

# Nghèo khổ đô thị: các nguyên nhân và yếu tố tác động

NGUYỄN DUY THẮNG

Nghèo khổ đô thị là một vấn đề xã hội phức tạp và nhạy cảm. Nó là một vấn đề đa chiều, nhiều mặt, với những nguyên nhân và yếu tố tác động khác nhau tùy thuộc vào mỗi thành phố, quốc gia hay khu vực. So với nghèo khổ nông thôn, nghèo khổ đô thị ít được quan tâm hơn trong các chương trình nghiên cứu và phát triển của các tổ chức quốc tế. Sở dĩ như vậy là do phần lớn người nghèo thường tập trung ở khu vực nông thôn, dẫn đến các nghiên cứu và các chương trình phát triển thường chủ yếu tập trung vào nông thôn. Các nghiên cứu nghèo khổ đô thị mới chỉ chiếm ưu thế trong hơn hai thập kỷ qua (Arjan de Haan, 1997) khi mà đô thị hóa ở các nước đang phát triển có xu hướng ngày càng tăng nhanh, kéo theo số lượng người nghèo đô thị cũng tăng lên (Ajit Singh, 1989).

Vậy những nguyên nhân và yếu tố tác động nào gây nên nghèo khổ đô thị, chúng tác động đến tình trạng nghèo khổ như thế nào, và mối quan hệ giữa chúng ra sao? Bài viết này sẽ phân tích những nguyên nhân và yếu tố tác động có tính phổ biến được tổng hợp từ các nghiên cứu nghèo khổ ở một số đô thị lớn của châu Á, châu Phi, và châu Mỹ Latinh, nhằm cung cấp những hiểu biết cơ bản về nghèo khổ đô thị, đồng thời bài viết cũng đề cập một số nét cơ bản của nghèo khổ đô thị ở Việt Nam. Qua đó nhằm phần nào thấy được những đặc điểm chung cũng như đặc thù của nghèo khổ đô thị Việt Nam so với thế giới.

## 1. Những hiểu biết về nghèo khổ đô thị

### a) Nghèo khổ là gì?

Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới (gọi tắt là Ngân hàng) thì cá nhân hay hộ gia đình được coi là nghèo khổ khi "*không có khả năng để đạt được một mức sống tối thiểu được đo bằng nhu cầu tiêu dùng cơ bản hoặc thu nhập cần thiết để thỏa mãn các nhu cầu đó*" (Bernstein, 1992). Từ định nghĩa này và dựa vào các tiêu chuẩn dinh dưỡng tối thiểu cần thiết cho một cá nhân được quy ra thu nhập để đáp ứng các tiêu chuẩn đó, Ngân hàng đã đưa ra một ngưỡng nghèo khổ là 1đôla/ngày để đánh giá mức độ nghèo khổ của các nước. Theo đó, một cá nhân hay hộ gia đình được coi là ở trong điều kiện *nghèo tuyệt đối* nếu thu nhập của họ ở dưới ngưỡng nghèo khổ này.

Nghèo khổ *tương đối* được định nghĩa dựa vào mức trung bình của một quốc gia hoặc tiêu chuẩn chung của một xã hội. Theo đó, một cá nhân hay một hộ gia đình ở vào

tình trạng nghèo khổ nếu có mức thu nhập hoặc tiêu dùng thấp hơn so với mức trung bình hay các tiêu chuẩn chung này (Amis và Rakodi, 1994).

Các định nghĩa trên có một điểm chung là đều dựa vào yếu tố thu nhập và tiêu dùng của cá nhân hay hộ gia đình để đánh giá tình trạng nghèo khổ. Tuy nhiên, nghèo khổ không chỉ thể hiện ở chỗ thiếu thu nhập hoặc không đủ tiêu dùng, mà còn ở các mặt khác như dễ bị tổn thương, không có quyền lực hoặc bị cô lập về nơi ở và mạng lưới xã hội, vv.

Từ góc độ nhân học, nghèo khổ được xem như một hiện tượng nhiều mặt và được định nghĩa như một tình trạng trong đó cá nhân hay hộ gia đình *thiếu các khả năng cần thiết* và các *quyền* để thỏa mãn các nhu cầu cơ bản của họ (IFAD, 1995). Định nghĩa này nhấn mạnh vào khả năng của một cá nhân hơn là vào các nhu cầu của cá nhân đó, nhấn mạnh quyền con người và quyền lợi của một công dân mà anh ta, chị ta có trong một xã hội. Khả năng và quyền lợi sẽ xác định vị trí của mỗi cá nhân trong xã hội. Nếu hai yếu tố này được đảm bảo thì mỗi cá nhân sẽ ít hoặc không có nguy cơ bị rơi vào tình trạng nghèo khổ.

#### **b) Bản chất và các đặc trưng của nghèo khổ đô thị**

Nghèo khổ đô thị luôn gắn liền với khả năng tiếp cận đến một thị trường lao động đô thị, trong đó người nghèo thường không có khả năng tiếp cận đến hoặc có vị trí rất thấp và không ổn định trong thị trường này. Một thực tế là những người nghèo nhất thường là những người bị thất nghiệp hoặc không có việc làm ổn định. Trong khi đó ở nông thôn, nghèo khổ lại gắn liền với khả năng tiếp cận đến quyền sử dụng đất, vì đất là phương tiện để tạo ra thu nhập cho hộ gia đình. Do đó, người nghèo ở nông thôn thường thấy là những người có ít đất hoặc không có đất.

Các đặc trưng cơ bản của nghèo khổ đô thị được rút ra từ các nghiên cứu là:

*Thứ nhất*, người nghèo đô thị thường phải chi trả nhiều hơn so với người nghèo nông thôn, dẫn đến dễ bị tổn thương, đặc biệt khi có những biến đổi về thị trường như giá cả tăng, tiền công (lương) lao động giảm. Bởi vì, đời sống đô thị mang tính hàng hóa hóa và luôn dựa vào nền kinh tế tiền tệ, nên người nghèo đô thị cần phải mua các hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng cơ bản để đảm bảo cho sự tồn tại của họ. Họ thường phải chi trả cho việc mua thức ăn hàng ngày, cũng như cho các dịch vụ như cấp thoát nước và thu gom rác thải, các phương tiện giao thông để đi đến nơi làm việc, nhà ở, việc chăm sóc sức khỏe và trông nom con cái. Trong khi đó ở nông thôn, người nghèo thường thỏa mãn các nhu cầu của họ bằng tự cung tự cấp cho nên không phải chi trả cho các dịch vụ này;

*Thứ hai*, người nghèo đô thị thường phải gánh chịu những rủi ro về mặt sức khỏe và thân thể do họ phải sống trong các khu vực đông đúc, chật chội, thiếu vệ sinh, ô nhiễm môi trường và nguồn nước, tai nạn giao thông, bạo lực và tội phạm;

*Thứ ba*, sự tách biệt xã hội về nơi ở và mạng lưới an toàn xã hội do hoạt động của thị trường đất đai và nhà ở đô thị gây ra. Các tác động bất lợi của thị trường này làm cho người nghèo không có khả năng tiếp cận đến thị trường nhà ở nên thường bị

dồn ép vào những khu đất hoặc nhà ở chật chội, không có giá trị và điều kiện sống không đảm bảo, hoặc bị đẩy ra các khu ngoại vi cách biệt với mạng lưới an toàn xã hội như công an, bảo vệ và các dịch vụ công cộng.

### **c) Những khía cạnh của nghèo khổ đô thị**

Như đã nêu ở trên, nghèo khổ đô thị là một vấn đề xã hội đa chiều (multi-dimension), trong đó một số chiều cạnh cơ bản thường được tập trung nghiên cứu là "thu nhập", "sức khỏe", "giáo dục", "sự an toàn cá nhân và nơi ở", và "trao quyền". Các chiều cạnh này có mối quan hệ tương tác lẫn nhau và có quan hệ nhân quả với tình trạng nghèo khổ đô thị. Mỗi chiều cạnh được đo bằng nhiều chỉ báo khác nhau và có thể được phát triển tùy thuộc vào mục đích của mỗi nghiên cứu. Tuy nhiên, để phân tích và đánh giá các chiều cạnh này cần phải xem xét một số chỉ báo quan trọng sau đây:

*Về thu nhập:* các chỉ báo cần được xem xét là 1) khả năng tiếp cận đến thị trường lao động; 2) khả năng tiếp cận đến các nguồn tín dụng; 3) nguồn thu nhập từ các việc làm thuộc khu vực không chính thức; 4) chi tiêu cho các hàng hóa và dịch vụ cơ bản (thức ăn, nhà ở, đi lại, chữa bệnh,...).

*Về sức khỏe:* các chỉ báo cơ bản là 1) tỉ lệ hộ gia đình có nước sạch và được nối với hệ thống thoát nước công cộng; 2) tỉ lệ hộ gia đình được thu gom rác thường xuyên; 3) khả năng tiếp cận đến các dịch vụ y tế cơ bản; 4) mức độ ô nhiễm môi trường sống; 5) chi tiêu của hộ gia đình cho ăn uống và chăm sóc sức khỏe.

*Về giáo dục:* ba chỉ báo cơ bản là 1) tỉ lệ học sinh vào các trường tiểu học và trung học cơ sở; 2) tỉ lệ học sinh bỏ học; 3) chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục.

*Về an toàn cá nhân và nơi ở:* bao gồm các chỉ báo 1) khả năng tiếp cận đến những người bảo vệ hệ thống pháp luật; 2) tỉ lệ hộ gia đình sống trong các khu nhà ở bất hợp pháp và khu vực nguy hiểm; 3) phạm vi của các biện pháp phòng chống hay giảm thiểu thiên tai.

*Về trao quyền:* được thể hiện qua các chỉ báo 1) mức độ tham khảo ý kiến người dân của chính quyền địa phương trong việc ra các quyết định; 2) sự tham gia của người dân vào các tổ chức cộng đồng và chính trị địa phương; 3) sự phân biệt trong việc tiếp cận đến các dịch vụ, việc làm.

## **2. Các nguyên nhân và yếu tố tác động**

### **a) Các nguyên nhân và các yếu tố tác động dễ nhận thấy**

*Thu nhập thấp và không ổn định:* đối với người nghèo, thu nhập thấp là yếu tố quyết định tình trạng nghèo khổ của họ. Có hai nguyên nhân chính dẫn đến thu nhập thấp và không ổn định: thứ nhất là không có khả năng tham gia vào thị trường lao động do bị tàn tật hay sức khỏe yếu, hoặc tham gia tích cực vào thị trường lao động nhưng tiền công quá thấp và không ổn định vì thiếu trình độ chuyên môn và các kỹ năng cần thiết; thứ hai là hoàn cảnh gia đình đông con, nhưng lại thiếu các thành viên có thể tạo ra thu nhập.

Thực tế cho thấy, đối với những người tàn tật hoặc có sức khỏe yếu, rất khó có cơ hội để tìm được một việc làm trong thị trường lao động đô thị với sức cạnh tranh gay gắt. Mặt khác, những người có trình độ học vấn thấp, hoặc tay nghề và kỹ năng của họ không đáp ứng được yêu cầu thì cũng khó có thể tìm được một việc làm ổn định với thu nhập cao. Vì vậy, họ phải làm các công việc giản đơn, thường là những công việc nặng nhọc và không an toàn, với tiền công rất thấp. Một thực tế nữa là ở các hộ gia đình có nhiều thành viên tham gia vào tiêu dùng nhưng lại ít đóng góp cho thu nhập của gia đình, chẳng hạn gia đình có nhiều con chưa đến tuổi lao động, có người già yếu hay bệnh tật thì cũng có nguy cơ rơi vào tình trạng nghèo khổ.

Ngoài ra, còn phải kể đến các yếu tố khác khiến cho thu nhập của hộ gia đình bị hạn chế là nhu cầu tiêu dùng và khả năng về tài sản. Do cuộc sống đô thị luôn phụ thuộc vào thu nhập bằng tiền mặt để mua các hàng hóa và dịch vụ thiết yếu đảm bảo cho sự tồn tại của hộ gia đình nên thu nhập của hộ gia đình sẽ phải chịu tác động bất lợi của những biến động của thị trường như giá cả hàng hóa tăng, tiền công lao động giảm. Trong trường hợp như vậy, người nghèo có chiến lược giảm tối đa các nhu cầu tiêu dùng của họ để vượt qua cơn sốt.

Khả năng tài sản ở đây được hiểu theo nghĩa hẹp là tài sản vật chất như tiền vốn, phương tiện sản xuất, nhà ở. Ở đô thị, nhà ở là tài sản giá trị nhất của người nghèo. Nó không chỉ có chức năng để ở mà còn có các chức năng khác, rất quan trọng đối với người nghèo, như cửa hàng, xưởng sản xuất, cho thuê, bất động sản (có thể bán hoặc thế chấp), và được xem như một điều kiện cần thiết để hội nhập vào nền kinh tế đô thị. Tuy nhiên trong thực tế, người nghèo thường không có nhà ở hoặc phải sống trong những căn nhà tạm, chật chội và cách biệt với các hệ thống dịch vụ công cộng, và điều kiện vệ sinh không đảm bảo. Vì vậy, nhà ở của họ thường không có giá trị để khi cần thiết có thể chuyển thành thu nhập giúp họ vượt qua những cơn sốt (khi giá cả tăng, bệnh tật, tai nạn, mất việc làm...).

Theo nghĩa rộng, tài sản không chỉ bao gồm các yếu tố vật chất mà còn cả các yếu tố phi vật chất. Tài sản phi vật chất quan trọng nhất là *vốn con người* (human capital) như sức khỏe, trình độ học vấn, và *vốn xã hội* (social capital) như mối quan hệ họ hàng, cộng đồng và mạng lưới xã hội. Với người nghèo, sở hữu tài sản và khả năng chuyển tài sản đó thành thu nhập là vấn đề hết sức quan trọng. Bởi vì, tài sản sẽ là phương tiện để giúp họ tạo ra thu nhập, nhưng nếu có tài sản mà không biết cách sử dụng nó để tạo ra thu nhập thì tài sản đó sẽ dần dần bị hao mòn, dẫn đến nguy cơ nghèo khổ. Như vậy, càng có nhiều tài sản thì càng ít nguy cơ bị tổn thương, nhưng không phải là điều kiện đủ để có thể tránh được nghèo khổ.

*Nghèo vốn con người*: hai yếu tố quan trọng nhất của vốn con người là sức khỏe và trình độ học vấn được xem như là điều kiện quyết định để một người có thể tham gia được vào thị trường lao động đô thị hay không. Ngoài ra, quyền con người và quyền lợi công dân cũng là những yếu tố đóng góp quan trọng của vốn con người, chúng tạo cơ hội cho mỗi cá nhân có thể tiếp cận đến các nguồn lực tự nhiên và xã hội một cách hợp pháp. Vốn con người, một mặt có mối quan hệ tương tác với thu nhập,

mặt khác lại có mối quan hệ nhân quả với tình trạng nghèo khổ. Điều này được thể hiện ở chỗ một cá nhân nghèo vốn con người, chẳng hạn học vấn thấp hay sức khỏe yếu sẽ không thể tìm được một việc làm ổn định với thu nhập cao trong thị trường lao động đô thị. Do vậy, để tồn tại họ không còn sự lựa chọn nào khác là phải làm bất cứ việc gì để có thu nhập. Mặt khác, vì nghèo khổ nên họ không có cơ hội hay khả năng để đạt được một trình độ học vấn cao cho chính mình và cho các thành viên trong gia đình. Con cái của họ thường phải bỏ học sớm để tham gia lao động, bổ sung thêm cho nguồn thu nhập của gia đình. Đây chính là một trong những nguyên nhân sinh ra nghèo truyền kiếp từ đời này qua đời khác, đồng thời dẫn đến tình trạng lao động trẻ em và trẻ em đường phố - một vấn đề xã hội nổi cộm mà không dễ dàng giải quyết được nếu không có sự can thiệp tích cực của nhà nước và các tổ chức xã hội để giúp họ thoát nghèo.

*Nghèo vốn xã hội:* các mối quan hệ gia đình, họ hàng, cộng đồng và xã hội tạo thành vốn xã hội của một cá nhân hay hộ gia đình và là những yếu tố tích cực có thể giúp họ vượt qua được những cơn sốc mà có thể dẫn đến tình trạng nghèo khổ. Chẳng hạn, khi cá nhân hay hộ gia đình gặp một rủi ro bất ngờ mà bản thân họ không thể chống chọi lại được như thiên tai, bệnh tật, mất việc làm, v.v. nếu không có sự giúp đỡ của người thân hay các tổ chức xã hội thì họ dễ có nguy cơ bị rơi vào tình trạng nghèo khổ hoặc bần cùng hóa. Do vậy, đối với người nghèo quan hệ họ hàng, cộng đồng và mạng lưới xã hội là chỗ dựa đặc biệt quan trọng để giúp họ giảm hoặc thoát khỏi nghèo khổ.

Tuy nhiên, người nghèo thường mặc cảm với thân phận nghèo khó của họ nên thường xa lánh hoặc ít tiếp xúc với những người ngoài cộng đồng của họ. Mặt khác, không ít người cho rằng người nghèo là nguyên nhân của các vấn đề xã hội như trộm cắp, mại dâm, nghiện hút, ô nhiễm môi trường, dịch bệnh, v.v. nên đã xa lánh họ. Điều này đã tạo ra sự cô lập về mặt xã hội đối với người nghèo và là một trở ngại lớn trong việc giúp họ thoát khỏi tình trạng nghèo khó.

Như vậy, vốn con người và vốn xã hội là nguồn tài sản quý giá nhất của mỗi cá nhân. Nó còn quý hơn cả tài sản vật chất, vì như đã nói ở trên, một người có tài sản vật chất nhưng không biết biến nó thành thu nhập do nghèo vốn con người và vốn xã hội thì cũng sẽ có nguy cơ rơi vào tình trạng nghèo khổ do tài sản bị xói mòn theo thời gian. Trong mối quan hệ tương tác, vốn con người và vốn xã hội vừa là nguyên nhân vừa là hậu quả của sự nghèo khổ. Chính vì vậy mà chúng làm cho các cá nhân hay hộ gia đình có thể thoát khỏi nghèo khổ nếu chúng được cải thiện, hoặc nếu không sẽ làm cho tình trạng nghèo khổ thêm trầm trọng và dẫn đến nghèo truyền kiếp.

### ***b) Các nguyên nhân và các yếu tố tác động liên quan đến chính sách***

#### *Những thay đổi về chính sách*

Sự thay đổi về chính sách, đặc biệt là chính sách cải cách kinh tế vĩ mô có tác động rất mạnh đến tình trạng nghèo khổ cả theo nghĩa tích cực và tiêu cực. Một mặt, nó kích thích kinh tế của đất nước phát triển, dẫn đến làm giảm tỉ lệ nghèo khổ ở cả nông thôn và đô thị. Mặt khác, những tác động bất lợi của nó như cắt giảm

việc làm và nhân công trong các thành phần kinh tế nhà nước, xóa bỏ bao cấp về lương thực, nhà ở, giao thông, cắt giảm các dịch vụ và cơ sở hạ tầng đô thị, tăng giá dịch vụ và hàng hoá, v.v... đã làm nảy sinh trong xã hội một nhóm nghèo mới - nhóm những người bị mất việc làm từ khu vực kinh tế nhà nước buộc phải chuyển sang khu vực kinh tế thị trường tự do, và trong chừng mực nào đó nếu không kiểm soát được tình trạng này sẽ có thể làm cho nghèo khổ thêm trầm trọng hơn. Bởi vì, đại bộ phận những người có thu nhập thấp và người nghèo phải gánh chịu hậu quả của các tác động bất lợi này.

Sự thay đổi chính sách về đất đai và nhà ở cũng làm cho người có thu nhập thấp và người nghèo không thể có cơ hội tiếp cận đến thị trường đất đai và nhà ở đô thị. Do đó, họ phải sống trong các khu vực mà điều kiện ở không đảm bảo và luôn phải đương đầu với các thảm họa như ô nhiễm môi trường, dịch bệnh, cháy nổ, bạo lực và các tệ nạn xã hội, v.v... Hậu quả là sức khỏe của họ bị giảm sút, cuộc sống của họ luôn bị đe dọa, dẫn đến hạn chế khả năng tham gia tích cực vào thị trường lao động để cải thiện thực trạng của họ, và có nguy cơ dễ bị tổn thương cao.

#### *Thiếu năng lực quản lý đô thị*

Bên cạnh những tác động bất lợi của việc thay đổi về chính sách, thì *năng lực quản lý đô thị yếu kém* cũng tác động mạnh đến người nghèo và tình trạng nghèo khổ đô thị. Chẳng hạn, quản lý người nhập cư vào các thành phố không chặt chẽ, dẫn đến tình trạng nhập cư tự do không kiểm soát được sẽ làm tăng sức ép dân số đô thị vốn đã đông đúc lại càng thêm đông đúc hơn. Mật độ dân số cao cùng với sự quản lý giao thông và cơ sở hạ tầng đô thị không tốt sẽ làm tăng tai nạn giao thông, ô nhiễm môi trường, thiếu các dịch vụ công cộng liên quan đến các vấn đề sức khỏe, môi trường và giáo dục. Chẳng hạn, thiếu nhà ở và bệnh viện cho người nghèo, thiếu phòng học, trường học cho học sinh, vv. Tất cả những sự thiếu thốn đó sẽ đẩy giá dịch vụ tăng cao mà người nghèo hoặc người thu nhập thấp không thể nào chi trả được, khiến tình trạng nghèo khổ của họ càng trầm trọng hơn.

Mặt khác, nhóm người nhập cư bất hợp pháp không được chính quyền các thành phố bảo trợ và không được hưởng các chính sách xã hội cũng như các lợi ích được mang lại từ sự phát triển mà trong đó có một phần đóng góp của họ. Họ thường phải làm những công việc nặng nhọc, thậm chí nguy hiểm với tiền công rất thấp. Con cái của họ không được đến trường do cư trú bất hợp pháp hoặc không có đủ tiền để trả học phí. Hậu quả là một nhóm nghèo mới được hình thành và thường cư trú trong những khu ổ chuột hay khu lán chiếm bất hợp pháp. Đây là bức tranh chung thường thấy ở các đô thị lớn của các nước đang phát triển, nó góp phần làm tăng tính phức tạp và mức độ trầm trọng của nghèo khổ đô thị.

#### *Đô thị hóa nhanh*

Với cách hiểu đô thị hóa như một quá trình phát triển kinh tế xã hội, thì *quá trình đô thị hóa nhanh* cũng có những tác động bất lợi đến người nghèo khổ đô thị. Nghiên cứu của Ajit Singh về "*Đô thị hóa, nghèo khổ và việc làm*" ở các đô thị lớn của các nước thuộc Thế giới thứ ba cho thấy quá trình đô thị hóa nhanh đã, đang và sẽ làm

gia tăng số lượng người nghèo đô thị ở các nước này.

Các yếu tố tác động của quá trình đô thị hóa nhanh đến nghèo khổ đô thị phải kể đến là:

- *Sự mất cân bằng về dân số*, do sự tăng trưởng kinh tế và mở rộng không gian đô thị, dẫn đến sự tập trung dân số vào các đô thị lớn; sự phân hóa giàu nghèo; các đô thị không có đủ khả năng thỏa mãn các nhu cầu về đất, nhà ở, việc làm, giao thông công cộng và các dịch vụ xã hội; và sự suy thoái môi trường.

- *Con người, chính sách và năng lực quản lý đô thị không theo kịp tốc độ phát triển*, dẫn đến việc quản lý và thực hiện các kế hoạch phát triển không hiệu quả, các chính sách của mỗi thành phố không đồng bộ với các chính sách của quốc gia, thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý và cơ quan thực hiện; các cơ cấu tổ chức không đầy đủ.

- Thiếu hoặc không có sự tham gia của người dân vào việc lập kế hoạch và vào quá trình phát triển. Người nghèo thường bị loại ra khỏi quá trình ra quyết định ảnh hưởng tới cuộc sống của họ, khiến họ trở thành nhóm ngoài lề xã hội. Các quyết định và các kế hoạch phát triển không phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của người nghèo, dẫn đến quá trình phát triển đã không đem lại lợi ích cho họ mà chủ yếu cho người giàu.

#### *Tự do hóa và toàn cầu hóa*

Quá trình toàn cầu hóa đòi hỏi các nước đang phát triển phải cải tổ cơ cấu nền kinh tế quốc gia, đặc biệt nó đòi hỏi một quá trình tự do hóa để có thể cạnh tranh quốc tế. Những người ủng hộ tự do hóa và toàn cầu hóa cho rằng các quá trình này đem lại những lợi ích quan trọng như tạo việc làm và giảm nghèo cho các nước Thế giới thứ ba (World Bank, 1995). Ngược lại, những người phê phán tự do hóa và toàn cầu hóa lại cho rằng các quá trình này càng phát triển thì dẫn đến tình trạng thất nghiệp càng tăng cao, kinh tế không ổn định, và làm suy giảm điều kiện sống của một bộ phận lớn dân cư. Bởi vì, cải cách cơ cấu kinh tế làm cho những người đang làm việc trong các khu vực chính thức bị mất việc làm, và cạnh tranh toàn cầu làm cho nhà nước khó khăn hơn trong việc bảo vệ lực lượng lao động theo pháp luật (Gilbert, 1997). Như vậy, các tác động bất lợi của tự do hóa và toàn cầu hóa có thể sẽ làm tăng số lượng người nghèo và làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo khổ đô thị.

#### *Khủng hoảng kinh tế*

Các nghiên cứu thực nghiệm cho thấy rằng sự khủng hoảng kinh tế trong nước, khu vực hay toàn cầu cũng tác động rất mạnh đến nghèo khổ đô thị. Điều này được thể hiện ở chỗ, sức ép của sự suy thoái kinh tế có thể phá vỡ các mạng lưới xã hội mà người nghèo thường dựa vào như cộng đồng địa phương và các tổ chức xã hội khác. Bởi vì, khủng hoảng làm cho cộng đồng bị suy yếu về kinh tế, dẫn đến khả năng hỗ trợ lẫn nhau, nhất là hỗ trợ cho người nghèo trong cộng đồng cũng bị yếu đi.

### 3. Tình trạng nghèo khổ đô thị ở Việt Nam

Ở Việt Nam trong những năm gần đây, nghèo khổ nói chung và nghèo khổ đô thị nói riêng đã nổi lên như một vấn đề xã hội cần được giải quyết để thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh và bền vững, đảm bảo sự ổn định và công bằng xã hội. Ở các thành phố lớn, sự phân hoá giàu nghèo ngày càng tăng. Tỷ lệ nghèo khổ đô thị tuy thấp hơn so với nông thôn, nhưng tính chất phức tạp và mức độ nghiêm trọng của nó lại hơn ở nông thôn. Theo ngưỡng nghèo khổ năm 2000, cả nước có 2,8 triệu hộ nghèo, trong đó số hộ nghèo đô thị là 265 ngàn hộ, chiếm 9,5% (*Chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo toàn diện*, 2002. Tr.19).

Cho đến nay, các nghiên cứu về nghèo khổ đô thị vẫn còn rất khiêm tốn về số lượng, vấn đề và phạm vi nghiên cứu. Chưa có một nghiên cứu nào mang tính tổng thể và hệ thống về nghèo khổ đô thị ở Việt Nam được thực hiện. Hầu hết các nghiên cứu chỉ là các nghiên cứu trường hợp, với phạm vi nghiên cứu hẹp. Chẳng hạn, nghiên cứu của Trịnh Duy Luân, Nguyễn Xuân Mai và Vũ Tuấn Anh về "Nghèo khổ và các vấn đề xã hội ở Hải Phòng"; Nghiên cứu của Trường đại học Khoa học xã hội và Nhân văn Thành phố Hồ Chí Minh về "Đồng tham gia nghiên cứu và hành động giảm nghèo đô thị" ở Thành phố Hồ Chí Minh; Nghiên cứu về "Đặc trưng của nghèo khổ đô thị: trường hợp Hà Nội và Hải Phòng" của phòng Xã hội học Đô thị, Viện Xã hội học.

Mặc dù với mục đích nghiên cứu khác nhau, song các nghiên cứu này đã cho thấy những nguyên nhân của nghèo khổ ở một số thành phố lớn và những hậu quả xã hội của nó cần được quan tâm giải quyết để đảm bảo sự phát triển bền vững. Về cơ bản những nguyên nhân và yếu tố tác động của nghèo khổ đô thị Việt Nam hiện nay cũng là tình trạng chung ở đô thị các nước đang phát triển trên thế giới.

Một số nguyên nhân và yếu tố tác động cơ bản của nghèo khổ đô thị ở Việt Nam phải kể đến là 1) Cải cách kinh tế vĩ mô; 2) Quá trình đô thị hoá nhanh; 3) Nghèo vốn con người và vốn xã hội; 4) Phụ nữ làm chủ hộ; và 5) Các yếu tố tác động liên quan đến chính sách.

*1. Cải cách kinh tế vĩ mô.* Các nghiên cứu trường hợp cho thấy việc chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp sang kinh tế thị trường đã buộc hàng vạn cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước phải chuyển sang làm việc trong các khu vực kinh tế tư nhân với mức lương thấp và không ổn định. Nhiều người trong số họ không tìm được việc làm đã trở thành thất nghiệp. Họ phải tự kiếm sống bằng đủ mọi nghề, kể cả những nghề phi pháp. Như vậy, cải cách kinh tế vĩ mô, một mặt thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, làm giảm bớt gánh nặng bao cấp cho nhà nước, mặt khác đã làm hình thành một nhóm nghèo bao gồm những người có việc làm không ổn định, thu nhập thấp hoặc thất nghiệp.

*2. Đô thị hoá nhanh.* Những tác động bất lợi của quá trình đô thị hoá nhanh như tập trung dân số ở các thành phố lớn do dòng nhập cư từ các vùng nông thôn vào, mà phần đông là nhập cư bất hợp pháp; mất đất do mở rộng đô thị, dẫn đến việc chuyển đổi cơ cấu nghề nghiệp, vv. Theo quy định của Chính phủ, những người nhập



cư bất hợp pháp sẽ không được đăng ký hộ khẩu. Do đó, họ sẽ bị hạn chế trong việc tiếp cận đến các nguồn lực, các dịch vụ công cộng hay hệ thống phúc lợi xã hội của địa phương nơi họ nhập cư, chẳng hạn như nhà ở cho người nghèo hoặc thu nhập thấp, vay vốn tín dụng để xoá đói giảm nghèo, hoặc con cái của họ muốn được đi học thì phải đóng tiền trái tuyến, một khoản tiền thường vượt quá khả năng của họ, dẫn đến con cái họ không được đến trường hay phải bỏ học sớm vì không có tiền trả học phí. Mặt khác, do không có hộ khẩu nên họ không được đăng ký kinh doanh, buôn bán. Để tồn tại, họ phải làm nhiều công việc khác nhau, thường là những công việc nặng nhọc, không ổn định và tiền công thấp như cừ vạ, bán hàng rong, đánh giày, bán vé số, giúp việc, vv. Hệ quả là một nhóm nghèo mới được hình thành - nhóm những người nhập cư không được đăng ký hộ khẩu.

Quá trình mở rộng không gian đô thị biến nhiều làng, xã ở ngoại ô các thành phố trở thành các khu công nghiệp hoặc khu đô thị mới. Người dân ở đó bị mất đất (thường là đất ở và đất nông nghiệp), nhà ở hay các tài sản khác là phương tiện kiếm sống của họ. Tuy được nhà nước bồi thường, thậm chí bồi thường rất cao, nhưng do phải chuyển đổi cơ cấu nghề nghiệp (thường từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp) đã làm cho nhiều người trong số họ không tìm được việc làm, dẫn đến thất nghiệp và các tệ nạn xã hội và có nguy cơ bị rơi vào tình trạng nghèo khổ. Nghiên cứu của phòng Xã hội học Đô thị, Viện Xã hội học về "*Những tác động của quá trình đô thị hoá*" ở Sài Gòn, Dịch Vọng, Phú Thượng (Hà Nội) và nghiên cứu của Ngô Thị Kim Dung về "*Những thay đổi về việc làm của phụ nữ dưới tác động của đô thị hoá nhanh*" ở Thành Phố Hồ Chí Minh cho thấy những người bị mất đất do xây dựng các khu công nghiệp lại ít có cơ hội được tuyển dụng vào làm việc trong các khu công nghiệp đó vì họ không đáp ứng được những điều kiện cần thiết. Do mất kế sinh nhai, không có việc làm đã dẫn họ đến chỗ nghèo khổ hoặc bị bần cùng hóa.

3. *Nghèo vốn con người và vốn xã hội.* Như đã phân tích ở trên, vốn con người và vốn xã hội là tài sản quý giá nhất của mỗi con người. Hầu hết những người nghèo được nghiên cứu thường có trình độ học vấn thấp, không có tay nghề, sức khoẻ yếu, ốm đau bệnh tật, và thiếu sự giúp đỡ của người thân cũng như cộng đồng và xã hội.

4. *Phụ nữ làm chủ hộ.* Các nghiên cứu cho thấy những phụ nữ làm chủ hộ do góa chồng, không có chồng, hay chồng đau ốm không còn khả năng lao động cũng chiếm tỷ lệ cao trong nhóm nghèo đô thị. Họ thường là công nhân trong các nhà máy, xí nghiệp của nhà nước trước đây, nhưng do nhà máy, xí nghiệp hoạt động kém hiệu quả nên bị giải thể hay cổ phần hoá.

5. *Các yếu tố tác động liên quan đến chính sách.* Điều này được thể hiện qua những bất cập trong các chính sách phát triển kinh tế xã hội và quản lý đô thị như chính sách đầu tư phát triển không cân đối, chính sách nhà ở, chính sách giá cả, vv. gây ra những tác động bất lợi và dễ tổn thương cho người nghèo. Chẳng hạn, các thành phố có chính sách xây dựng nhà ở cho người nghèo nhưng lại yêu cầu họ phải trả trước một khoản tiền hàng chục triệu đồng, trong khi họ đang phải lo ăn từng bữa. Vả lại, nếu họ có số tiền đó thì họ đã không phải là nghèo.

Hậu quả là họ phải bán tiêu chuẩn của mình cho người giàu để lấy tiền chênh lệch. Rốt cuộc, người giàu được hưởng lợi từ chính các chương trình phát triển chứ không phải người nghèo.

Tóm lại, nghèo khổ đô thị không chỉ đơn giản là do thiếu thu nhập mà còn do nhiều yếu tố khác như thiếu tài sản (vật chất và phi vật chất), thiếu các nguồn lực (tự nhiên, xã hội và con người), thiếu khả năng tiếp cận đến hệ thống giáo dục, chăm sóc sức khỏe và bảo hiểm xã hội, và thiếu các quyền hợp pháp của con người (quyền con người và quyền lợi công dân) trong việc sử dụng các nguồn lực và các dịch vụ công cộng.

#### 4. Kết luận

Tình trạng, mức độ và các nguyên nhân dẫn đến nghèo khổ của mỗi thành phố là khác nhau do tính không thuần nhất của thành phố. Mỗi thành phố đều có những đặc trưng kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội khác biệt. Tuy nhiên, vẫn có thể tìm thấy các nguyên nhân và yếu tố tác động phổ biến nhất của nghèo khổ đô thị ở các nước đang phát triển nói chung và ở Việt Nam nói riêng. Các nguyên nhân đó, như đã phân tích ở trên, là thiếu thu nhập, nghèo vốn con người và vốn xã hội, quá trình đô thị hóa nhanh, toàn cầu hóa, và sự khủng hoảng kinh tế. Song, mức độ tác động của chúng còn phụ thuộc vào bối cảnh cụ thể của mỗi thành phố như quy mô dân số, kích cỡ đô thị, cơ cấu chính trị-xã hội, và mối quan hệ của mỗi thành phố với thị trường bên ngoài. Chẳng hạn, các thành phố nhỏ thường chỉ có mối quan hệ với thị trường địa phương hay khu vực, trái lại các thành phố lớn lại thường có quan hệ toàn cầu. Bởi vậy, các thành phố nhỏ ít chịu tác động của toàn cầu hóa hay khủng hoảng kinh tế hơn các thành phố lớn và cực lớn. Nhưng nếu bị ảnh hưởng thì các thành phố nhỏ sẽ phải gánh chịu hậu quả nặng nề hơn và lâu phục hồi hơn so với các thành phố lớn.

Do nghèo khổ đô thị là một vấn đề đa chiều với bản chất phức tạp và nhạy cảm nên cách tiếp cận để nghiên cứu nó cần phải là cách tiếp cận tổng thể. Các mặt của nghèo khổ đô thị phải được xem xét trong mối quan hệ tương tác lẫn nhau. Nhờ đó có thể tìm ra các nguyên nhân và yếu tố tác động đến nghèo khổ đô thị, trên cơ sở đó để xây dựng một chiến lược giảm nghèo toàn diện.

Về phương diện quản lý đô thị, các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm cho thấy rằng dân chủ hóa và phi tập trung hóa cũng là những yếu tố có tác động tích cực trong việc giảm nghèo. Bởi vì, chúng tạo cho người nghèo cơ hội để nói lên thực trạng nghèo khổ của họ, vì sao họ nghèo, các nhu cầu ưu tiên của họ, và khả năng tham gia của họ vào quá trình ra quyết định ảnh hưởng tới cuộc sống của họ cũng như tham gia vào các chương trình và dự án phát triển nhằm giúp họ và cộng đồng của họ thoát khỏi tình trạng nghèo khổ. Có như vậy thì các hành động can thiệp nhằm giảm hoặc xóa nghèo mới đạt hiệu quả cao. Để đạt được mục tiêu này, mỗi thành phố, quốc gia cần có chính sách phát triển cân đối, hợp lý và toàn diện, và phải trao quyền cho người dân, đặc biệt là người nghèo bằng việc tạo ra các cơ hội để họ được tham gia vào quá trình phát triển.

### Tài liệu tham khảo

1. Ajit Singh (1989). *Urbanisation, poverty and employment: The large metropolis in the Third World*. Working paper No. 165, 1989.
2. Alan Gilbert (1997). *Work and poverty during economic restructuring: The experience of Bogota, Colombia*. In IDS Bulletin Vol. 28, No. 2, 1997.
3. Amis, P. and Rakodi, C. (1994). *Urban poverty: issues for research and policy*. Journal of International Development, Vol. 6, No. 5, 1994.
4. Arjan de Haan (1997). *Urban poverty and its alleviation*. In IDS Bulletin Vol. 28, No. 2, 1997.
5. Arjan de Haan (1997). *Rural-urban Migration and poverty: The case of India*. In IDS Bulletin Vol. 28, No. 2, 1997.
6. Bernstein H. (1992). *Rural livelihood*. London, 1992
7. David Satterthwaite (1997). *Urban poverty: Reconsidering its scale and nature*. In IDS Bulletin Vol. 28, No. 2, 1997.
8. IFAD report on poverty (1995). Website: IFAD.org
9. Jo Beall (1999). *Life in the cities*. In "Poverty and development into the 21st Century". London, 1999.
10. Jo Beall (1997). *Assessing and responding to urban poverty: Lessons from Pakistan*. In IDS Bulletin Vol. 28, No. 2, 1997.
11. Moser, C. O. N. (1996). *Confronting crisis: A summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. The World Bank, Washington, D.C. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 7, 1996.
12. Trịnh Duy Luân, Nguyễn Xuân Mai, và Vũ Tuấn Anh (1999). *Poverty and social issues in Hai Phong City*. A report on socio-economic survey. Hai Phong and Ha Noi, 1999.
13. Ngo Thi Kim Dung (1996). *Changes in women's employment under conditions of rapid urbanisation*. Vietnam's socio-economic development, No. 7, 1996.
14. Viet Nam. *The comprehensive poverty reduction and growth strategy*. Ha Noi, 2002
15. World Bank report on poverty, 1995. Webpage: [worldbank.org](http://worldbank.org).