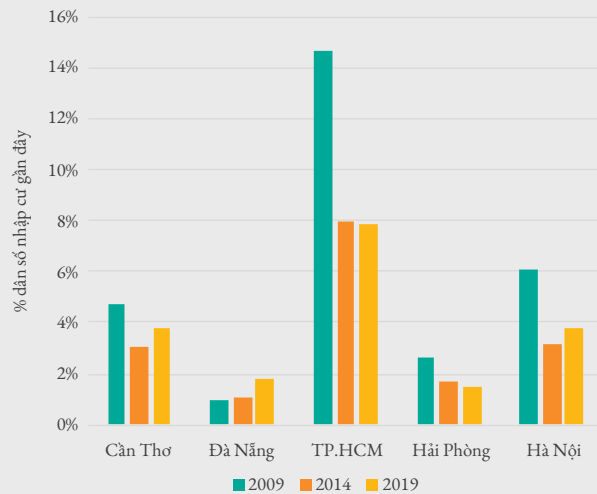
Ghi chú: Có tổng cộng 8 chỉ số thành phần như được nêu trong Bảng 8  
 Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG

**Hộp 2.E. Người nhập cư tới các thành phố**

Nơi sinh sống trước đây mà một cá nhân hoặc gia đình nhập cư đã rời đi có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh đô thị. Hệ thống chứng nhận cư trú phức hợp được gọi là hộ khẩu được thiết lập vào những năm 1950 nhằm quản lý sự cư trú cũng như theo dõi sự di chuyển dân số lớn bằng cách yêu cầu sổ hộ khẩu để tiếp cận các dịch vụ phúc lợi xã hội và công cộng cơ bản, bao gồm nhà ở, giáo dục, chăm sóc sức khỏe và việc làm (NHTG, 2020b). Vào tháng 1 năm 2023, sổ hộ khẩu bản giấy được thay thế bằng thẻ căn cước công dân cấp cho cá nhân.

Các thành phố lớn nhất ở Việt Nam, Hà Nội và TP.HCM, có dòng người nhập cư lớn nhất. Dòng lao động nhập cư đều dẫn đến quy mô dân số trong độ tuổi lao động lớn. Năm 2022, tỷ lệ người phụ thuộc ở vùng Đông Nam Bộ là 48,9%, trong khi ở các vùng khác của Việt Nam tỷ lệ này dao động từ 63% đến 74%. Những người nhập cư gần đây trong nghiên cứu này được định nghĩa là những người sống ở một tỉnh khác 5 năm trước thời điểm điều tra<sup>33</sup>.

**Hình 75. Tỷ lệ dân số nhập cư gần đây**



Ghi chú: Những người mới nhập cư gần đây là những người sống ở tỉnh khác 5 năm trước thời điểm điều tra  
 Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG

<sup>33</sup> Định nghĩa này bị hạn chế bởi bảng câu hỏi Tổng điều tra dân số và nhà ở, không thể xác định được tình hình di cư trong thời gian ngắn hơn.

## Hộp 2.E. Người nhập cư tới các thành phố (tiếp)

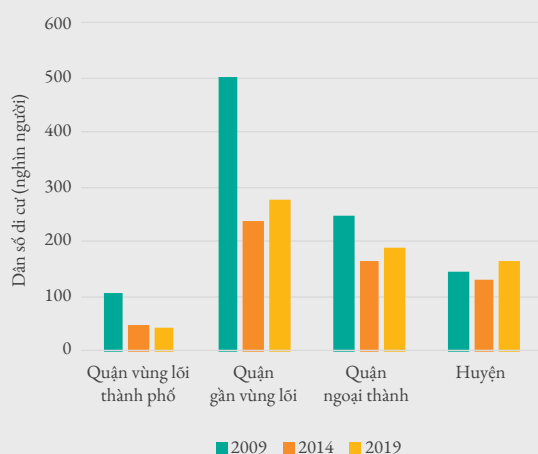
Trong Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019, khoảng 3% tổng dân số được phân loại là người di cư gần đây dựa trên định nghĩa này, thấp hơn nhiều so với tỷ lệ của 5 đô thị lớn hơn (Hình 75). Tuy nhiên, những kết quả này có thể bị ước tính thấp vì khảo sát có thể không được nắm bắt đầy đủ những dịch chuyển mang tính nhất thời hoặc không ổn định. Một cuộc khảo sát về di cư của NHTG năm 2015 cho thấy hơn 1/3 cư dân TP.HCM không có hộ khẩu thường trú tại TP.HCM (NHTG và VHLKHXHVN, 2016). Báo cáo cũng ước tính rằng 22% dân số TP.HCM tạm trú dài hạn và 14% tạm trú ngắn hạn.

**Trong số những người mới nhập cư vào TP.HCM, phần lớn có xu hướng cư trú ở các quận/huyện xa trung tâm.** Những người mới nhập cư vào TP.HCM gần đây đến từ khắp nơi trên cả nước, nhưng hầu hết đến từ các vùng lân cận Đồng bằng sông Cửu Long và duyên hải Bắc Trung Bộ. Từ trước tới nay, người nhập cư có nhiều khả năng sống ở các quận/huyện xa trung tâm (vốn là các khu vực có nhiều chỉ số nghèo thiếu thốn hơn, như được nêu ở phần trước), nhưng theo thời gian, con số này đã giảm, có thể là do họ chuyển sang định cư lâu dài, nhưng cũng do lượng người mới nhập cư đến ít hơn (Hình 76 và Hình 77).

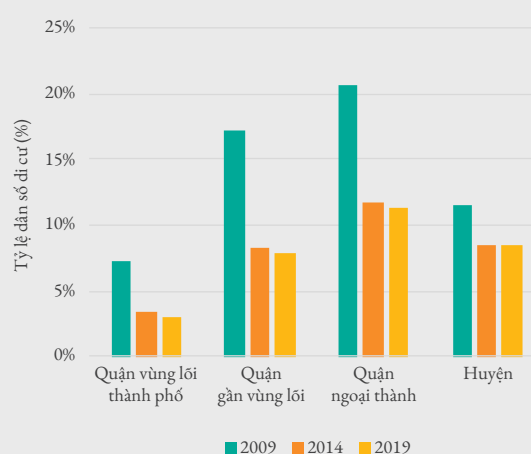
**Người nhập cư dễ bị tổn thương hơn người không thuộc nhóm nhập cư.** So sánh kết quả tổng hợp 8 chỉ số xã hội, các hộ nhập cư gần đây có xu hướng thiếu hụt nhiều hơn so với các hộ không thuộc nhóm nhập cư (Hình 78). Theo Tổng điều tra năm 2019, trên toàn quốc, 19% người nhập cư sống trong các căn nhà có diện tích dưới 8m<sup>2</sup> bình quân đầu người, cao hơn so với tỷ lệ này ở mức 6,3% người không thuộc nhóm dân nhập cư. Dữ liệu cũng cho thấy có ít trẻ em hơn và nhiều hộ gia đình độc thân hơn ở các quận phía Bắc của Thủ Đức và Quận 9 giáp tỉnh Bình Dương, cho thấy một số khu vực tập trung nhiều người nhập cư vì việc làm không có gia đình ở cùng.

**Người nhập cư DTTS còn phải đối mặt với những thách thức khác về định kiến xã hội nên khó khăn hội nhập, ít hệ thống hỗ trợ hơn và đôi khi không đủ thành thạo tiếng Việt.** Các cuộc phỏng vấn định tính được thực hiện tại Hà Nội và TP.HCM<sup>34</sup> vào năm 2022 nhằm xác định những thách thức chính mà người nhập cư DTTS gặp phải (ISEE, 2023).

**Hình 76.** Dân số nhập cư ở TP.HCM (nghìn người)



**Hình 77.** Tỷ lệ dân số nhập cư ở TP.HCM (%)



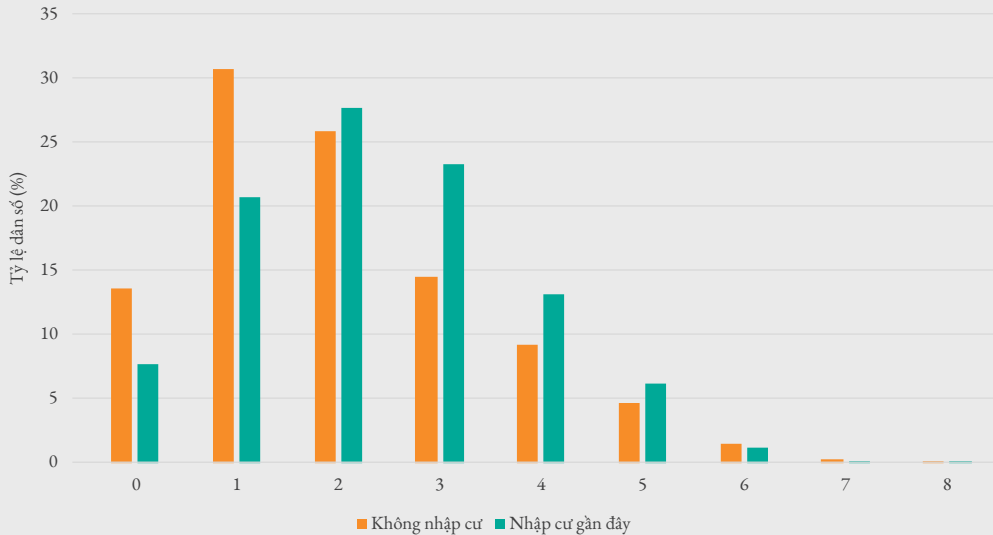
*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG

<sup>34</sup> Tại TP.HCM, các cuộc phỏng vấn không bao gồm nhóm dân tộc Hoa vốn đã sinh sống ổn định lâu dài. Tỷ lệ người DTTS không phải người Hoa ở TP.HCM rất nhỏ, chưa đến 1% dân số vào năm 2019.



Hộp 2.E. Người nhập cư tới các thành phố (tiếp)

Hình 78. Mức độ thiếu hụt của người nhập cư và không thuộc nhóm nhập cư



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

Người nhập cư DTTS đến các thành phố lớn để sinh sống, học tập và làm việc phải đối mặt với những rào cản khi tham gia vào cơ cấu kinh tế và xã hội của thành phố. Những người tham gia khảo sát nêu bật nhiều thách thức liên quan đến việc hội nhập vào đời sống văn hóa và xã hội ở thành thị. Những thách thức này có thể được chia thành hai loại: định kiến và cảm giác không quen thuộc. Việc làm, thu nhập và điều kiện làm việc là mối quan tâm hàng đầu của tất cả những người nhập cư DTTS. Đa số những người tham gia khảo sát cho biết họ phải đối mặt với nhiều thách thức khi tìm việc làm do thiếu trình độ tay nghề, học vấn hạn chế, trình độ chuyên môn hoặc trình độ tiếng Việt hạn chế. Nhà ở phù hợp và khả năng tiếp cận các dịch vụ thiết yếu, chăm sóc y tế và giáo dục cho trẻ em là mối quan tâm phổ biến của những người nhập cư DTTS được phỏng vấn.

## 4. Chính sách thông tin dữ liệu ở khu vực thành thị

**Khi Việt Nam tiếp tục vươn lên nấc thang phát triển cao hơn, các chiến lược hỗ trợ sinh kế cho người dân thành thị sẽ ngày càng trở nên quan trọng.** Khi ngày càng có nhiều người chuyển đến các thành phố và mật độ dân cư ngày càng tăng, điều kiện sống ở các khu vực thành thị sẽ có vai trò lớn hơn trong việc giảm nghèo và dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên. Việc duy trì giảm nghèo sẽ đòi hỏi phải quản lý và cung cấp dịch vụ hiệu quả ở các thành phố đông đúc và có mật độ dân số cao hơn bao giờ hết. Dân số thành thị lớn đòi hỏi phải có nhiều chính sách dựa vào đô thị hơn, đặc biệt khi tỷ lệ dân số sống ở khu vực thành thị có thể cao hơn mức đo lường được hiện nay. Có độ khác nhau về mức độ đô thị hóa và nghèo đòi hỏi dữ liệu chuyên biệt và chi tiết hơn để đo lường và phân tích các điều kiện của hộ gia đình một cách đầy

đủ. Điều này rất cần thiết vì các chính sách dành cho các khu vực thành thị đông dân cần phải cụ thể theo từng vị trí không gian để hiểu chính xác nguy cơ lũ lụt ở đâu, phân bố dân cư như thế nào, vị trí trường học hoặc nhu cầu giao thông là như thế nào. Các khuyến nghị chính sách trong Bảng 9 tập trung vào các khía cạnh liên quan đến việc tạo điều kiện và hỗ trợ phát triển xã hội ở khu vực thành thị.

### Dữ liệu tốt hơn để phân tích ở cấp thành phố

**Dữ liệu là đầu vào quan trọng để cung cấp thông tin cho chính phủ và thúc đẩy sự phát triển bao trùm và bình đẳng.** Mặc dù nhiều báo cáo đã ghi nhận các xu hướng đô thị hóa và sự di cư của người dân từ nông thôn ra thành thị, việc đo lường sự phân bố mức sống trong một thành phố sẽ sâu sắc hơn nhưng có thể khó triển khai vì cần nhiều dữ liệu hơn. Ví

**Bảng 9. Khuyến nghị giảm nghèo thành thị**

<b>Khuyến nghị</b>	<b>Tài liệu tham khảo bổ sung</b>
<p>Cần có dữ liệu tốt hơn để theo dõi và đo lường các nhóm dân số quy mô đông và có mật độ dày đặc</p> <p>Các thành phố và khu vực thành thị có nhiều bất bình đẳng hơn khu vực nông thôn và có mật độ dân số dày đặc hơn nhiều. Vì vậy, cần có nhiều dữ liệu hơn để nghiên cứu đầy đủ về dân cư đô thị. Cơ mẫu của dân cư đô thị trong các cuộc điều tra chính thức có thể tăng lên.</p> <p>Sự sẵn có của dữ liệu hình ảnh vệ tinh mang đến cơ hội đo lường mức độ đô thị hóa một cách nhất quán hơn, có thể hữu ích để (1) so sánh các xu hướng đô thị hóa giữa các quốc gia một cách nhất quán, cũng như để (2) lập bản đồ về mức độ đô thị hóa ở Việt Nam.</p> <p>Dữ liệu được thu thập về di cư có thể được cải thiện.</p>	<p>Báo cáo Phát triển Thế giới 2021: Dữ liệu cho Cuộc sống Tốt đẹp hơn</p> <p>Ủy ban Châu Âu, 2020.</p> <p>Nakamura và cộng sự, 2023</p>
<p>Cần hỗ trợ các chính sách bao trùm cho cư dân nhập cư mới</p> <p>Hỗ trợ mạnh mẽ hơn có thể giúp người nhập cư thích nghi và hội nhập vào môi trường thành thị một cách thành công hơn.</p> <p>Giúp thu hẹp khoảng cách về kỹ năng hoặc vốn, hỗ trợ mạng lưới xã hội và thúc đẩy các chuẩn mực văn hóa mang tính bao trùm hơn.</p> <p>Đảm bảo tất cả các quy định về cư trú và lao động đều có tính bao trùm đối với người thường trú và người tạm trú.</p>	<p>iSEE, 2023</p>
<p>Cần đảm bảo khả năng chống chịu biến đổi khí hậu</p> <p>Nhiều khu vực thành thị đông dân ở Việt Nam có nguy cơ bị ngập lụt. Các chính sách đảm bảo khả năng chống chịu của thành phố đòi hỏi phải tăng cường tập trung vào các rủi ro để giúp giảm thiểu và thích ứng, cung cấp bảo hiểm và đầu tư vào cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu.</p>	<p>Mukim và Roberts, 2023</p>
<p>Cần quy hoạch và đầu tư đô thị</p> <p>Báo cáo của NHTG (2020b) thảo luận về các chính sách nhằm thúc đẩy quá trình đô thị hóa tốt hơn và giảm thiểu sự kém hiệu quả do thiếu liên kết, tắc nghẽn và lợi ích hạn chế từ quá trình phát triển tập trung về không gian.</p> <p>Tầm quan trọng của những cải tiến trong thành phố như đảm bảo tính đồng bộ, đầu tư thỏa đáng, mở rộng theo hướng tăng độ cao xây dựng và giảm thiểu tình trạng mở rộng đô thị tràn lan đã được thảo luận bởi Lall và cộng sự (2021) và Mukim và Roberts (2023).</p>	<p>NHTG, 2020b</p> <p>Lall và cộng sự, 2021</p> <p>Mukim và Roberts, 2023</p>

dự, việc hiểu rõ tình hình phân bố không gian các nhóm dân cư là rất quan trọng để phân tích diễn biến phân chia nhóm và xác định những chênh lệch tiềm ẩn về khả năng tiếp cận các nguồn lực và cơ hội trong một thành phố. Tình hình phân bố không gian các nhóm dân cư là khi các nhóm người có đặc điểm tương tự nhau có xu hướng co cụm và ở cùng một khu vực trong thành phố cư. Phân bố không gian các nhóm dân cư đề cập đến sự tập trung không gian hoặc sự phân chia các đặc điểm dân số nhất định trong các khu dân cư. Nó phản ánh mức độ mà các cá nhân có đặc điểm tương tự - chẳng hạn như trình độ học vấn, thu nhập hoặc dân tộc - có xu hướng cư trú trong cùng một khu vực địa lý. Mặc dù về bản chất, việc phân chia như vậy không phải là một vấn đề, nhưng việc phân bố không gian các nhóm dân cư có thể xuất phát từ nhiều yếu tố khác nhau, bao gồm sự chênh lệch về kinh tế xã hội, các chiều hướng đã xảy ra và diễn biến của thị trường nhà ở (Vaughan và Arbaci, 2011).

**Phân tích trong thành phố đã được chứng minh là hữu ích cho việc hoạch định chính sách cấp thành phố và đòi hỏi dữ liệu chi tiết hơn.** Dữ liệu khảo sát chọn mẫu là đủ

để thực hiện mục tiêu theo dõi mức sống, nhưng để đưa ra các khuyến nghị cụ thể thì cần có dữ liệu chi tiết hơn. Hiện nay, các cuộc điều tra chính thức ở Việt Nam cho phép tính toán các chỉ số cấp tỉnh. Ở một số nước láng giềng ASEAN, các cuộc điều tra hộ gia đình hoặc lực lượng lao động chính thức có mẫu đủ lớn để tính toán các chỉ số cấp huyện. Ví dụ, ở In-đô-nê-xi-a, Khảo sát Kinh tế-xã hội Quốc gia (SUSENAS) có mẫu gồm hơn 1.000 hộ gia đình ở mỗi quận trong số 5 quận của thủ đô Jakarta (dân số hơn 10 triệu người) và sau đó bổ sung thêm các mẫu có quy mô tương tự cho các quận hình thành nên vùng ngoại vi đô thị. Để so sánh, TP.HCM có dân số chính thức khoảng 9 triệu người vào năm 2019. Trong KSMSHGĐ hàng năm, khoảng 1.400 hộ gia đình được khảo sát tại TP.HCM, trong tổng số 45.000 mẫu toàn quốc. Tại Phi-líp-pin, quốc gia có dân số lớn hơn Việt Nam khoảng 20 triệu người, Khảo sát Thu nhập và Chi tiêu Gia đình (FIES) phỏng vấn 180.000 hộ gia đình. Có những đánh đổi giữa quy mô mẫu và tần suất thực hiện khảo sát. Trong khi KSMSHGĐ của Việt Nam được thực hiện hàng năm thì FIES của Phi-líp-pin được thực hiện ba năm một lần.

Có rất ít thông tin về di cư trong các cuộc Tổng điều tra dân số và điều tra chọn mẫu chính thức. Trong các cuộc Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009, 2014 và 2019, đều có câu hỏi về nơi cư trú của cá nhân vào 5 năm trước thời điểm khảo sát. Trong cuộc điều tra dân số giữa kỳ năm 2014, đã có thêm một câu hỏi về nơi cư trú của cá nhân vào 1 năm trước thời điểm khảo sát. Không có cuộc điều tra nào có thông tin về nơi sinh. Ở các quốc gia khác, chẳng hạn như In-đô-nê-xi-a, có thông tin về nơi sinh và nơi cư trú trong các khoảng thời gian khác nhau để phân biệt giữa người di cư được thời gian ngắn và người di cư từ rất lâu. Thông tin về những người di cư và tình hình di cư trong các cuộc điều tra hộ gia đình cũng còn hạn chế. Phiếu hỏi KSMSTHGD có Mục chuyên sâu về di cư gần đây nhất vào năm 2014. Ở cấp địa phương, một số cơ quan thống kê tỉnh thu thập dữ liệu cho riêng địa bàn tỉnh, chẳng hạn như TP.HCM tiến hành khảo sát riêng về người nhập cư trên địa bàn thành phố.

**Tốc độ đô thị hóa là một yếu tố quan trọng cần cân nhắc để đưa ra định hướng chính sách trong bối cảnh của Chặng đường kế tiếp.** Dân số thành thị lớn đòi hỏi phải có nhiều chính sách tập trung vào đô thị hơn, đặc biệt khi số dân sống ở đô thị có thể cao hơn mức đo lường hiện nay. Sự sẵn có dữ liệu hình ảnh vệ tinh mang lại cơ hội xác định một cách nhất quán các khu vực thành thị nằm ngoài ranh giới hành chính. Các nghiên cứu trước đây đã nhận xét rằng “sự kết hợp giữa cấu trúc địa giới hành chính và hệ thống phân loại đô thị tạo ra những không gian không được xác định một cách hợp lý” (NHTG, 2020b). Trong một báo cáo so sánh khoanh vùng đô thị gần đây, hầu hết các quốc gia đều có tỷ lệ dân số ở khu vực thành thị lớn hơn nhiều so với ước tính chính thức về tỷ lệ dân số thành thị (Nakamura và cộng sự, 2023). Các phương pháp phân loại mức độ đô thị hóa dựa trên dữ liệu hình ảnh vệ tinh cũng đã được Liên Hợp Quốc áp dụng (xem Ủy ban Châu Âu, 2020).

## Chính sách bao trùm cho các nhóm dễ bị tổn thương ở các khu vực thành thị và thành phố

**Mặc dù hệ thống đăng ký cư trú đã được cải cách nhưng vẫn cần phải theo dõi để đảm bảo rằng nhóm nhập cư và DTTS ở các thành phố không bị thiệt thòi.** Vào tháng 1 năm 2023, sổ hộ khẩu bản giấy được thay thế bằng thẻ căn cước công dân cấp cho cá nhân. Trên lý thuyết, hệ thống sổ

hộ khẩu giấy đã kết thúc<sup>35</sup> và cần phải giám sát để đảm bảo quá trình chuyển đổi suôn sẻ sang cơ chế đảm bảo tiếp cận dịch vụ công bình đẳng giữa những người tạm trú và thường trú. Chứng nhận và đóng dấu văn bản thông tin định danh cá nhân, đặc biệt xác nhận nơi cư trú, không nên được coi là điều kiện tiên quyết để cung cấp các dịch vụ công thiết yếu cho người nhập cư, chẳng hạn như trợ cấp xã hội, đăng ký tạm trú và thanh toán bảo hiểm y tế. Với việc đưa vào sử dụng Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và thẻ căn cước công dân điện tử, người nhập cư chỉ cần xuất trình thẻ CCCD điện tử là có thể tiếp cận các dịch vụ. Sự cải thiện này sẽ giảm bớt gánh nặng, đặc biệt là về thời gian và chi phí phải về quê để xin xác nhận. Để đạt được mục tiêu này đòi hỏi phải thực hiện toàn diện các quy định mới về việc thay thế việc xác minh, nhận dạng bằng giấy tờ và văn bản, sang thực hiện bằng các phương thức xác minh trực tuyến và điện tử theo quy định của Luật cư trú 2020 và Nghị định số 104/2022/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều cụ thể tại các nghị định liên quan đến việc nộp, xuất trình sổ hộ khẩu, sổ tạm trú giấy khi thực hiện thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công. Hơn nữa, việc được cung cấp các dịch vụ thiết yếu của chính quyền thành phố không nên gắn liền với tình trạng thường trú của cá nhân. Ví dụ, con cái của người nhập cư phải được học ở trường công, miễn là đã được đăng ký tạm trú. Dữ liệu thông tin chi tiết về vị trí và số lượng cư dân mới sẽ đặc biệt hữu ích trong việc quản lý mở rộng các dịch vụ công.

**Một số người nhập cư không có đủ kỹ năng hoặc năng lực về ngôn ngữ, trình độ chuyên môn hoặc tài chính để tận dụng các cơ hội ở thành thị.** Vì người nhập cư thường gặp khó khăn về tài chính và đang tìm việc làm nên các gói hỗ trợ như giao thông, nhà ở xã hội cho thuê, tiền thuê nhà được chính phủ trợ cấp hoặc tài trợ vì mô có tài sản thế chấp thấp có thể giúp giảm bớt gánh nặng tài chính của họ. Việc thiếu nguồn lực con người—đặc biệt là trình độ nghề nghiệp, trình độ chuyên môn và kỹ năng mà thị trường lao động thành thị yêu cầu—đặt ra những thách thức đối với những người nhập cư muốn tìm việc làm ổn định và khả năng đàm phán các điều khoản việc làm của họ. Hệ thống giáo dục nghề nghiệp dành cho DTTS do nhà nước tài trợ, hiện do Bộ LĐTBXH và Ủy ban Dân tộc (UBDT) quản lý, có thể kết hợp thêm các khóa học được thiết kế riêng cho thị trường lao động thành thị, tập trung vào các kỹ năng cần thiết cho các công việc hiện đang thu hút một lượng lớn người nhập cư. Các cuộc phỏng vấn người nhập cư ở các thành phố lớn cũng cho thấy các kỹ năng

<sup>35</sup> Luật cư trú, khoản 3, Điều 38.

“hiện đại” như năng lực tiếng Anh hay kỹ năng giao dịch trực tuyến ngày càng trở nên quan trọng trong bối cảnh đô thị. Một ví dụ điển hình cần xem xét và nhân rộng là chính sách trợ cấp học phí của chính quyền địa phương TP.HCM đối với học sinh DTTS<sup>36</sup>.

## Khả năng phục hồi trong bối cảnh biến đổi khí hậu

Việt Nam có nhiều chính sách liên quan đến quản lý rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu và an sinh xã hội, nhưng cần cải thiện hơn nữa với một chính sách tổng hợp để giải quyết những vấn đề này một cách toàn diện hơn. Các chiến lược quản lý rủi ro và rủi ro thiên tai cập nhật không chỉ đòi hỏi dữ liệu về môi trường mà còn cần sự hiểu biết tốt về vị trí không gian, mật độ dân số và đặc điểm dân cư. Dữ liệu tốt hơn về phân bố dân cư có thể cung cấp thông tin cho việc bố trí các hệ thống theo dõi và thông tin cảnh báo sớm. Các hệ thống này cũng cần phải linh hoạt, đặc biệt là trong bối cảnh biến đổi khí hậu và phải đối mặt với những cú sốc tiềm ẩn trong tương lai. Không phải chỉ cần được quản lý và điều phối tốt, những hệ thống này còn phải có khả năng thích ứng với các dạng cú sốc mới đòi hỏi các chính sách và hệ thống triển khai linh hoạt để điều chỉnh quy mô nhanh chóng sau các cú sốc đồng biến. Việc tận dụng các hệ thống chương trình thông thường sẽ cho phép các tỉnh và huyện sử dụng nền tảng chính sách, quy trình ngân sách và cơ chế triển khai hiện có để nhanh chóng mở rộng quy mô hỗ trợ, thay vì các chính sách tạm thời và mang tính giải quyết tình thế. Ví dụ về lập bản đồ rủi ro ngập lụt ở TP. HCM và đo lường dân số sống ở vùng đồng bằng ngập lụt có thể đóng vai trò là thông tin đầu vào để ước tính nguồn lực cần thiết để hỗ trợ người dân khi thiên tai xảy ra. Tuy vậy, cần phải có mô hình thiết kế phù hợp hơn và tận dụng các thông số cấp quốc gia để dự đoán chính xác.

**Rủi ro biến đổi khí hậu ngày càng tăng đòi hỏi phải có lưới an sinh và bảo hiểm hiệu quả hơn.** Năm 2018, khoảng 10% số xã cho biết đã xảy ra tình trạng khẩn cấp, bao gồm thiên tai, hỏa hoạn và dịch bệnh. Khoảng 60% số xã này nhận được hỗ trợ, chủ yếu dưới hình thức cứu trợ bằng tiền mặt trực tiếp từ ngân sách chính phủ. Tùy thuộc vào mức độ thiên tai, các cú sốc môi trường có thể: (i) mang tính đặc thù, chỉ ảnh hưởng đến các cá nhân hoặc hộ gia đình cụ thể và (ii)

đồng biến, ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng hoặc khu vực. Việc phân biệt các loại cú sốc có ý nghĩa quan trọng vì hồ sơ rủi ro của hộ gia đình thay đổi tùy theo loại cú sốc: mức độ dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai có thể phụ thuộc vào vị trí và chất lượng nhà ở của hộ gia đình. Thông thường thì độ phủ BHXH hiệu quả là cách tốt nhất để giải quyết những cú sốc đặc thù, còn những cú sốc đồng biến thường đòi hỏi chính phủ phải có chính sách ứng phó đồng bộ hơn.

## Quy hoạch đô thị

**Trọng tâm của báo cáo này là điều kiện sinh sống của hộ gia đình ở khu vực thành thị, nhưng vấn đề cốt lõi của việc tạo ra và quản lý các thành phố đáng sống và bình đẳng là quy hoạch và đầu tư đô thị.** Những cân nhắc này bao gồm phân phối bình đẳng và tiếp cận các dịch vụ và tiện ích công cộng, đưa ra các phương án về giao thông công cộng, quản lý các tiêu chuẩn chất lượng nhà ở, nâng cấp cơ sở hạ tầng chất lượng thấp, cung cấp các lựa chọn nhà ở chi phí thấp và các yếu tố quy hoạch khác để cải thiện chất lượng cuộc sống của thành phố một cách bao trùm và bình đẳng. Tất cả những quyết định lập kế hoạch này đều yêu cầu dữ liệu chi tiết để đưa ra những đánh giá chính xác và đầu tư có hiệu quả. Hiện có một số báo cáo xuất sắc đi sâu vào các khuyến nghị quy hoạch đô thị cho Việt Nam cũng như thảo luận về các kinh nghiệm quốc tế tốt nhất. Những báo cáo này được tóm tắt dưới đây và là nguồn tài liệu rất nên tham khảo để có những khuyến nghị mở rộng.

- Báo cáo của NHTG (2020b) thảo luận các chính sách để Việt Nam tận dụng quá trình đô thị hóa tốt hơn và giảm thiểu sự thiếu hiệu quả do thiếu liên kết, điểm nghẽn và hạn chế lợi ích từ quá trình phát triển đô thị tập trung về không gian. Báo cáo khuyến nghị 3 lĩnh vực cải cách chính nhằm thúc đẩy tăng trưởng khu vực thành thị: (1) giảm bớt các rào cản dịch chuyển lao động, (2) tăng cường các quy định về quy hoạch và sử dụng đất, và (3) cải thiện phân bổ ngân sách để phù hợp với nhu cầu của các khu vực đô thị đang phát triển nhanh.
- Tầm quan trọng của những cải tiến trong thành phố như phát triển bao trùm, đầu tư thỏa đáng, mở rộng đô thị theo hướng tăng chiều cao xây dựng và giảm thiểu tình trạng mở rộng đô thị tràn lan như đã được thảo luận trong báo cáo của Lall và cộng sự (2021) và Mukim và Roberts (2023). Những khuyến nghị này được đưa ra ở cấp độ toàn cầu.

<sup>36</sup> Quyết định số 4453/QĐ-UBND (31/12/2021) về việc gia hạn miễn học phí cho học sinh dân tộc Chăm và Khmer tại TP. HCM trong năm học 2020-2021 và 2021-2022.

## Phụ lục C. Các đô thị – Phần 2

**Hình 79. Dân số có nguy cơ ngập lụt với các trận lụt tần suất 10 năm và 100 năm một lần, phân theo quận/huyện**



*Ghi chú:* Ngập lụt do nước sông và ngập lụt do mưa. Xem Hình 72 để trực quan theo không gian địa lý.

*Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG



## Tài liệu tham khảo

- Alcantara, A., Brewer, S. M., và Jozefowicz, J. J. 2023. Rural-urban differences in poverty: An analysis of Pennsylvania counties [Sự khác biệt giữa nông thôn và thành thị về tình trạng nghèo: Phân tích về các quận Pennsylvania]. *International Journal of Economics and Financial Issues* [Tập chí Quốc tế về Kinh tế và Tài chính], 13(5), 1.
- Andersson, F., Burgess, S., và Lane, J. I. 2007. Cities, matching and the productivity gains of agglomeration [Các thành phố, sự phù hợp và tăng năng suất nhờ phát triển tập trung về không gian]. *Journal of Urban Economics* [Tập chí Kinh tế Đô thị], 61(1), 112-128.
- Benfica, R., và Henderson, H. 2021. The effect of the sectoral composition of economic growth on rural and urban poverty [Ảnh hưởng của cơ cấu ngành trong tăng trưởng kinh tế đối với tình trạng nghèo ở nông thôn và thành thị]. *Review of Income and Wealth* [Tập chí về Thu nhập và Của cải], 67(1), 248-284.
- Brueckner, M., Dabla-Norris, E., Gradstein, M., và Lederman, D. 2018. The rise of the middle class and economic growth in ASEAN [Sự trỗi dậy của tầng lớp trung lưu và tăng trưởng kinh tế ở ASEAN]. *Journal of Asian Economics* [Tập chí Kinh tế Châu Á], 56, 48-58.
- Chau, Lam Minh, 2023. “Ethnic Minority Migrants in Major Cities of Vietnam: Challenges and Exclusion Dynamics, 2022-2023” [Người nhập cư dân tộc thiểu số ở các thành phố lớn của Việt Nam: Những thách thức và diễn biến về tình trạng hội nhập, 2022-2023].
- Combes, P. P., Duranton, G., Gobillon, L., Puga, D., và Roux, S. 2012. The productivity advantages of large cities: Distinguishing agglomeration from firm selection [Lợi thế về năng suất của các thành phố lớn: Phân biệt giữa phát triển đô thị tập trung về không gian với sự lựa chọn của doanh nghiệp]. *Econometrica* [Kinh tế lượng], 80(6), 2543-2594.
- Combes, Pierre-Philippe, Shohei Nakamura, Mark Roberts và Benjamin Stewart. 2022. Estimating urban poverty consistently across countries [Ước tính tỷ lệ nghèo thành thị một cách nhất quán ở các quốc gia]. Tài liệu về Nghèo và Công bằng của NHTG.
- Cunningham, Wendy, và Obert Pimhidzai. 2018. Vietnam’s Future Jobs: Leveraging mega-trends for greater prosperity [Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Deaton, Angus, và Salman Zaidi. 2002. “Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis.” [Hướng dẫn xây dựng tổng chỉ tiêu để phân tích phúc lợi]. LSMS Working Paper [Tài liệu làm việc LSMS]; 135.
- Dijkstra, L., và H. Poelman. 2014. “A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanisation.” [Định nghĩa hài hòa về thành phố và khu vực nông thôn: Mức độ đô thị hóa mới]. Regional Working Paper 01/2014 [Tài liệu làm việc khu vực 01/2014]. Tổng cục Chính sách khu vực và đô thị, Ủy ban Châu Âu.
- Dijkstra, Lewis, Aneta J. Florczyk, Sergio Freire, Thomas Kemper, Michele Melchiorri, Martino Pesaresi và Marcello Schiavina. 2021. “Applying the Degree of Urbanisation to the globe: A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation” [Áp dụng phương pháp Degree of Urbanization (Mức độ đô thị hóa) trên toàn cầu: Một định nghĩa hài hòa mới cho thấy một bức tranh khác về đô thị hóa toàn cầu]. *Journal of Urban Economics* [Tập chí Kinh tế Đô thị]. 125, 9/2021.
- Duranton, G. and Puga, D. 2014. The growth of cities [Sự phát triển của các thành phố]. *Handbook of economic growth* [Cẩm nang tăng trưởng kinh tế], 2, 781-853.
- Duranton, Gilles và Stuart S. Rosenthal. 2021. Delineation of Urban Areas [Khoanh vùng đô thị], *Journal of Urban Economist* [Tập chí Kinh tế đô thị]. 125, 9/2021.
- European Commission. 2020. A recommendation on the method to delineate cities, urban and rural areas for international statistical comparisons [Khuyến nghị về phương pháp khoanh vùng thành phố, thành thị và nông thôn để so sánh thống kê quốc tế].
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo và Renos Vakis. 2013. Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class [Sự dịch chuyển kinh tế và sự trỗi dậy của tầng lớp trung lưu Mỹ Latinh]. Washington, DC: NHTG.
- Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A., và Shleifer, A. (1992). Growth in cities [Tăng trưởng ở các thành phố]. *Journal of political economy* [Tập chí kinh tế chính trị], 100(6), 1126-1152.
- Jacobs, J. 1985. Cities and the wealth of nations: Principles of economic life [Các thành phố và sự thịnh vượng của các quốc gia: Các nguyên tắc của đời sống kinh tế]. Vintage.
- Johnson, Doug and Robert Palacios (forthcoming). Scaling up Cash Transfers during the COVID-19 Pandemic: What might explain differences in coverage? [Tăng cường hỗ trợ tiền mặt trong Đại dịch COVID-19: Điều gì có thể giải thích sự khác biệt trong phạm vi bảo hiểm?]
- Joliffe, Dean và Espen Beer Prydz. 2016. Estimating International Poverty Lines from Comparable National Thresholds [Ước tính ngưỡng nghèo quốc tế từ ngưỡng quốc gia có thể so sánh được]. Policy Research Working Paper [Tài liệu nghiên cứu chính sách]. 7606.
- Kraay, Aart C.; Lakner, Christoph; Ozler, Berk; Decerf, Benoit Marie A; Jolliffe, Dean Mitchell; Sterck, Olivier Christian Brigitte; Yonzan, Nishant. 2023. A New Distribution Sensitive Index for Measuring Welfare, Poverty, and Inequality [Chỉ số nhạy cảm về phân phối mới để đo lường phúc lợi, nghèo và bất bình đẳng]. Policy Research working paper [Tài liệu nghiên cứu chính sách]; WPS 10470. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.

- Lakner, Christoph, Daniel Gerszon Mahler, Mario Negre và Espen Beer Prydz. 2020. “How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?” [Giảm bất bình đẳng có ý nghĩa như thế nào đối với tình trạng nghèo toàn cầu?]. Ghi chú Kỹ thuật Giám sát Nghèo Toàn cầu số 13. NHTG, Washington, DC.
- Lall, Somik; Lebrand, Mathilde; Park, Hogeun; Sturm, Daniel; Venables, Anthony; Lebrand, Mathilda. 2021. Pancakes to Pyramids: City Form to Promote Sustainable Growth [Từ phát triển đô thị theo hướng lan rộng sang phát triển theo hình kim tự tháp: Hình thức thành phố nhằm thúc đẩy tăng trưởng bền vững]. NHTG, Washington, DC.
- Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (iSEE). 2023. “Người dân tộc thiểu số di cư đến các thành phố lớn tại Việt Nam: Những thách thức trong quá trình hòa nhập 2022-2023.” Tài liệu làm việc của Ngân hàng Thế giới.
- Letdin, Mariya và Hyoung S. Shim. 2019. Location choice, life cycle and amenities [Lựa chọn vị trí, vòng đời và tiện ích]. *Journal of Regional Science* [Tập chí khoa học khu vực], 59(3), 567-585.
- Lucci, P., Bhatkal, T., và Khan, A. 2018. Are we underestimating urban poverty? [Có phải chúng ta đang đánh giá thấp tình trạng nghèo ở thành thị?]. *World Development* [Tập chí Phát triển Thế giới], 103, 297–310.
- Mancini, Giulia và Giovanni Vecchi. 2022. “On the Construction of a Consumption Aggregate for Inequality and Poverty Analysis” [Về xây dựng tổng mức chi tiêu để phân tích bất bình đẳng và nghèo].
- Marx, B., Stoker, T., và Suri, T. 2013. The economics of slums in the developing world [Kinh tế học về các khu ổ chuột ở các nước đang phát triển]. *Journal of Economic Perspectives* [Tập chí Quan điểm Kinh tế], 27 (4), 187–210.
- Mason, Andrew D. và Shetty, Sudhir. 2018. A Resurgent East Asia: Navigating a Changing World [Một Đông Á hồi sinh: Định hướng trong một thế giới đang thay đổi]. *World Bank East Asia and Pacific Regional Report* [Báo cáo khu vực Đông Á và Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Mathur, O. P. 2013. Urban poverty in Asia [Nghèo thành thị ở Châu Á]. *Ngân hàng Phát triển Châu Á. Metro Manila, Philippines*, 1-122.
- McLeod, P.B., 1984. “The demand for local amenity: a hedonic price analysis.” [Nhu cầu về tiện ích địa phương: phân tích giá theo chủ nghĩa hưởng thụ]. *Environment Planning* [Quy hoạch Môi trường]. 16, 389–400.
- McKinsey Global Institute. 2020. Can coastal cities turn the tide on rising flood risk? Case Study [Liệu các thành phố ven biển có thể xoay chuyển tình thế trước nguy cơ lũ lụt gia tăng? Nghiên cứu điển hình]. 4/2020.
- Minh, D. H. T., Van Trung, L., và Toan, T. L. (2015). Mapping ground subsidence phenomena in Ho Chi Minh City through the radar interferometry technique using ALOS PALSAR data [Lập bản đồ hiện tượng sụt lún đất ở Thành phố Hồ Chí Minh thông qua kỹ thuật giao thoa radar sử dụng dữ liệu ALOS PALSAR]. *Remote Sensing* [Viễn thám], 7(7), 8543-8562.
- Mookherjee, Dilip và Anthony Shorrocks. 1982. A Decomposition Analysis of the Trend in UK Income Inequality [Phân tích phân rã về xu hướng bất bình đẳng thu nhập ở Vương quốc Anh]. *The Economic Journal* [Tập chí Kinh tế], 92 (368), 886–902.
- Moreno, C., Z. Allam, D. Chabaud, C. Gall, F. Pratlong. 2021. “Introducing the “15-minute city”: Sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities” [Giới thiệu “Thành phố 15 phút”: Tính bền vững, khả năng phục hồi và bản sắc địa danh ở các thành phố sau đại dịch trong tương lai]. *Smart Cities* [Thành phố Thông minh], 4 (1), 93-111.
- Mukim, Megha và Mark Roberts, editors. 2023. *Thriving: Making Cities Green, Resilient, and Inclusive in a Changing Climate* [Phát triển mạnh: Làm cho các thành phố xanh, kiên cường và hòa nhập trong bối cảnh khí hậu đang thay đổi]. Washington, DC: NHTG.
- Nakamura, Shohei and Combes, Pierre-Philippe and Moellerherm, Robin and Robert, Charlotte and Roberts, Mark and Stewart, Benjamin and Yakubenko, Slava. 2023. Where is Poverty Concentrated? New Evidence Based on Internationally Consistent Urban and Poverty Measurements [Nghèo tập trung ở đâu? Bằng chứng mới dựa trên các phép đo thống nhất về tình trạng nghèo và thành thị trên toàn thế giới].
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2006. *World Development Report 2006: equity and development* [Báo cáo Phát triển Thế giới 2006: công bằng và phát triển]. World development report [Báo cáo Phát triển Thế giới]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2009. *World Development Report – Reshaping Economic Geography* [Báo cáo Phát triển Thế giới – Định hình lại Địa lý Kinh tế].
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2011. *Vietnam urbanization review: technical assistance report* [Tổng quan đô thị hoá Việt Nam: Tài liệu hỗ trợ kỹ thuật]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2017. *Riding the wave: an East Asian miracle for the 21st century* [Cưỡi trên cơn sóng: Phép màu Đông Á trong thế kỷ 21]. *East Asia and Pacific Regional Report* [Báo cáo khu vực Đông Á và Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2018a. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* [Nghèo và Thịnh vượng chung 2018: Cùng nhau giải quyết vấn đề Nghèo]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2018b. “Better Living in the City: Trends, patterns and outcomes of migration in Indonesia” [Cuộc sống tốt hơn ở thành phố: Xu hướng, mô hình và kết quả của việc di cư ở In-đô-nê-xi-a]
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2020a. *Poverty and Shared Prosperity 2020 – Reversals of Fortune* [Nghèo và thịnh vượng chung 2020 – Sự đảo ngược của vận may]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2020b. *Vietnam’s Urbanization at a Crossroads: Embarking on an Efficient, Inclusive, and Resilient Pathway* [Đô thị hóa ở Việt Nam ở ngã rẽ: Bắt tay vào lộ trình hiệu quả, toàn diện và linh hoạt]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.



- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2021a. A Year Deferred - Early Experiences and Lessons from Covid-19 in Viet Nam [Nhìn lại một năm - Những kinh nghiệm và bài học ban đầu từ COVID-19 ở Việt Nam]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2021b. World Development Report 2021: Data for Better Lives [Báo cáo Phát triển Thế giới 2021: Dữ liệu cho Cuộc sống Tốt đẹp hơn]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2022a. Poverty and Shared Prosperity 2020 – Correcting Course [Nghèo và thịnh vượng chung 2020 – Khóa học điều chỉnh]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2022b. 2022 Viet Nam Poverty Assessment - From the Last Mile to the Next Mile [Đánh giá thực trạng nghèo và bình đẳng của Việt Nam năm 2022 - Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2023. Crisis and Recovery - Learning from COVID-19's Economic Impacts and Policy Responses in East Asia [Khủng hoảng và Phục hồi - Bài học từ Tác động Kinh tế và Phản ứng Chính sách của COVID-19 ở Đông Á]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2024a. Global Economics Prospects. January 2024 [Triển vọng kinh tế toàn cầu. Tháng 1 năm 2024.]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG). 2024b. Construction of the Viet Nam 2022 Consumption Aggregate note [Tài liệu kỹ thuật về tính tổng chi tiêu hộ gia đình Việt Nam 2022]. Internal only.
- Ngân hàng Thế giới (NHTG) và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (VHLKHXHVN). 2016. Vietnam's household registration system [Hệ thống đăng ký hộ khẩu của Việt Nam]. Washington, D.C.: Nhóm NHTG.
- OECD. 2023. New PISA results: strengthening education systems in the wake of the pandemic [Kết quả PISA mới: củng cố hệ thống giáo dục sau đại dịch].
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen và Prem Sangraula. 2007. New Evidence on the Urbanization of Global Poverty [Bằng chứng mới về đô thị hóa nghèo toàn cầu]. Population and Development Review [Tạp chí Dân số và Phát triển], 33(4), 667-701.
- Ravallion, Martin. 2015. The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy [Kinh tế học về Nghèo: Lịch sử, Đo lường và Chính sách]. Oxford University Press.
- Rentschler, J., Salhab, M., và Jafino, B. A. 2022. Flood exposure and poverty in 188 countries [Nguy cơ lũ lụt và nghèo ở 188 quốc gia]. *Nature Communications [Truyền thông Thiên nhiên]*, 13(1), 3527.
- Sridhar, K. S. 2015. Is urban poverty more challenging than rural poverty? A review [Có phải nghèo ở thành thị khó khăn hơn nghèo ở nông thôn? Đánh giá tổng quan]. Environment and Urbanization ASIA [Môi trường và đô thị hoá ở ASIA], 6(2), 95-108.
- Tổng cục Thống kê (TCTK). 2020. Kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam ngày 01 tháng 4 năm 2019. Ban Chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở Trung ương. Tháng 3 năm 2020.
- Tổng cục Thống kê (TCTK). 2023. Thông cáo báo chí. Về tình hình lao động, việc làm quý II năm 2023.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision [Triển vọng Đô thị hóa Thế giới: Bản sửa đổi năm 2018].
- UN Habitat. 2016. 2016 City Prosperity Index database [Cơ sở dữ liệu Chỉ số Thịnh vượng Thành phố 2016].
- Vaughan, L., Arbaci, S., 2011. The Challenges of Understanding Urban Segregation [Những thách thức trong việc tìm hiểu về sự phân chia thành thị]. Built Environment [Môi trường xây dựng]. 37 (2), 128-138.

Với sự hỗ trợ của:



Số 8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: (84-24) 3774 0100

Fax: (84-24) 3774 0111

Website: [www.dfat.gov.au](http://www.dfat.gov.au)



**WORLD BANK GROUP**

Số 63 Lý Thái Tổ, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: (84-24) 3934 6600

Fax: (84-24) 3935 0752

Website: [www.worldbank.org.vn](http://www.worldbank.org.vn)



@WorldBankVietnam

@WB\_AsiaPacific