



NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

Hệ thống đăng ký hộ khẩu ở Việt Nam



NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC



NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**

Hệ thống
đăng ký hộ khẩu ở Việt Nam

Nhà xuất bản Hồng Đức
Hà Nội, tháng 6 năm 2016

Các từ viết tắt

EA	Khu vực khảo sát
GSO	Tổng cục Thống kê
HKQS	Nghiên cứu Định tính về Hộ khẩu
HRS	Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình (Khảo sát Hộ khẩu)
IOS	Viện Xã hội học
MDRI	Viện Nghiên cứu Phát triển Mê Kông
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
UPS	Khảo sát Nghèo đô thị
VASS	Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
VHLSS	Khảo sát về Mức sống Hộ gia đình ở Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới

Lời cảm ơn

Bản báo cáo này đã được nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới phối hợp với Viện Xã hội học thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam hoàn thành cùng với sự tham gia đóng góp của nhiều chuyên gia khác. Báo cáo là một sản phẩm hợp tác hiệu quả với những đóng góp quý báu của các chuyên gia tư vấn trong nước và quốc tế.

Nhóm nghiên cứu đã tiếp nhận được nhiều thông tin bổ ích trong quá trình thảo luận với Ủy ban về Các vấn đề xã hội của Quốc hội vào giai đoạn đầu xây dựng báo cáo.

Báo cáo này cũng được xây dựng dựa trên những ý kiến đóng góp tại cuộc hội thảo tham vấn được tổ chức tại Hà Nội vào tháng 8 năm 2015 do Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong và Viện Xã hội học phối hợp thực hiện với Ngân hàng Thế giới.

Những người tham gia viết báo cáo: Gabriel Demombynes (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, nhóm toàn cầu về Nghèo và Công bằng) và Vũ Hoàng Linh (Chuyên gia Kinh tế, nhóm toàn cầu về Nghèo và Công bằng) dựa trên đóng góp của Jorge Martinez-Vazquez (Đại học Georgia State), Nguyễn Khắc Giang (Chuyên gia tư vấn), Nguyễn Tam Giang (Chuyên gia tư vấn), Đặng Nguyên Anh (Viện Xã hội học), Dewen Wang (Chuyên gia Kinh tế cao cấp về Bảo trợ Xã hội, nhóm toàn cầu về Bảo trợ xã hội và Lao động) và Phùng Đức Tùng (Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong). Bản báo cáo cũng sử dụng những đóng góp của Nguyễn Việt Cường, Nguyễn Thị Nhung, Nguyễn Mai Trang, Đàm Thị Trà My, Trần Anh Vũ, Phạm Hoàng Anh, và Lê Hải Châu từ Viện

Nghiên cứu Phát triển Mekong và Nguyễn Đức Vinh, Nguyễn Thị Minh Phương, Trần Nguyễn Minh Thu, Hồ Ngọc Châm, Nghiêm Thị Thủy và Nguyễn Như Trang thuộc Viện Xã hội học, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam. Bản báo cáo cũng nhận được sự hướng dẫn kỹ thuật của Philip O’Keefe (Chuyên gia Kinh tế Trưởng, nhóm toàn cầu về Bảo trợ xã hội và Lao động), Nguyễn Văn Minh (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, nhóm toàn cầu về Quản trị) và Kristen Himelein (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp, nhóm toàn cầu về Nghèo và Công bằng) và các ý kiến bình luận từ Michel Welmond (Trưởng chương trình), Kari Hurt (Cán bộ Chương trình Cao cấp, nhóm Y tế, Dinh dưỡng và Dân số), Đào Lan Hương (Cán bộ Chương trình, nhóm Y tế, Dinh dưỡng và Dân số), Reena Badiani-Magnusson (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp, nhóm toàn cầu về Nghèo và Công bằng) và Trần Thị Ngọc Hà (Chuyên gia Phân tích, nhóm toàn cầu về Nghèo và Công bằng).

Nguyễn Thúy Ngân và Vũ Thị Anh Linh (đều từ Ngân hàng Thế giới) đã hỗ trợ xuất sắc trong công tác hành chính cho dự án nghiên cứu. Trần Kim Chi (Cán bộ Truyền thông) hỗ trợ xuất sắc trong việc phổ biến và công bố báo cáo cuối cùng. Báo cáo được dịch ra tiếng Việt bởi Trương Quốc Hưng. Ảnh bìa do Lại Hồng Vy cung cấp.

Dự án nghiên cứu này được thực hiện dưới sự giám sát của Salman Zaidi (Trưởng nhóm khu vực, nhóm toàn cầu về Nghèo và Công bằng), Victoria Kwakwa (Giám đốc Quốc gia, Việt Nam) và Sandeep Mahajan (Trưởng chương trình).

Nội dung

Các từ viết tắt	II
Lời cảm ơn	III
Bảng	VI
Hộp	VII
Hình	VII
Tóm tắt	IX
Chương 1. Lịch sử, khuôn khổ pháp lý và dữ liệu	1
Lịch sử hộ khẩu	1
Những thay đổi gần đây và quy định hộ khẩu hiện nay	4
Những dữ liệu trước đây về hộ khẩu	7
Dữ liệu mới: cuộc Khảo sát Đăng ký Hộ khẩu (HRS) và Nghiên cứu Định tính về Hộ khẩu	9
Chương 2. Đặc điểm cơ bản của dân cư theo tình trạng cư trú	10
Việc làm và mức lương	18
Mức thu nhập và chi tiêu	23
Chương 3. Hộ khẩu và khả năng tiếp cận dịch vụ	25
Đăng ký nhập học	26
Tiếp cận y tế	30
Sự tham gia trong xã hội	33
Bảo trợ xã hội	34
Điện	37
Tiếp cận các dịch vụ chung và trải nghiệm đối với hệ thống hộ khẩu	38
Chương 4: Vấn đề hộ khẩu trên phương tiện truyền thông, trong thảo luận chính sách và nhận thức của công dân	42
Thông tin trên báo chí	42
Tranh luận trong giới quản lý Nhà nước	47
Quan điểm của công dân về hệ thống hộ khẩu	48
Chương 5: Các vấn đề tài chính liên quan đến Hộ khẩu	53
Vấn đề cơ bản	53
Cấu trúc của các mối quan hệ tài chính giữa các cấp ngân sách	54
Tác động tài chính của những thay đổi về dân số	56
Chương 6: Kết luận và định hướng chính sách	64
Ghi chú	70
Danh mục Tài liệu tham khảo	73
Phụ lục	81
Phụ lục 1: Chọn mẫu và Tính quyền số khảo sát trong Khảo sát về Đăng ký hộ khẩu năm 2015	81
Phụ lục 2: Bảng hỏi quy giáo dục	83
Phụ lục 3: Bảng hỏi quy y tế	84
Phụ lục 4: Bảng hỏi quy bảo trợ xã hội	85

Bảng

Bảng 1.	Các quy định liên quan đến đăng ký hộ khẩu giai đoạn 1957-2014	3
Bảng 2.	Ước tính tỉ lệ dân số không có đăng ký thường trú theo tỉnh	12
Bảng 3.	Năm chuyển đến nơi ở hiện tại của những người không có hộ khẩu thường trú	13
Bảng 4.	Thời gian cư trú tại nơi ở hiện nay trong vòng 12 tháng qua, theo hộ khẩu đăng ký	14
Bảng 5.	Đặc điểm nhân khẩu hộ gia đình	15
Bảng 6.	Học vấn của những người trưởng thành (từ 25 tuổi trở lên) theo tình trạng cư trú	16
Bảng 7.	Đặc điểm nhân khẩu học của cá nhân theo tình trạng cư trú và theo tỉnh	17
Bảng 8.	Tình hình việc làm theo tình trạng cư trú	19
Bảng 9.	Tương quan mức lương và các yếu tố khác, bao gồm tình trạng cư trú, 2009 và 2015	23
Bảng 10.	Mức thu nhập và chi tiêu hộ gia đình theo tình trạng cư trú của chủ hộ	24
Bảng 11.	Tỉ lệ đăng ký học tại trường công và trường tư theo tình trạng cư trú	28
Bảng 12.	Chi phí giáo dục trung bình hàng năm tại trường công theo địa vị cư trú và cấp học (đơn vị: triệu đồng)	29
Bảng 13.	Chi phí giáo dục hàng năm trung bình tại trường công-tư và theo cấp học (đơn vị: triệu đồng)	29
Bảng 14.	Tỉ lệ được bảo hiểm y tế theo nhóm tuổi và hình thức cư trú	31
Bảng 15.	Địa điểm cơ sở y tế được chỉ định	32
Bảng 16.	Tỉ lệ tham gia của các hộ gia đình vào các tổ chức và hoạt động xã hội	33
Bảng 17.	Tỉ lệ phần trăm số hộ nghèo theo tỉnh	35
Bảng 18.	Tỉ lệ phần trăm hộ gia đình tham gia các tổ chức và hoạt động xã hội	36
Bảng 19.	Cách tính phí điện chính thức	37
Bảng 20.	Trải nghiệm của công dân với hộ khẩu	40
Bảng 21.	Các khoản chi cho thay đổi địa vị cư trú	41
Bảng 22.	Thông tin báo chí về hệ thống hộ khẩu, 2007 - 2015	43
Bảng 23.	Thái độ đối với hộ khẩu: tỷ lệ người đồng ý với những nhận định	49
Bảng 24.	Giá trị trung bình của chỉ số hỗ trợ hệ thống hộ khẩu	50
Bảng 25.	Thái độ đối với hộ khẩu ở Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh: tỷ lệ phần trăm những người đồng ý với nhận định dưới đây	51
Bảng 26.	Mô phỏng các tác động tổng hợp của thay đổi dân số 1 người trên mỗi dòng ngân sách năm 2011 (Đơn vị tính: nghìn đồng)	61
Bảng 27.	Doanh thu, chuyển nhượng và chi tiêu bình quân đầu người của 8 tỉnh giàu nhất và đồng dân nhất, năm 2011 (đơn vị tính: nghìn VNĐ)	62

Hộp

Hộp 1.	Các hệ thống đăng ký cư trú và hộ khẩu trên thế giới	5
Hộp 2.	Tuyển dụng cho các công việc hành chính công tại thủ đô Hà Nội	20
Hộp 3.	Hạn chế về thẻ bảo hiểm y tế của người tạm trú	36
Hộp 4.	Các thủ tục yêu cầu phải xuất trình sổ hộ khẩu được niêm yết tại Văn phòng UBND cấp phường xã	39
Hộp 5.	Cải cách Hukou tại Trung Quốc	65

Hình

Hình 1.	Nhiều người dân nhập cư không có đăng ký thường trú ở các đô thị lớn, 2015: Tỉ lệ dân số không có đăng ký thường trú tại nơi đang sinh sống	11
Hình 2.	Phân bố mức lương (nghìn đồng/giờ) theo tình trạng cư trú	21
Hình 3.	Tỉ lệ đi học theo độ tuổi đối với học sinh thường trú và tạm trú	27
Hình 4.	Xu hướng truy cập công cụ tìm kiếm google ở Việt Nam về vấn đề hộ khẩu	46

Tóm tắt

Hệ thống đăng ký Hộ khẩu là một phần cấu thành của cuộc sống ở Việt Nam trong suốt hơn 50 năm qua. Hệ thống này đã được sử dụng như một công cụ quản lý xã hội, kế hoạch hóa kinh tế, và kiểm soát di cư vào thời điểm mà Nhà nước giữ một vai trò lớn hơn trong việc trực tiếp quản lý nền kinh tế và cuộc sống của người dân. Mặc dù hệ thống này đã bớt cứng nhắc theo thời gian, song có những quan ngại về việc hệ thống hộ khẩu đã hạn chế các quyền và tiếp cận với các dịch vụ công đối với những người không đăng ký thường trú ở nơi họ sinh sống. Do những hạn chế về dữ liệu, những thảo luận trước đây về hệ thống này đã dựa trên những thông tin không đầy đủ. Báo cáo này cố gắng khắc phục khoảng trống đó thông qua việc xem xét các dữ liệu mới và dựa trên các phân tích thực nghiệm. Bản báo cáo đã đề cập đến năm nội dung: 1) lịch sử của hệ thống đăng ký hộ khẩu, 2) quy mô và đặc điểm của dân cư theo tình trạng cư trú, 3) tiếp cận dịch vụ đối với những người không có đăng ký thường trú, 4) thảo luận về hệ thống này trên các phương tiện truyền thông cũng như giữa những nhà hoạch định chính sách, và 5) những tác động tài chính của việc gia tăng người nhập cư. Chương cuối cùng xem xét những định hướng khả thi về chính sách. Những kết quả chính thu được từ báo cáo như sau:

- Ít nhất 5,6 triệu người dân tại địa bàn khảo sát hiện không có hộ khẩu thường trú ở nơi họ cư trú (và chỉ đăng ký tạm trú), bao gồm 36% dân cư của thành phố Hồ Chí Minh và 18% dân cư ở Hà Nội.
- Những người không có hộ khẩu thường trú làm việc chủ yếu ở khu vực tư nhân, phần lớn trong lĩnh vực chế tạo, và chiếm tới ba phần tư tổng số lao động trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư ở nước ngoài ở các tỉnh thành khảo sát (thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Bình Dương và Đắk Nông).
- Xét về lợi ích vật chất và từ góc độ thị trường lao động, những người đăng ký tạm trú không gặp phải bất lợi, ngoại trừ việc họ khó có cơ hội làm việc cho khu vực công.
- Mặc dù tình hình ít nghiêm trọng hơn so với các nghiên cứu trước đây, song những người đăng ký tạm trú tiếp tục gặp khó khăn trong tiếp cận các dịch vụ, đặc biệt về học hành, bảo hiểm y tế cho trẻ em và trong các thủ tục dân sự như đăng ký xe máy, chứng nhận giấy tờ,...
- 70% người dân ở các khu vực khảo sát tin rằng hệ thống hộ khẩu đã hạn chế quyền của những người dân không có hộ khẩu và cần giảm bớt những hạn chế này.
- Một số nhà hoạch định chính sách lo ngại rằng nói lỏng hệ thống hộ khẩu sẽ dẫn đến tăng quy mô nhập cư vào các trung tâm đô thị, gây căng thẳng cho các dịch vụ công và ngân sách của các thành phố tiếp nhận. Tuy nhiên, xem xét nghiên cứu các tác động về doanh thu và những khoản chuyển nguồn, tác động ngân sách ròng dường như là tích cực hoặc chỉ có tác động tiêu cực ở mức tối thiểu.

Nhìn lại nguồn gốc lịch sử của hộ khẩu và cũng tương tự mô hình *hukou* của Trung Quốc, hệ thống hộ khẩu ở Việt Nam được thiết lập từ năm 1964 như là một công cụ để đảm bảo an ninh trật tự và quản lý Nhà nước về kinh tế. Những quy định luật pháp năm 1964 đã đặt ra những tiêu chí căn bản của hệ thống: đó là mỗi công dân đều phải đăng ký thường trú tại một và chỉ một hộ gia đình tại địa điểm thường trú, và việc di chuyển chỉ có thể được thực hiện với sự cho phép của cơ quan có thẩm quyền. Kiểm soát tốc độ di cư tới các thành phố là một phần chức năng ban đầu của hệ thống, và việc gắn hộ khẩu với phân phối tiêu dùng, tiếp cận dịch vụ công và việc làm đã biến cuốn sổ hộ khẩu trở thành một công cụ hữu hiệu để kiểm soát di cư và cư trú. Về nguyên tắc, việc chuyển khẩu của người dân từ nơi này sang nơi khác có thể thực hiện được nhưng trên thực tế thì rất khó khăn. Trước công cuộc Đổi Mới - quá trình chuyển đổi theo hướng kinh tế thị trường vào cuối thập niên 80 - có rất ít người di chuyển nơi cư trú mà không có sự cho phép của các cơ quan có thẩm quyền, và người dân phải rất vất vả để có thể sống khi không có hộ khẩu thường trú ở địa phương.

Ảnh hưởng của hệ thống này đã giảm đi đáng kể từ khi tiến hành công cuộc Đổi Mới cũng như một loạt các cải cách đã được thực hiện từ năm 2006. Thay đổi quan trọng nhất là không còn cần phải có sự cho phép của chính quyền nơi chuyển đi để đăng ký tại nơi ở mới. Hơn nữa, việc đăng ký tạm trú tại nơi ở mới không còn mấy khó khăn. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, định hướng thay đổi chính sách liên quan đến hộ khẩu có sự khác biệt. Luật mới ban hành năm 2013 xác định rõ thẩm quyền của chính quyền địa phương

trong việc ban hành các quy định về đăng ký hộ khẩu. Một số thành phố lớn đã thắt chặt các yêu cầu nhập khẩu và đăng ký thường trú. Hơn nữa, Luật Thủ đô năm 2012 cũng nâng tiêu chuẩn để được phép thường trú tại Hà Nội, đáng chú ý nhất là yêu cầu phải ở tại thành phố ít nhất ba năm liên tục. Ở Đà Nẵng, chính quyền địa phương cũng ban hành một số quy định hạn chế đối với những người xin đăng ký hộ khẩu thường trú ở thành phố này.

Thực tiễn quản lý hành chính thường khác với những gì được quy định trong pháp luật. Ví dụ, Luật cư trú năm 2006 đã gộp bốn loại đăng ký khác nhau (KT1, KT2, KT3, và K4) thành hai loại—thường trú và tạm trú—nhưng sự khác biệt giữa KT3 (tạm trú dài hạn) và KT4 (tạm trú ngắn hạn) vẫn tồn tại trên thực tiễn.

Việc tìm hiểu về hệ thống thường gặp trở ngại vì thực tế là những người không có hộ khẩu thường trú không có mặt trong phần lớn các bộ số liệu điều tra về kinh tế - xã hội thông thường. Do đó, trong quá trình xây dựng báo cáo này, chúng tôi đã thực hiện một cuộc khảo sát hộ gia đình và nghiên cứu định tính ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Bình Dương và Đắk Nông với mục đích bao gồm tất cả các hộ gia đình trong mẫu khảo sát, không phân biệt tình trạng cư trú và đăng ký hộ khẩu.

Ước tính từ cuộc Khảo sát Hộ khẩu (HRS) năm 2015 cho thấy có ít nhất 5,6 triệu người không có hộ khẩu thường trú ở nơi đang sống, lớn hơn nhiều so với các cuộc điều tra trước đây. Con số này chỉ là mức giới hạn thấp về tổng số người không có hộ khẩu thường trú trên cả nước vì khảo sát chỉ được thực hiện tại một tỉnh có nhiều người nhập cư giáp với thành phố Hồ Chí Minh (Bình Dương), và không bao gồm các tỉnh lân cận khác

như Đồng Nai và Bà Rịa- Vũng Tàu là những nơi cũng có một số lượng lớn người cư trú không có hộ khẩu. Trong cuộc khảo sát trên, những người không có hộ khẩu thường trú đều cho biết họ có đăng ký tạm trú. Phần lớn đăng ký tạm trú dài hạn và có nhiều người dân dù đã có mặt tại thành phố nhiều năm nhưng vẫn không có hộ khẩu thường trú. 40% những người không có hộ khẩu thường trú chuyển tới tỉnh hiện đang sống trước năm 2010.

Những hộ gia đình đăng ký tạm trú có ít con hơn và có số người trong độ tuổi lao động nhiều hơn so với các hộ thường trú. Chỉ có 13% số hộ đăng ký tạm trú có trẻ em, so với 22% số hộ có hộ khẩu thường trú. Không có sự khác biệt đáng kể về giới hay dân tộc theo tình trạng đăng ký hộ khẩu.

Những người đăng ký tạm trú có trải nghiệm việc làm rất khác với người có hộ khẩu thường trú. Cụ thể, 70% những người đăng ký tạm trú làm việc trong khu vực ngoài nhà nước (gấp đôi tỷ lệ những người có hộ khẩu thường trú), và 30% làm việc cho các doanh nghiệp nước ngoài. Ở năm tính được điều tra, ba phần tư số người lao động làm thuê cho các công ty nước ngoài đều đăng ký tạm trú. Lợi thế về lương gắn với hộ khẩu thường trú vào năm 2009 đã không còn nữa vào thời điểm năm 2015, và mức lương trung bình, các khoản chi tiêu và thu nhập của người đăng ký tạm trú giờ đây ngang bằng hoặc cao hơn một chút so với những người có hộ khẩu thường trú. Tuy nhiên, những người đăng ký tạm trú vẫn gặp phải nhiều rào cản về việc làm trong khu vực công.

Những hộ gia đình đăng ký tạm trú gửi về quê một lượng tiền khá lớn. Những hộ gia đình có hộ khẩu thường trú có số tiền gửi về quê không đáng kể. Đối với những hộ gia đình đăng ký tạm

trú, số tiền gửi về quê trung bình là 236 ngàn đồng một người một tháng—tương đương khoảng 8% thu nhập của hộ gia đình—và trong số này thì những hộ gia đình tạm trú ngắn hạn có số tiền gửi về quê cao nhất. Hơn một nửa (51%) số hộ gia đình đăng ký tạm trú cho biết là họ có gửi tiền về quê.

Mặc dù khó khăn tiếp cận các dịch vụ ít nghiêm trọng hơn so với các báo cáo nghiên cứu trước đây, song những người đăng ký tạm trú vẫn đối mặt với những hạn chế trong tiếp cận một số dịch vụ công. Trẻ em đăng ký tạm trú ít có khả năng được nhận vào học ở các trường tiểu học và trung học cơ sở của thành phố, thậm chí sau khi đã loại trừ ảnh hưởng của đặc điểm của cá nhân và hộ gia đình. Ở các cấp thấp hơn, tỷ lệ nhập học chung là như nhau, nhưng những trẻ tạm trú dễ phải đi học tại các trường tư với chi phí cao hơn. Các cuộc phỏng vấn được thực hiện trong cuộc Nghiên cứu Định tính về Hộ khẩu (HRS) năm 2015 chỉ ra rằng hiện trạng này xảy ra do trên thực tế, nhiều trường vẫn ưu tiên cho trẻ có hộ khẩu thường trú được nhập học.

Mặc dù có chính sách trên toàn quốc về việc khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ dưới 6 tuổi nhưng 1/4 số trẻ tạm trú vẫn không có thể bảo hiểm y tế. Các bằng chứng định tính đã chỉ ra lý do một phần nguyên nhân là do tình trạng hộ khẩu của các em. Một số người tạm trú cũng gặp trở ngại trong việc đăng ký khám chữa bệnh ở địa phương nơi họ cư trú. Điều này có nghĩa là họ sẽ phải chi trả nhiều hơn cho việc chăm sóc sức khỏe.

Bên cạnh đó, các bằng chứng định tính cho thấy chưa có sự nhất quán trong các chính sách cho phép người đăng ký tạm trú nhận được trợ giúp xã hội. Người tạm trú ít có khả năng

xuất hiện ở “danh sách hộ nghèo” so với người thường trú nhưng nhìn chung, tỷ lệ rơi vào danh sách hộ nghèo và nhận được trợ giúp xã hội là thấp ở những nơi có người tạm trú và điều này không phụ thuộc vào tình trạng hộ khẩu. Những người đăng ký tạm trú cũng gặp phải khó khăn trong việc thực hiện các thủ tục hành chính cơ bản, ví dụ như trong đăng ký sở hữu xe máy, chứng nhận giấy tờ dân sự...

Tác động của hệ thống hộ khẩu có chiều cạnh giới. Các cuộc phỏng vấn định tính chỉ ra rằng phụ nữ là những người chịu trách nhiệm chính cho việc giải quyết các khó khăn về tiếp cận giáo dục và y tế cho con em của mình. Thứ hai, khoảng cách về nhập học ở bậc trung học cơ sở giữa trẻ tạm trú và trẻ thường trú cao hơn nhiều đối với trẻ em gái. Lý do khác biệt về giới này không rõ ràng nhưng có thể phản ánh thực tế các cha mẹ trong hộ tạm trú thường cố gắng vượt qua các rào cản về hộ khẩu cho các trẻ em trai. Trong tổng thể dân số được khảo sát, phụ nữ chiếm một nửa số người đăng ký tạm trú. Thu nhập trung bình từ tiền lương của phụ nữ trong khảo sát này thấp hơn nam giới khoảng 12% nhưng những người tạm trú cũng không ở vị thế quá bất lợi.

Điều đáng ngạc nhiên là có một số lượng lớn các trường hợp đăng ký tạm trú ở Bình Dương là đồng bào dân tộc, điều này cho thấy hiện tượng di cư của người dân tộc thiểu số có thể đã gia tăng trong những năm gần đây. Đồng bào người dân tộc chiếm 14% dân số Việt Nam và có truyền thống ít di chuyển theo địa lý, và đây cũng là một nguyên nhân khiến tỷ lệ nghèo của họ tương đối cao. Chỉ có 1% dân số có hộ khẩu thường trú ở các thành phố được khảo sát (Hà Nội, Đà Nẵng, Bình Dương và thành phố Hồ Chí Minh) là người dân tộc thiểu số. Thế

nhưng người dân tộc thiểu số lại chiếm tỷ lệ lớn hơn nhiều trong số những người tạm trú, đặc biệt ở Bình Dương, họ đạt tỷ lệ 7,6% tổng số người tạm trú dài hạn và 11,3% tổng số người tạm trú ngắn hạn. Nếu xu hướng này tiếp tục được duy trì thì di cư có thể trở thành một nhân tố ngày càng có vai trò trong sự nghiệp giảm nghèo của các dân tộc thiểu số.

Có hai loại hình rào cản đối với việc có được hộ khẩu thường trú. Loại thứ nhất bao gồm các yêu cầu chính thức, như thời gian cư trú tạm thời ở thành phố (hai năm ở phần lớn các khu vực và ba năm ở Hà Nội) cũng như quy định rằng những người đăng ký phải ở trong các nhà có diện tích tối thiểu theo đầu người. Rào cản thứ hai là các yêu cầu về giấy tờ mà nhiều người khó đáp ứng. Mức độ lốt tay liên quan đến hộ khẩu không rõ ràng: trong các phỏng vấn định tính, nhiều người cho biết họ phải chi trả những khoản tiền lớn để thay đổi tình trạng hộ khẩu trong khi đó kết quả từ khảo sát định lượng hộ gia đình lại cho thấy các khoản chi trả này chỉ xảy ra ở một số ít người được khảo sát. Một nửa số người đăng ký tạm trú cho biết họ có ý định ở lại tỉnh/thành phố và hầu như là tất cả nhóm đều bày tỏ mong muốn sẽ có được hộ khẩu thường trú. Có khá nhiều người hiện vẫn ở trong tình trạng đăng ký tạm trú nhiều năm dù họ mong muốn chuyển sang hộ khẩu thường trú. Điều này cho thấy các rào cản để thay đổi tình trạng này vẫn còn rất phổ biến.

Phân tích thông tin trên báo chí, các phát biểu của giới quản lý Nhà nước, và quan điểm của người dân thể hiện ở nghiên cứu định tính về hộ khẩu và khảo sát hộ khẩu cho thấy các ý kiến khác nhau về hệ thống đăng ký cư trú. Từ năm 2006, các phương tiện truyền thông đại chúng đã mô tả những thảo luận gay gắt về vấn đề hộ khẩu, phản ánh

mức độ quan tâm rất cao của người dân. Các câu chuyện trên báo chí thể hiện những quan điểm đa chiều, bao gồm cả những phê phán mạnh mẽ đối với hệ thống này. Những bài viết gần đây trên báo chí cũng như trên các trang mạng xã hội đã nhấn mạnh những khó khăn của người dân liên quan tới hộ khẩu. Các quan chức chính quyền cũng tham gia những cuộc thảo luận sôi nổi về hệ thống này.

Người dân có quan điểm không thống nhất về hệ thống đăng ký hộ khẩu hiện nay. Một số người dân bày tỏ sự ủng hộ đối với nhiều thành tố của hệ thống này, họ cho rằng việc duy trì hệ thống này giúp đảm bảo an ninh trật tự và hạn chế di cư. Đồng thời, đa số người dân lại cho rằng hệ thống này làm hạn chế quyền của những người không có hộ khẩu thường trú, tạo cơ hội cho tiêu cực tham nhũng. Do đó, hệ thống này cần thay đổi để giảm bớt khó khăn đối với người dân. Sự ủng hộ một cách có điều kiện với hộ khẩu xuất phát từ việc hệ thống này đã ăn sâu bám rễ trong cuộc sống hàng ngày ở Việt Nam. Phần lớn người dân nhìn nhận hệ thống hộ khẩu như một phần chức năng của chính quyền.

Một trong những động cơ chính để duy trì hệ thống hộ khẩu chặt chẽ theo ý kiến của cả người dân và nhà hoạch định chính sách là nhằm giảm tình trạng nhập cư vào các thành phố. Các nhà quản lý địa phương đặc biệt lo ngại về các gánh nặng mà những người nhập cư mới sẽ đặt lên các dịch vụ công. Về mặt ngân sách, có những quan ngại đối với ngân sách địa phương, đặc biệt đối với vấn đề y tế và giáo dục với sự gia tăng người nhập cư. Một bản tính toán đầy đủ về tác động của di cư đến ngân sách cần phải tính đến các tác động không chỉ là chi tiêu mà còn là các khoản thu và khoản

chuyển nguồn giữa các cấp. Những tác động này có thể được ước lượng trong nghiên cứu này thông qua việc xem xét ba dòng ngân sách này khác nhau ở các tỉnh có dân số khác nhau trên cơ sở tính đến đặc điểm của từng tỉnh.

Phân tích thống kê trong nghiên cứu này cho thấy việc gia tăng thêm người cư trú sẽ gắn với các khoản chi tiêu, thu nhập và các khoản chuyển nguồn lớn hơn. Một người tăng thêm vào dân số của một tỉnh hoặc thành phố sẽ gắn với một sự gia tăng khoảng 388 ngàn tới 456 ngàn đồng một năm trong chi phí y tế và giáo dục của tỉnh đó. Tác động ngân sách ròng của một người nhập cư thêm là không rõ ràng nhưng được xác định là mang tính tích cực nhiều hơn so với việc chỉ tập trung vào các chi phí phát sinh từ việc nhập cư. Mức độ tác động này được lượng hóa dao động trong khoảng từ âm 697 ngàn đồng tới 3.346 ngàn đồng một năm.

Có nhiều lý do để xem xét việc cải cách hệ thống hộ khẩu. Thứ nhất, các rào cản mà những người tạm trú gặp phải trong việc tiếp cận các dịch vụ và việc làm công là không công bằng. Những rào cản đó còn có tác động đối với trẻ em, chẳng hạn liên quan đến bảo hiểm y tế và giáo dục. Đây là điều đặc biệt đáng quan ngại vì chúng hạn chế khả năng di động xã hội liên thế hệ. Thứ hai, hệ thống này đang gây ra các chi phí thông qua việc gia tăng các chi phí di cư vào thành phố, hệ thống hộ khẩu làm giảm di cư, như là phanh hãm đối với biến đổi xã hội và tăng trưởng kinh tế. Trong khi vẫn chưa có những dự đoán đáng tin cậy về mức độ tác động của hộ khẩu tới nền kinh tế, thì so với những động lực lớn hơn đang thúc đẩy nền kinh tế Việt Nam, tác động tổng thể của hệ thống hộ khẩu là rất nhỏ. Mặc dầu vậy, để tối ưu hóa các tiềm năng phát triển của đất nước cần phải khuyến

khích quá trình đô thị hóa thay vì duy trì các rào cản nhằm hạn chế những người nhập cư mới. Những chi phí kinh tế khác cũng có thể gắn với những thách thức mà những người tạm trú có thể phải đối mặt trong việc chính thức hóa hoạt động kinh doanh cũng như các chi phí về thời gian và đi lại của họ khi phải quay về quê để hoàn tất các thủ tục liên quan đến hộ khẩu. Một chi phí tiềm tàng khác có thể đến từ thực tế là những hộ gia đình tạm trú có thể phải để con em mình ở lại với họ hàng ở quê do việc tiếp cận giáo dục khó khăn ở các thành phố lớn. Hiện tượng “những đứa trẻ ở lại” có thể có những tác động tiêu cực đối với trẻ em và thế hệ mai sau.

Có hai lựa chọn tương tác thích hợp để cải cách hệ thống hộ khẩu. Thứ nhất là giảm các trở ngại để có được hộ khẩu thường trú. Việc này có thể đạt được thông qua việc rút ngắn (hoặc loại bỏ) khoảng thời gian cần thiết cho người dân đăng ký thường trú cũng như hạn chế các yêu cầu đặt ra đối với người đăng ký hộ khẩu thường trú. Thứ hai là giảm các khác biệt trong việc tiếp cận dịch vụ công giữa những người thường trú và tạm trú.

Điều này có thể phần nào đạt được thông qua một số biện pháp liên quan tới dịch vụ cụ thể cùng với việc minh bạch hóa và tăng cường cải cách hành chính. Đăng ký nơi khám chữa bệnh có thể hoàn toàn tách rời khỏi nơi đăng ký hộ khẩu, và qua đó, những người đăng ký tạm trú có thể lựa chọn các cơ sở y tế khám chữa bệnh bảo hiểm ở nơi họ cư trú. Việc cung cấp bảo hiểm y tế miễn phí cho trẻ em dưới sáu tuổi không phụ thuộc vào tình trạng hộ khẩu có thể được thực hiện tốt hơn. Xem xét loại bỏ yêu cầu phải có hộ khẩu thường trú đối với xin việc làm ở một số khu vực công và cho phép thực hiện các thủ tục quản lý Nhà nước, ví dụ như đăng ký xe máy, cho người tạm trú. Chính phủ cũng đang thực hiện những bước đi đầu tiên để xây dựng cơ sở dữ liệu dân cư toàn quốc cùng thể căn cước công dân mà tác động cuối cùng có thể giúp tháo bỏ hệ thống hộ khẩu. Trong khi công việc này tự thân không phải là cải cách hộ khẩu thì việc thực hiện nó, song song với hai lộ trình cải cách nêu ở trên, sẽ giúp giảm tải các gánh nặng về hành chính của hệ thống hộ khẩu đối với cả chính quyền và người dân.

Lịch sử, khuôn khổ pháp lý và dữ liệu

CHƯƠNG

1

Hệ thống hộ khẩu được ra đời vào năm 1964 như một công cụ kiểm soát trật tự xã hội và quản lý Nhà nước về kinh tế. Việc kiểm soát mức độ di cư vào các thành phố là một phần động cơ ban đầu của hệ thống, và việc gắn chặt hộ khẩu với hệ thống phân phối, các dịch vụ công và việc làm đã khiến hộ khẩu trở thành một công cụ hiệu quả để kiểm soát cư trú. Quyển lực của hệ thống đã suy giảm kể từ khi tiến hành công cuộc Đổi Mới và một loạt các cải cách chính sách khác kể từ năm 2006. Trong những năm gần đây, mặc dầu vậy, những thay đổi chính sách có liên quan đến hộ khẩu đã biến đổi và dịch chuyển theo chiều hướng hạn chế nhiều hơn ở một số trường hợp, đặc biệt ở Hà Nội. Việc hiểu thấu đáo về hệ thống này là khó khăn vì thực tế những người không có hộ khẩu thường trú lại không xuất hiện trong phần lớn các nguồn dữ liệu kinh tế xã hội thông thường. Một cuộc khảo sát mới đây về hộ gia đình và nghiên cứu định tính được thực hiện cho báo cáo này đã được triển khai ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Bình Dương và Đắk Nông đã bao gồm các hộ gia đình không phụ thuộc vào tình trạng hộ khẩu.

Lịch sử hộ khẩu

1. **Hiến pháp Việt Nam năm 1960 đã tuyên bố “Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có quyền tự do cư trú và đi lại”.** Các Hiến pháp sửa đổi sau này vào các năm 1980, 1992, và 2013 cũng có những quy định đảm bảo tương tự. Đồng thời, kể từ những năm đầu tiên được độc lập, chính quyền đã quy định về nơi cư trú và hạn chế di chuyển thông qua hệ thống hộ khẩu. Hệ thống này được xây dựng từ hệ thống đăng ký nơi cư trú trong quá khứ. Từ trước thời kỳ thuộc địa ở Việt Nam, nam giới đã phải đăng ký nơi cư trú để chính quyền có thể thu thuế ở địa phương và những người

không đăng ký gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận đất của cộng đồng cũng như các dịch vụ khác. Những người di cư tới một cộng đồng mới được xem là những đối tượng “ngụ cư” và không đủ điều kiện để được đăng ký cư trú. Sau này, chế độ thực dân Pháp đã áp đặt một hệ thống thẻ thuế thân và các giấy tờ cư trú do làng xã cấp, cùng với đó là các hạn chế về đi lại và di trú. Tuy nhiên, có thể nói hình mẫu gốc của chế độ hộ khẩu ở Việt Nam lại là hệ thống hộ khẩu (*hukou*) của Trung Quốc.¹

2. **Giống như ở Trung Quốc, hệ thống ở Việt Nam được sử dụng để quản lý kinh tế cũng như an ninh trật tự xã hội.** Chính quyền lo ngại về

việc đô thị hóa quá nhanh có thể dẫn đến nạn thất nghiệp và phá vỡ các kế hoạch của Nhà nước. Sau khi tiếp quản miền Bắc vào năm 1954, Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa mới hình thành cũng lo ngại về sự chống đối với chính quyền, và việc hạn chế hiện tượng di trú thông qua hệ thống đăng ký cư trú được xem như một công cụ quan trọng. Những nghị định đầu tiên của Chính phủ nhằm thiết lập hệ thống này đã phản ánh hai mục đích chính của hệ thống hộ khẩu.

3. Sự hiện diện đầu tiên của hệ thống hộ khẩu trong một văn bản pháp lý của quốc gia bắt đầu vào năm 1957 với Thông tư 495TTg, nhằm hạn chế sự di chuyển của người dân từ các vùng nông thôn tới các thành phố Hà Nội và Hải Phòng. Nghị định nêu rõ:

Trong hoàn cảnh kinh tế nước ta hiện nay, việc nông dân bỏ nông thôn ra thành phố đã gây ra nhiều bất lợi, làm cho thành phố tăng thêm số người không có việc làm, trong khi ở nông thôn, lực lượng sản xuất nông nghiệp bị giảm bớt, ảnh hưởng đến việc thực hiện kế hoạch của Nhà nước.

Thông tư này đã quy định một số biện pháp nhằm hạn chế di trú ra các thành phố, bao gồm các biện pháp sau đây:

Ngoài việc tuyên truyền giáo dục, các ngành, các Ủy ban hành chính thành phố cần phải nghiên cứu những biện pháp thích hợp về hành chính, về kinh tế để hạn chế nông dân ra thành

phố ở như: quản lý chặt chẽ công tác hộ khẩu, giải quyết dần dần hàng via hè v.v....

4. Hệ thống hộ khẩu được áp dụng chính thức từ năm 1964 theo Nghị định 104-CP trong đó đưa ra những tiêu chí cơ bản của hệ thống. Nghị định này được ban hành theo đề nghị của Bộ Công an, cơ quan chịu trách nhiệm thi hành, phản ánh tầm quan trọng của hệ thống này như một biện pháp đảm bảo an ninh của một quốc gia trong tình trạng chiến tranh. Nghị định này đã miêu tả các mục đích của hệ thống như sau:

... Để tăng cường việc giữ gìn trật tự trị an toàn xã hội, phục vụ lợi ích của nhân dân, để giúp vào việc thống kê dân số các vùng trong nước nhằm phục vụ việc xây dựng và thực hiện các chính sách, kế hoạch của Nhà nước.

5. Nghị định 104-CP đã thiết lập các tham số chính của hệ thống: Mỗi người dân được đăng ký là nhân khẩu thường trú tại một và chỉ một hộ gia đình và việc di chuyển chỉ được phép khi có sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền. Chế định pháp quy này được sửa đổi theo thời gian (xem bảng 1) và đã được thay thế bằng Luật Cư trú 2006. Chế định hộ khẩu hiện nay được quy định trong luật năm 2006 và được sửa đổi vào các năm 2013 và 2014, bên cạnh đó là một luật ban hành năm 2012 (Luật Thủ đô) với các điều khoản dành riêng cho Hà Nội.

BẢNG 1 Các quy định liên quan đến đăng ký hộ khẩu giai đoạn 1957-2014

Số văn bản	Ngày	Chủ đề	Các nội dung chính
Thông tư 495-TTg	10/23/1957	Hạn chế người di cư vào các thành phố (Hà Nội và Hải Phòng)	Quy định đăng ký hộ khẩu chặt chẽ như là biện pháp để hạn chế nhập cư vào thành phố
Nghị định 104/CP	06/27/1964	Đăng ký và quản lý hộ khẩu – Văn bản pháp lý đầu tiên thiết lập hệ thống hộ khẩu	Bộ Công an chịu trách nhiệm hệ thống đăng ký hộ khẩu. Tất cả công dân Việt Nam được cấp sổ hộ khẩu. Chính quyền địa phương phải được báo cáo về các thay đổi liên quan đến nhân khẩu của hộ gia đình (sinh, tử, kết hôn). Cần phải có giấy chứng nhận để di chuyển hộ gia đình
Nghị định 4-HDBT	01/07/1988	Đăng ký và quản lý hộ khẩu	Hoàn thiện hệ thống quản lý
Nghị định 51-CP	05/10/1997	Đăng ký và quản lý hộ khẩu	Hoàn thiện hệ thống quản lý
Thông tư 6-TT/BNV(C13)	6/20/1997	Đăng ký và quản lý hộ khẩu	Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm về đăng ký và quản lý hệ thống hộ khẩu. Thông tư quy định về các trường hợp công dân có thể thay đổi tình trạng hộ khẩu. Các điều kiện mới về đăng ký hộ khẩu, bao gồm loại nhà ở được quy định. Hoàn thiện thêm hệ thống.
Luật 81/2006/QH11	11/29/2006	Luật Cư trú	Sửa đổi nhiều quy định về hệ thống. Bộ Công an chịu trách nhiệm về hệ thống đăng ký hộ khẩu. Gộp bốn loại hộ khẩu thành hai loại: tạm trú và thường trú.
Luật 25/2012/QH13	2012	Luật Thủ đô	Những yêu cầu mới về đăng ký hộ khẩu thường trú ở Hà Nội được quy định bao gồm thời gian tối thiểu 3 năm sống ở thành phố.
Luật 36/2013/QH13	06/20/2013	Sửa đổi, bổ sung Luật Cư trú	Những sửa đổi nhỏ
Nghị định 31/2014/ND-CP	04/18/2014	Quy định về việc thực hiện Luật Cư trú	Việc sử dụng hộ khẩu để hạn chế quyền công dân bị cấm. Để đăng ký hộ khẩu thường trú, một người phải có thời gian sống tạm trú trong một năm (khi đăng ký mới ở các huyện), và hai năm (khi đăng ký mới vào các quận nội thành). Quy định về việc đăng ký hộ khẩu tại Hà Nội tuân theo Luật Thủ đô. Các thành phố trực thuộc trung ương đưa ra các quy định chặt chẽ hơn về việc đăng ký hộ khẩu, được Luật Cư trú 2013 cho phép. Công cụ được sử dụng phổ biến nhất là diện tích tối thiểu của nhà đi thuê.

6. Ở Việt Nam trước thời kỳ đổi mới, hệ thống hộ khẩu gắn chặt với việc phân phối lương thực, đất đai, nhà cửa, giáo dục, y tế và việc làm. Trong điều kiện quản lý chặt chẽ của Nhà nước, không có hộ khẩu đồng nghĩa với việc sống mà không có các quyền và các dịch vụ mà Nhà nước cung cấp cho công dân.

Hầu như tất cả các quyền dân sự của một cá nhân chỉ có thể được đảm bảo với sự có mặt của hộ khẩu. Các lợi ích và quyền khác bao gồm việc phân phối thực phẩm, và hầu như tất cả các nhu yếu phẩm khác, từ dầu ăn cho tới các quyền được đăng ký danh sách chờ mua một cái xe đạp hoặc phân nhà của Nhà nước, thậm chí cả kỳ nghỉ hè, tất cả đều phụ thuộc và quyết định bởi vị trí của người đó dưới sự quản lý của người sử dụng lao động trong khu vực Nhà nước (ở nông thôn, người dân cũng sống trong tình cảnh tương tự như vậy khi công việc và lợi ích của họ gắn với các hợp tác xã nông nghiệp, thủy sản hoặc thủ công nghiệp).²

7. Chuyển hộ khẩu từ một nơi này đến một nơi khác có thể thực hiện được về nguyên tắc nhưng rất khó khăn trong thực tế. Những người di trú được yêu cầu phải thực hiện các quy trình giấy tờ phức tạp bao gồm việc xin giấy phép di chuyển từ các cấp thẩm quyền ở nơi đi của họ. Những giấy tờ như vậy có thể xin được cùng với bằng chứng việc làm hoặc đăng ký nhập học đại học ở nơi đến, nhưng đều khó để có được. Trước Đổi Mới, có rất ít người di chuyển mà không có sự đồng ý của cấp có thẩm quyền, và những người đi mà không có sự đồng ý thì phải rất vất vả để tồn tại mà không có hộ khẩu tại địa phương nơi cư trú.

8. Sau khi bắt đầu Đổi Mới cùng với việc chấm dứt tình trạng chiếm hữu đất đai hợp tác xã và loại bỏ chế độ phân phối, hộ khẩu trở nên không còn quá thiết yếu. Một người quan sát đã ghi lại:

Việc bãi bỏ hệ thống bao cấp của Nhà nước vào cuối những năm 1980 đã khiến cho việc di lại của người dân trở nên dễ dàng, bởi vì mặc dù hộ khẩu vẫn còn là bắt buộc nhưng việc không đăng ký cư trú không còn là vấn đề ảnh hưởng đến sinh kế người dân một cách đáng kể.³

Sau Đổi Mới, việc tồn tại mà không có đăng ký hộ khẩu trở nên dễ dàng hơn nhưng vẫn còn nhiều khó khăn. Các tác động của việc không có hộ khẩu thường trú sẽ được phân tích ở các chương sau của báo cáo nghiên cứu này.

Những thay đổi gần đây và quy định hộ khẩu hiện nay

9. Thập kỷ vừa qua là một khoảng thời gian biến đổi tích cực trong khung pháp lý về hộ khẩu. Điều này có thể nhận thấy được trong thực tế 1220 văn bản pháp luật đề cập đến hộ khẩu đã được ban hành kể từ năm 2006, so với 770 trong toàn bộ thời kỳ trước đó.⁴

10. Luật Cư trú năm 2006 tạo ra những thay đổi lớn về chính sách hộ khẩu. Trước năm 2006, có bốn loại đăng ký hộ khẩu khác nhau: KT1 dành cho những người thường trú, KT2 dành cho những người vẫn ở trong tỉnh đăng ký nhưng ở quận khác, KT3 dành cho những người tạm trú dài hạn, và KT4 dành cho những người cư trú tạm thời. Hai loại đầu tiên (KT1 và KT2) đều được hưởng tất cả các quyền của người cư trú, bao gồm quyền được mua quyền

sử dụng đất và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội khác ở nơi cư trú. Những người thuộc diện KT3 có thể mua quyền sử dụng đất nhưng đối mặt với các hạn chế trong việc tiếp cận một số dịch vụ xã hội, chẳng hạn như trường học. Những người thuộc diện KT4 không có quyền mua đất đai và cũng gặp phải những hạn chế trong tiếp cận các dịch vụ xã hội.⁵

11. Luật Cư trú mới tạo ra những thay đổi quan trọng. Luật gộp bốn loại hộ khẩu thành hai loại: tạm trú và thường trú. Luật này cũng giảm đáng kể các điều kiện để xin hộ khẩu thường trú, đặc biệt ở các thành phố trực thuộc trung ương. Để có được hộ khẩu ở các thành phố lớn, trước đây người dân buộc phải ở đó liên tục ba năm, nay luật mới chỉ yêu cầu ở tại đó liên tục trong một năm. Các thay đổi khác trong luật năm 2006 bao gồm việc đơn giản hóa thủ tục chuyển đổi tình trạng hộ khẩu. Đáng kể là việc xin giấy xác nhận tạm vắng từ nơi đi đã được bãi bỏ. Các yêu cầu về xuất trình giấy tờ chứng thực việc làm hoặc giấy nhập học ở nơi đến cũng được bãi bỏ.

12. Bộ Công an, cơ quan tiếp tục quản lý hệ thống hộ khẩu cho biết có sự gia tăng mạnh mẽ các trường hợp

thay đổi về hộ khẩu từ khi luật mới được ban hành. Tuy nhiên, Bộ Công an cũng phê phán luật quá lỏng lẻo, và có những ý kiến phát biểu tại Quốc hội lo ngại về tình trạng đô thị hóa quá nhanh như là hậu quả của Luật này đã gây sức ép về cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội của các thành phố. Những quan ngại này đã dẫn đến việc sửa đổi Luật vào năm 2013.⁶ Những sửa đổi thắt chặt các yêu cầu đối với hộ khẩu thường trú, đáng kể nhất là yêu cầu phải sống liên tiếp hai năm ở thành phố trực thuộc trung ương thay vì chỉ một năm. Luật sửa đổi năm 2013 cũng ghi nhận thẩm quyền của chính quyền địa phương, đặc biệt các thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ và Hải Phòng trong việc thiết lập các chính sách cư trú của riêng mình.

13. Luật Thủ đô năm 2012 đã thắt chặt đáng kể các yêu cầu để nhập hộ khẩu thường trú ở Hà Nội. Luật quy định yêu cầu phải sống liên tiếp ở thành phố ba năm so với hướng dẫn của cả nước là hai năm. Luật cũng cho phép Ủy ban Nhân dân Thành phố được quy định các yêu cầu tối thiểu đối với nhà ở cần thiết cho những người muốn xin nhập hộ khẩu.

HỘP 1 Các hệ thống đăng ký cư trú và hộ khẩu trên thế giới

Các hệ thống đăng ký hộ khẩu và cư trú có các hình thức đa dạng khác nhau ở các nước trên thế giới. Cần phân biệt giữa hệ thống đăng ký theo nhân khẩu (hộ gia đình) và các hệ thống đăng ký theo nơi ở. Có một vài hệ thống trong đó có hệ thống của Việt Nam phục vụ cả hai

chức năng này.

Có khá nhiều nước có hệ thống đăng ký hộ gia đình, theo đó các hộ gia đình được xem như một đơn vị hành chính pháp lý, nhưng không gắn với nơi ở. Nhiều quốc gia châu Âu có các hệ thống như vậy. Ví dụ như

hệ thống *livret de famille* của Pháp, hệ thống *familienbuch* của Đức, và hệ thống *koseki* của Nhật Bản. Hệ thống của Hàn Quốc có tên gọi *hoju* đã được bãi bỏ vào năm 2008 phần nhiều bởi vì những quan ngại là việc xác định chủ hộ (thông thường là đàn ông) làm duy trì những định kiến về giới. Hệ thống này đã được thay thế bằng một hệ thống đăng ký dựa trên cá nhân. Trong tất cả các trường hợp trên đây, hệ thống được sử dụng để đăng ký sinh, tử và hôn nhân nhưng không gắn kết với nơi ở hay việc cung cấp các dịch vụ xã hội.

Ở một số nước khác có hình thức đăng ký theo nơi ở được dùng để xác định việc tiếp cận với các dịch vụ của chính quyền, nhưng không kèm theo các hạn chế đáng kể nào trong việc thay đổi chỗ ở. Chẳng hạn như ở Nhật Bản còn có hệ thống *juminhyo* (song hành với hệ thống đăng ký hộ gia đình *koseki*). Theo hệ thống *juminhyo*, công dân phải báo cáo địa chỉ hiện tại của họ với chính quyền địa phương và những cơ quan quan này sử dụng thông tin này để cung cấp các dịch vụ xã hội, bao gồm việc tham gia bảo hiểm y tế quốc gia và đăng ký trẻ em cho các trường học địa phương. Hệ thống này dựa trên cơ sở cá nhân và đáng chú ý là không có hạn chế nào với việc thay đổi đăng ký của người dân.

Mỹ không có một hệ thống đăng ký cư trú, nhưng bằng chứng về nơi ở lại là cần thiết để tiếp cận một số dịch vụ ở địa phương. Những tài liệu nào được coi là bằng chứng về nơi ở, và chúng gắn với những loại dịch vụ nào thì tùy thuộc vào từng bang và từng địa phương. Hình thức bằng chứng về nơi ở phổ biến là giấy tờ sở hữu bất động sản hoặc hợp đồng thuê nhà. Chẳng hạn, để có thể cho con nhập học ở các trường tiểu học và phổ thông công lập, các gia đình phải có chỗ ở hiện hữu ở tại khu vực có trường học. Trong phần lớn các trường hợp, việc tiếp cận các dịch vụ không liên quan đến thời gian cư trú, nhưng có một ngoại lệ. Phần lớn các cơ sở giáo dục đại học công đều được

tài trợ một phần ngân sách từ chính quyền bang và áp dụng mức học phí thấp hơn đối với những người cư trú tại bang đó. Để đủ tiêu chuẩn đóng học phí dành cho người của bang, phần lớn các bang của Mỹ đều đòi hỏi sinh viên phải cư trú tại bang đó tối thiểu một năm trước khi nhập học.

Trên thế giới chỉ có rất ít các quốc gia có hệ thống đăng ký cư trú vừa gắn với việc cung cấp dịch vụ xã hội và vừa quy định hạn chế việc thay đổi đăng ký. Việt Nam và Trung Quốc là hai ví dụ nổi bật. (Xem hộp 5 trong chương 6 về miêu tả hệ thống hộ khẩu của Trung Quốc và những đổi mới gần đây). Cả hệ thống hộ khẩu của Việt Nam và hộ khẩu (*hukou*) của Trung Quốc thực hiện đồng thời hai chức năng đăng ký theo hộ gia đình và theo nơi cư trú.

Liên bang Xô Viết từng có hệ thống đăng ký cư trú rất chặt chẽ được gọi là *propiska* giống như mô hình hộ khẩu trước đây được tạo ra để ngăn nông dân rời bỏ làng quê và hạn chế dòng người đổ vào các thành phố lớn, đặc biệt là Mátxcova. *Propiska* ở địa phương là điều kiện cần thiết để xin được việc làm, nhận lương hưu, nhà cửa, chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội khác bao gồm cả trường học cho trẻ em. Vào năm 1991, trong những suy tàn của Liên bang Xô Viết, Ủy ban Kiểm soát Hiến pháp (tiền thân của Tòa án Hiến pháp) đã tuyên bố hệ thống *propiska* vi hiến và kết luận rằng các cá nhân cần phải được tự do di chuyển và lựa chọn chỗ ở của mình và họ chỉ có nghĩa vụ thông báo cho chính quyền về sự lựa chọn của họ. Tuy vậy, các nước cộng hòa Xô Viết cũ tiếp tục kế thừa *propiska*, và những thành tố của hệ thống này vẫn tồn tại dai dẳng dưới nhiều góc độ. Nhiều nước trong số này đã chính thức bãi bỏ *propiska* nhưng vẫn duy trì một vài hình thức đăng ký cư trú. Tương tự như ở Việt Nam, ở những nước này, người ta lo ngại rằng trên thực tế việc đăng ký cư trú sẽ làm hạn chế quyền tiếp cận các dịch vụ công của người nhập cư.

14. Vào năm 2011, chính quyền thành phố Đà Nẵng đã áp dụng các quy định chặt chẽ hơn. Ủy ban Nhân dân Thành phố ban hành Nghị quyết số 23/2011 trong năm 2011, từ chối cấp hộ khẩu thường trú cho những người ở nhà thuê, cũng như những người không có việc làm và những người có án tích hình sự. Nghị quyết này đã bị Bộ Tư pháp tước bỏ và yêu cầu thành phố phải sửa đổi. Vào năm 2014, thành phố đã thực hiện một bộ các quy định hạn chế mềm mỏng hơn, bao gồm việc yêu cầu các hộ gia đình xin hộ khẩu thường trú sống trong nhà thuê phải đảm bảo diện tích tối thiểu 22 mét vuông một người, nhiều hơn đáng kể so với yêu cầu ở các thành phố khác.

15. Nhìn tổng thể, mặc dù hệ thống đăng ký hộ khẩu đã bớt khắt khe hơn vào năm 2006, nhất là nói lỏng đăng ký tạm trú, những thay đổi cho hộ khẩu thường trú vẫn chưa có những bước tiến rõ rệt. Những nói lỏng trong Luật Cư trú năm 2006 đã bị thắt chặt bằng những chính sách sau đó, đặc biệt ở các thành phố lớn xuất phát từ những lo ngại về tác động của dòng người nhập cư tăng lên tới các dịch vụ công. Điều quan trọng cũng cần nhận thấy là thực tế hành chính có thể khác nhiều so với những gì được quy định trong luật. Chẳng hạn, Luật Cư trú năm 2006 gộp bốn loại hộ khẩu (KT1, KT2, KT3, và KT4) thành hai loại—thường trú và tạm trú—nhưng trên thực tế sự khác biệt giữa KT3 (tạm trú dài hạn) và KT4 (tạm trú ngắn hạn) vẫn tồn tại. Những thảo luận trong các chương tiếp theo dựa trên cuộc khảo sát hộ gia đình và nghiên cứu định tính xem xét thực tiễn của hộ khẩu.

Những dữ liệu trước đây về hộ khẩu

16. Các tác động của hệ thống hộ khẩu không được hiểu đầy đủ trước đây chủ yếu do những hạn chế về dữ liệu. Các nguồn dữ liệu kinh tế xã hội chủ yếu thường không thu thập được đầy đủ thông tin về những hộ gia đình sống ở nơi mà họ không đăng ký thường trú. Các nhà nghiên cứu đã ghi nhận vào năm 2008 rằng

Việc chỉ tính đến các hộ gia đình có đăng ký hộ khẩu chính thức phản ánh địa vị pháp lý bấp bênh của những người di cư ở Việt Nam. Nói một cách đơn giản, vì phần lớn những người đăng ký tạm trú ngắn hạn và kể cả dài hạn cũng đều vi phạm các quy định về đăng ký hộ khẩu, các cán bộ từ trung ương xuống tới những làng xã xa xôi nhất đều cảm thấy phiền phức nếu áp dụng các phương pháp chọn mẫu thống kê đòi hỏi họ phải thừa nhận sự tồn tại và ghi nhận một cách chủ động những người nhập cư bất hợp pháp.⁷

17. Trong những năm gần đây, những cuộc điều tra chính về kinh tế xã hội dân cư đã cố gắng thu thập các dữ liệu về các hộ gia đình mà không phụ thuộc vào tình trạng đăng ký hộ khẩu của họ. Điều tra về Mức sống Hộ gia đình ở Việt Nam (VHLSS) bắt đầu có các câu hỏi về nơi người được điều tra đăng ký thường trú từ năm 2004. Thế nhưng trên thực tế, cuộc điều tra này vẫn sử dụng danh sách hộ gia đình theo hộ khẩu như là cơ sở để chọn mẫu, và điều này dẫn tới việc hầu như bỏ sót hầu hết những người không có hộ khẩu ở địa

phương. Bắt đầu từ năm 2010, khung chọn mẫu của cuộc điều tra VHLSS áp dụng nguyên tắc tính hết các hộ gia đình không phụ thuộc vào tình trạng đăng ký. Các điều tra viên được hướng dẫn cần bổ sung danh sách hộ gia đình theo hộ khẩu bằng việc lập một danh sách mới gồm tất cả các hộ gia đình sinh sống ở trong xã. Tuy nhiên, cuộc khảo sát này vẫn loại trừ những người không sống ở trong khu vực hiện tại của họ trong thời gian tối thiểu sáu tháng - những người này thường không có hộ khẩu thường trú. Bên cạnh đó, không rõ trên thực tế thì quy trình lập danh sách hộ mới đạt hiệu quả đến đâu trong việc xác định cư dân không có hộ khẩu thường trú. Trong số những người dân được khảo sát trong hai cuộc điều tra VHLSS năm 2010 và 2012, chỉ có 3,6% trên phạm vi toàn quốc cho biết rằng họ đăng ký hộ khẩu thường trú ở nơi khác so với nơi họ đang sống. Một nửa trong số này cho biết họ đăng ký hộ khẩu thường trú ở tỉnh khác so với tỉnh họ đang sống.⁸ Nhóm dân cư không có hộ khẩu thường trú trong điều tra VHLSS này chủ yếu được xác định tập trung ở thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và ba tỉnh gần thành phố Hồ Chí Minh: Bình Dương, Đồng Nai và Bà Rịa-Vũng Tàu.

18. Các nguồn dữ liệu khác về dân cư không có hộ khẩu thường trú là báo cáo về hai cuộc Khảo sát Nghèo Đô thị (UPS) năm 2009 và 2012 được thực hiện tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Cả hai khảo sát này đều cố gắng bao gồm các hộ gia đình không có hộ khẩu thường trú. Thông qua trao đổi với những người tham gia khảo sát năm 2009, có vẻ như khảo sát này đã thành

công trong việc xác định và phỏng vấn mẫu gồm người nhập cư sống trong hộ gia đình. Tuy nhiên, khảo sát này không bao gồm người nhập cư sống trong các khu nhà tập thể, chẳng hạn như khu nhà ở cho công nhân của nhà máy. Cuộc Khảo sát Nghèo Đô thị (UPS) năm 2012 cho kết quả có ít người không có hộ khẩu thường trú hơn so với cuộc khảo sát năm 2009. Các trao đổi với những người liên quan cho thấy khảo sát này không thành công bằng khảo sát năm 2009 trong việc xác định những người không có hộ khẩu thường trú.

19. Mặc dù câu chữ cụ thể trong câu hỏi khác nhau từng năm, nhưng cả hai cuộc điều tra VHLSS và UPS đều đặt câu hỏi “Hộ khẩu của ông/bà ở đâu?” Với câu hỏi này, không rõ một người hiện đăng ký tạm trú sẽ trả lời như thế nào. Câu hỏi này trong phần lớn các trường hợp có lẽ được hiểu là hỏi về hộ khẩu thường trú. Thế nhưng đăng ký tạm trú cũng là một hình thức hộ khẩu. Các phân tích kết quả của khảo sát UPS thường phân loại dân cư thành hai loại là “có đăng ký” và “không đăng ký” liên quan tới việc những người này có hộ khẩu ở xã/phường mà họ đang cư trú hay không. Rất có thể, nhóm “có đăng ký” sẽ gồm tất cả những người có hộ khẩu thường trú và cộng thêm một số người có đăng ký tạm trú. Nhóm “không đăng ký” có thể bao gồm những người không đăng ký hộ khẩu tại nơi sống hiện tại (nhưng có thể có hộ khẩu ở một nơi khác) và một số người đăng ký tạm trú ở nơi sống hiện tại. Sự không rõ ràng này làm phức tạp hóa các diễn giải về thông tin cư dân có đăng ký và không đăng ký trong các khảo sát VHLSS và UPS.

Dữ liệu mới: cuộc Khảo sát Đăng ký Hộ khẩu (HRS) và Nghiên cứu Định tính về Hộ khẩu

20. Sự thiếu vắng các dữ liệu đáng tin cậy trước đây về quy mô và đặc tính của cư dân không có hộ khẩu thường trú là động lực của việc thu thập các dữ liệu mới cho nghiên cứu này dưới hình thức cuộc Khảo sát Đăng ký Hộ khẩu năm 2015. Cuộc khảo sát được thực hiện vào tháng 4 và 5 năm 2015 bởi Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong (MDRI). Bộ câu hỏi khảo sát được Ngân hàng Thế giới xây dựng với sự đóng góp của MDRI và Viện Xã hội học. Cuộc điều tra được thực hiện và có tính đại diện cho dân cư ở năm tỉnh/thành phố: thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Bình Dương và Đắk Nông, với tổng quy mô mẫu là 5.000 hộ gia đình. Năm tỉnh thành này được lựa chọn bởi vì đây là các tỉnh thành có tỷ lệ nhập cư cao nhất. Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng là ba thành phố lớn, ở miền Bắc, miền Nam và miền Trung. Bình Dương là tỉnh công nghiệp hàng xóm của thành phố Hồ Chí Minh và có lượng dân nhập cư lớn. Đắk Nông là tỉnh nông thôn ở Tây Nguyên với một lượng người nhập cư lớn. Việc thiết kế mẫu được cấu trúc để đảm bảo một số lượng người trả lời không có hộ khẩu thường trú. Quyển số mẫu được xây dựng để việc tính toán sử dụng những quyển số này (bao gồm cả việc tính toán trong báo cáo này) có tính

đại diện cho dân cư ở cả năm tỉnh thành được điều tra. Các chi tiết về việc thiết kế mẫu và tính toán quyển số có thể xem tại Phụ lục 1.

21. Cuộc điều tra này đã được bổ sung với Nghiên cứu Định tính về Hộ khẩu (HKQS) do Viện Xã hội học (IOS), một cơ quan của Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, thực hiện. Nhóm nghiên cứu IOS đã sử dụng các kỹ thuật định tính bao gồm 69 cuộc phỏng vấn sâu và 25 cuộc thảo luận nhóm trọng tâm ở ba thành phố lớn (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng) và một tỉnh nông nghiệp (Đắk Nông). Mỗi tỉnh/thành phố lựa chọn hai quận—một ở trung tâm đô thị và một ở khu vực rìa đô thị, và một phường được chọn ở mỗi quận.

22. **Mẫu phỏng vấn và nhóm trọng tâm bao gồm:**

- Những người tạm trú 18 tuổi và nhiều hơn đã sống ở những tỉnh và thành phố này trong ít nhất một năm, bao gồm các gia đình và với trẻ nhỏ, trẻ em trong độ tuổi đến trường.
- Những người dân địa phương bao gồm những người có hộ khẩu thường trú và chủ nhà cho thuê.
- Cán bộ hành chính các cấp.
- Cảnh sát khu vực ở cấp phường và cấp quận.
- Đại diện các tổ chức cung cấp dịch vụ bao gồm hiệu trưởng trường học, người đứng đầu các cơ quan y tế, các doanh nhân và người quản lý ở công ty điện lực.

CHƯƠNG

2

Đặc điểm cơ bản của dân cư theo tình trạng cư trú

Số liệu của khảo sát mới gần đây chỉ ra rằng có hơn 5,6 triệu người không có hộ khẩu thường trú tại nơi họ đang cư trú, con số này nhiều hơn rất nhiều so với các điều tra trước đây. Bốn mươi phần trăm số người không có hộ khẩu thường trú đã chuyển đến tỉnh/thành phố nơi họ đang cư trú trước năm 2010. Các hộ gia đình đăng ký tạm trú thường có ít trẻ em và phần lớn thành viên hộ là người trong độ tuổi lao động. Bảy mươi phần trăm số người lao động đăng ký tạm trú làm việc cho khu vực tư nhân (gấp đôi so với tỉ lệ người đăng kí thường trú), và 30% làm việc cho các công ty nước ngoài. Trong năm tình điều tra, có đến ba phần tư số người lao động làm việc trong các công ty nước ngoài có đăng ký tạm trú. Tỉ lệ chênh lệch về mức lương giữa người đăng ký thường trú và tạm trú trong năm 2009 đã không còn tồn tại vào năm 2015; hiện nay, mức lương, mức chi tiêu và thu nhập trung bình của những người đăng ký tạm trú đã tương đương với những người đăng ký thường trú. Tuy nhiên, những người đăng ký tạm trú vẫn phải đối mặt với nhiều rào cản nếu muốn làm việc trong khu vực công.

23. Các điều tra trước đây thu thập số liệu về tình trạng hộ khẩu đã không chỉ ra sự khác biệt về các loại hình đăng ký. Điều này dẫn tới sự mập mờ trong câu trả lời của người đăng ký tạm trú. Khảo sát HRS có một câu hỏi cho mỗi thành viên trong gia đình: “Anh/chị có biết loại hình đăng ký hộ khẩu [TÊN] tại địa chỉ này không?” với các câu trả lời sau “Thường trú (KT1/KT2), “Tạm trú dài hạn (KT3)”, “Tạm trú ngắn hạn (KT4)”, “Không có”, và “Không biết”. Các mã KT là các nhóm hộ khẩu có từ trước khi Luật cư trú năm 2006 có hiệu lực. Theo luật cũ, loại hình KT4 (tạm trú ngắn hạn) được áp dụng cho các trường hợp cư trú dưới 6 tháng, trong khi loại hình KT3 (tạm trú dài hạn) chỉ

áp dụng cho các trường hợp cư trú trên 6 tháng. Mặc dù Luật năm 2006 đã bỏ đi sự khác biệt này, nghiên cứu định tính sơ bộ trước điều tra này cho thấy các thuật ngữ KT vẫn được dùng phổ biến bởi phần đông dân số và chính quyền, do vậy, các thuật ngữ này vẫn được dùng trong câu hỏi điều tra.

24. Không có người tham gia điều tra nào là không đăng ký tại địa chỉ đang sinh sống. Tất cả những người được phỏng vấn trong Điều tra HRS đều cho biết có đăng ký thường trú hoặc tạm trú tại địa chỉ đang cư trú. Có khả năng một số người không đăng ký gì cả vẫn trả lời họ có đăng ký tạm trú. Cũng có khả năng những người không đăng ký gì cả

không có tên trong danh sách điều tra. Tuy nhiên Nghiên cứu Định tính về Hộ Khẩu (HKQS) cho thấy quy trình đăng ký tạm trú không còn khó khăn nữa, do vậy số người không đăng ký là rất ít.

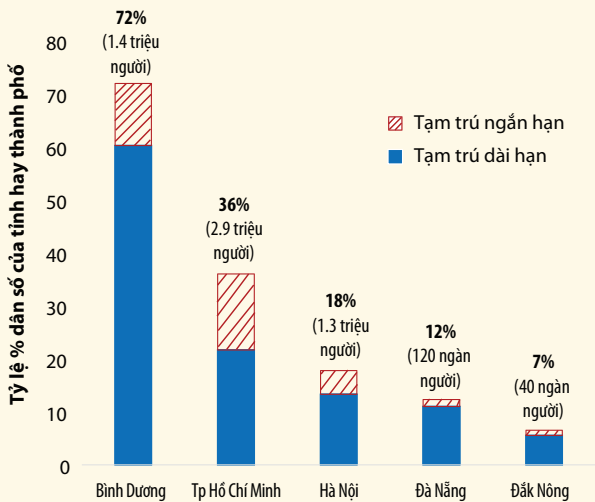
25. Ước tính tổng số người không có đăng ký thường trú tại năm khu vực điều tra HRS là 5,6 triệu người. Điều quan trọng cần biết là đây chỉ là một con số ước tính lấy từ một điều tra mẫu và có khả năng sẽ có sai sót trong khâu chọn mẫu và sai sót khác không liên quan đến chọn mẫu. Khoảng ước tính đã tính cả sai sót trong khâu chọn mẫu (khoảng tin cậy 95%) là 4,6-6,7 triệu người. Hình 1 chỉ ra cỡ ước tính của số người đăng ký thường trú theo tỉnh/thành phố trong điều tra HRS như một phần của tổng

dân số và theo mức độ tuyệt đối. Nơi có tỉ lệ dân số không có hộ khẩu thường trú lớn nhất là Bình Dương với 72% dân số - khoảng 1,4 triệu người - không có hộ khẩu thường trú. Một phần không nhỏ dân số ở thành phố Hồ Chí Minh (36%) và Hà Nội (18%) cũng không hộ khẩu thường trú. Nơi có con số tuyệt đối về số người không có hộ khẩu thường trú lớn nhất là thành phố Hồ Chí Minh; ở đây chỉ có khoảng 2,9 triệu người không có hộ khẩu thường trú. Ở Đà Nẵng và Đắk Nông, tỉ lệ dân số và tổng số dân không có hộ khẩu thường trú ít hơn nhiều.

26. Ở tất cả các khu vực, phần lớn những người chỉ có đăng ký tạm trú cho biết họ có đăng ký tạm trú dài hạn. Thành phố Hồ Chí Minh là nơi có tỉ lệ đăng ký tạm trú ngắn hạn nhiều nhất: 14% dân số (39% người đăng ký tạm trú). Đáng chú ý, 60% tổng dân số ở Bình Dương có đăng ký tạm trú dài hạn.

27. Khảo sát HRS lấy được được thông tin của một số lượng đáng kể những người không có đăng ký thường trú mà trong các điều tra trước đây chưa làm được, đặc biệt là Điều tra VHLSS. Như thể hiện trong Bảng 2, đối với tất cả các khu vực được điều tra, tỉ lệ dân số không có đăng ký thường trú theo khảo sát HRS cao hơn so với các điều tra trước đây. Cụ thể như điều tra VHLSS cho thấy tỉ lệ dân số không có đăng ký thường trú thấp hơn rất nhiều. Ví dụ, theo điều tra VHLSS, chỉ có 1% dân số Hà Nội không có hộ khẩu thường trú, trong khi con số này là 18% theo khảo sát HRS. Như đã nói ở Chương 1, điều này có thể là do điều tra VHLSS không xem xét những người mới ở nơi cư trú hiện tại dưới 6 tháng; và điều này cũng có thể phản ánh độ bao phủ không toàn diện của điều tra VHLSS về các hộ gia đình

HÌNH 1 Nhiều người dân nhập cư không có đăng ký thường trú ở các đô thị lớn, 2015: Tỉ lệ dân số không có đăng ký thường trú tại nơi đang sinh sống



Nguồn: Phân tích Khảo sát HRS 2015

có hộ khẩu thường trú. Đánh giá Nghèo Đô thị năm 2009 và 2012 tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội cho thấy tỉ lệ dân số không có hộ khẩu thường trú cao hơn so với kết quả điều tra VHLSS nhưng vẫn thấp hơn nhiều so với kết quả điều tra HRS. Do việc nắm bắt tình hình của toàn bộ dân số bất kể tình trạng cư trú của họ là gì là mục tiêu chính của điều tra này và điều tra được tiến hành bởi một công ty có nhiều kinh nghiệm điều tra với một phương pháp lấy mẫu được thiết kế cẩn thận, ít nhất kết quả điều tra HRS có chất lượng tương đương với kết quả từ các điều tra trước đây.

28. Nhiều người không đăng ký hộ khẩu thường trú đã sống tại tỉnh/ thành phố họ đang cư trú ít nhất năm năm. Bảng 3 chỉ ra sự phân bố về mặt thời gian khi những người đăng ký tạm trú chuyển đến nơi họ đang cư trú. Tỉ lệ những người mới nhập cư từ đầu năm 2015, vài tháng trước khi điều tra, là khá ít (13%) còn phần lớn (57%) là những người đã chuyển đến từ năm 2010. Nhưng cũng có nhiều người chuyển đến trước năm 2010 và thậm chí là đã cư trú ở nơi ở hiện tại từ trước năm 2000. Ở Thành phố Hồ Chí Minh, một nửa số người đăng ký tạm trú đã chuyển đến từ trước năm 2010.

BẢNG 2 Ước tính tỉ lệ dân số không có đăng ký thường trú theo tỉnh

	Bình Dương	Tp HCM	Hà Nội	Đà Nẵng	Đắk Nông
% dân số không có đăng ký thường trú					
Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (2014)	16%	9%	1%	3%	3%
Đánh giá Nghèo Đô thị (2009)		21%	11%		
Đánh giá Nghèo Đô thị (2012)		16%	5%		
Điều tra Đăng ký Hộ khẩu (2015)	72%	36%	18%	12%	7%
<i>Tạm trú dài hạn</i>	60%	22%	13%	11%	6%
<i>Tạm trú ngắn hạn</i>	12%	14%	4%	1%	1%
Số liệu dân số					
Điều tra Đăng ký Hộ khẩu (2015)					
<i>Tổng dân số (triệu người)</i>	1,87	7,98	7,10	1,01	0,57
<i>Dân số không đăng ký hộ khẩu thường trú (triệu người)</i>	1,35	2,88	1,26	0,12	0,04
<i>95% CI của dân số không đăng ký hộ khẩu thường trú</i>	1,23-1,46	2,34-3,41	0,92-1,6	0,09-0,16	0,03-0,04

Nguồn: Phân tích báo cáo điều tra HRS 2015, VHLSS 2014 và Đánh giá Nghèo đô thị 2009 và 2012

Lưu ý: Tổng dân số ước tính được lấy từ Niên giám thống kê năm 2014 của TCTK

Tổng số dân số có hộ khẩu tạm trú được tính bằng cách nhân tổng số dân ước tính với tỉ lệ đăng ký tạm trú ước tính theo điều tra HRS

95% CI là khoảng tin cậy 95%

BẢNG 3 Năm chuyển đến nơi ở hiện tại của những người không có hộ khẩu thường trú

Năm chuyển đến	Tổng	Bình Dương	TP. HCM	Hà Nội	Đà Nẵng	Đắk Nông
Tạm trú các loại						
Trước 2000	6%	2%	9%	5%	7%	2%
2000-2004	11%	8%	15%	7%	9%	3%
2005-2009	23%	25%	27%	16%	20%	14%
2010-2014	46%	52%	41%	50%	55%	65%
2015	13%	13%	9%	23%	9%	16%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tạm trú dài hạn						
Trước 2000	7%	2%	11%	6%	8%	2%
2000-2004	12%	8%	16%	9%	10%	4%
2005-2009	25%	27%	30%	17%	21%	16%
2010-2014	47%	54%	39%	51%	53%	70%
2015	9%	9%	4%	18%	7%	8%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tạm trú ngắn hạn						
Trước 2000	3%	0%	5%	0%	0%	0%
2000-2004	10%	6%	14%	1%	0%	0%
2005-2009	19%	14%	22%	12%	9%	3%
2010-2014	44%	42%	44%	47%	66%	33%
2015	23%	37%	15%	39%	25%	63%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

29. Những người đăng ký tạm trú hầu như chỉ sống một phần thời gian trong năm tại nơi cư trú hiện nay. Những người tham gia điều tra được hỏi về khoảng thời gian họ đã sống tại nơi cư trú hiện nay trong năm vừa qua (Bảng 4). Trong số những người có hộ khẩu thường trú, thời gian trung bình tại nơi cư trú hiện tại là 11,7 tháng, và 94% đã dành cả năm ở đó. Những người đăng ký

tạm trú hầu hết chỉ sống một thời gian tại nơi cư trú, đặc biệt là những người tạm trú ngắn hạn và cụ thể là ở Hà Nội. Điều này phản ánh thực tế rằng mặc dù nhiều người đăng ký tạm trú cũng cư trú dài hạn, nhưng một số lượng đáng kể cũng là những người di cư theo chu kỳ, và họ dành một phần thời gian trong năm ở quê hương của mình.

BẢNG 4 Thời gian cư trú tại nơi ở hiện nay trong vòng 12 tháng qua, theo hộ khẩu đăng ký

	Tất cả	Bình Dương	Tp HCM	Hà Nội	Đà Nẵng	Đắk Nông
Cá nhân có đăng ký hộ khẩu thường trú						
Số tháng trung bình sống tại nơi ở hiện nay	11,7	11,7	11,8	11,7	11,6	11,5
% sống toàn bộ 12 tháng tại nơi ở hiện nay	94%	93%	95%	95%	92%	88%
Cá nhân có đăng ký hộ khẩu tạm trú bất kỳ						
Số tháng trung bình sống tại nơi ở hiện nay	10,4	10,5	10,7	9,8	10,0	10,0
% sống toàn bộ 12 tháng tại nơi ở hiện nay	71%	71%	78%	58%	65%	64%
Cá nhân có đăng ký hộ khẩu tạm trú ngắn hạn						
Số tháng trung bình sống tại nơi ở hiện nay	9,3	8,7	9,9	7,9	7,0	6,0
% sống toàn bộ 12 tháng tại nơi ở hiện nay	60%	55%	68%	38%	32%	33%
Cá nhân có đăng ký hộ khẩu tạm trú dài hạn						
Số tháng trung bình sống tại nơi ở hiện nay	10,9	10,8	11,3	10,4	10,4	10,7
% sống toàn bộ 12 tháng tại nơi ở hiện nay	76%	74%	85%	64%	69%	70%

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

30. Những người không có đăng ký hộ khẩu thường trú có những đặc điểm nhân khẩu học điển hình của dân di cư. Bảng 5 so sánh các đặc điểm nhân khẩu học cơ bản theo tình trạng cư trú của các hộ gia đình. Các hộ gia đình đăng ký tạm trú thường có quy mô nhỏ hơn so với các hộ có hộ khẩu thường trú. Quy mô trung bình của các hộ gia đình đăng ký tạm trú là 2,7, thấp hơn nhiều so với quy mô hộ thường trú là 4,1. Tính trung bình, các chủ hộ tạm trú thường trẻ (34 tuổi) hơn chủ hộ thường trú (47 tuổi). Gần như tất cả (91%) chủ hộ đăng ký thường trú đều đã kết hôn, so với 75% chủ hộ tạm trú. Có rất ít sự khác biệt giới tính ở chủ hộ hoặc thành phần hộ gia đình thường trú so với các

hộ tạm trú. Cũng không có sự khác biệt đáng kể về đặc điểm nhân khẩu học giữa những người đăng kí tạm trú ngắn hạn và dài hạn.

31. Sự khác biệt đáng chú ý nhất giữa những người đăng ký thường trú và tạm trú là ở cơ cấu hộ gia đình. Nhiều hộ gia đình đăng ký tạm trú chỉ có một người. Trẻ em có mặt trong 61% số hộ đăng ký thường trú. Tỷ lệ trẻ em ít hơn nhiều nhưng vẫn còn đáng kể ở cả hộ gia đình tạm trú dài hạn (39%) và các hộ tạm trú ngắn hạn (24%). Do đó, các lo ngại về việc tiếp cận với các dịch vụ công cho trẻ em được đặt ra trong chương kế tiếp có ý nghĩa với nhiều hộ gia đình.

BẢNG 5 Đặc điểm nhân khẩu hộ gia đình

Tình trạng cư trú của chủ hộ

	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Quy mô hộ gia đình (trung bình)	4.1	2.7	2.7	2.5
Thành phần hộ gia đình				
% chỉ có 1 người lớn	3%	18%	16%	20%
% có từ 2 người lớn trở lên và không có trẻ em	35%	48%	44%	56%
% có 1 người lớn và có trẻ em	1%	1%	1%	0%
% có từ 2 người lớn trở lên và có trẻ em	60%	33%	38%	24%
% trẻ em (trung bình)	22%	13%	15%	8%
% trên 60 (trung bình)	7%	1%	1%	2%
Đặc điểm nhân khẩu của chủ hộ				
Tuổi chủ hộ (trung bình)	47	34	35	33
Chủ hộ là nam (%)	62%	61%	61%	60%
Chủ hộ là người dân tộc thiểu số (%)	3%	6%	6%	6%
Chủ hộ đã kết hôn (%)	91%	75%	78%	68%

32. Trình độ học vấn của những người lớn đăng ký thường trú và tạm trú cũng rất đa dạng. Nhìn chung, trình độ học vấn của người đăng ký thường trú là cao hơn (Bảng 6). Tuy nhiên, có một số lượng đáng kể những người đăng ký tạm trú dài hạn và ngắn hạn có trình độ học vấn cao. Trong số những người đăng ký tạm trú, 22% đã hoàn thành giáo dục sau trung học, so với 35% những người đăng ký thường trú. Những người đăng ký tạm trú không hoàn toàn là những người có tay nghề thấp.

33. Không có sự khác biệt giới tính theo tình trạng cư trú, nhưng những người đăng ký tạm trú có nhiều khả năng là người dân tộc thiểu số hơn. Bảng 7 tách ra các đặc điểm nhân khẩu học cơ bản của các cá nhân nói chung và chia theo từng tỉnh. Phụ nữ chiếm gần một nửa số dân đăng ký thường trú và tạm trú. Hầu như không có người dân

tộc thiểu số nào đăng ký thường trú - chỉ chiếm 1,8% tổng số người đăng ký thường trú, và còn ít hơn ở các khu vực đô thị lớn. (Trên toàn quốc, người dân tộc thiểu số chiếm khoảng 14% dân số). Họ chỉ chiếm một phần đáng kể trong số những người đăng ký thường trú tại các tỉnh chủ yếu là nông thôn như tỉnh Đắk Nông. Tuy nhiên, những người dân tộc thiểu số là một phần không thể bỏ qua trong số những người đăng ký tạm trú, đặc biệt là ở Bình Dương, nơi đang có 7,6% số người đăng ký tạm trú dài hạn và 11,3% số người đăng ký tạm trú ngắn hạn là người dân tộc thiểu số. Không mấy ngạc nhiên khi chỉ có số lượng ít người dân tộc thiểu số đăng ký thường trú do lịch sử di cư không nhiều của họ. Xu hướng đang thay đổi của những người đăng ký tạm trú cho thấy việc di cư của người dân tộc thiểu số có thể đang tăng lên.

BẢNG 6 Học vấn của những người trưởng thành (từ 25 tuổi trở lên) theo tình trạng cư trú

Tình trạng cư trú của chủ hộ

	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Không bằng cấp	8%	14%	14%	14%
Tiểu học	13%	23%	23%	25%
THCS	23%	25%	25%	24%
THPT	20%	16%	16%	17%
Sau trung học	35%	22%	22%	19%
	100%	100%	100%	100%

BẢNG 7 Đặc điểm nhân khẩu học của cá nhân theo tình trạng cư trú và theo tỉnh*Tình trạng cư trú*

	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Cả 5 tỉnh				
% dân tộc thiểu số	1,8%	5,2%	5,3%	5,1%
% phụ nữ	51%	52%	52%	52%
Tuổi (trung bình)	32	27	27	28
Bình Dương				
% dân tộc thiểu số	1,1%	8,2%	7,6%	11,3%
% phụ nữ	51%	52%	53%	47%
Tuổi (trung bình)	30	27	27	26
Thành phố Hồ Chí Minh				
% dân tộc thiểu số	0,8%	3,8%	4,1%	3,4%
% phụ nữ	52%	53%	53%	53%
Tuổi (trung bình)	32	28	28	29
Hà Nội				
% dân tộc thiểu số	0,3%	5,0%	4,6%	6,2%
% phụ nữ	51%	49%	49%	50%
Tuổi (trung bình)	32	25	25	26
Đà Nẵng				
% dân tộc thiểu số	0,1%	0,8%	0,2%	6,3%
% phụ nữ	51%	55%	54%	66%
Tuổi (trung bình)	31	25	26	22
Đắk Nông				
% dân tộc thiểu số	30,5%	25,2%	25,5%	23,8%
% phụ nữ	48%	44%	43%	47%
Tuổi (trung bình)	26	27	26	29

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

Việc làm và mức lương

34. Những nghiên cứu trước đây đã gợi ý rằng những người không có hộ khẩu thường trú phải đối mặt với nhiều bất lợi trong thị trường lao động. Một nghiên cứu về người di cư tạm thời tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh trong năm 2008 kết luận rằng họ thường có xu hướng phải làm công việc chất lượng thấp, bị trả lương thấp trong điều kiện làm việc không ổn định. Nghiên cứu này chỉ ra 94% người di cư tạm thời đang làm những công việc không chính thức, chỉ có 5% trong số họ có hợp đồng lao động, và tiền lương thì thấp. Chỉ 9% có bảo hiểm tai nạn và chưa đến 5% có bảo hiểm y tế hoặc bảo hiểm xã hội hoặc các loại bảo hiểm khác. Trong nghiên cứu này, một quản lý tại một khu công nghiệp được phỏng vấn đã cho biết

Chúng tôi được chính quyền tỉnh hướng dẫn chỉ tuyển dụng những công nhân là người dân địa phương [có hộ khẩu thường trú]. Điều này là do người dân địa phương nên được ưu tiên tuyển dụng để phát triển kinh tế và đời sống địa phương.⁹

35. Một nghiên cứu khác năm 2009 cho thấy có một số sự khác biệt về công việc theo tình trạng cư trú. Phân tích sử dụng kết quả Đánh giá Nghèo đô thị năm 2009 cho thấy, so với những người có hộ khẩu thường trú, những người còn lại thường ít có cơ hội làm việc cho Nhà nước (5% so với 23%) và có hợp đồng làm việc không xác định (8% so với 27%). Đồng thời, họ có xu hướng nhiều hơn trong việc làm các công việc hưởng lương, trong ngành chế biến, hay làm việc cho doanh nghiệp nước ngoài. Nghiên cứu chỉ ra rằng những người không có hộ khẩu thường trú có mức lương hàng tháng chỉ thấp hơn một chút so với những người có đăng ký thường trú (2,0 triệu đồng so với 2,2 triệu đồng).¹⁰

36. Điều tra năm 2015 cho thấy những khác biệt lớn về công việc theo tình trạng cư trú, đầu tiên là khác biệt về tỷ lệ việc làm. Bảng 8 thể hiện tỷ lệ việc làm, ngành nghề và loại hình kinh doanh của nhà tuyển dụng theo loại hình cư trú. Những khác biệt này phản ánh cả bản chất của những người đăng ký tạm trú và những họ phải đối mặt do tình trạng cư trú này tạo ra. Đối tượng đăng ký tạm trú có nhiều khả năng được tuyển dụng hơn so với người có hộ khẩu thường trú. Trong độ tuổi từ 15 trở lên, có 68% người thường trú và 81% người tạm trú có việc làm. Sự khác biệt này là do có nhiều người tạm trú là người nhập cư chuyển tới sống tại địa bàn hiện tại chỉ với mục đích làm việc, và những người này thường ở trong độ tuổi lao động vàng, và những đối tượng đăng ký tạm trú trẻ hơn thường ít tới trường học hơn những người thường trú có cùng độ tuổi

37. Những người tạm trú thường làm việc trong lĩnh vực chế biến. Phần lớn những lao động có hộ khẩu tạm trú (55%) làm việc trong lĩnh vực chế biến, trong khi tỉ lệ này là 17% ở những lao động có hộ khẩu thường trú. Tỷ lệ khác biệt khá cao này cho thấy những người dân mới nhập cư không có hộ khẩu thường trú, chiếm phần đông trong lực lượng nhân công tại các nhà máy thuộc lĩnh vực công nghiệp của Việt Nam. Ngược lại, những lao động có hộ khẩu thường trú có mặt trong nhiều ngành nghề khác nhau liên quan tới thương mại và dịch vụ. Đáng chú ý, tỷ lệ lao động tạm trú làm việc trong ngành xây dựng chỉ cao hơn một chút so với lao động thường trú (6% đối với lao động thường trú và 8% đối với lao động tạm trú), mặc dù chủ yếu lao động trong ngành xây dựng đôi khi được cho là người nhập cư.)¹¹

BẢNG 8 Tình hình việc làm theo tình trạng cư trú*Tình trạng cư trú*

Tỉ lệ có việc làm	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Bất kỳ việc gì (15+ tuổi)	68%	81%	83%	85%
Lĩnh vực làm việc				
Bán buôn, bán lẻ, sửa chữa xe cộ	20%	12%	14%	9%
Chế biến và sản xuất	17%	55%	53%	59%
Dịch vụ nhà ở, ăn uống	12%	5%	5%	6%
Nông, lâm, ngư nghiệp	7%	2%	2%	1%
Xây dựng	6%	8%	7%	9%
Hoạt động của Đảng và các cơ quan Nhà nước	6%	1%	1%	1%
Vận tải, kho bãi	6%	3%	3%	3%
Giáo dục đào tạo	5%	2%	2%	3%
Dịch vụ khác	5%	3%	3%	5%
Hành chính và dịch vụ hỗ trợ	3%	1%	1%	1%
Tài chính, ngân hàng, bảo hiểm	3%	1%	1%	1%
Chăm sóc sức khỏe và trợ giúp xã hội	2%	0%	1%	0%
Thông tin và truyền thông	2%	1%	1%	1%
Nghệ thuật, nghỉ ngơi và giải trí	2%	1%	1%	1%
Chuyên gia, khoa học và công nghệ	1%	1%	1%	1%
Giúp việc gia đình	1%	1%	1%	0%
Sản xuất và phân phối điện, v.v.	1%	0%	1%	0%
Kinh doanh bất động sản	1%	0%	0%	0%
Cung cấp, quản lý và xử lý nước	1%	0%	0%	0%
Mỏ và khai khoáng	0%	0%	0%	0%
Hoạt động của các tổ chức nước ngoài	0%	0%	0%	0%
	100%	100%	100%	100%
Lĩnh vực việc làm				
Tư nhân trong nước	30%	40%	38%	44%
Tư nhân nước ngoài	6%	30%	30%	29%
Lĩnh vực công	18%	6%	6%	7%
Làm việc cho gia đình/ các nhân khác	16%	11%	11%	9%
Tự làm, không trong lĩnh vực nông nghiệp	24%	13%	14%	9%
Tự làm, lĩnh vực nông nghiệp	6%	1%	1%	0%
Tập thể	1%	0%	0%	1%
	100%	100%	100%	100%

38. Tương tự như vậy lao động tạm trú chủ yếu làm việc trong lĩnh vực tư nhân và một tỷ lệ lớn làm việc trong các công ty nước ngoài. Bốn mươi phần trăm làm việc cho các công ty tư nhân trong nước và 30% làm việc cho các công ty nước ngoài. Trong khi, 30% lao động thường trú làm việc tại các công ty trong nước và chỉ 6% làm việc tại các công ty nước ngoài. Lao động thường trú chủ yếu làm việc trong các lĩnh vực nông nghiệp, kinh tế hộ gia đình, và khối Nhà nước. Việc ít người tạm trú đảm nhiệm những công việc thuộc khối Nhà nước nhiều khả năng là do những yêu cầu về hộ khẩu thường trú đối với một số công việc trong các cơ quan Nhà nước

39. Bằng chứng cho thấy rằng những người không có hộ khẩu thường trú thường bị phân biệt đối xử khi xin việc trong các cơ quan Nhà nước còn khi xin việc ở các công ty tư nhân thì không. Những người được phỏng vấn trong Nghiên cứu HKQS cho biết các quan chức Chính phủ ưu tiên những người có hộ khẩu thường trú khi tuyển dụng nhân sự cho các cơ quan Nhà nước. Tuy nhiên, rất ít người tham gia Nghiên cứu HKQS đề cập đến tình trạng cư trú như một điều kiện tiên quyết khi xin việc làm cho các công ty tư nhân. Phát hiện này trái ngược với báo cáo định tính từ nghiên cứu năm 2008, trong đó chỉ ra rằng những yêu cầu về hộ khẩu khi xin

việc làm tư nhân đã giảm bớt. Các loại hình công việc được đề cập trong Điều tra HRS – với một số lượng lớn những người đăng ký tạm trú đang làm việc cho tư nhân trong nước và nước ngoài - phù hợp với các báo cáo định tính.

40. Dường như với những người không có hộ khẩu thường trú, khả năng tiếp cận các cơ hội việc làm trong Nhà nước ngày càng bị hạn chế hơn. Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, và Đà Nẵng từ lâu đã áp dụng hai chính sách tuyển dụng: đăng ký thường trú là bắt buộc đối với các công việc công chức thông thường, và miễn cho các trường hợp đặc biệt. Đà Nẵng đã sử dụng hệ thống này cho đến năm 2014. Khi tuyển dụng nhân tài, Đà Nẵng không yêu cầu có đăng ký hộ khẩu thường trú. Theo chương trình thu hút người lao động có tay nghề cao của thành phố, sinh viên tốt nghiệp từ các trường cao đẳng và đại học với điểm số rất cao có thể được tuyển vào làm việc cho chính quyền bất kể tình trạng cư trú của họ. Tuy nhiên, vào năm 2014 Đà Nẵng tạm dừng chương trình thu hút nhân tài này và thay thế nó bằng một chương trình khác. Chương trình mới này tài trợ cho những học sinh địa phương có triển vọng đi du học, với điều kiện những học sinh này phải về nước làm việc cho thành phố sau khi tốt nghiệp. Hà Nội gần đây cũng đã đặt ra các điều kiện hạn chế khi tuyển dụng công dân không có đăng ký thường trú (Hộp 2).

HỘP 2 Tuyển dụng cho các công việc hành chính công tại thủ đô Hà Nội

Có đăng ký hộ khẩu thường trú tại Hà Nội đã trở thành một tiêu chí bắt buộc đối với hầu hết các cán bộ nhà nước làm việc tại Hà Nội. Những người không có hộ khẩu thường trú tại Hà Nội mà muốn nộp đơn thì phải đáp ứng các tiêu chí sau: Tốt nghiệp loại xuất sắc của

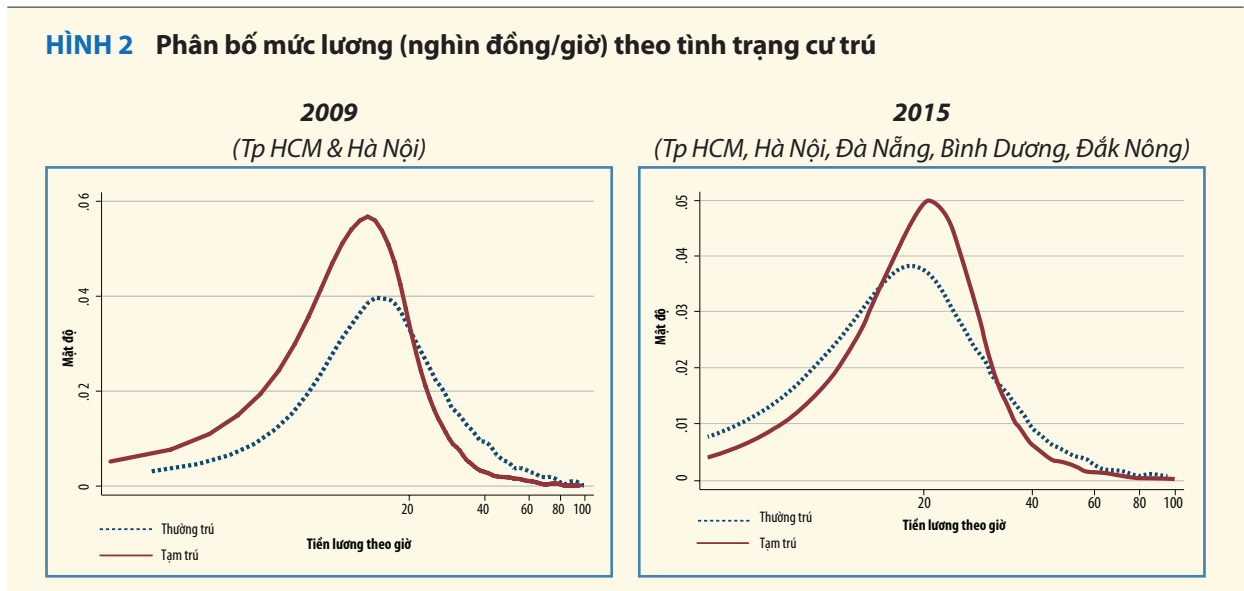
các trường đại học trong nước, tốt nghiệp loại xuất sắc hoặc loại giỏi của các trường đại học nước ngoài, có bằng tiến sĩ trước 35 tuổi hoặc có bằng/chứng nhận thạc sĩ do các trường đại học công lập cấp trước 30 tuổi.

41. Trái với năm 2009, trong năm 2015, sự khác biệt về mức lương theo giờ xét theo tình trạng cư trú là rất nhỏ và được cho là do sự khác biệt về trình độ học vấn. Hình 2 là đồ thị phân bố mức lương theo giờ theo tình trạng cư trú với số liệu lấy từ Điều tra UPS 2009 và HRS 2015. Trong hai năm này, dải phân bố mức lương cho người đăng ký tạm trú hẹp hơn so với dân số nói chung. Số liệu năm 2009 thể hiện dải phân bố mức lương cho những người có đăng ký tạm trú nằm phía bên trái so với dải phân bố mức lương của những người có hộ khẩu thường trú; điều này phản ánh rằng những người đăng ký tạm trú có mức lương trung bình thấp hơn. Trong năm 2015, dải phân bố mức lương của người đăng ký tạm trú nằm phía bên phải so với dải phân bố mức lương của người đăng ký thường trú, có nghĩa rằng những người đăng ký tạm trú đã có mức lương trung bình cao hơn.¹²

42. Không có sự khác biệt về mức lương theo tình trạng cư trú khi so sánh các công nhân làm công việc tương tự nhau. Bảng 9 thể hiện tương quan giữa

mức lương và các yếu tố khác trong năm 2009 và trong năm 2015. Trong năm 2009, sau khi kiểm soát các đặc điểm cơ bản của người lao động, những người không có đăng ký thường trú trung bình kiếm được ít hơn 9% so với những người có đăng ký thường trú. Một phân tích tương tự vào năm 2015 cho thấy không có sự khác biệt đáng kể nào khi xét theo tình trạng cư trú.

43. Tóm lại, các kết quả trên đây chỉ ra rằng hiện tượng phân biệt đối xử đối với người lao động trong các công ty tư nhân về tình trạng cư trú hiện nay đã không còn phổ biến. Không còn bất kỳ bằng chứng nào cho thấy những người không có đăng ký thường trú được trả lương thấp hơn các công nhân có hộ khẩu thường trú làm công việc tương tự. Hiện nay, rất nhiều lao động không đăng ký thường trú đang làm việc cho các công ty tư nhân. Tuy nhiên, số ít những người đăng ký tạm trú đang làm việc trong khu vực công cho biết các yêu cầu đăng ký hộ khẩu khi xin việc Nhà nước vẫn là bắt buộc trong một số trường hợp.



Nguồn: Phân tích Điều tra HRS 2015 và Đánh giá Nghèo đô thị 2009

Lưu ý: Trục x chỉ mức lương theo giờ theo thang đo log. Nhóm “thường trú” của năm 2009 là những người cho biết có hộ khẩu tại nơi đang cư trú, và “tạm trú” là những người còn lại.

BẢNG 9 Tương quan mức lương và các yếu tố khác, bao gồm tình trạng cư trú, 2009 và 2015

Biến độc lập: log (mức lương theo giờ)	2009	2015
Tình trạng đăng ký tạm trú	-0,0870** (0,03)	0,0290 (0,0257)
Tuổi	0,0512*** (0,01)	0,0380*** (0,0054)
Tuổi bình phương	-0,000554*** (0,00)	-0,0004*** (0,0001)
Hoàn thành bậc tiểu học	0,00657 (0,08)	0,0797*** (0,0260)
Hoàn thành bậc THCS	0,0452 (0,05)	0,1354*** (0,0272)
Hoàn thành bậc THPT	0,209*** (0,04)	0,1788*** (0,0291)
Hoàn thành cao đẳng, đại học	0,592*** (0,04)	0,4231*** (0,0378)
Nữ giới	-0,183*** (0,03)	-0,1194*** (0,0186)
Khu vực Nhà nước	0,0533 (0,03)	0,0737** (0,0326)
Khu vực nước ngoài	0,169*** (0,04)	0,1357*** (0,0274)
Công nghiệp	0,0265 (0,12)	0,0582 (0,1078)
Dịch vụ	0,0639 (0,12)	-0,0359 (0,1070)
Đô thị	0,106** (0,04)	0,0261 (0,0244)
Thành phố Hồ Chí Minh	0,0965** (0,03)	0,1163*** (0,0316)
Đà Nẵng		-0,0638* (0,0350)
Đắk Nông		0,1377*** (0,0527)
Bình Dương		0,0400 (0,0354)
Hàng số	1,072*** (0,26)	2,0577*** (0,1393)
Đối tượng điều tra	3753	5.807
R bình phương	0,407	0,126

Nguồn: Phân tích kết quả Đánh giá Nghèo Đô thị 2009 và Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

Sai số chuẩn được viết trong ngoặc đơn, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1, Các biến dùng để so sánh: không bằng cấp, lĩnh vực nông nghiệp, chủ công ty tư nhân, và Hà Nội

44. Nữ giới thường nhận được mức lương thấp hơn nam giới, và sự chênh lệch này là như nhau bất kể tình trạng cư trú của họ. Phân tích tương quan mức lương cho thấy sau khi kiểm soát một số đặc điểm khác, trung bình nữ giới kiếm được ít hơn 12% so với nam giới. Kết quả này gần tương đương với kết quả phân tích từ Điều tra Lao động Việc làm năm 2014.¹³ Xu hướng này vẫn không thay đổi bất kể tình trạng cư trú của họ; phụ nữ đăng ký tạm trú cũng không phải chịu thiệt thòi một cách đặc biệt.

Mức thu nhập và chi tiêu

45. Xét theo tình trạng cư trú của chủ hộ gia đình, các nhóm có mức thu nhập và chi tiêu bình quân đầu người tương tự nhau, nhưng từng nội dung trong đó lại khác nhau. Bảng 10 mô tả thu nhập và chi tiêu của các nhóm đăng ký hộ khẩu. Tổng mức chi tiêu bình quân đầu người giữa các nhóm là gần giống nhau. Nếu như so sánh theo tiêu chí này, giữa các hộ đăng ký thường trú và tạm trú không có sự khác biệt nào. Tính theo bình quân đầu người, những hộ gia đình đăng ký tạm trú lại có thu nhập cao hơn. Điều này phản ánh rằng số người trong độ tuổi lao động ở các hộ gia đình chỉ có đăng ký tạm trú chiếm phần lớn hơn. So sánh mức thu nhập và chi tiêu chỉ ra rằng tỷ lệ tiết kiệm trung bình của các hộ tạm trú cũng cao hơn. Nếu coi khoản tiết kiệm là sự chênh lệch giữa mức thu nhập và chi tiêu, cả về giá trị tuyệt đối và tỷ lệ phần trăm thu nhập, các hộ đăng ký tạm trú tiết kiệm được nhiều hơn các hộ đăng ký thường trú.

46. Thu nhập từ lương cho đến nay là nguồn thu nhập quan trọng nhất của các hộ gia đình đăng ký tạm trú. Tiền lương chiếm trung bình 78% thu nhập của hộ gia đình đăng ký tạm trú. Đối với hộ gia đình đăng ký thường trú, tiền lương chiếm 51%. Các hộ gia đình đăng ký thường trú thường nhận được nhiều trợ cấp/phụ cấp hơn từ các chương trình của Chính phủ và các công việc kinh doanh của gia đình.

47. Những người đăng ký tạm trú có xu hướng chi tiêu tương tự như những người đăng ký thường trú, với một vài trường hợp ngoại lệ. Do các hộ gia đình đăng ký tạm trú có ít con hơn, họ thường chi ít hơn cho giáo dục. Họ cũng chi tiêu nhiều hơn vào các bữa ăn ngoài tiệm do có nhiều người lớn trong nhà đi làm hơn.

48. Sự khác biệt đáng chú ý nhất trong xu hướng chi tiêu là các hộ gia đình đăng ký tạm trú chi một khoản lớn vào tiền gửi về quê. Trong khi với các hộ gia đình đăng ký thường trú, tiền gửi là không đáng kể. Với các hộ gia đình đăng ký tạm trú, số tiền gửi bình quân đầu người mỗi tháng là 236.000 đồng, chiếm khoảng 8% thu nhập hộ gia đình, và tỷ lệ này còn cao hơn với những người đăng ký tạm trú ngắn hạn. Do thời gian gửi tiền thất thường, số tiền này thường không được báo cáo đầy đủ trong các điều tra hộ gia đình. Vì vậy, con số này có thể chỉ là một phần nhỏ so với số tiền gửi thực tế. Hơn một nửa (51%) các hộ gia đình đăng ký tạm trú cho biết có gửi một số tiền nhất định.

BẢNG 10 Mức thu nhập và chi tiêu hộ gia đình theo tình trạng cư trú của chủ hộ*Tình trạng cư trú của chủ hộ*

	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình (i)	3.450	3.753	3.645	4.002
Chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình (ii)	2.934	2.951	2.952	2.950
Khoản tiết kiệm theo đầu người dự kiến (i)-(ii)	516	802	693	1.052
Tỉ lệ tiết kiệm dự kiến	15%	21%	19%	26%
Thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình theo từng nguồn				
Lương	1.744	2.943	2.763	3.357
Trợ cấp/ Phụ cấp	263	55	42	85
Kinh doanh ngoài lĩnh vực nông nghiệp	859	518	612	302
Kinh doanh nông nghiệp	67	26	31	14
Khác	517	211	197	243
Tổng thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình	3.450	3.753	3.645	4.002
Chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình theo từng mục				
Bữa ăn tại nhà hàng ngày	963	930	939	910
Bữa ăn bên ngoài hàng ngày	328	397	378	441
Nước	34	39	40	38
Điện	180	99	104	86
Gas	39	37	37	38
Điện thoại	135	132	131	135
Chăm sóc sức khỏe	155	119	120	116
Giáo dục	259	166	170	156
Đi lại	158	164	163	164
Đi nghỉ lễ	55	24	27	16
Tiền gửi	4	236	212	292
Khác	624	608	629	560
Tổng chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình	2.934	2.951	2.952	2.950
% hộ gia đình có gửi tiền về quê	1%	51%	49%	55%

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

Lưu ý: Tất cả số tiền tính theo đơn vị nghìn đồng/tháng.

Hộ khẩu và khả năng tiếp cận dịch vụ

CHƯƠNG 3

Những người tạm trú tiếp tục bị hạn chế tiếp cận đối với một số dịch vụ công, mặc dù khoảng cách về khả năng tiếp cận dịch vụ là ít hơn so với những nghiên cứu trước đó đã chỉ ra. Trẻ em tạm trú ít có khả năng được đăng ký học ở cấp trung học cơ sở và trung học phổ thông hơn kể cả sau khi đã kiểm soát các khác biệt ở cấp cá nhân và cấp hộ gia đình. Ở cấp tiểu học hoặc thấp hơn, nhìn chung tỉ lệ đi học là như nhau, nhưng có nhiều trẻ tạm trú đăng ký học tại các trường tư đắt hơn so với trẻ có hộ khẩu thường trú, đặc biệt là trường mẫu giáo vì chính sách ưu tiên hộ khẩu thường trú. Mặc dù Nhà nước có chính sách bảo hiểm y tế miễn phí cho trẻ dưới 6 tuổi, nhưng một phần tư số trẻ tạm trú trong độ tuổi đó thiếu bảo hiểm y tế và có kết quả từ nghiên cứu định tính cho thấy điều này xảy ra một phần là do tình trạng cư trú. Một số người tạm trú cũng gặp trở ngại trong việc xác định một cơ sở y tế địa phương là cơ sở chăm sóc y tế của mình, điều đó có nghĩa họ phải trả phí cao hơn cho dịch vụ y tế. Cuối cùng, các bằng chứng định tính cho thấy các chính sách về việc liệu người tạm trú có thể được nhận trợ giúp xã hội hay không là không nhất quán. So với người có hộ khẩu thường trú thì người tạm trú ít có khả năng xuất hiện trong danh sách “người nghèo” ít hơn một chút, nhưng tỉ lệ nói chung xuất hiện trong danh sách người nghèo và nhận được hầu hết các loại hình hỗ trợ xã hội là thấp (dù địa vị cư trú là thế nào) tại những khu vực người tạm trú sinh sống. Người tạm trú vẫn không thể thực hiện các thủ tục cơ bản như đăng ký xe máy mà không về nơi đăng ký thường trú của mình. Một nửa số người tạm trú nói đến ý định ở lại và xin hộ khẩu thường trú. Những vấn đề còn lại trong khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội có thể được giải quyết thông qua việc xác định rõ hơn và thực hiện nhất quán các chính sách phổ cập.

Đăng ký nhập học

49. Những nghiên cứu trước đây chỉ ra rằng trẻ em không có hộ khẩu thường trú gặp khó khăn khi đăng ký học tại trường công. Theo những nghiên cứu định tính trước đây, chi phí đi học cao đã dẫn đến việc nhiều trẻ di cư phải bỏ học hoặc phải làm việc từ khi còn nhỏ tuổi để trợ giúp gia đình.¹⁴ Trong một nghiên cứu năm 2008 về các nhóm người di cư không đăng ký cư trú, 43% trẻ không tới trường, và việc không có hộ khẩu được dẫn ra là nguyên nhân chính không đi học của 84% số trẻ không tới trường.¹⁵ Dữ liệu từ cuộc Đánh giá Nghèo thành thị năm 2009 tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cũng chỉ ra rằng, trẻ em không đăng ký cư trú ít có khả năng nhập học trường công và nhiều khả năng đăng ký học tại trường tư hơn.¹⁶

50. Trong các phỏng vấn cho các nghiên cứu định tính về hộ khẩu, cả các phụ huynh và công chức ở địa phương đã chỉ ra các nguyên nhân mà trẻ đăng ký tạm trú có khả năng tới trường ít hơn. Nhiều trường học ưu tiên cho học sinh có hộ khẩu thường trú. Các trường học luôn có áp lực trước nhu cầu nhập học cao nên chỗ trống thường là không còn cho con em người tạm trú. Phụ huynh học sinh tạm trú báo cáo rằng họ thường phải trả phụ phí để con cái họ được nhận vào các trường công ở đô thị. Các phụ huynh tạm trú nói rằng do những rào cản vào trường công nên nhiều người đã để con cái họ ở nơi họ đăng ký thường trú để đi học hoặc phải gửi con vào trường tư.

“Thậm chí ở cấp mẫu giáo, tôi phải gửi con tới trường tư vì không thể được nhận vào trường công. Khi các cháu còn nhỏ tôi gửi chúng vào trường mẫu

giáo tư. Tôi sẽ gửi con trở lại quê để đi học vì tôi không chắc tôi có thể đăng ký cho con tôi được vào học ở các trường trong thành phố này hay không.”

Một người đàn ông tạm trú ở Vĩnh Tuy, Hà Nội

51. Trong các nghiên cứu định tính về hộ khẩu, một số nhân viên trường học có quan điểm phân biệt đối với người tạm trú. Trong một cuộc phỏng vấn, hiệu trưởng một trường mẫu giáo nói rằng việc nhận trẻ di cư là không tốt cho trường bởi vì cha mẹ các em có thể thường xuyên thay đổi nơi cư trú, gây nên sự không ổn định sĩ số lớp học. Theo vị hiệu trưởng này, các trường mẫu giáo không muốn nhận trẻ tạm trú vì lý do này.

52. Các phỏng vấn cho các nghiên cứu định tính về hộ khẩu cũng chỉ ra rằng chỉ có tại thành phố Hồ Chí Minh là các quan chức giáo dục địa phương nỗ lực để bảo đảm rằng trẻ em được nhập học không phụ thuộc tình trạng cư trú. Tại quận được khảo sát, một ban chỉ đạo ở địa phương được thành lập chịu trách nhiệm thúc đẩy việc tới trường phổ cập. Ban này lập ra một danh sách tất cả các học sinh ở độ tuổi đi học được trình cho Phòng Giáo dục quận. Quận này sau đó đã gửi thư nhận vào trường học cho tất cả các em trong danh sách. Ủy ban này trước đó rõ ràng là có đưa các em tạm trú vào danh sách.

53. Dữ liệu từ cuộc Khảo sát Đăng ký hộ khẩu năm 2015 cho thấy rõ rằng học sinh không có hộ khẩu thường trú ít có khả năng được nhập học hơn, đặc biệt là ở cấp trung học phổ thông. Sự khác biệt được thể hiện rõ trong hình kim tự tháp về tỉ lệ nhập học, trong đó minh họa tỉ lệ nhập học của học sinh tạm trú và thường trú theo độ tuổi và cấp

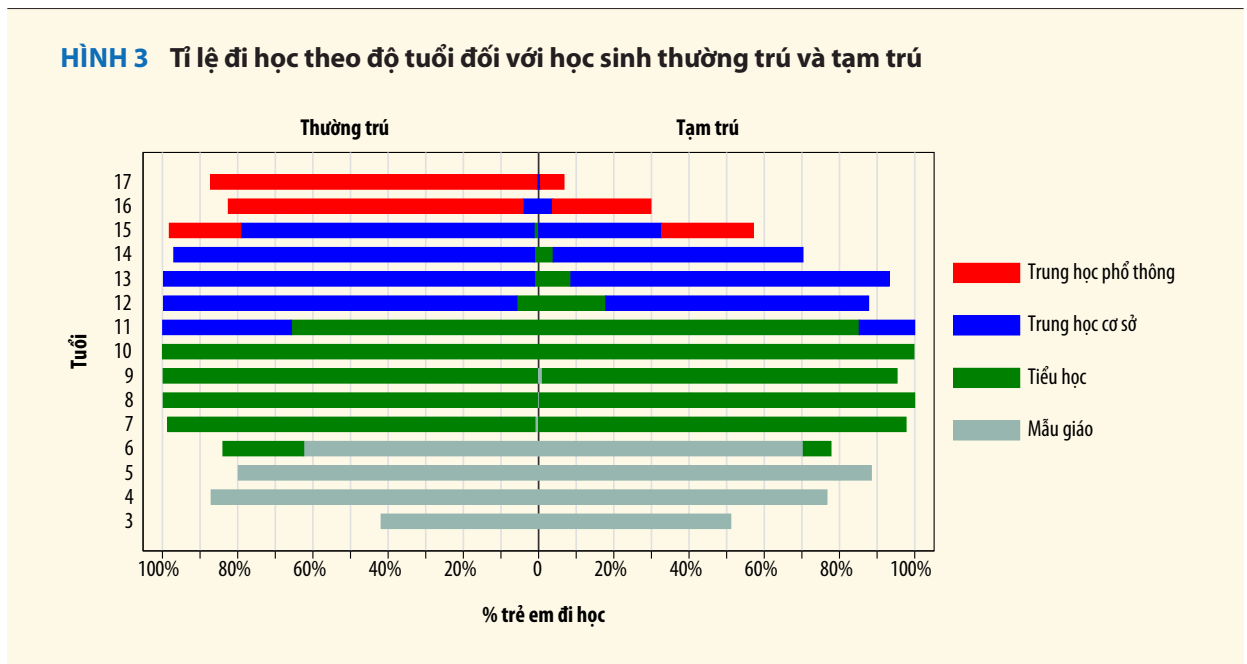
học (Biểu đồ 3). Tỷ lệ nhập học chi tiết được trình bày trong Bảng 11. Về địa vị cư trú, tỷ lệ nhập học mẫu giáo không có khác biệt. Các em tuổi tiểu học và trung học cơ sở (6-14 tuổi) về cơ bản là đều tới trường. Trong số những em tạm trú, tỷ lệ nhập học có thấp hơn chút ít tại cấp 1 (95% và 98%) và thấp hơn khá nhiều và thấp hơn khá nhiều tại độ tuổi trung học cơ sở (88% so với 99%). Có một sự phân chia rõ rệt ở cấp trung học phổ thông giữa học sinh tạm trú và thường trú, theo đó phần lớn là người thường trú và chỉ một phần nhỏ là người tạm trú học tại trường (89% so với 30%).

54. Khoảng cách trong việc nhập học cấp 2 giữa đối tượng tạm trú và thường trú là lớn hơn đối với các em gái. Lý do cho sự khác biệt do giới này là không rõ ràng nhưng có thể cho thấy rằng phụ huynh tạm trú sẵn sàng nỗ lực

nhiều hơn để vượt qua các rào cản hộ khẩu đối với con trai của họ.

55. Học sinh có đăng ký tạm trú ngắn hạn có khả năng đi học thấp hơn so với học sinh thường trú và học sinh tạm trú dài hạn. Khoảng cách lớn nhất là ở trường cấp 2 và cấp 3. Tỷ lệ nhập học đối với học sinh tạm trú ngắn hạn là 74% ở cấp 2 và 8% ở trường cấp 3.

56. Trẻ em tạm trú có xu hướng đăng ký học ở trường tư cao hơn, đặc biệt là trường mẫu giáo. Ở cấp mẫu giáo, 45% số trẻ thường trú là học tại trường công và 29% ở trường tư. Những con số này đối với học sinh tạm trú là 21% ở trường công và 52% ở trường tư. Trẻ em tạm trú cũng có nhiều khả năng học tại trường tư ở cấp tiểu học và trung học cơ sở hơn.



Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

57. Các phân tích thống kê về các yếu tố khác gợi ra rằng khoảng cách về đăng ký nhập học do địa vị cư trú một phần là do sự phân biệt đối xử với người nhập cư. Việc đăng ký nhập học có thể một phần do các yếu tố không liên quan trực tiếp đến hộ khẩu: sự khác nhau trong thu nhập, trong quan hệ xã hội và mức độ ưa thích việc đi học khác nhau cũng đều có thể làm giảm tỉ lệ đăng ký nhập học đối với dân số tạm trú. Tuy nhiên, vẫn tồn tại các chênh lệch trong tỷ lệ nhập học ở bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông trong các mô

hình hồi quy đã kiểm soát các đặc tính có thể quan sát thấy được. So sánh với trẻ thường trú, trẻ em ở tuổi cấp 2 (11-14 tuổi) có đăng ký tạm trú ngắn hạn có khả năng đến trường thấp hơn 10%, và khoảng cách này đối với trẻ đăng ký tạm trú dài hạn là 5%. Khoảng cách này là lớn hơn đối với trẻ từ 15-17 tuổi (tuổi học cấp 3). Người tạm trú ngắn hạn có khả năng đến trường thấp hơn 37% và người tạm trú dài hạn có khả năng đến trường thấp hơn 16% so với người thường trú (các kết quả hồi quy được thể hiện trong Phụ lục 2).

BẢNG 11 Tỉ lệ đăng ký học tại trường công và trường tư theo tình trạng cư trú

	Thường trú	Tình trạng cư trú		
		Tất cả tạm trú	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Mẫu giáo				
Tỉ lệ nhập học trường công	45%	21%	25%	10%
Tỉ lệ nhập học trường tư	29%	52%	52%	52%
Tỉ lệ nhập học chung	73%	73%	77%	62%
Cấp Tiểu học				
Tỉ lệ nhập học trường công	93%	81%	80%	88%
Tỉ lệ nhập học trường tư	5%	14%	15%	6%
Tỉ lệ nhập học chung	98%	95%	96%	94%
Cấp Trung học Cơ sở				
Tỉ lệ nhập học trường công	98%	80%	86%	60%
Tỉ lệ nhập học trường tư	2%	8%	7%	14%
Tỉ lệ nhập học chung	99%	88%	93%	74%
Cấp Trung học Phổ thông				
Tỉ lệ nhập học trường công	79%	25%	32%	8%
Tỉ lệ nhập học trường tư	10%	5%	7%	0%
Tỉ lệ nhập học chung	89%	30%	39%	8%

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

Lưu ý: Mẫu giáo: 3-5 tuổi; Cấp 1: 6-10 tuổi; Cấp 2: 11-14 tuổi; Cấp 3: 15-17 tuổi

58. Người tạm trú trả nhiều tiền hơn một chút cho việc học mẫu giáo công nhưng ít hơn ở các cấp học khác so với người thường trú. Những nghiên cứu định tính trước đó và nghiên cứu định tính về hộ khẩu năm 2015 bao gồm cả những chi tiêu mà người tạm trú đòi khi được yêu cầu phải trả phụ phí để đăng ký cho con học tại trường công. Tuy nhiên, chi phí giáo dục được báo cáo tính theo đầu học sinh ở các cấp không cho thấy bằng chứng đối với nhận định này, trừ cấp học mẫu giáo ở một khía cạnh nào đó. Bảng 12 chỉ ra tổng chi phí đi học hàng năm theo loại hình trường và địa

vị cư trú. Có thể rằng chi phí đi học cao hơn được báo cáo ở một số cấp đối với người thường trú phản ánh những dịch vụ phụ thêm hoặc chất lượng. Ví dụ, có thể rằng người thường trú cho con học thêm nhiều lớp hơn so với người tạm trú. Trong bất cứ trường hợp nào, những phát hiện này cũng không có nghĩa là chi phí giáo dục tại trường công là một gánh nặng nhiều hơn đối với người tạm trú. Người tạm trú học tại trường tư phải trả phí cao hơn. Như Bảng 13 cho thấy, không ngạc nhiên là chi phí tổng tại trường tư cao hơn nhiều so với tổng chi phí tại trường công ở mọi cấp.

BẢNG 12 Chi phí giáo dục trung bình hàng năm tại trường công theo địa vị cư trú và cấp học (đơn vị: triệu đồng)

	<i>Tình trạng cư trú</i>			
	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Mẫu giáo	8,9	9,8	10,4	7,1
Tiểu học	7,9	7,3	7,4	6,4
Trung học Cơ sở	9,3	5,5	5,7	4,4
Trung học Phổ thông	12,2	9,3	9,7	7,1

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

BẢNG 13 Chi phí giáo dục hàng năm trung bình tại trường công-tư và theo cấp học (đơn vị: triệu đồng)

	Trường công	Trường tư
Mẫu giáo	9,1	13,8
Tiểu học	7,8	24,0
Trung học Cơ sở	8,9	28,0
Trung học Phổ thông	12,0	23,8

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

59. Xét tổng thể, kết quả khảo sát về giáo dục gợi ra rằng tạm trú vẫn là một rào cản đối với sự bình đẳng về cơ hội. Bởi vì các trường chỉ nhận người thường trú nên trẻ em tạm trú ít có cơ hội hơn ở cấp 2 và cấp 3. Mặc dù chi phí ở trường công không khác mấy đối với người tạm trú, song trẻ tuổi mẫu giáo và cấp 1 vẫn nhiều khả năng phải học trường tư với chi phí cao hơn. Những phát hiện tương tự cũng được tìm thấy trong những nghiên cứu trước đây, đặc biệt là Đánh giá Nghèo thành thị năm 2009 tại thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội. Những phát hiện này chỉ ra rằng loại hình cư trú vẫn còn là rào cản đối với khả năng tiếp cận trường học bình đẳng tại những thành phố này và cả những nơi khác nữa.

Tiếp cận y tế

60. Những quan ngại về vấn đề y tế và hộ khẩu tập trung vào gánh nặng tài chính liên quan đến tác động qua lại giữa hệ thống hộ khẩu và hệ thống bảo hiểm y tế xã hội của Chính phủ. Đặc biệt, có hai vấn đề có thể nảy sinh. Thứ nhất, việc thiếu hộ khẩu thường trú có thể là rào cản tiếp cận bảo hiểm y tế, đặc biệt đối với trẻ em. Thứ hai, những trẻ có bảo hiểm có thể phải trả viện phí cao hơn do các quy định về đồng chi trả.

61. Hầu hết những người có bảo hiểm y tế ở Việt Nam đều tham gia chương trình bảo hiểm y tế xã hội. Đối với toàn bộ dân cư, khoảng 76% số người tham gia.¹⁷ Các nhóm khác nhau tham gia vào chương trình với mức trợ cấp phí bảo hiểm khác nhau và tỉ lệ đồng chi trả khác nhau. Công nhân có việc làm chính thức thường tham gia chương trình bảo hiểm y tế qua người sử dụng lao động mà không kể địa vị cư trú của họ.

62. Sổ hộ khẩu được sử dụng để xác định một hộ gia đình để được mua bảo hiểm y tế hộ gia đình. Những người không tham gia chương trình bảo hiểm xã hội (như là thành viên của các nhóm được trợ cấp hoặc qua người sử dụng lao động) có thể trả tiền để tham gia bảo hiểm y tế. Để tham gia chương trình này, tất cả các thành viên của hộ gia đình mà không có bảo hiểm phải tham gia. Nói cách khác, một cá nhân không thể tham gia chương trình bảo hiểm y tế một cách độc lập với gia đình của mình. Sổ hộ khẩu được sử dụng để xác định các thành viên gia đình.

63. Theo luật, tất cả trẻ em dưới 6 tuổi đều được bảo hiểm y tế mà không tính đến hình thức cư trú. Tuy nhiên, trẻ không đăng ký tạm trú gặp phải những thách thức trong việc được bảo hiểm y tế. Thủ tục là đưa trẻ phải có giấy khai sinh và sau đó là thẻ bảo hiểm. Trong thời gian thực địa của nghiên cứu trong năm 2015, giấy khai sinh chỉ có thể được nhận tại nơi đăng ký thường trú của hộ gia đình. Tuy nhiên, tính đến tháng 1/2016 theo luật mới, hộ gia đình có thể làm giấy khai sinh cho con tại nơi đăng ký tạm trú. Thẻ bảo hiểm y tế gắn với một cơ sở y tế được cấp khi trình giấy khai sinh và sổ hộ khẩu hoặc chứng cứ về đăng ký tạm trú. Do đó, về nguyên tắc hình thức đăng ký tạm trú không còn nên là một rào cản để có được thẻ bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, trên thực tế, các công chức địa phương có thể thực hiện các chính sách theo những cách không giống nhau trong các thủ tục liên quan tới giấy khai sinh và thẻ bảo hiểm y tế. Cả các nghiên cứu định tính trước đây và khảo sát định tính về hộ khẩu mới đây đều cho thấy các trường hợp theo đó cả trẻ em và người lớn không có việc làm chính thức không có được bảo hiểm y tế do loại hình cư trú của họ.

64. Trong số người trưởng thành, không có khác biệt đáng kể trong tỷ lệ được bảo hiểm theo hình thức cư trú. Bảng 14 cho thấy tỉ lệ được bảo hiểm tại 5 tỉnh được khảo sát, theo hình thức cư trú và nhóm tuổi. Tại tất cả các tỉnh, tỉ lệ được bảo hiểm thấp hơn chút ít đối với người tạm trú. Về tổng thể, 68% người thường trú và 64% người tạm trú được bảo hiểm y tế theo một hình thức nào đó. Các phân tích hồi quy chỉ ra rằng, người lớn tạm trú ngắn hạn có khả năng nhận bảo hiểm ít hơn 7%, trong khi không có sự khác biệt đáng kể nào được thống kê giữa người tạm trú dài hạn và người thường trú (kết quả hồi quy đầy đủ được nêu tại Phụ lục 3). Đối với người trưởng thành là người nghèo, việc tiếp cận bảo hiểm y tế có trợ cấp được xác định qua việc họ có ở trong danh sách “người nghèo” hay không. Điều kiện về danh sách người nghèo và bảo hiểm y tế được trợ cấp được đề cập tại phần sau của chương này liên quan đến các chương trình bảo trợ xã hội.

65. Đối với trẻ dưới 6 tuổi, kết quả khảo sát cho thấy hệ thống hộ khẩu có

thể tạo rào cản đối với việc được bảo hiểm y tế. Có khoảng trống đáng kể trong tỉ lệ được bảo hiểm giữa những người có hộ khẩu thường trú (87%) và tạm trú (74%). Đối với trẻ em tạm trú không được bảo hiểm, địa vị cư trú được dẫn ra là nguyên nhân chính không được bảo hiểm (25% số người được hỏi). Tồn tại khoảng cách ở trẻ lớn hơn (tuổi từ 6-14), mặc dù tỉ lệ được bảo hiểm là cao hơn: 96% đối với người thường trú và 88% đối với người tạm trú. Phân tích hồi quy trong phụ lục cho thấy những hình mẫu thay đổi khác nhau theo tuổi và giữa người tạm trú ngắn hạn và dài hạn. Khi kiểm soát các yếu tố khác thì khả năng trẻ dưới 6 tuổi tạm trú dài hạn được bảo hiểm ít hơn 7%, trong khi trẻ từ 6 – 15 tuổi và tạm trú ngắn hạn thì tỉ lệ này là 8%.

66. Phụ nữ là người chủ yếu chịu gánh nặng xử lý việc tiếp cận bảo hiểm y tế bị hạn chế của trẻ em. Các phỏng vấn định tính chỉ ra rằng phụ nữ chịu trách nhiệm chính trong việc tháo dỡ các rào cản về tiếp cận y tế (và giáo dục) cho con cái. Đặc biệt là những người phụ nữ

BẢNG 14 Tỉ lệ được bảo hiểm y tế theo nhóm tuổi và hình thức cư trú

Age group	Thường trú	Tình trạng cư trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Trẻ từ 0-5 tuổi	87%	74%	73%	78%
Trẻ từ 6-14 tuổi	96%	88%	91%	74%
Người từ 15 tuổi trở lên	68%	64%	65%	62%

đang đi làm phải chịu thách thức là họ có thể phải mất thời gian làm việc cho việc đàm phán về các quy định về bảo hiểm và sự chăm sóc cho con cái họ.

67. Các nghiên cứu định tính cũng gợi ý rằng những người không có hộ khẩu thường trú có thể chịu chi phí y tế cao hơn.¹⁸ Quan ngại được nêu trong những nghiên cứu đó liên quan chủ yếu đến các chi phí mà họ phải trả khi sử dụng bảo hiểm. Cá nhân có bảo hiểm y tế chỉ định cơ sở y tế chính mà mình sẽ nhận dịch vụ y tế. Việc nhận dịch vụ y tế tại cơ sở không phải là cơ sở được chỉ định là có thể nhưng chỉ khi chịu trả phí đồng chi trả cao hơn. Các nghiên cứu gợi ý rằng người tạm trú không thể đổi cơ sở y tế đã chỉ định sang cơ sở ở nơi họ sinh sống. Một trường hợp điển hình được mô tả bởi một người tham gia Nghiên cứu định tính về hộ khẩu:

“Tôi vẫn có thể mua bảo hiểm y tế nhưng vì hộ khẩu thường trú của tôi ở

Huế nên tôi phải quay về Huế để kiểm tra sức khỏe và nếu tôi sử dụng dịch vụ chăm sóc y tế ở đây, tôi phải trả 70% tổng chi phí. Điều này đối với tôi rất khó khăn.”

Một phụ nữ tạm trú tại Quận Nại Hiên Đông, Đà Nẵng

Tuy nhiên, người tham gia khảo sát định tính (HKQS) cũng chỉ ra rằng việc chỉ định một cơ sở y tế địa phương là không khó đối với người làm việc trong khu vực chính thức – những người được tham gia bảo hiểm qua chủ sử dụng lao động.

68. Kết quả từ Khảo sát HRS chỉ ra rằng người tạm trú có khả năng bị chỉ định cơ sở y tế xa nơi cư trú hiện tại của họ. 19% người tạm trú có cơ sở y tế được chỉ định tại một tỉnh khác với tỉnh của họ, so với con số 1% của người thường trú (Bảng 15). Những người tạm trú này có nguy cơ phải trả phí cao hơn để sử dụng cơ sở y tế tại nơi mình cư trú.

BẢNG 15 Địa điểm cơ sở y tế được chỉ định

	Thường trú	Tình trạng cư trú của chủ hộ		
		Tất cả tạm trú	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Xã nơi cư trú	18%	10%	11%	7%
Xã khác trong huyện cư trú	45%	44%	45%	40%
Huyện khác trong tỉnh cư trú	36%	27%	26%	28%
Tỉnh khác	1%	19%	17%	25%
	100%	100%	100%	100%

69. Nhìn chung, các kết quả trong lĩnh vực y tế chỉ ra rằng địa vị tạm trú vẫn có thể là rào cản về cơ hội bình đẳng, mặc dù không còn nặng nề như nghiên cứu định tính trước đó chỉ ra. Số lượng nhiều người tạm trú có bảo hiểm y tế (kể cả các em nhỏ) và những người thông báo rằng cơ sở y tế chỉ định của họ ở trong khu vực cư trú chỉ ra rằng hộ khẩu tạm trú không phải là rào cản phổ biến đối với việc tiếp cận dịch vụ y tế. Hơn nữa, kết quả cũng chỉ ra một khoảng cách đáng lo ngại giữa chính sách và việc thực hiện. Đặc biệt là hơn ¼ số trẻ nhỏ tạm trú thiếu bảo hiểm y tế, dù đã có chính sách phổ cập bảo hiểm y tế.

Sự tham gia trong xã hội

70. Người tạm trú có ít cơ hội hơn nhiều trong việc tham gia các tổ chức địa phương và hoạt động xã hội. Tỷ lệ tham gia ở cấp hộ gia đình của các nhóm khác nhau và các hoạt động được nêu tại Bảng 16. Đối với hầu hết tất cả các tổ chức, có nhiều người thường trú tham gia nhưng hầu như không có người tạm trú. Chỉ có một ngoại lệ là sự tham gia công đoàn, ở đây thì công nhân tạm trú có tỷ lệ cao hơn vì có nhiều người tạm trú làm các công việc hưởng lương có sự phục vụ của công đoàn. Như thế người tạm trú có ít cơ hội hơn nhiều trong việc tham

BẢNG 16 Tỷ lệ tham gia của các hộ gia đình vào các tổ chức và hoạt động xã hội

	Thường trú	Tình trạng cư trú của chủ hộ		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Tổ chức				
Đoàn Thanh niên	17%	6%	6%	7%
Hội Phụ nữ	43%	5%	6%	2%
Hội Nông dân	13%	1%	1%	0%
Công đoàn	19%	27%	28%	25%
Hội Cựu chiến binh	12%	0%	0%	0%
Hội Người cao tuổi	15%	0%	0%	0%
Các mối quan hệ và hoạt động xã hội				
Cuộc họp của tổ dân cư	84%	17%	21%	10%
Bỏ phiếu ở cấp địa phương	82%	21%	22%	18%
Bỏ phiếu ở cấp quận huyện, thành phố và trung ương	34%	7%	8%	7%
Họp đóng góp ý kiến chính sách	64%	12%	15%	8%
Đóng góp các quỹ xã hội hoặc từ thiện	85%	29%	30%	27%
Hoạt động ở khu dân cư	92%	44%	47%	40%
Giao tiếp với láng giềng	98%	92%	93%	90%

gia các hoạt động xã hội chính thức, ví dụ như các cuộc họp ở địa phương. Tuy nhiên, hầu như không có sự khác biệt nào trong tỉ lệ giao tiếp với láng giềng.

71. Không rõ liệu mức độ tham gia thấp có phải là do địa vị tạm trú hay không. Có thể những người tạm trú không được khuyến khích tham gia các tổ chức và hoạt động chính thức. Nhưng cũng có thể tỉ lệ tham gia thấp phản ánh mối quan hệ không sâu sắc giữa người tạm trú và cộng đồng do họ có thời gian sinh sống tại cộng đồng trung bình ít hơn. Dù trong trường hợp nào, tỉ lệ tham gia thấp cũng gợi ra rằng mạng lưới xã hội của người tạm trú là tương đối mỏng, điều này tạo nên khó khăn cho người tạm trú trong việc có được thông tin về cách thức tiếp cận dịch vụ công.

Bảo trợ xã hội

72. Khảo sát HKQS và những nghiên cứu định tính trước đó đã gợi ý rằng người tạm trú gặp những rào cản trong việc tiếp cận bảo trợ xã hội. Một vấn đề quan trọng là liệu người tạm trú có đủ điều kiện đưa vào danh sách “hộ nghèo” – danh sách chính thức của địa phương về việc ai được coi là nghèo và do đó đủ điều kiện hưởng nhiều biện pháp hỗ trợ xã hội. Những nghiên cứu định tính trước đây đã cho thấy rằng, mặc dù không bị cản trở đưa vào danh sách nghèo một cách rõ ràng, song trên thực tế người tạm trú hiếm khi được đưa vào. Theo những nghiên cứu này, người

tạm trú được xem xét đưa vào danh sách đôi khi bị yêu cầu trình xác nhận của nơi họ có hộ khẩu thường trú rằng họ chưa nhận hỗ trợ xã hội tại nơi đó. Tuy nhiên, trong Khảo sát HKQS, một số hộ dân tạm trú tại Đà Nẵng thông báo rằng họ nhận được một số hỗ trợ dành cho người nghèo. Hướng tiếp cận có vẻ được mở hơn ở thành phố Hồ Chí Minh, nơi mà các cán bộ ở địa phương thông báo rằng họ coi hộ dân tạm trú đủ điều kiện để đưa vào danh sách nghèo. Những ý kiến không giống nhau được nêu trong Khảo sát HKQS gợi ra rằng chính sách của các địa phương về việc đưa người tạm trú vào danh sách nghèo là không nhất quán.

73. Dữ liệu từ cuộc Khảo sát HRS năm 2015 chỉ ra rằng, chỉ trừ một tỉnh trong số các địa phương được khảo sát, các hộ gia đình hầu như không ở trong danh sách nghèo, dù địa vị cư trú của họ là gì. Bảng 17 cho thấy sự phân chia ở mỗi tỉnh theo địa vị cư trú dành cho người nghèo. Tại 3 trong 4 địa phương có mật độ đô thị hóa cao – Tp. Hồ Chí Minh, Hà Nội và Đà Nẵng – tỉ lệ là cao hơn đối với người thường trú. Chỉ có tại Bình Dương tỉ lệ này là cao hơn đối với người tạm trú. Tại cả 4 địa phương, rất ít người ở trong danh sách nghèo, điều đó phản ánh mức độ giàu tương đối ở những vùng đô thị hóa của Việt Nam. Chỉ tại Đắk Nông, một tỉnh chủ yếu là nông thôn trong Khảo sát HRS là có nhiều người trong danh sách nghèo: 27% người thường trú và 10,1% người tạm trú.

BẢNG 17 Tỷ lệ phần trăm số hộ nghèo theo tỉnh

	Thường trú	Tình trạng cư trú của chủ hộ		
		Các loại tạm trú	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Bình Dương	2,4	4,2	3,8	6,3
Tp. Hồ Chí Minh	5,5	2,5	1,5	3,8
Hà Nội	2,7	0,7	0,6	0,9
Đà Nẵng	6,1	3,5	4,3	0
Đắk Nông	27	10,1	10,2	9,1

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

74. Khảo sát HRS cho thấy một số ít bằng chứng rằng người tạm trú nghèo gặp phải khó khăn trong việc được đưa vào danh sách nghèo. Quyết định ai được đưa vào danh sách nghèo do chính quyền địa phương đưa ra dựa trên một quy trình phức tạp mà theo nguyên tắc, coi thu nhập của hộ gia đình là tiêu chuẩn đánh giá chính. Phân tích hồi quy về địa vị nghèo được nêu tại Phụ lục 4. Kiểm soát các yếu tố thu nhập, địa vị cư trú của hộ gia đình, tỉnh và các địa phương đã đô thị hóa, thì hộ gia đình tạm trú dài hạn chỉ kém 3% về khả năng được đưa vào danh sách hộ nghèo so với người thường trú. (Các hộ gia đình tạm trú bao gồm cả dài hạn và ngắn hạn thì chỉ kém 2% về khả năng được đưa vào danh sách hộ nghèo).

75. Tỷ lệ nhận được trợ cấp xã hội theo khảo sát HRS là rất thấp đối với hầu hết các chương trình mục tiêu và các trợ cấp của Chính phủ. Điều này không gây ngạc nhiên khi số các hộ gia đình trong danh sách nghèo là thấp và mức độ thu nhập cao tại những khu vực này. Trong số các hộ gia đình thường trú, chỉ có một chương trình – hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế - là có tỉ lệ bao phủ quá 3%. Tỷ lệ tham gia là thấp hơn chút ít đối với người tạm trú trong hầu hết các chương trình. Tỷ lệ tham gia tổng thể là cao nhất đối với chương trình bảo hiểm y tế có trợ cấp – 14% đối với hộ gia đình thường trú và 8% số hộ gia đình tạm trú. Trong nghiên cứu định tính, một số cá nhân thông báo không đủ điều kiện đưa vào danh sách nghèo và chương trình bảo hiểm y tế có trợ cấp do là người tạm trú (xem Hộp 3).

HỘP 3 Hạn chế về thẻ bảo hiểm y tế của người tạm trú

Gia đình của ông Thành thuê một căn nhà tại quận Thanh Khê Tây, thành phố Đà Nẵng. Gia đình ông đã tạm trú ở đây được hơn 10 năm. Ông Thành là công nhân. Mẹ ông đã 75 tuổi và bị ốm. Vợ ông không có việc làm và các con thì đang độ tuổi đi học.

Cân nhắc hoàn cảnh khó khăn của ông, tổ trưởng dân phố đã đề nghị quận phân loại hộ ông là hộ nghèo để được hưởng trợ cấp và hỗ trợ từ nhà nước. Sau nhiều lần và nhiều thủ tục đăng ký, gia đình được thông báo là không đủ điều kiện để được đưa vào danh sách hộ nghèo do không có hộ khẩu thường trú.

Không ở trong danh sách hộ nghèo có nghĩa là gia đình không được bảo hiểm y tế miễn phí tại Đà Nẵng. Do đó, cứ 2 tuần một lần ông Thành phải đưa mẹ già ốm về quê ở Quảng Nam để lấy thuốc vì đó là nơi đăng ký hộ khẩu thường trú của mẹ ông và nơi đã cấp thẻ bảo hiểm y tế cho bà. Việc đi lại tiêu tốn nhiều thời gian và tiền và không tốt cho sức khỏe của mẹ ông và làm ông mất thêm ngày nghỉ phép. Sau khi cân nhắc kỹ lưỡng, ông quyết định đưa mẹ về nhà chị gái ở quê để được kiểm tra sức khỏe và nhận thuốc miễn phí. Việc phải đưa mẹ về Quảng Nam khiến ông cảm thấy rất bi quan và như có lỗi.

Nguồn: Nghiên cứu thực địa HQKS

BẢNG 18 Tỷ lệ phần trăm hộ gia đình tham gia các tổ chức và hoạt động xã hội*Tình trạng cư trú của chủ hộ*

	Thường trú	Tạm trú		
		Tất cả tạm trú	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Các chương trình mục tiêu của Chính phủ				
Hỗ trợ mua bảo hiểm y tế	13%	8%	8%	8%
Giảm hay miễn chi phí y tế	3%	2%	2%	3%
Giảm hay miễn học phí	2%	1%	1%	2%
Trợ cấp về thực phẩm	2%	1%	1%	1%
Hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo/dân tộc thiểu số	2%	1%	1%	0%
Tín dụng ưu đãi cho người nghèo/dân tộc thiểu số	2%	1%	1%	1%
Các chương trình khác	1%	0%	0%	1%
Trợ cấp				
Trợ cấp tiền điện	1%	0%	0%	0%
Trợ cấp lương thực khẩn cấp	1%	0%	0%	1%
Trợ cấp cho công chức Nhà nước có thu nhập thấp	0%	0%	0%	0%
Trợ cấp ưu đãi cho người có công	2%	0%	0%	0%
Trợ cấp cho hộ nghèo	2%	0%	1%	0%
Trợ cấp khác	2%	1%	1%	0%
Các dịch vụ xã hội chung				
Cung cấp thông tin về chính sách	76%	33%	36%	29%
Cung cấp thông tin về chăm sóc y tế	79%	39%	40%	38%
Tiêm chủng	80%	45%	47%	40%
Các chương trình phòng chống bệnh dịch	83%	45%	46%	42%

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

76. Nói chung, những phát hiện từ khảo sát chỉ ra rằng số người bị ảnh hưởng bởi khả năng tiếp cận bảo trợ xã hội hạn chế vì là người tạm trú là hạn chế. Do sự thịnh vượng tương đối của những khu vực này – nơi mà những người tạm trú sinh sống – rất ít người đủ điều kiện tham gia các chương trình bảo trợ xã hội. Tuy nhiên, do chính sách không nhất quán về điều kiện đối với người tạm trú, trong một số trường hợp, một số người nhẽ ra đủ điều kiện đưa vào danh sách hộ nghèo đã không được đưa vào.

Điện

77. Người tạm trú phải trả phí điện tương đối cao. Rất nhiều người trả lời phỏng vấn trong Khảo sát HKQS than phiền rằng họ trả phí điện rất cao vì hình thức tạm trú của họ. Trên thực tế, dữ liệu về chi tiêu (được nêu trong Bảng 10

tại Chương 2) cho thấy tính trung bình, về tổng thể người tạm trú chi ít cho tiền điện hơn. Tuy nhiên, họ phải trả tiền nhiều hơn cho mỗi kilowatt-giờ (kwh) điện, do cơ cấu tính phí điện đặc thù.

78. Người tạm trú thuê nhà phải trả phí điện cao hơn vì họ không đủ điều kiện được tính phí thấp trong cách tính phí sử dụng điện lũy tiến. Mỗi hộ gia đình phải trả 1.632 đồng cho mỗi kwh cho 50 số đầu tiên và sau đó trả thêm cho mỗi kwh do cách tính lũy tiến (xem Bảng 19). Hộ gia đình có thể ký hợp đồng với cơ quan cấp điện cho phép nhận công tơ riêng. Hộ gia đình đủ điều kiện ký hợp đồng như vậy nếu có hộ khẩu thường trú. Hộ tạm trú cũng có thể ký hợp đồng như vậy với điều kiện có chứng nhận sở hữu nhà và trong trường hợp đó hợp đồng phải kéo dài ít nhất 1 năm.¹⁹ Các hộ gia đình tạm trú phải thuê nhà thì nhìn chung không đủ điều kiện ký hợp đồng này trừ khi được chủ nhà bảo lãnh.

BẢNG 19 Cách tính phí điện chính thức

	VND
0-50 kwh	1632
51 - 100 kwh	1686
101 -200 kwh	1965
201 -300 kwh	2466
301 -400 kwh	2753
>400 kwh	2846

Nguồn: Quy định của EVN ngày 12/3/2015

Ghi chú: Các số trong bảng trên căn cộng thêm 10% VAT

79. Người tạm trú phải thuê nhà trả phí không lũy tiến theo kwh. Do không có công tơ riêng, họ phải trả trực tiếp cho chủ nhà – người sẽ trả cho nhiều hộ thuê nhà theo một công tơ duy nhất. Phí tính cho hộ gia đình do chủ nhà xác định. Trong số các hộ gia đình trả phí một giá cho chủ hộ trong Khảo sát HRS thì mức trung bình phải trả là 2.884 đồng, tức là cao hơn một chút so với giá cao nhất trong thang lũy tiến được nêu trong Bảng 19. (Một hộ gia đình chỉ trả mức phí cao nhất trong thang lũy tiến nếu dùng quá 400kwh nên trung bình sẽ chỉ phải trả ít hơn nhiều mức cao nhất này). Do đó, một hộ tạm trú thông thường ở nhà thuê phải trả phí cao hơn so với một hộ thường trú thông thường như được những người trả lời phỏng vấn trong khảo sát định tính chỉ ra.

80. Luật Điện lực có một điều khoản cho phép áp dụng thang lũy tiến đối với người tạm trú thuê nhà. Tuy nhiên, trong các trả lời phỏng vấn trong khuôn khổ Nghiên cứu HKQS, các cán bộ ở địa phương và người thuê nhà nói rằng quy định này hiếm khi được sử dụng. Theo quy định này, chủ cho thuê nhà có nhiều hộ thuê có thể làm đơn đề nghị cứ 4 người được coi là một hộ gia đình (và không quan trọng hình thức cư trú của họ là gì) để có cách tính giá điện phù hợp theo thang lũy tiến cho mỗi hộ. Hầu như không có chủ

nhà nào theo các thủ tục này vì nhiều lý do: họ không biết chính sách, thủ tục giấy tờ phức tạp, họ không muốn phải điều chỉnh lại khi số người thuê nhà thay đổi, hay họ không muốn báo cáo về số người thuê nhà vì sợ sẽ phải nộp thuế. Nói chung, vì họ có thể áp chi phí lên người thuê nhà nên họ không có động lực để áp dụng quy định này.

Tiếp cận các dịch vụ chung và trải nghiệm đối với hệ thống hộ khẩu

81. Một lời than phiền phổ biến của người tạm trú là khi không có hộ khẩu thường trú, họ không thể thực hiện các thủ tục giấy tờ hành chính cơ bản tại nơi họ cư trú. Người trả lời phỏng vấn Nghiên cứu HKQS đưa ra nhiều trường hợp như vậy. Việc thực hiện các thủ tục như vậy đòi hỏi người tạm trú phải quay về nơi đăng ký thường trú có thể cách xa nơi ở. Hộp 4 liệt kê các thủ tục yêu cầu hộ khẩu thường trú tại hai phường. Một lời than phiền thường gặp là:

Do không có sổ hộ khẩu, chúng tôi phải về quê để xác minh các giấy tờ cần thiết, chẳng hạn như đối Chứng minh thư nhân dân. Tôi phải trả 260.000 đồng tiền xe khách khứ hồi để về Sóc Trăng. Tôi phải nghỉ làm 3 ngày.
(Thảo luận nhóm trọng tâm với công nhân di cư tại An Lạc, Bình Tân)

HỘP 4 Các thủ tục yêu cầu phải xuất trình sổ hộ khẩu được niêm yết tại Văn phòng UBND cấp phường xã

Phường Nại Hiền Đông, Quận Sơn Trà, Đà Nẵng

- o Khai sinh
- o Khai sinh cho trẻ bị bỏ rơi
- o Khai sinh cho trẻ sơ sinh tử vong
- o Khai sinh lại
- o Khai sinh muộn
- o Khai tử
- o Khai tử lại
- o Đăng ký kết hôn
- o Đăng ký kết hôn lại
- o Lấy giấy xác nhận tình trạng hôn nhân
- o Cấp giấy xác nhận tình trạng hôn nhân cho công dân Việt Nam cư trú trong nước để lấy người nước ngoài
- o Đăng ký bảo hộ
- o Đăng ký thay đổi hoặc kết thúc bảo hộ
- o Đăng ký công nhận quan hệ cha mẹ
- o Đăng ký thay đổi hoặc sửa đổi hộ tịch cho người dưới 14 tuổi
- o Đăng ký bổ sung hộ tịch cho mọi đối tượng không kể tuổi
- o Đăng ký sửa đổi nội dung trong sổ hộ tịch và các tài liệu về hộ tịch khác
- o Cấp bản sao sổ hộ tịch
- o Đăng ký nhận con nuôi
- o Đăng ký lại việc nhận con nuôi
- o Đăng ký lại việc nhận con nuôi trên thực tế

Xã Nghĩa Thành, Gia Nghĩa, Đắk Nông

- o Khai sinh
- o Xác minh hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất
- o Xác nhận sơ yếu lý lịch
- o Làm thư ủy quyền
- o Hợp đồng ủy nhiệm về bất động sản
- o Chứng nhận từ chối thừa kế bất động sản
- o Xác minh về thừa kế
- o Xác minh hợp đồng thế chấp
- o Thủ tục vay ngân hàng cho hộ nghèo
- o Đơn yêu cầu chia tách, nhập hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng đất
- o Đề nghị về phúc lợi xã hội
- o Xác nhận tình trạng khó khăn cho sinh viên để vay tín chấp ngân hàng
- o Xác nhận tình trạng hộ nghèo
- o Kiểm tra đề nghị thanh toán chi phí tang lễ/chôn cất
- o Kiểm tra yêu cầu chăm sóc người già tại cơ sở bảo trợ xã hội
- o Kiểm tra đề nghị mua nhà công
- o Đào tạo nghề cho người nghèo
- o Xác minh yêu cầu tham gia chương trình tạo việc làm
- o Đơn đề nghị ưu đãi với người có công với cách mạng (bao gồm nhiều loại hình ưu đãi)
- o Xác minh yêu cầu hỗ trợ tài chính cho trẻ em thuộc Chương trình 19

82. Một thay đổi gần đây trong luật đã tạo thuận lợi hơn cho việc đăng ký hộ tịch đối với người tạm trú. Trước đây, để đăng ký khai sinh hoặc kết hôn, người tạm trú phải trở về nơi đăng ký hộ khẩu thường trú. Điều này đã thay đổi theo Luật Hộ tịch mới, có hiệu lực từ đầu năm 2016 (sau thời gian tiến hành khảo sát HRS và HKQS). Điều 5 của Luật mới gồm các quy định sau:

Cá nhân có thể đăng ký hộ tịch tại nơi thường trú, tạm trú hoặc nơi cư trú hiện tại. Trong trường hợp không đăng ký tại nơi thường trú, văn phòng nơi người đó đăng ký phải thông báo về việc đăng ký của người đó tới ủy ban nhân dân xã/phường nơi người đó có hộ khẩu thường trú.

Như vậy, thủ tục hộ tịch (khác với đăng ký hộ khẩu) đối với khai sinh, đăng ký kết hôn có thể được thực hiện tại nơi cư trú hiện tại của một người dù người đó không đăng ký thường trú hay tạm trú tại nơi đó. Thay đổi này đã tạo nhiều thuận lợi về thủ tục hành chính cho người tạm trú.

83. Người tạm trú có ý định ở lại muốn có địa vị hộ khẩu thường trú. Trên một nửa (53%) số người tạm trú

nói rằng họ có ý định ở lại thành phố/tỉnh nơi họ đang cư trú và hầu như tất cả số đó (51%) nói họ muốn có địa vị hộ khẩu thường trú (Bảng 18). Trong Khảo sát HKQS, một số người trả lời rằng họ lo ngại việc thay đổi địa vị thường trú ảnh hưởng đến quyền sử dụng đất của họ tại nơi mà từ đó họ chuyển đi, khả năng thừa kế bất động sản tại đó và những liên hệ về tình cảm với họ hàng.

84. Mặc dù có những than phiền về chi phí không chính thức liên quan đến tình trạng hộ khẩu được nêu trong các cuộc phỏng vấn, hầu như không có ai thông báo về những chi phí đó trong Khảo sát HRS. Ít hơn 1% số người tạm trú thông báo họ từng bị phạt vì các vấn đề liên quan đến hộ khẩu, và chỉ trên 2% thông báo phải đưa hối lộ (Bảng 20). Trong khi đó, nhiều người trả lời Khảo sát HKQS cho biết về các trường hợp phải trả các khoản phí không chính thức để được xác nhận về tình trạng tạm trú. Có lẽ là khảo sát HRS không phải là một công cụ tốt để thu thập thông tin về các khoản phí như vậy, vì người trả lời phỏng vấn không thể hoặc ngần ngại phân biệt giữa các khoản phí chính thức và không chính thức.

BẢNG 20 Trải nghiệm của công dân với hộ khẩu

	Thường trú	Tạm trú		
		Tất cả tạm trú	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Kế hoạch ở lại lâu dài tại thành phố/tỉnh	96%	53%	55%	49%
Muốn có hộ khẩu thường trú	-	51%	51%	51%
Đã bị phạt liên quan đến hộ khẩu	0%	0.9%	1.0%	0.6%
Phải đưa hối lộ vì liên quan đến vấn đề hộ khẩu	0%	2.2%	2.2%	2.2%

85. Tương tự như vậy, trong Khảo sát HKQS, nhiều người trả lời phỏng vấn thông báo phải trả nhiều tiền để có hộ khẩu thường trú hoặc tạm trú, song những khoản chi đó không phổ biến trong Khảo sát HRS. Chỉ 6% những người đã có được hộ khẩu thường trú từ 2005 và 17% những người có địa vị tạm trú từ 2005 thông báo phải trả hơn 500.000 đồng (Bảng 21). Ngược lại, trong khảo sát thí điểm cho Khảo sát HRS và trong nghiên cứu định tính HKQS, nhiều người cho biết họ phải trả nhiều triệu đồng. Dưới đây là một ví dụ:

“Tôi đã chi 2 hoặc 3 triệu đồng để có sổ tạm trú. Sau đấy họ đòi thêm 2 triệu để có “hộ khẩu” nhưng tôi không có tiền”.
(Lao động nữ thời vụ, phường 13, Quận Gò Vấp).

86. Những khác biệt trong các chi phí không chính thức được thông báo là khác biệt đáng kể duy nhất trong những phát hiện giữa HRS và HKQS. Sự tương phản giữa các kết quả định tính và khảo sát hộ gia đình gợi ra rằng có thể những người trả lời phỏng vấn trong Khảo sát HRS ngần ngại thông báo về việc phải trả nhiều tiền vì có thể bị coi là hối lộ. Người trả lời phỏng vấn trong Khảo sát HKQS cũng ghi nhận rằng trong một số trường hợp họ bị yêu cầu trả các khoản phí không chính thức không được nêu rõ khi thay đổi địa vị hộ khẩu để nhận được các giấy tờ và chữ ký cần thiết để xử lý hộ khẩu, và khi trả lời các câu hỏi theo cấu trúc trong Khảo sát HRS, người trả lời phỏng vấn có thể không nghĩ tới các khoản chi như vậy.

BẢNG 21 Các khoản chi cho thay đổi địa vị cư trú

Số tiền

	Không nhớ	Không trả	<100K	100k-500K	500K-2 triệu	>2 triệu
Chi trả cho việc đổi từ tạm trú ngắn hạn sang dài hạn	14%	52%	21%	6%	5%	1%
Chi trả cho việc đổi từ tạm trú dài hạn sang thường trú	17%	62%	3%	2%	2%	14%

Nguồn: Phân tích Khảo sát về Đăng ký Hộ khẩu năm 2015

Lưu ý: Mẫu đưa ra chỉ là những người đã thay đổi từ 2005

CHƯƠNG
4

Vấn đề hộ khẩu trên phương tiện truyền thông, trong thảo luận chính sách và nhận thức của công dân

Các phân tích báo chí, phát biểu của các quan chức và quan điểm của công dân thể hiện trong cả HKQS và HRS cho thấy nhiều luồng ý kiến khác nhau về hệ thống đăng ký hộ khẩu. Từ năm 2006, các phương tiện truyền thông đã đưa tin một cuộc tranh luận quyết liệt về hệ thống, phản ánh mức độ quan tâm cao của người dân đối với vấn đề này. Bất chấp sự kiểm soát chặt chẽ của Chính phủ đối với báo chí, các bài báo đã thể hiện quan điểm đa dạng, bao gồm ngày càng nhiều các chỉ trích mạnh mẽ đối với hệ thống đăng ký hộ khẩu. Các bài báo gần đây và phương tiện truyền thông xã hội đã nêu đậm các câu chuyện của các cá nhân về những khó khăn liên quan đến hệ thống. Tương tự, các quan chức cũng tham gia vào những cuộc tranh luận gay gắt về hệ thống. Nhiều công dân được phỏng vấn bày tỏ ủng hộ đối với chế độ hộ khẩu, nhưng đồng thời phần lớn lại nói rằng nó hạn chế quyền của những người không có đăng ký thường trú và cần có biện pháp giảm bớt những hạn chế đó.

Thông tin trên báo chí

87. **Thông tin báo chí về hệ thống đăng ký hộ khẩu cho thấy mức độ quan tâm của dân chúng và các quan điểm khác nhau về hệ thống.** Từ năm 2007 đến 2015, có 7.611 bài báo đề cập đến hệ thống hộ khẩu đã được phát hành trên các tờ báo Việt Nam²⁰. Các phân tích trình bày ở đây liên quan đến việc đưa tin về vấn đề này trên 6 tờ báo lớn: hai tờ

báo hoàn toàn do Nhà nước tài trợ (Báo Nhân dân và Hà Nội mới), hai tờ báo trực tuyến được đọc phổ biến có một phần tài trợ từ khu vực tư (Báo mạng Vietnamnet và VnExpress), một tờ báo giấy được đọc rộng rãi (Báo Tuổi trẻ) và một tờ báo tập trung về vấn đề người lao động Việt Nam (Báo Người Lao động). Bảng 22 cho thấy số lượng các bài viết trên mỗi báo trong giai đoạn nghiên cứu nói đến vấn đề hộ khẩu và con số các bài nhắc đến từ hộ khẩu trong phần tiêu đề.

BẢNG 22 Thông tin báo chí về hệ thống hộ khẩu, 2007 - 2015

Các báo	Các bài đưa tin về hộ khẩu	Tiêu đề
<i>Người Lao động</i>	487	26
<i>Tuổi trẻ</i>	464	53
<i>VnExpress</i>	440	53
<i>Vietnamnet</i>	437	29
<i>Hà Nội Mới</i>	419	7
<i>Nhân dân</i>	366	13

88. Các tờ báo phổ biến nhất có mức độ đưa tin nhiều nhất về vấn đề hộ khẩu, cho thấy chủ đề được độc giả quan tâm. Hai tờ báo có mức độ kiểm soát của Nhà nước cao nhất là *Nhân dân* và *Hà Nội mới* có các tiêu đề nhắc đến hộ khẩu ít nhất, trong khi hai tờ báo khác gồm một tờ báo mạng là *VnExpress* và báo giấy là *Tuổi Trẻ* có nhiều tiêu đề đề cập chủ đề này nhất.

89. Báo chí phản ánh một loạt các quan điểm khác nhau nói chung và liên quan đến vấn đề hộ khẩu nói riêng. Mặc dù những hạn chế chặt chẽ đối với báo chí đã được nới lỏng trong những năm gần đây, các bảng xếp hạng quốc tế vẫn phản ánh môi trường thông tin của Việt Nam chịu sự quản lý mạnh mẽ của Nhà nước. Trong năm 2014, theo Tổ chức Phóng viên Không Biên giới, một cơ quan giám sát phương tiện truyền thông, Việt Nam bị xếp hạng thứ 174 trong số 180 quốc gia²¹. Dẫu vậy, báo chí thể hiện các quan điểm khác nhau. Trong khi phương tiện truyền thông Nhà nước hoặc truyền thông của Đảng như báo *Nhân dân* và *Hà Nội mới* ít bài viết về chính sách hộ khẩu, và báo *Nhân dân* thỉnh thoảng cho đăng các bài viết ủng

hộ hệ thống, thì báo như *Tuổi Trẻ*, *Người Lao động* và *Vietnamnet* thường đăng các bài báo hoặc bình luận phê phán vấn đề hộ khẩu.

90. Thông tin báo chí về vấn đề hộ khẩu có thể chia làm ba giai đoạn thời gian: 2006-2009, 2010-2012, và 2013-2015. Trong giai đoạn 2006-2009, lập luận rằng hộ khẩu cần thiết phải có để kiểm soát vấn đề cư trú:

Thật không công bằng để đổ lỗi tất cả các điều tồi tệ đều do hộ khẩu... Tôi nghĩ không cần thiết phải qui định ngay trong Luật Cư trú rằng hộ khẩu chỉ để phục vụ mục đích quản lý cư trú và không nên để bất kỳ vấn đề nào khác “bám” vào.... Ví dụ như bầu cử, gọi người đi làm nghĩa vụ quân sự... người ta phải lập danh sách cử tri, tuyển người theo hộ khẩu, nếu không thì không biết dựa vào đâu.²²

Ngược lại, báo *Tuổi Trẻ* trích dẫn lời chuyên gia lập luận rằng hệ thống này đã hạn chế quyền công dân:

Quyền có chỗ ở là quyền thiêng liêng của con người, “sống cái nhà, già cái mõ”, thế mà bây giờ họ bảo tôi không có hộ khẩu sẽ không được mua nhà,

nhưng đi xin hộ khẩu lại bị hỏi anh có nhà chưa... Tất cả những điều đó trái với tinh thần của Hiến pháp, trái với lời văn của Hiến pháp. Nó không chỉ hạn chế quyền tự do cư trú mà còn hạn chế cả những quyền khác nữa²³.

Ngay sau khi bài báo này được xuất bản, một bài bình luận đáp trả được xuất bản trên báo *Nhân dân* do Nhà nước quản lý đặt câu hỏi về “tính chính xác” của “một số bài báo” nói về hộ khẩu²⁴. Bài bình luận giải thích hộ khẩu quan trọng vì:

Đăng ký, quản lý hộ khẩu... vừa là chính sách, vừa là biện pháp quan trọng của Nhà nước để quản lý xã hội, góp phần bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, bảo đảm phục vụ quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân. Trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay, đổi mới các công tác này đã và đang là yêu cầu cấp bách. Có như vậy chúng ta mới có thể nói: bình cũ nhưng rượu mới. Và hộ khẩu vẫn tiếp tục thể hiện các giá trị của mình và có các sứ mệnh lịch sử mới trong thời kỳ mới²⁵.

91. Trong giai đoạn 2010 – 2013, có rất ít các tin bài viết về hộ khẩu xuất hiện trên báo chí. Khi nào báo chí có đưa tin về hộ khẩu, hầu hết là chỉ trích các rào cản quan liêu đối với việc đăng ký hộ khẩu thường trú nhằm vào người nhập cư ở các thành phố trực thuộc trung ương. Ví dụ, Báo Tuổi Trẻ vào ngày 27 Tháng 5, 2013 có bài viết “Hộ khẩu không là gì, nhưng lại là tất cả” trong đó thu thập các ý kiến của người dân và các chuyên gia phản đối vấn đề hộ khẩu²⁶. Trong suốt giai đoạn này, các tranh luận về vấn đề hộ khẩu ở cấp địa phương, đặc biệt ở Hà Nội và Đà Nẵng cũng đã thu hút sự quan tâm của báo chí. Khi dự thảo Luật Thủ đô được đưa ra, một số

phương tiện truyền thông đại chúng bày tỏ lo ngại về các thói quen “không văn minh” của người nhập cư²⁷. Báo *Hà Nội mới* bày tỏ quan điểm ủng hộ mạnh mẽ đối với Luật Thủ đô trong việc tăng thêm các biện pháp hạn chế đăng ký hộ khẩu thường trú ở Hà Nội²⁸.

92. Trong những năm gần đây, trong giai đoạn 2014-2015, báo chí Việt Nam đã tiến xa trong việc đăng tải các tiếng nói kêu gọi cải cách hoặc loại bỏ hộ khẩu. Khi Quốc hội thảo luận Luật Hộ tịch năm 2014, Luật Căn cước công dân 2014 và Dự án 896 để xây dựng Cơ sở Dữ liệu quốc gia về dân cư, báo chí cũng thảo luận về khả năng những thay đổi được đề xuất sẽ làm cho hộ khẩu không còn cần thiết nữa²⁹. Có sự khác biệt về việc đưa tin trong giai đoạn này với giai đoạn trước là báo chí đã chỉ trích một cách thẳng thắn hơn. Làn sóng đưa tin mới về các ý kiến trực tiếp đề cập tới các vấn đề có tính nhạy cảm cao như các quyền con người và quyền hiến định. Trước đây, báo chí chủ yếu trích dẫn quan điểm của các chuyên gia, nhưng trong giai đoạn hiện tại, một số báo đã chọn đăng các bình luận trực tiếp thể hiện quan điểm của mình.

Tìm việc làm, mua nhà, con cái đi học, điện, nước - tất cả đều có mặt “anh” hộ khẩu. Nỗi ám ảnh càng dai dẳng thì niềm mong mỏi thoát ra khỏi nó cũng rất lớn lao. Cho đến nay, tuy có cởi được một ít “sợi dây trói buộc”, nhưng vẫn chưa loại bỏ được quyền sở hộ khẩu khỏi đời sống. Cái đáng sợ của quyền sở hộ khẩu không phải là sự hiện diện của nó, vì nếu chỉ là một cách quản lý văn minh và phù hợp thì rất bình thường.

Nhưng từ trước đến nay cuốn sổ là một khối nã trạng bao cấp chứa đựng trong đó, có khi hạn chế rất nhiều các

quyền lợi hoặc xâm phạm quyền lợi hợp pháp của công dân³⁰.

Trong một bình luận, báo VnExpress có hàm ý rằng hộ khẩu cho thấy sự bất lực của chính quyền trong việc làm cho cuộc sống của người dân tốt đẹp hơn.

Đừng trút giận lên đầu cái hộ khẩu vô tội. Nó chỉ là một biện pháp mà các nhà quản lý dùng để hạn chế và thanh lọc dân cư trong sự lúng túng. Lúng túng nên đeo cà giữa đường: bị la làng thì thà, thà rồi thấy ngoài tâm tay lại siết³¹.

93. Một điểm đáng chú ý của thông tin truyền thông đưa tin gần đây về vấn đề hộ khẩu là sự đối xử bất công do hệ quả của hệ thống hộ khẩu. Ví dụ, có trường hợp của một học sinh trung học tên Đỗ Hồng Sơn, đã bị đình chỉ vì không có hộ khẩu tại Hà Nội³². Sau đó, học sinh này đã gửi thư đến Chủ tịch nước nhờ can thiệp để được tiếp tục theo học³³. Báo chí đã đưa tin rất sát về vụ việc này và Báo Người Lao động đã lấy đó làm ví dụ về việc tại sao hệ thống hộ khẩu nên bị loại bỏ.³⁴

94. Một công cụ đo cảm xúc của công chúng là dựa trên phản ứng của độc giả phát hành trên những trang web truyền thông đã liên tục nêu các phê phán về vấn đề hộ khẩu. Sau khi một bài viết đưa tin Quốc hội đang lưỡng lự về việc bỏ hệ thống hộ khẩu, báo Vietnamnet cho biết tòa soạn đã nhận được hàng trăm thư điện tử từ các độc giả bày tỏ chỉ trích của mình với Quốc hội.³⁵ Các chỉ trích về hệ thống hộ khẩu cho rằng nó gây ra các thủ tục quan liêu không cần thiết, tạo ra tiêu chuẩn nhân đôi cho người dân, ngăn cản họ được hưởng các dịch vụ công, và tạo ra lỗ hổng cho tiêu cực tham nhũng. Một số độc giả viết rằng hộ khẩu là sự vi phạm Hiến pháp. Đây là một ví dụ điển hình về nhu cầu cải cách theo lời bình luận của

một độc giả:

Tôi cho rằng rất quan trọng phải thay đổi cách thức quản lý cư trú đã lỗi thời. Thật sự tôi không thể giải thích tại sao một đề xuất rất hợp lý và thực tế (rằng hệ thống hộ khẩu phải bị loại bỏ), được sự ủng hộ cao từ người dân và các đại biểu Quốc hội lại không thể được thực hiện? Điều này thật lạ lùng³⁶.

95. Các tranh cãi trên báo chí và các trang báo mạng đã nổi lên trong suốt quá trình thảo luận Luật Thủ đô vào năm 2010 và 2012. Các bình luận về vấn đề hộ khẩu trong Luật Thủ đô hầu như tập trung vào các vi phạm quyền hiến định và hệ quả của yêu cầu về không gian cư trú mới trong đáp ứng yêu cầu hộ khẩu.

Quy định này giúp các chủ nhà tăng giá nhà thuê! Ở Hà Nội này, tắc đất tắc vàng, sẽ mất bao nhiêu tiền để trả tiền nhà? Điều này giải thích tại sao hiện nay nhiều người phải sống dưới các gầm cầu thang như vậy³⁷.

96. Một thước đo sự quan tâm khác của công dân đối với vấn đề hộ khẩu là sự gia tăng các lần truy cập tìm kiếm trên Google về chủ đề này- số lượng đã tăng một cách đột biến kể từ năm 2006 (Hình 4). Sự gia tăng các cuộc tìm kiếm thông tin diễn ra khi các thay đổi luật pháp liên quan đến hộ khẩu được thông qua và có hiệu lực. Con số các cuộc truy cập đã đạt đến mức cao tại thời điểm ngày 1 tháng 7 năm 2007, khi Luật Cư trú năm 2006 đi vào hiệu lực và khi Quốc hội đã thảo luận và thông qua Luật Hộ tịch 2014 và Luật Căn cước công dân năm 2014.

97. Trên các phương tiện truyền thông xã hội, các bình luận thường là tiêu cực khi đề cập đến vấn đề hộ khẩu. Trang Triết học đường phố, một trang blog được biết đến nhiều trong giới thanh

niên Việt Nam, có một số bài viết phê phán hộ khẩu, trong đó có nêu như sau:

Chưa bao giờ có cái gì lại ảnh hưởng đến cuộc sống của người Việt Nam nhiều đến như vậy, nhất là những người sống xa nhà, như hộ khẩu. Tôi biết vài người bạn học ở Học viện Cảnh sát. Tôi hỏi họ và vài anh công an khác: hộ khẩu là gì? Không ai có câu trả lời rõ ràng. Thậm chí cả những người được cho là phụ trách hệ thống hộ khẩu cũng không biết nó là gì. Không ai biết làm thế nào mà nó vẫn tồn tại được, cũng như giải thích một cách hợp lý tại sao nó nên tồn tại. Nhưng nó vẫn hiện hữu, Nó vẫn tồn tại để tra tấn người dân một cách vô lý và là công cụ để công an kiếm tiền một cách bất hợp pháp.

Một câu chuyện làm thế nào một sinh viên ưu tú tốt nghiệp vẫn không thể tìm được việc làm bởi vì cô ấy không có hộ khẩu thành phố³⁸:

Sau khi học xong với bằng giỏi, người bạn của tôi háo hức tin tưởng vào tương lai tươi sáng. Cô ấy nộp đơn vào vài bệnh viện trong thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, tất cả các câu trả lời đều giống nhau:

- “Em có hộ khẩu thành phố Hồ Chí Minh không?”
- “Không, em ở tỉnh”. Bạn tôi trả lời.
- “Thế à? Vậy xin mời em quay về và xin việc ở quê, chỗ chúng tôi chỉ nhận người có hộ khẩu thành phố. Hộ khẩu Sài Gòn thôi nhé! Cảm ơn em”.

HÌNH 4 Xu hướng truy cập công cụ tìm kiếm google ở Việt Nam về vấn đề hộ khẩu



Nguồn: Phân tích dữ liệu các xu thế của Google

Lưu ý: con số thể hiện điểm truy cập cao nhất trong biểu đồ là 100. Các điểm là các con số tương đối (không phải là con số thực tế các lần truy cập), mà là đại diện cho sự phổ biến thuật ngữ tìm kiếm so với các tìm kiếm khác.

Tranh luận trong giới quản lý Nhà nước

98. Vấn đề hộ khẩu đã làm dấy lên các cuộc tranh luận gay gắt khi giới quản lý thảo luận về vấn đề này. Các cuộc thảo luận đã nổi lên xung quanh Luật Cư trú 2006, Luật Cư trú sửa đổi 2013 và Luật Hộ tịch 2014, Luật Căn cước 2014. Ở cấp địa phương, Luật Thủ đô (dự thảo năm 2010 và thông qua năm 2012) và các quy định về đặc thù địa phương, như Nghị quyết số 23/NQ-HĐND năm 2012 của Đà Nẵng, cũng là chủ đề thảo luận.

99. Các cuộc trao đổi và tranh luận xung quanh Luật Cư trú năm 2006 tập trung vào hai vấn đề chính: Có phải là lúc thích hợp để bãi bỏ hệ thống hộ khẩu, và nếu không, làm cách nào để duy trì quyền cư trú và đi lại của công dân³⁹. Các lý lẽ nhằm loại bỏ hệ thống hộ khẩu trong thời gian này hầu hết đều tập trung vào việc vi phạm quyền con người. Ông Nguyễn Đình Lộc, nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp và vào thời điểm đó là đại biểu Quốc hội của thành phố Hồ Chí Minh, đã chất vấn Ủy ban soạn thảo:

Tại sao lại gán quyền tự do cư trú của cá nhân vào hộ gia đình? Chúng ta đặt ra hộ khẩu rồi lại áp đặt con người vào trong đó, tôi quá ngạc nhiên. Sao chúng ta lại đặt ra sự vô lý đến vậy?

Những người chỉ trích vấn đề hộ khẩu như đại biểu Quốc hội Nguyễn Đức Dũng của tỉnh Kon Tum cho rằng chức năng của hộ khẩu đã không còn phù hợp nữa:

Quản lý cư trú hoàn toàn chỉ là vấn đề dân sự. Trong thời chiến, công an cần kiểm soát nhưng bây giờ, công an

có cần tiếp tục kiểm soát hộ khẩu hay không?... Vì thế, việc quản lý hộ khẩu cần chuyển từ Bộ Công an sang Bộ Nội vụ⁴⁰.

Đại biểu Quốc hội Lê Thị Nga của tỉnh Thanh Hóa đề nghị thay thế hộ khẩu bằng thẻ cư trú⁴¹. Tuy nhiên, hiển nhiên trong các phiên thảo luận của Quốc hội còn có nhiều ý kiến phản đối việc chuyển đổi, đặc biệt là từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Bộ Công an. Hai cơ quan này lập luận rằng việc giữ hệ thống hộ khẩu rất quan trọng để duy trì trật tự và an ninh xã hội⁴². Đại biểu Quốc hội Phan Anh Minh của Thành phố Hồ Chí Minh, đồng thời là cán bộ Bộ Công an, thừa nhận những vấn đề của hộ khẩu nhưng lập luận rằng việc thay đổi hệ thống này vô cùng tốn kém và hệ thống hộ khẩu có thể được cải tổ.

100. Luật Cư trú năm 2006 vẫn giữ lại hộ khẩu, nhưng những tranh luận đã thay đổi sự tập trung tư duy về hệ thống. Trong những tranh luận về việc sửa đổi Luật Cư trú năm 2013, các cuộc thảo luận tập trung vào sự cân bằng giữa quyền công dân và nhu cầu của Nhà nước:

“Tự do cư trú là quyền căn bản của người dân. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng các quyền công dân phải phù hợp với quan hệ của công dân với luật pháp và Nhà nước. Tự do cư trú không có nghĩa là người dân có thể sống bất cứ nơi nào họ muốn, bất chấp nhu cầu của Nhà nước trong quản lý xã hội.”

Tướng Lê Đông Phong, Bộ Công an, Đại biểu Tp. Hồ Chí Minh

“Công dân phải có quyền tự do cư trú. Các cơ quan hành chính Nhà nước phải tạo điều kiện tốt nhất để người

dân nhận ra quyền này, thay vì chỉ đe dọa cấm hoặc loại bỏ hộ khẩu, mà gây phiền hà đến người dân”.

Nguyễn Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng

“Tại sao chúng ta vẫn sử dụng hộ khẩu như là một loại giấy tờ cơ bản trong tất cả các thủ tục hành chính, trong khi nó chỉ là một công cụ cho ngành công an? Tại sao chúng ta quá lạc hậu như vậy?”

Trần Du Lịch, Đại biểu Tp. Hồ Chí Minh

101. Trong khi toàn bộ việc thảo luận chính sách của quốc gia đang thể hiện xu hướng tự do hóa hộ khẩu vì quyền lợi của công dân, chính quyền thành phố Hà Nội đã thành công trong việc đẩy mạnh các yêu cầu khắt khe hơn cho thủ đô. Luật Thủ đô, lần đầu tiên được đề xuất năm 2010 và sau đó được thông qua vào năm 2012, đã dành nhiều quyền tự chủ hơn cho chính quyền Hà Nội trong các vấn đề khác nhau, bao gồm cả hộ khẩu. Dự thảo luật đề xuất rằng hộ khẩu chỉ dành cho những người có “một việc làm hợp pháp với mức lương ít nhất gấp đôi số tiền lương tối thiểu; bằng chứng về nơi ở hợp pháp tại thành phố và tạm trú liên tục trong ít nhất 5 năm.”⁴⁴ Lập luận chính của những người ủng hộ việc sử dụng hộ khẩu là sự cần thiết để giảm nhập cư. Một đại biểu của Hà Nội cho biết, đại diện của các tỉnh khác “không hiểu được áp lực nhập cư của thủ đô” và “Hà Nội đang bị quá tải dân số”.⁴⁵ Một lập luận khác như sau:

Hà Nội hiện nay đang trong quá trình thu hút công dân từ các quận nội thành ra các khu vực ngoại ô... Bây giờ nếu có một số lượng đáng kể của những người nhập cư kéo đến [theo Luật Cư trú], việc này sẽ gây rất nhiều khó khăn cho

đảm bảo đời sống người dân. Vì vậy, Hà Nội cần có quy định hạn chế.

Phạm Quang Nghị, Nguyên Bí thư thành ủy Hà Nội, Đại biểu Quốc hội của Hà Nội⁴⁶

Cuối cùng, Luật Thủ đô sửa đổi được thông qua năm 2012 mà không có yêu cầu về việc làm và tiền lương, và với thời gian cư trú tối thiểu giảm còn ba năm.

Quan điểm của công dân về hệ thống hộ khẩu

102. Người dân Việt Nam nhận ra những vấn đề của hộ khẩu nhưng đồng thời cũng thể hiện sự ủng hộ đối với hệ thống này. Điều tra HRS hỏi những người được phỏng vấn liệu họ có đồng ý với một loạt các báo cáo liên quan đến hệ thống. Những báo cáo và tỷ lệ đồng ý theo tình trạng đăng ký được hiển thị ở bảng 23. Trong số người đăng ký thường trú, 70% đồng ý rằng hệ thống này hạn chế các quyền của người có hộ khẩu, 48% đồng ý rằng nó phân biệt đối xử đối với những người không có hộ khẩu, và 69% tin rằng nó nên được thực hiện ít hạn chế hơn. Những phản hồi tương tự đối với những người tạm trú. Thế nhưng đa số, bất kể tình trạng đăng ký, thể hiện sự ủng hộ đối với các khía cạnh quan trọng của hệ thống, nhất trí rằng hộ khẩu là cần thiết cho an ninh công cộng và nên được sử dụng như là một điều kiện để nhập học. Một nửa số người đăng ký thường trú và một tỷ lệ thấp hơn những người đăng ký tạm trú (45%) đồng ý rằng hộ khẩu nên là một điều kiện tiên quyết để có việc làm tại cơ quan Nhà nước. Chỉ có 32% những người đăng ký thường trú và 31% những người đăng ký tạm trú tin rằng hệ thống cần được bãi bỏ.

BẢNG 23 Thái độ đối với hộ khẩu: tỷ lệ người đồng ý với những nhận định sau đây*Tình trạng cư trú*

	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
1. Cần duy trì hộ khẩu để hạn chế tình trạng nhập cư vào thành phố	64%	42%	44%	40%
2. Cần duy trì hộ khẩu để đảm bảo an ninh xã hội	89%	87%	87%	88%
3. Việc sử dụng hộ khẩu làm điều kiện để đi học đúng tuyển là cần thiết	67%	64%	66%	59%
4. Quy định có hộ khẩu tại thành phố khi xin việc công chức/viên chức ở tỉnh/thành phố là cần thiết	50%	45%	45%	44%
5. Hộ khẩu làm hạn chế quyền lợi của người không có hộ khẩu	70%	69%	67%	74%
6. Quy định hộ khẩu gây ra phân biệt đối xử với người không có hộ khẩu	48%	51%	51%	52%
7. Các quy định về hộ khẩu nên được nới lỏng hơn	69%	74%	74%	76%
8. Các quy định về hộ khẩu góp phần làm tăng tiêu cực, tham nhũng	59%	56%	54%	62%
9. Nên bãi bỏ các quy định về hộ khẩu	32%	31%	29%	35%
10. Người tạm trú cần được phép mua bảo hiểm y tế tại nơi cư trú	92%	89%	90%	87%
Giá trị trung bình của chỉ số ủng hộ hộ khẩu (0-10 quy mô)	5,0	4,7	4,8	4,5

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

Lưu ý: Chỉ số là tổng số lượng câu từ 1-4 mà người được phỏng vấn đồng ý cộng với số lượng các câu 5-10 mà người được phỏng vấn không đồng ý.

103. Các quan điểm khác nhau theo tình trạng đăng ký. Trong nghiên cứu này, một chỉ số ủng hộ hộ khẩu được tính toán dựa trên các thiết lập đầy đủ các câu trả lời cho mười câu hỏi. Quy mô của các chỉ số trong khoảng từ 0 đến 10, trong đó 10 chỉ số thể hiện ủng hộ tối đa với hộ khẩu và 0 tương ứng với hoàn toàn không ủng hộ. Đáng ngạc nhiên là thông qua chỉ số này, những người đăng ký tạm trú chỉ kém ủng hộ hơn đôi chút so với người đăng ký thường trú. Giá trị

trung bình của chỉ số là 5,0 cho người đăng ký thường trú, 4,8 cho người đăng ký tạm trú dài hạn và 4,5 cho người đăng ký tạm trú ngắn hạn. Câu hỏi có sự khác biệt đáng kể trong câu trả lời giữa người đăng ký thường trú và tạm trú là hộ khẩu có cần thiết để hạn chế di cư hay không. Hai phần ba số người đăng ký thường trú đồng ý với điều này, trong khi chỉ có 44% người đăng ký tạm trú dài hạn và 40% những người đăng ký tạm trú ngắn hạn đồng ý.

BẢNG 24 Giá trị trung bình của chỉ số hỗ trợ hệ thống hộ khẩu*Tình trạng cư trú của chủ hộ*

	Thường trú	Tạm trú		
		Tạm trú các loại	Tạm trú dài hạn	Tạm trú ngắn hạn
Bình Dương	5,3	5,0	5,0	4,8
Hà Nội	5,5	5,2	5,1	5,3
Tp. Hồ Chí Minh	4,3	4,2	4,3	4,1
Đà Nẵng	5,5	5,0	5,0	4,6
Đắc Nông	5,8	5,3	5,3	5,9

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

104. Sự ủng hộ có điều kiện đối với hộ khẩu có thể hiểu được bởi vì hộ khẩu đã trở thành một phần của cuộc sống ở Việt Nam. Hầu hết người dân nhìn nhận hệ thống hộ khẩu như là một phần thiết yếu cho các chức năng của Chính phủ. Những quan điểm như dưới đây được thể hiện trong nghiên cứu HKQS:

Nếu trong một xã hội mà không cần đăng ký hộ khẩu, thì làm thế nào Chính phủ có thể quản lý công dân? Do đó, bắt buộc phải có đăng ký hộ khẩu. Trong một xã hội, cần thiết phải có đăng ký hộ khẩu.

Một phụ nữ tạm trú tại phường Hiệp Bình Chánh, Tp. Hồ Chí Minh

Phải có hộ khẩu để quản lý người dân. Phải có đăng ký hộ gia đình, nếu không những người bị truy nã có thể đến lần trốn ở đây và điều đó rất đáng sợ. Sau khi phạm tội giết người, họ đến đây để sống, họ phải thực hiện kê khai nơi cư trú nếu họ không có đăng ký hộ khẩu

thường trú ở đây. Đăng ký hộ khẩu rất quan trọng. Nếu không có đăng ký hộ khẩu, mọi người đều giống nhau, như vậy sẽ rất nguy hiểm.

Một phụ nữ thường trú tại phường Vĩnh Tuy, Hà Nội

105. Thái độ đối với hệ thống hộ khẩu khác nhau đáng kể giữa Thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh khác. Chỉ số ủng hộ hệ thống hiện có có giá trị thấp nhất tại Thành phố Hồ Chí Minh, từ cả những người đăng ký thường trú và tạm trú. Xu hướng tương tự cũng được nhận thấy cho các câu hỏi thành phần. Bảng 25 thể hiện thái độ trái ngược giữa Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội. Việc phân chia này đặc biệt rõ rệt đối với câu hỏi liệu hộ khẩu có cần thiết để hạn chế di cư. Tại Hà Nội, 75% những người đăng ký thường trú đồng ý, trong khi ở thành phố Hồ Chí Minh chỉ 54% đồng ý. Sự tương phản tương tự được nhìn thấy trong thái độ của những người đăng ký tạm trú.

BẢNG 25 Thái độ đối với hộ khẩu ở Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh: tỷ lệ phần trăm những người đồng ý với nhận định dưới đây

Nhận định	Đăng ký thường trú		Đăng ký tạm trú	
	Hà Nội	Tp. HCM	Hà Nội	Tp. HCM
Cần duy trì hộ khẩu để hạn chế tình trạng nhập cư vào thành phố	75%	54%	51%	37%
Cần duy trì hộ khẩu để đảm bảo an ninh xã hội	94%	82%	92%	86%
Việc sử dụng hộ khẩu làm điều kiện để đi học đúng tuyến là cần thiết	71%	59%	54%	68%
Quy định có hộ khẩu tại thành phố khi xin việc công chức/viên chức ở tỉnh/thành phố là cần thiết	53%	43%	38%	46%
Hộ khẩu làm hạn chế quyền lợi của người không có hộ khẩu	65%	77%	58%	77%
Quy định hộ khẩu gây ra phân biệt đối xử với người không có hộ khẩu	43%	58%	43%	59%
Các quy định về hộ khẩu nên được nới lỏng hơn	62%	77%	67%	81%
Các quy định về hộ khẩu góp phần làm tăng tiêu cực, tham nhũng	59%	63%	52%	66%
Nên bãi bỏ các quy định về hộ khẩu	26%	43%	18%	39%
Người tạm trú cần được phép mua bảo hiểm y tế tại nơi cư trú	91%	92%	81%	91%

Nguồn: Phân tích Điều tra Đăng ký Hộ khẩu 2015

106. Sự ủng hộ kém nhiệt tình đối với hộ khẩu tại thành phố Hồ Chí Minh song hành với phương pháp tiếp cận thuận lợi hơn cho người nhập cư tại thành phố lớn nhất cả nước này. Trong một cuộc thảo luận do Quỹ Châu Á tổ chức giữa các quan chức và người lao động phi Chính phủ, một quan sát viên cho biết có sự tương phản rõ rệt trong thái độ giữa Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội:

Các nhà chức trách tại thành phố Hồ Chí Minh nhấn mạnh những lợi ích kinh tế của người lao động nhập cư, sự năng động kinh tế mà họ đem lại, và các bước đi tích cực mà chính quyền địa phương đang cố gắng để giải quyết các vấn đề mà số lượng lớn người lao động nhập cư gây ra. Họ nhấn mạnh

những thay đổi quy định, cho phép người di cư thay đổi hình thức hộ khẩu của họ nếu họ có thể chứng minh họ đã ở trong thành phố trong vài năm Các tổ chức phi chính phủ từ phía Nam [Thành phố Hồ Chí Minh] cũng nhấn mạnh sự hợp tác chặt chẽ với chính quyền, và tầm quan trọng của việc lấp đầy khoảng trống trong cung cấp dịch vụ chính thức. Cũng có những gợi ý mang tính kinh doanh nhiều hơn, và các cuộc thảo luận sôi nổi về việc làm thế nào để phát triển các dịch vụ trên cơ sở mô hình doanh nghiệp xã hội.

Cuộc đối thoại giữa người miền Bắc [Hà Nội] đã thận trọng hơn và tập trung vào các rủi ro do lao động nhập cư đem lại. Những người tham gia đã

nói về tiềm năng mà các dịch vụ xã hội lớn hơn cho người di cư có thể dẫn đến sự gia tăng hơn nữa những người nhập cư mới⁴⁷.

Những phát hiện từ HKQS cũng chỉ ra rằng các quan chức địa phương có một cách tiếp cận chào đón đối với người nhập cư tại thành phố Hồ Chí Minh. Như đã nói ở chương trước, giữa bốn tỉnh được khảo sát bởi các nghiên cứu định

tính, chỉ có quan chức địa phương tại TP.HCM cho rằng họ xem xét để người đăng ký tạm trú dài hạn có thể đủ điều kiện vào danh sách hộ nghèo. Tương tự như vậy, các cuộc phỏng vấn của HKQS cho thấy trái ngược đối với Hà Nội và Đà Nẵng, tại Tp. Hồ Chí Minh, quan chức địa phương đã có những nỗ lực đặc biệt để đảm bảo rằng trẻ em có thể nhập học ở trường công, không phụ thuộc tình trạng đăng ký hộ khẩu.

Các vấn đề tài chính liên quan đến Hộ khẩu

CHƯƠNG 5

Động lực chính để duy trì hệ thống hộ khẩu hạn chế theo ý kiến của người dân cũng như các nhà hoạch định chính sách là nhằm giảm thiểu sự di cư đến các thành phố. Các cán bộ địa phương lo ngại về gánh nặng người di cư mới sẽ làm tăng các dịch vụ công cộng. Về tài chính, có những lo ngại về sự căng thẳng đối với ngân sách địa phương, đặc biệt là sức khỏe và giáo dục do người di cư đến. Tính toán đầy đủ các tác động của tình trạng di cư đối với tài chính đòi hỏi phải tính đến tác động không chỉ đối với chi tiêu, mà còn đối với toàn bộ doanh thu và thu chuyển giao ngân sách giữa các cấp. Những tác động này có thể tạm tính gần đúng bằng cách kiểm tra xem mỗi dòng trong số ba dòng này thay đổi như thế nào theo dân số trên toàn tỉnh, kiểm soát các đặc điểm của địa bàn tỉnh. Tất cả những thông số khác nhau của phân tích này đều cho thấy thêm một người di cư đến sẽ kéo theo nhiều chi phí, doanh thu và thu chuyển giao hơn. Tác động đối với chi phí y tế và chi phí giáo dục của người di cư đến được ước tính sẽ làm tăng thêm 388 ngàn đến 456 ngàn đồng/năm. Tác động về tài chính thuần của người di cư đó có phần không chắc chắn nhưng đáng tin cậy hơn nhiều so với tập trung vào chi phí kèm theo, dao động từ -697 ngàn đến 3.346 ngàn đồng/năm.

Vấn đề cơ bản

107. Có một động lực rõ ràng để duy trì hệ thống hộ khẩu là cần phải hạn chế tình trạng di cư. Gần 2/3 số người đăng ký thường trú trong khảo sát HRS nhất trí rằng hệ thống là rất cần thiết để hạn chế di cư, các nhà hoạch định chính sách cũng đã đưa ra lý lẽ tương tự trong các cuộc thảo luận công khai, và quan

chức địa phương lặp lại quan điểm này trong cuộc phỏng vấn trong nghiên cứu định tính HKQS. Các mối quan ngại dấy lên trong các chính quyền địa phương về khuynh hướng những người di cư sẽ làm tăng thêm các dịch vụ công cộng và làm kiệt quệ các nguồn lực của Nhà nước đồng thời họ coi các quy định trong hệ thống đăng ký hiện nay là cách để ngăn cản tình trạng di cư này.⁴⁸

108. Chương này đóng góp một yếu tố mới cho chủ đề thảo luận này bằng việc xem xét những bằng chứng thực nghiệm về tác động của người di cư tới ngân sách địa phương. Việc tăng chi phí cung cấp dịch vụ có liên quan tới người di cư có thể được bù đắp toàn bộ hoặc một phần bởi những thay đổi khác trong ngân sách như doanh thu thuế hay thu chuyển giao. Việc phát sinh những nguồn thu này là kết quả của những thay đổi trong tổng số dân của khu vực sở tại.⁴⁹ Điều này có thể là đúng đối với những khoản thu được từ chuyển nhượng mục tiêu hoặc từ chuyển nhượng cân đối (cân bằng). Những khoản này tính đến số dân của từng khu vực theo những cách khác nhau. Ngoài ra còn có thể tồn tại những tác động doanh thu trực tiếp và gián tiếp nằm ngoài hệ thống chuyển giao. Với những sự phức tạp cụ thể trong hệ thống tài chính giữa các cấp ngân sách tại Việt Nam sẽ được xem xét dưới đây, ta có thể tiên đoán rằng không thể lường trước được dấu hiệu của toàn bộ những tác động tài chính (tác động tiêu cực thể hiện bởi tổn thất tài chính, hoặc tích cực thể hiện bởi lợi ích tài chính) phát sinh từ những thay đổi về dân số.

109. Những phân tích này xét tới ba cách thức mà qua đó người di cư có thể gây ảnh hưởng tới tình hình tài chính của chính quyền địa phương. Cụ thể, nghiên cứu đi sâu xem xét một số câu hỏi như sau. Gánh nặng do những cư dân mới đặt lên vấn đề chi tiêu là bao nhiêu? Doanh thu bổ sung do họ tạo ra có thể bù đắp được cho những gánh nặng về chi tiêu ngân sách ở mức độ nào?

Cấu trúc của các mối quan hệ tài chính giữa các cấp ngân sách

110. Quan hệ tài chính giữa các cấp ngân sách tại Việt Nam là hết sức phức tạp. Hệ thống các mối quan hệ tài chính giữa các cấp ở Việt Nam đặt ra một bộ quy tắc trong đó xác định những khoản chi nào thuộc trách nhiệm của địa phương, và địa phương được hưởng những khoản thu và chuyển giao nào để cung cấp cho những khoản chi này. Mặc dù đã có một bộ quy tắc cho chuyển giao ngân sách, song những quy tắc này không phải lúc nào cũng là phán quyết cuối cùng, bởi kết quả có thể bị ảnh hưởng đáng kể bởi các cuộc đàm phán giữa chính quyền trung ương và cấp tỉnh.

111. Việt Nam có mức độ phân cấp chi tiêu cao. Hiện nay, chính quyền địa phương đang là cấp chịu trách nhiệm cho hơn một nửa tổng chi tiêu công, bao gồm các lĩnh vực quan trọng như giáo dục, y tế hay dịch vụ kinh tế. Đối với giáo dục và y tế, chính quyền địa phương chiếm tới gần 90% tổng chi tiêu công.⁵⁰ Hầu hết các nhiệm vụ chi tiêu công ở cấp địa phương đều thay đổi đáng kể theo cơ sở dân số hoặc cơ sở khách hàng có chọn lọc (ví dụ trẻ em trong độ tuổi đi học) của từng địa phương. Chi tiêu cũng được phân cấp ở mức khá cao trong mỗi tỉnh, trong đó chính quyền các quận, huyện chịu trách nhiệm cho hầu hết các khoản chi thường xuyên cho giáo dục và y tế. Tuy nhiên, hầu hết các khoản chi ngân sách địa phương đều được thực hiện bởi chính các cấp chính quyền địa phương. Việc phân chia thực tế trách nhiệm chi tiêu là sản phẩm của nhiều năm triển khai thực tế và một loạt các quy định khu vực kể từ khi bộ luật năm 2002 về ngân sách trung ương giao trách

nhệm chi tiêu như nhau cho cả chính quyền trung ương và địa phương và cho phép các cấp chính quyền cao hơn lật lại những khoản thu chi ngân sách được cấp thấp hơn phê duyệt. Quy định của trung ương cũng hạn chế quyền tự chủ đối với các quyết định ngân sách địa phương.

112. Chính quyền địa phương có hai nguồn thu chính ngoài chuyển giao từ chính quyền trung ương. Các nguồn này bao gồm (1) doanh thu được chính quyền địa phương giữ lại 100 phần trăm - bao gồm thuế bất động sản, một số loại thuế tiêu thụ đặc biệt, lệ phí và các khoản phí, vãn vãn - đây là những nguồn thu gần nhất với “nguồn thu chính” của chính quyền địa phương mặc dù chính quyền địa phương không có quyền tự chủ về mức thu hay các quy định hành chính; và (2) doanh thu được chia sẻ với các cấp chính quyền cao hơn trên cơ sở chiết khấu (hoặc tại nơi tiến hành thu) chủ yếu bao gồm thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế GTGT.

113. Việt Nam sở hữu hệ thống chuyển giao cân đối hoặc cân bằng dựa trên công thức và một hệ thống các khoản tài trợ có điều kiện hoặc mục tiêu được gọi là Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG). Công thức cho chuyển giao cân bằng tính toán những chênh lệch giữa nhu cầu chi tiêu và dự toán khả năng doanh thu. Cả dự toán chi tiêu lẫn doanh thu đều căn tới công tác thống kê dân số. Trong trường hợp nhu cầu chi tiêu, tác động này là trực tiếp, bởi công thức sử dụng cho tính toán nhu cầu chi tiêu có liên quan trực tiếp tới tổng dân số hoặc các bộ phận cụ thể của dân số, chẳng hạn như số lượng trẻ em đến tuổi đi học hoặc số lượng người

cao tuổi. Cụ thể, đối với mỗi loại hình chi tiêu chính (giáo dục, y tế, vãn vãn), công thức áp dụng một định mức chi (bao nhiêu đồng cho mỗi người hoặc mỗi khách hàng - chẳng hạn, mỗi sinh viên) cho dân số đủ điều kiện ở địa bàn nhằm tính toán được nhu cầu chi tiêu cho từng loại hình chi tiêu. Tổng nhu cầu chi tiêu là tổng nhu cầu của từng loại hình chi tiêu, và do đó rất nhạy cảm với tổng số dân ở từng địa bàn. Trong trường hợp khả năng doanh thu, dự toán không trực tiếp liên quan tới số dân, nhưng lại phản ánh gián tiếp thông qua thực tế rằng số dân đông có tương quan tỷ lệ thuận với với những khoản dự toán lớn cho cơ sở tính thuế, và từ đó là cho khả năng doanh thu. Do đó, rất cần lưu ý rằng số dân - trực tiếp hoặc gián tiếp xuất hiện ở cả hai vế của công thức được sử dụng để tính toán chuyển giao cân bằng. Vì vậy, có khả năng những tác động này có thể bù trừ cho nhau.

114. Một khía cạnh quan trọng khác của công thức được sử dụng cho chuyển giao cân bằng là rằng không phải địa bàn nào cũng được chuyển giao. Những tỉnh mà ở đó nhu cầu chi tiêu vượt quá khả năng doanh thu, ngay cả sau khi chia sẻ 100 phần trăm thuế quốc gia, sẽ nhận được một khoản hỗ trợ cân đối hoặc chuyển giao cân bằng. Những tỉnh tương đối giàu có hơn (và/hoặc có ít nhu cầu chi tiêu hơn) với cơ sở tính thuế lớn hơn sẽ không nhận được khoản chuyển giao cân bằng, và sẽ được giao theo tỷ lệ chia sẻ dưới 100 phần trăm đối với thuế quốc gia. Việc các tỉnh giàu, trong một số trường hợp cũng là những tỉnh đông dân nhất, không nhận được chuyển giao cân bằng có nghĩa là sự tăng dân số không nhất thiết phải đi kèm với việc tăng lượng chuyển giao này. Ngay cả đối với những tỉnh nghèo hơn được nhận chuyển giao

cân bằng, mối tương quan giữa số tiền nhận được từ chuyển giao cân bằng và dân số cũng bị suy yếu bởi thực tế rằng mặc dù số liệu về nhu cầu chi tiêu tăng theo dân số, song số liệu về khả năng doanh thu cũng tăng, và hai hiệu ứng này có tác động triệt tiêu lẫn nhau. Mặt khác, chuyển nhượng mục tiêu cho tất cả các tỉnh và thường phụ thuộc vào quy mô của dân số mục tiêu đóng một vai trò quan trọng trong việc cung cấp cho tất cả các nguồn ngân sách địa phương.

115. Mặc dù vẫn ở mức thấp, song các khoản vay của chính quyền địa phương đang ngày càng được sử dụng như một biện pháp để các tỉnh tài trợ cho nhu cầu chi tiêu vốn của họ. Năm chính quyền địa phương lớn nhất chiếm tới gần một nửa tổng các khoản vay địa phương (dưới hình thức vay ngân hàng, vay kho bạc và trái phiếu). Luật Ngân sách năm 2002 giới hạn cho vay theo phần trăm ngân sách vốn hàng năm. Vì vốn ngân sách thường có xu hướng lớn hơn tại các địa bàn đông dân hơn, nên nhiều khả năng khoản vay sẽ có mối tương quan tỷ lệ thuận với số dân.

Tác động tài chính của những thay đổi về dân số

116. Cách tiếp cận cơ bản được sử dụng ở đây nhằm xem xét những tác động tài chính của di dân là nhằm định lượng những tác động tài chính của những thay đổi trong dân số nói chung. Dĩ nhiên, về vấn đề tác động tài chính, có thể có những khác biệt giữa tác động do những thay đổi thông thường trong dân số và tác động có liên quan tới người di cư, và những khác biệt này được xét tới trong một phiên bản của phân tích. Tuy nhiên, giả định cơ bản là tác động tài chính của những thay đổi

thông thường trong dân số cung cấp cho chúng ta một ước tính ban đầu về những gì có thể xảy ra trong tác động tài chính liên quan tới những thay đổi dân số do di cư. Phân tích hồi quy đa biến và dữ liệu chéo cho năm 2011 (năm gần nhất có dữ liệu đầy đủ) được sử dụng để thiết lập những ảnh hưởng do thay đổi về dân số tác động lên những hạng mục ngân sách quan trọng nhất trong chi tiêu cũng như trong doanh thu. Những ước tính này cung cấp một ước đoán về tác động tài chính trung bình khi có thêm một di dân đối với nền tài chính địa phương trong một năm.⁵¹ Phân tích xem xét những tác động riêng biệt về chi tiêu công, doanh thu và các khoản chuyển giao ngân sách giữa các cấp.

117. Những ước lượng hồi quy này còn được so sánh với số liệu gốc trung bình cho mỗi người dân đối với mỗi hạng mục ngân sách lớn. Để tính toán chi phí bổ sung trong việc cung cấp một dịch vụ cụ thể nào đó được sử dụng bởi một người di cư, ta có thể lấy số liệu chi phí/chi tiêu bình quân đầu người trong ngành dịch vụ đó. Những ước tính này sẽ cung cấp cho ta những giới hạn trên và dưới hợp lý hơn của tổng tác động tài chính lên ngân sách của các địa bàn cụ thể.⁵²

118. Một cảnh báo trước đối với phân tích chi tiêu công chính là việc phân tích sẽ phản ánh chi phí trung bình thay vì chi phí cận biên của việc cung cấp hàng hóa công cộng. Những gì đã biết chỉ là chi phí trung bình (tỷ lệ tổng chi tiêu cho hàng hóa so với tổng số dân). Nhưng bằng việc sử dụng chi phí trung bình thay vì chi phí cận biên, ta đang nghiêng theo hướng bi quan hơn - khiến cho chi phí tính toán lớn hơn so với thực tế. Ở Việt Nam, toàn bộ các dịch

vụ công trên thực tế đều được chia sẻ hoặc cung cấp đồng thời bởi chính quyền trung ương và địa phương. Do vậy, cách tiếp cận ước tính chi phí tăng lên sẽ phải được thực hiện đối với từng loại hình chi tiêu chức năng theo như sự xuất hiện của chúng trong ngân sách.

119. Việc phân tích các khoản thu ngân sách phản ánh một tập hợp phức tạp những con đường mà qua đó dân số tăng ảnh hưởng tới thu ngân sách. Dân số lớn hơn thường tạo ra cơ sở tính thuế lớn hơn và do đó ta có thể kỳ vọng doanh thu ngân sách tương quan với số dân. Các khoản thu của chính quyền địa phương gồm hai loại chính: (a) Thu ngân sách được chính quyền địa phương giữ lại 100 phần trăm, bao gồm thuế đất và nhà ở, thuế tài nguyên (trừ dầu khí), thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, lệ phí đăng ký, lệ phí cấp phép, cho thuê đất và nước, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bán tài sản Nhà nước, và (b) Thu ngân sách được chia sẻ giữa chính quyền trung ương và địa phương: Thuế GTGT (trừ thuế GTGT hàng nhập khẩu); Thuế TNDN (trừ doanh nghiệp kế toán thống nhất); Thuế thu nhập cá nhân; Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hóa và dịch vụ trong nước; Phí xăng và dầu. Các kênh truyền từ dân cư tới quy mô của căn cứ tính thuế và cuối cùng là tổng thu thực tế là rất phức tạp và khác nhau đối với những loại thuế khác nhau.

120. Tương tự như vậy, mối quan hệ giữa chuyển giao và dân số cũng không hề đơn giản. Hệ thống chuyển giao ở Việt Nam có hai thành phần chính, và mỗi thành phần đều có khả năng đáp ứng với những thay đổi về mức độ dân số nhờ việc dân số được ghi nhận trong các công thức phân bổ. Tuy nhiên, phản ứng với mức độ dân số này có thể là rất

phức tạp. Thành phần đầu tiên mà ta đã thấy chính là “chuyển giao cân bằng”, được thiết kế nhằm giải quyết sự mất cân bằng ngang giữa các tỉnh và các huyện trong nội bộ tỉnh. Thành phần thứ hai là “chuyển giao mục tiêu” cung cấp quỹ hỗ trợ nhằm tăng cường thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia trên khắp các địa bàn địa phương.

121. Chuyển giao cân bằng được thiết kế nhằm giảm thiểu sự mất cân bằng ngang phát sinh do năng lực doanh thu và nhu cầu chi tiêu khác nhau giữa các địa phương. Nhu cầu chi tiêu giữa các tỉnh có sự chênh lệch bởi số lượng dân cư có nhu cầu và bởi chi phí khác nhau trong việc cung cấp dịch vụ (ví dụ tại các vùng miền núi). Tuy nhiên, khả năng doanh thu cũng được dự kiến sẽ tăng theo dân số nói chung. Trong trường hợp chuyển giao cân bằng, có hai công thức, một được sử dụng để ước tính nhu cầu chi tiêu thường xuyên giữa các tỉnh, và một được sử dụng để ước tính nhu cầu chi tiêu vốn giữa các tỉnh. Nhu cầu chi tiêu thường xuyên và chi tiêu vốn được tổng hợp nhằm rút ra nhu cầu chi tiêu tổng cho mỗi tỉnh. Tổng số này sau đó được trừ vào doanh thu phi tập trung ước tính cho từng tỉnh, từ đó tạo thành chênh lệch tài chính ngang ước tính. Cụ thể hơn, công thức hiện tại nhằm xác định nhu cầu chi thường xuyên (từ tháng 9 năm 2010) hoạt động trên cơ sở phân bổ tài chính cụ thể theo đầu người, hay còn gọi là một chỉ tiêu phân bổ, cho những nhiệm vụ chi tiêu chức năng khác nhau. Ví dụ, đối với giáo dục, tiêu chí sẽ là số trẻ em ở tuổi đi học. Định mức phân bổ được nhân theo số trẻ em ở tuổi đi học tại một địa bàn cụ thể để rút ra ước tính nhu cầu chi tiêu cho giáo dục cho địa bàn đó. Công thức xác định nhu cầu phân bổ vốn (cũng của

năm 2010) bao gồm các tiêu chí thuộc năm nhóm, một trong số đó là dân số. Nhìn chung, các hệ số hồi quy được dự kiến sẽ nắm bắt được tác động thực của những thay đổi trong dân số đối với nhu cầu chi tiêu và đối với khả năng tài chính ở cả hai vế của công thức chuyển giao cân bằng.

122. Chuyển giao mục tiêu là điều kiện để sử dụng quỹ thoe những phương thức được vạch sẵn. Có hai loại chương trình mục tiêu. Loại đầu tiên bao gồm một bộ 16 chương trình thuộc Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG), và loại thứ hai là chuyển giao có điều kiện nhắm tới các tỉnh hoặc loại tỉnh cụ thể. 16 CTMTQG bao phủ một loạt các mục tiêu nhằm tới đói nghèo, giáo dục, y tế, sinh kế, phát triển nông thôn, văn hóa, sử dụng năng lượng và biến đổi khí hậu, và trong nhiều trường hợp, sự phân bổ các nguồn quỹ sẽ bị ảnh hưởng bởi những thay đổi trong dân số.

123. Tác động của thay đổi dân số đối với chi tiêu, doanh thu và chuyển giao được ước tính thông qua dữ liệu chéo của 63 tỉnh thành Việt Nam. Những dữ liệu này là của năm 2011 - năm gần đây nhất có sẵn những dữ liệu này cho tất cả các hạng mục ngân sách được phân loại riêng biệt có liên quan. Những ước tính này phụ thuộc vào một số biến số trong quy mô mẫu do độ sẵn có khác nhau của một số biến nhất định. Bốn bộ hệ số đã được ước tính. Đầu tiên, ta sử dụng hai biến phụ thuộc: tổng số tiền của mỗi hạng mục ngân sách, và mức bình quân đầu người cho mỗi biến số đó. Mặc dù ta chủ yếu quan tâm tới hệ số ước tính với tổng số tiền là biến phụ thuộc, song việc sử dụng các mức bình quân đầu người làm biến phụ thuộc cho phép ta xác định xem những hạng mục chi tiêu cụ thể có

chịu tác động của tiêu dùng chung và quy mô kinh tế chung trong sản xuất hay không. Hai bộ ước tính khác được rút ra từ việc chỉ thực hiện hồi quy chi tiêu trên dân số mà không có đối chứng, và khi đưa vào các biến đổi chứng khác. Do sự phức tạp của các yếu tố tham gia vào công thức chuyển giao cân bằng, ta bổ sung thêm phụ thuộc tuổi và GDP bình quân đầu người với vai trò đối chứng bổ sung. Ngoài bản thân dân số, phụ thuộc tuổi nhiều khả năng đóng vai trò một yếu tố quyết định quan trọng cho nhu cầu chi tiêu, và nó được tính toán theo tỷ trọng dân số dưới 15 tuổi và trên 65 tuổi, tức là nhóm dân số nằm ngoài độ tuổi lao động cần có chi tiêu trong ngành giáo dục, y tế, bảo hiểm xã hội, vãn vãn... Mặt khác, GDP bình quân đầu người nhiều khả năng đóng vai trò yếu tố quyết định quan trọng về năng lực tài chính.

124. Việc lựa chọn các biến đổi chứng khác tuân thủ theo các tài liệu đã được lập ra về yếu tố quyết định và nhu cầu đối với hàng hóa công cộng địa phương.⁵³ Những biến đổi chứng khác bao gồm: tốc độ tăng trưởng dân số, nợ công bình quân đầu người (ngoại trừ trong hồi quy vay), tỷ lệ đô thị hóa và tỷ lệ tốt nghiệp giáo dục trung học. Tỷ lệ tăng dân số cao có thể ảnh hưởng tới cả doanh thu lẫn chi tiêu bởi những tăng trưởng về lực lượng lao động trong tương lai do di dân sẽ làm tăng căn cứ tính thuế, trong khi đó dân số mới sinh lại cần có chi tiêu về y tế và các loại chi tiêu khác. Nợ bình quân đầu người của các tỉnh đặt gánh nặng lên chính quyền tỉnh, buộc họ tìm cách tăng doanh thu và giảm chi tiêu; mặt khác, nếu được sử dụng cho cơ sở hạ tầng, khoản này có thể tăng chi tiêu trong ngắn hạn và tăng doanh thu trong dài hạn. Tỷ lệ đô thị hóa dẫn tới những cấu trúc khác nhau của cơ

sở tính thuế, và tiếp theo đó là việc thu doanh thu. Hơn nữa, nó có thể gây ảnh hưởng tới doanh thu thông qua sự phân rã không gian đối với cung cấp dịch vụ và những thay đổi trong nhu cầu cơ sở hạ tầng. Cuối cùng, tỷ lệ tốt nghiệp trung học ảnh hưởng tới cả doanh thu và chi tiêu do tác động của nó tới chất lượng của lực lượng lao động, khả năng thu nhập tiềm năng của họ và cùng với đó là những lựa chọn tiêu dùng và tiết kiệm của họ. Rõ ràng, tầm quan trọng của các biến đổi chứng trên các biến phụ thuộc doanh thu và chi tiêu khác nhau sẽ là khác nhau. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần tính đến tất cả các yếu tố này để có được kết quả thống nhất.

125. Các kết quả phân tích thống kê được tóm tắt trong Bảng 26. Bảng cho thấy tác động mô phỏng của việc tăng dân số thêm một người tới nhiều mục dòng về doanh thu, chuyển nhượng và chi tiêu. Các mô phỏng được thực hiện cho mỗi mục ngân sách mà ở đó tìm thấy một hệ số hồi quy thống kê đáng kể, đối với ba hạng mục tổng quát về doanh thu, chuyển nhượng và chi tiêu, và thay đổi ròng tổng quát tính bằng nghìn đồng. Bốn mô hình tác động tài chính khác nhau được trình bày dựa trên đặc trưng hồi quy cơ bản có và không có đối chứng, và có và không có tương tác của tất cả các biến với biến tỷ trọng người di cư trong dân số. Thủ tục chúng tôi áp dụng trong các mô phỏng là sử dụng tất cả các hệ số có ý nghĩa thống kê trong tất cả các mô hình ước lượng. Tuy nhiên, đối với một số hạng mục ngân sách, chúng tôi “mượn” hệ số từ một mô hình ước lượng khác trong trường hợp một khoản mục ngân sách cụ thể không mang lại hệ số có ý nghĩa thống kê tại một mô hình ước lượng nhưng lại có ý nghĩa thống kê trong mô hình thay thế. Tức là trong

trường hợp này, các hệ số không có ý nghĩa thống kê được thay thế bởi các hệ số của mô hình khác nếu như mô hình khác kia có ý nghĩa thống kê. Điều quan trọng cần lưu ý là những con số mô phỏng này là dựa trên các dữ liệu chéo của tất cả các tỉnh thành trong năm 2011, vì thế chúng đại diện cho trung bình của tất cả các tỉnh.

126. Như dự kiến, kết quả cho thấy không phụ thuộc vào mô hình hồi quy được sử dụng, doanh thu, chuyển nhượng và chi tiêu tại các tỉnh có đông dân đều cao hơn. Bắt đầu với bộ ước tính đầu tiên dựa trên đặc tả hồi quy không có đối chứng bổ sung, chúng ta thấy trong cột đầu tiên của Bảng 23 rằng tăng dân số thêm một người sẽ dẫn đến tăng trung bình về doanh thu là 4.577 ngàn đồng, gia tăng chuyển nhượng là 313 ngàn đồng và gia tăng chi tiêu là 3.714 ngàn đồng. Tác động tài chính trung bình ròng sẽ là số dương: tăng 1.176 ngàn đồng trong nguồn lực bổ sung hoặc thặng dư ngân sách. Sử dụng mô hình ước lượng thứ hai (cột 2) trong đó có tính đến các biến đối chứng khác, chúng ta thấy rằng khi dân số tăng thêm một người, thu nhập sẽ tăng 4.577 ngàn đồng/người, chuyển nhượng tăng 1.051 ngàn đồng và chi tiêu tăng 2.282 ngàn đồng. Kết quả ròng là tăng quỹ ngân sách hoặc làn thặng dư ngân sách 3.346 ngàn đồng.

127. Nhiều tranh luận về hệ quả tài chính của cải cách hệ thống hộ khẩu đã tập trung vào các khoản chi tiêu cụ thể của chính quyền các tỉnh bao gồm chi tiêu cho các dịch vụ giáo dục và y tế. Như có thể thấy trong Bảng 26, các ước tính khá thống nhất dù dùng các hệ số hồi quy của mô hình có hoặc không có đối chứng. Trong năm 2011, trung bình dân số tăng thêm một người sẽ dẫn đến gia tăng trung bình về tổng chi tiêu dịch

vụ giáo dục và y tế từ 427 ngàn đến 447 ngàn đồng.

128. Cột 3 và 4 của bảng trình bày kết quả các tác động của biến động dân số bao gồm trường hợp các biến tương tác với tỷ lệ người di cư trong tỉnh. Tổng tác động ròng ước tính của biến động dân số tăng thêm một người nằm trong khoảng từ -697 ngàn đồng đến 858 ngàn đồng. Sự khác biệt chủ yếu là do tác động lớn hơn của biến động dân số đối với chuyển nhượng mục tiêu và tác động nhỏ hơn với chi tiêu vốn tương ứng với các hệ số hồi quy của mô hình với các biến đổi chứng so với mô hình không có các biến đổi chứng.

129. Các hiệu ứng ròng trong trường hợp này khác với ước tính của mô hình cơ bản (baseline). Đối với trường hợp các mô phỏng tính tới bộ phận người di cư và không có các biến đổi chứng khác chúng tôi có hiệu ứng toàn phần âm - tức là thâm hụt ngân sách - là 679 ngàn đồng một người. Lưu ý rằng ước tính này được mô phỏng trên cơ sở tỉ lệ dân số nhập cư trung bình cho tất cả các tỉnh. Do đó, chúng tôi kỳ vọng hiệu ứng toàn phần âm trong những điều kiện tuyệt đối cho các tỉnh có tỉ lệ người nhập cư cao hơn mức trung bình. Chúng tôi cho rằng đây là trường hợp của các thành phố lớn như Hà Nội hay thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, chúng ta cần phải chú ý đến thực tế rằng hiệu ứng toàn phần âm dường như được thúc đẩy bởi các giá trị ước tính thấp hơn về mức chuyển nhượng mục tiêu nhận được và các giá trị ước tính cao hơn về chi tiêu cho cơ sở hạ tầng khác với việc cung cấp các dịch vụ như y tế, giáo dục hoặc bảo trợ xã hội. Giả định chung sẽ là tác động của người di cư sẽ đặc biệt đáng chú ý trong chi tiêu cung cấp dịch vụ. Nếu chỉ tập trung vào các

chi tiêu cụ thể của các chính quyền cấp tỉnh liên quan tới các dịch vụ giáo dục và y tế cho các cư dân hợp pháp mới, các ước tính lại một lần nữa khá nhất quán bất kể chúng tôi dùng các hệ số hồi quy có hay không có biến đổi chứng, và cũng rất gần với những kết quả có được trong mô hình cơ bản và các ước tính có điều chỉnh khác. Trong năm 2011, trung bình gia tăng dân số 1 người sẽ dẫn đến gia tăng trung bình về chi tiêu dịch vụ giáo dục và y tế tổng cộng từ 388 cho tới 456 ngàn đồng.

130. Một phương pháp khác để ước tính chi tiêu và doanh thu từ những thay đổi dân số là sử dụng số liệu ngân sách bình quân đầu người trực tiếp từ dữ liệu hoàn chỉnh gần đây nhất có sẵn⁵⁴. Cách này có lợi thế là sẽ liên hệ các ước tính một cách cụ thể hơn với hoàn cảnh của mỗi địa bàn. Nhưng việc sử dụng các dữ liệu này có xu hướng bỏ qua các lợi thế kinh tế quy mô tiềm năng trong tiêu dùng và sản xuất các dịch vụ công và tạo nguồn thu liên quan đến những thay đổi về dân số và có thể phóng đại (hoặc đánh giá thấp) những giá trị được kỳ vọng là “bình thường” hay các giá trị được làm trơn trung bình.

131. Thu nhập, chuyển giao và chi tiêu bình quân đầu người của 8 tỉnh giàu nhất và có đông dân số nhất được trình bày trong Bảng 27 (đơn vị tính triệu VNĐ). Lưu ý rằng danh sách này bao gồm tất cả các lĩnh vực thuộc Điều tra Đăng ký Hộ khẩu. Các tỉnh giàu nhất đã được lựa chọn trên cơ sở tổng GDP danh nghĩa và GDP danh nghĩa bình quân đầu người. Như dòng cuối cùng trong bảng chỉ rõ, ngân sách của tất cả các tỉnh cho thấy cán cân tài chính ròng, ngụ ý về tác động tài chính ròng tích cực của việc tăng dân số thêm 1 người.

BẢNG 26 Mô phỏng các tác động tổng hợp của thay đổi dân số 1 người trên mỗi dòng ngân sách năm 2011. (Đơn vị tính: nghìn đồng)

	Mô hình cơ bản		Mô hình có tỉ lệ người di cư	
	Không có đối chứng	Có đối chứng	Không có đối chứng	Có đối chứng
	(1)	(2)	(3)	(4)
DOANH THU				
Doanh thu của tỉnh giữ lại 100%	1921	1921	228	228
Doanh thu của tỉnh được chia sẻ	2178	2178	1523	1523
Phí và lệ phí doanh thu	0	0	0	0
Doanh thu từ cho tặng	0	0	0	0
Doanh thu khác	7	7	3	7
Doanh thu ngoài ngân sách	470	470	0	0
Vay	0	0	-5	35
Tổng thay đổi trong doanh thu:	4577	4577	1750	1793
CHUYỂN NHƯỢNG				
Chuyển nhượng cân đối nhận được của tỉnh	0	0	0	0
Chuyển nhượng mục tiêu nhận được của tỉnh	313	1051	620	1067
Tổng số thay đổi trong chuyển nhượng:	313	1051	620	1067
CHI TIÊU				
Chi tiêu vốn	2356	1116	1830	1058
Chi tiêu giáo dục thường xuyên	200	210	224	173
Chi tiêu y tế thường xuyên	247	217	232	215
Chi tiêu khoa học và công nghệ thường xuyên	19	15	15	15
Chi tiêu văn hóa và thông tin thường xuyên	36	51	44	43
Chi tiêu phát sóng và truyền hình thường xuyên.	0	0	3	3
Chi tiêu thể thao thường xuyên	31	45	40	35
Chi tiêu cứu trợ xã hội thường xuyên	54	57	49	49
Chi tiêu các dịch vụ kinh tế thường xuyên	339	306	338	298
Chi tiêu hành chính thường xuyên	135	85	99	84
Chi tiêu trợ giá thường xuyên	155	155	96	9
Chi tiêu môi trường thường xuyên	142	25	100	21
Tổng thay đổi về Chi tiêu:	3714	2282	3067	2002
Thay đổi ròng:	1176	3346	-697	858

Nguồn: Phân tích sử dụng dữ liệu năm 2011 về doanh thu, chi tiêu và chuyển nhượng. Các hệ số không đáng kể được giả định là dân số có 0 tác động vào hạng mục ngân sách và tổng thể.

BẢNG 27 Doanh thu, chuyển nhượng và chi tiêu bình quân đầu người của 8 tỉnh giàu nhất và đông dân nhất, năm 2011 (đơn vị tính: nghìn VNĐ)

	TP HCM	Hà Nội	Bắc Ninh	Cần Thơ	Hải Phòng	Đà Nẵng	Bình Dương	Đắk Nông
THU NHẬP (triệu đồng/bình quân đầu người)								
Doanh thu tỉnh giữ lại 100%	2066	2318	0,023	521	603	6659	1412	238
Doanh thu tỉnh chia sẻ	2184	2898	2111	2608	2318	3069	1951	857
Doanh thu từ phí và lệ phí	0	0	0		0	0	0	0
Doanh thu từ cho tặng	96	0	0		140	28	0	0
Doanh thu khác	7	34	4		0	0	0	17
Vay	0	0	28	287	11	21	0	194
Doanh thu ngoài ngân sách	803	0	279		0	692	0	147
CHUYỂN NHƯỢNG (triệu bình quân đầu người)								
Cán cân chuyển nhượng nhận được của tỉnh	0	0	0	0	0	0	0	2445
Chuyển nhượng mục tiêu nhận được của tỉnh	274	568	311	497	608	780	380	2224
CHI TIÊU (triệu bình quân đầu người)								
Chi tiêu vốn	2551	2297	1296	980	854	7603	1888	1710
Chi tiêu giáo dục thường xuyên	204	244	296	293	316	355	101	278
Chi tiêu y tế thường xuyên	266	288	215	293	139	228	165	306
Chi tiêu khoa học và công nghệ thường xuyên	18	1	15	14	26	26	30	15
Chi tiêu văn hóa và thông tin thường xuyên	25	56	26	14	19	30	16	17
Chi tiêu phát thanh và truyền hình thường xuyên	31	4	70	83		124	317	310
Chi tiêu thể thao thường xuyên	18	49	4	20	26	35	13	5
Chi tiêu cứu trợ xã hội thường xuyên	54	37	29	21	94	110	39	137
Chi tiêu các dịch vụ kinh tế thường xuyên	316	389	188	50	196	249	69	265
Chi tiêu quản lý thường xuyên	163	148	153	154	119	304	123	371
Chi tiêu trợ giá thường xuyên	1703		55	17	237	53	0	2
Chi tiêu môi trường thường xuyên	166	94	51			95	0	10
NGÂN SÁCH BÌNH QUÂN ĐẦU NGƯỜI RÒNG	1470	2165	1465	2065	1.866	2197	1268	2976

Nguồn: Chính phủ Việt Nam

132. Phân tích trình bày ở đây cung cấp một loạt các ước tính về tác động tài chính ròng khi dân số tăng thêm một người. Điều chỉnh tỉ lệ người di cư dẫn đến tác động tài chính ròng mỗi năm là -697 ngàn đồng. Mặt khác các ước tính cơ sở không điều chỉnh số người di cư cho thấy tác động tài chính ròng ước tính là dương, đạt từ 1.176 ngàn đồng đến 3.346 ngàn đồng/người/năm. Các số liệu ngân sách bình quân đầu người của các tỉnh được lựa chọn trong Bảng 27 cũng cung cấp các ước tính tác động tài chính ròng có giá trị dương tương tự khi dân số tăng thêm 1 người.

133. Kết luận chung là chưa rõ liệu chính quyền các tỉnh có gặp khó khăn về tài chính khi có người di cư vào tỉnh hay không. Nguyên nhân chủ yếu bởi vì bất kể thực tế rằng người di cư sẽ làm tăng chi tiêu, họ cũng mang đến các nguồn lực trực tiếp và gián tiếp qua doanh thu và chuyển nhượng. Tuy nhiên, trong trường hợp xấu nhất, có thể sẽ có thiệt hại tài chính tại các tỉnh tiếp nhận người di cư. Tính trung bình, mức thiệt hại trên cơ sở hàng năm sẽ là -697 ngàn/người. Những tổn thất này có thể lớn hơn hoặc nhỏ hơn cho từng tỉnh. Do đó, mặc dù bằng chứng chưa đủ vững chắc, một số kết quả ở đây cũng ủng hộ phần nào những mối lo ngại của các quan chức địa phương về các gánh nặng tài chính có liên quan đến người di cư.

CHƯƠNG

6

Kết luận và định hướng chính sách

Có hai lý do để xem xét việc cải cách hệ thống hộ khẩu. Thứ nhất đó là những rào cản mà những người đăng ký tạm trú gặp phải khi tiếp cận những dịch vụ và việc làm trong khối Nhà nước, tạo ra những phí tổn xã hội và sự bất công. Đặc biệt, những rào cản này gây ảnh hưởng tới trẻ em - đối với những quyền lợi về bảo hiểm y tế và giáo dục - làm hạn chế khả năng thay đổi địa vị xã hội của các thế hệ sau. Thứ hai, hệ thống này có thể gây ra những tổn thất về kinh tế thông qua nhiều phương diện. Hiểu được những lý do này, Chính phủ có thể sử dụng một trong hai phương pháp tiếp cận nhằm giảm bớt những vướng mắc do hệ thống hộ khẩu gây nên. Chính phủ cũng đã thông qua luật và xem xét các yếu tố của cả hai phương pháp tiếp cận này. Phương pháp thứ nhất là giảm bớt khó khăn khi đăng ký hộ khẩu thường trú. Thứ hai là giảm thiểu những khác biệt trong khả năng tiếp cận dịch vụ giữa những người thường trú và tạm trú. Ngoài ra, Chính phủ cũng đã bắt đầu quá trình chuyển dịch từng phần sang hệ thống cơ sở dữ liệu dân số quốc gia và hệ thống thẻ căn cước công dân để thay thế dần cho những chức năng cơ bản của hệ thống hộ khẩu hiện tại.

134. Kết quả báo cáo cho thấy tầm quan trọng của hệ thống hộ khẩu càng ngày càng giảm đi. Một loạt những cải cách trong thời gian gần đây đã làm giảm tầm ảnh hưởng của hệ thống này, cụ thể là thủ tục đăng ký tạm trú đã dễ dàng hơn. Đáng chú ý, Việt Nam đã tiến xa hơn Trung Quốc trong tiến trình cải cách hệ thống đăng ký hộ khẩu. Hệ thống này của hai nước có cùng xuất phát điểm, tuy nhiên hiện tại, rào cản bởi hệ thống hộ khẩu của Việt Nam đối với việc tiếp cận dịch vụ và cơ hội không còn nặng nề như hệ thống *hukou* của Trung Quốc (Xem Hộp 5 mô tả hệ thống hộ khẩu của Trung Quốc và các bước cải cách hệ thống.)

135. Dù đã có những cải cách, hệ thống này vẫn là một nguồn gây ra bất bình đẳng về cơ hội. Những người đăng ký tạm trú vẫn đối mặt với những thách thức khi nhập học cho con em vào các trường công lập, đặc biệt ở bậc học mẫu giáo, và các bằng chứng cho thấy tỷ lệ nhập học thấp của những người đăng ký tạm trú ở cấp hai một phần vì những ưu tiên thấp hơn cho họ trong số học sinh ở các trường học. Có những khoảng cách trong việc tiếp cận dịch vụ bảo hiểm y tế do tình trạng đăng ký hộ khẩu, đặc biệt đối với trẻ nhỏ, một số người đăng ký tạm trú phải trả những khoản phí chăm sóc sức khỏe nhiều hơn. Hơn nữa, mặc dù thị

trường lao động tư nhân không còn phân biệt tình trạng hộ khẩu nữa, những người đăng ký tạm trú vẫn gần như biệt ngăn cách với việc làm ở khu vực công. Cuối cùng, những người **không có** hộ khẩu thường trú vẫn gặp những khó khăn trong những giao dịch cơ bản với chính quyền chẳng hạn như đăng ký xe máy.

136. Việc đăng ký hộ khẩu thường trú vẫn còn nhiều khó khăn. Yêu cầu cơ bản là phải cư trú hai năm liên tiếp (ba năm đối với khu vực Hà Nội), có nghĩa rằng người nhập cư phải cư trú đủ thời

hạn tối thiểu trong khi phải đối mặt với những khó khăn của những người đăng ký tạm trú. Hơn thế nữa, Chính phủ đã công khai cho phép chính quyền các tỉnh/thành phố đặt ra những quy định riêng về cư trú, và những quy định này - cụ thể là yêu cầu về diện tích sinh hoạt tối thiểu - đã được áp dụng để hạn chế số người đủ điều kiện đăng ký thường trú. Kết quả là nhiều người phải sống trong tình trạng tạm trú nhiều năm liền; 40% số người đăng ký tạm trú trong điều tra HRS đã sống tại địa bàn hiện tại hơn năm năm.

HỘP 5 Cải cách Hukou tại Trung Quốc

Hệ thống hộ khẩu mô phỏng chủ yếu theo hệ thống *hukou* của Trung Quốc được thiết lập vào năm 1958 nhằm kiểm soát việc di cư của người dân. Mặc dù một vài cải cách đã được thực hiện nhưng hệ thống *hukou* vẫn còn khá cứng nhắc và hạn chế việc di cư và tiếp cận dịch vụ của người dân so với hộ khẩu. *Hukou* chia cư dân khu vực thành thị và nông thôn thành hai nhóm nhỏ hơn là cư dân “nông nghiệp” và “phi nông nghiệp”. Công dân có được *hukou* thông qua một quá trình đăng ký do chính quyền địa phương quản lý theo địa bàn cư trú và mối quan hệ gia đình. Mỗi hộ gia đình, được cấp một sổ hộ khẩu với thông tin các thành viên như tên, giới tính, ngày sinh, tình trạng hôn nhân, nghề nghiệp, nhóm *hukou* (nông nghiệp hay phi nông nghiệp), quan hệ trong gia đình, và địa chỉ nhà.

Trong bối cảnh nền kinh tế tập trung, hệ thống *hukou*, cùng với việc áp dụng các hệ thống phân chia khẩu phần lương thực tại làng xã và đô thị, đã ngăn cấm việc di dân giữa nông thôn và thành thị và giữa các khu vực. Hệ thống *hukou* cùng với những chính sách khác đã cản trở quá trình đô thị hóa trong giai đoạn này: Trung Quốc thực tế đã chứng kiến tỷ lệ dân số đô thị giảm từ 20% vào năm 1960 xuống còn 18% vào năm 1978.

Những cải cách được thực hiện trong ba thập kỷ qua đã làm giảm bớt những hạn chế đặt ra bởi hệ thống *hukou*. Trung Quốc đã nới lỏng kiểm soát vào những năm 1980 và khuyến khích việc di dân từ nông thôn tới thành thị vào những năm 1990. Một chính sách được ban hành vào năm 2001 cho phép người dân ở những thị trấn nhỏ nộp đăng ký *hukou* tại địa phương nếu họ có việc làm hợp pháp và ổn định, nguồn thu nhập ổn định, và cư trú lâu dài. Vào năm 2006, Hội đồng Nhà Nước ban hành một văn bản chính sách liên quan tới dịch vụ xã hội cho lao động nông thôn nhập cư tại các thành phố. Văn bản này nêu rõ quyền tiếp cận các dịch vụ với mục tiêu hỗ trợ quá trình nhập cư tại các thành phố. Việc đăng ký *hukou* tại các thành phố lớn thường khó khăn hơn các thị trấn và các thành phố nhỏ.

Trung Quốc cũng đã thử nghiệm nhiều cuộc cải cách hệ thống *hukou* địa phương. Những cải cách thử nghiệm này bao gồm (i) thủ tục đăng ký *hukou* đồng nhất, (ii) thiết lập hệ thống cấp phép cư trú song song, tách quyền lợi tiếp cận dịch vụ cơ bản của người di cư khỏi tình trạng *hukou* tại một số tỉnh/thành phố lớn như Thành Đô, Trùng Khánh, Quảng Đông, Giang Tô, Thượng Hải, Thâm Quyển và

Chiết Giang nhằm cung cấp những dịch vụ xã hội gắn liền với hệ thống cấp phép này, (iii) một dự án thí điểm tại Quảng Đông với một đầu mối quản lý việc chuyển đổi *hukou* của người nhập cư nông thôn, và (iv) địa phương hóa việc chuyển đổi *hukou* cùng hay không cùng với việc trao đổi quyền lợi giữa nông thôn và thành thị (DRC và World Bank, 2013). Trùng Khánh áp dụng chính sách “đổi ba bộ quần áo nông thôn lấy năm bộ quần áo thành thị”: “quần áo nông thôn” ở đây là đất vườn tược, đất canh tác và đất rừng được giao, trong khi đó “quần áo thành thị” là lương hưu, bảo hiểm y tế, nhà ở, việc làm và giáo dục. Một cải cách thử nghiệm tương tự nhằm địa phương hóa *hukou* tại Thành Đô trong đó không yêu cầu việc trao đổi quyền lợi giữa nông thôn và thành thị (DRC và World Bank, 2013). Tỉnh Trùng Khánh sau đó đã ngừng việc trao đổi những quyền lợi giữa nông thôn và thành thị.

Trong những năm gần đây, Chính phủ trung ương đã tăng tốc quá trình cải cách *hukou*. Vào năm 2011, Hội đồng Nhà Nước đã tuyên bố rằng cải cách *hukou* là một trọng tâm trong hàng loạt những cải cách phối hợp tại nông thôn và thành thị và đã tiến hành một số bước, trong đó bao gồm việc ban hành hướng dẫn cải cách hệ thống *hukou* kết nối với bộ phận hành chính của thành phố, yêu cầu các đơn vị cải tiến thủ tục đăng ký tạm trú tại thành phố, và kêu gọi xóa bỏ dần hệ thống cấp phép cư trú (Wang và đồng tác giả, 2013). Vào năm 2014, Hội đồng Nhà Nước đã ban hành Kế hoạch Đô thị hóa Kiểu mới để quản lý một cách có trật tự việc di cư từ nông thôn tới thành thị và đã đề xuất mục tiêu là tới năm 2020 có 100 triệu người nhập cư dài hạn từ nông thôn được cấp *hukou* thành thị. Cùng lúc, Bộ Công An Trung Quốc thiết lập một lộ trình cải cách *hukou* với mục tiêu tạo lập một hệ thống đăng ký dân cư mới vào năm 2020 (World Bank và DRC, 2014).

Vào năm 2014, Hội đồng Nhà Nước đã ban hành tài liệu Góp ý về Thúc đẩy Cải cách Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu, trong đó đề ra một

mục tiêu dài hạn đối với cải cách *hukou*: thiết lập một hệ thống đăng ký hộ khẩu quy củ và lấy người dân làm trung tâm để giúp hỗ trợ hiệu quả việc quản lý người dân di cư và những dịch vụ công và chuyển đổi 100 triệu nông dân thành cư dân thành thị cho tới năm 2020. Những biện pháp chính về chính sách bao gồm (i) áp dụng một hệ thống đăng ký hộ khẩu thống nhất ở cả nông thôn và thành thị, (ii) thiết lập hệ thống cấp giấy phép cư trú và (iii) đẩy nhanh việc phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu dân số quốc gia để cung cấp những thông tin quan cho quá trình hoạch định chính sách. Trong lúc đó, những cải cách về tài khóa, xã hội và chính sách về đất cần được thực hiện để thúc đẩy bình đẳng trong tiếp cận dịch vụ công cơ bản giữa nông thôn và thành thị và giữa các vùng, bao gồm giáo dục bắt buộc, dịch vụ việc làm, lương hưu, y tế, dịch vụ xã hội và nhà ở, và bảo đảm quyền sử dụng đất của người dân nông thôn khi họ trở thành cư dân đô thị.

Trong năm 2015, Hội đồng Nhà Nước đã ban hành Quy định về Hệ thống Cấp phép Cư trú, có hiệu lực vào đầu năm 2016. Người được cấp phép có quyền lợi và được bình đẳng trong việc tiếp cận các dịch vụ công tại thành phố (bao gồm giáo dục bắt buộc, các dịch vụ việc làm, lương hưu và bảo hiểm xã hội, y tế, văn hóa và thể thao, hỗ trợ pháp lý và các dịch vụ khác). Quy định này liệt kê những điều kiện để chuyển đổi từ người có giấy phép cư trú trở thành cư dân địa phương. Quy định này cũng nói lỏng những quy định về định cư tại các thành phố nhỏ, và khuyến khích áp dụng một đầu mối tại các thành phố lớn và siêu lớn như Thượng Hải, Bắc Kinh và Thiên Tân. Tới cuối tháng 1/2016, 29 tỉnh thành đã áp dụng hệ thống cấp phép cư trú. Với việc thực hiện cải cách *hukou*, tỷ lệ dân số thành thị của Trung Quốc đã tăng 56% trong năm 2015. Tuy nhiên, tỷ lệ người dân có *hukou* tại địa phương chỉ khoảng 37%. Theo như Kế hoạch Đô thị hóa Kiểu mới, Trung Quốc đặt mục tiêu đến năm 2020 sẽ đạt tỷ lệ 60% dân số là cư dân đô thị và 45% cư dân đô thị có *hukou* tại địa phương.

137. Lý do thứ nhất để xem xét cải cách hệ thống hộ khẩu đó là những rào cản mà những người đăng ký tạm trú gặp phải khi tiếp cận những dịch vụ và việc làm trong khối Nhà nước, tạo ra những phí tổn xã hội và sự bất công. Những người dân di cư tới những vùng kinh tế phát triển nhằm mưu cầu một cuộc sống tốt hơn, và hệ thống hộ khẩu làm hạn chế cơ hội của họ. Đặc biệt gây quan ngại là những rào cản tác động tới trẻ em - như quyền lợi về bảo hiểm y tế và giáo dục - làm hạn chế khả năng thay đổi cuộc sống của các thế hệ sau.

138. Lý do thứ hai để xem xét cải cách hệ thống hộ khẩu đó là những tổn thất về kinh tế mà nó gây ra. Những phí tổn này tồn tại ở nhiều hình thức. Thông qua việc tăng chi phí khi di chuyển tới những thành phố, hệ thống hộ khẩu làm giảm việc di cư, kìm hãm sự chuyển đổi cơ cấu và tăng trưởng kinh tế của quốc gia. Với một lượng lớn dân nhập cư tiếp tục di chuyển tới những thành phố lớn của Việt Nam, rõ ràng hệ thống hộ khẩu không còn là trở ngại cho quá trình di dân nói chung nhưng lại khiến một số người e ngại việc di cư. Cụ thể, nó khiến những người dân tộc thiểu số e ngại việc di cư, do họ hầu như không có những mạng lưới quan hệ xã hội giúp họ giải quyết những khó khăn do hệ thống hộ khẩu tạo ra. Trong tương quan với những động lực mạnh mẽ hơn thúc đẩy nền kinh tế quốc gia, ảnh hưởng tổng thể của hệ thống hộ khẩu là khá nhỏ. Tuy nhiên, để tối ưu hóa tiềm năng tăng trưởng, Việt Nam cần thúc đẩy quá trình đô thị hóa hơn là duy trì những rào cản hạn chế người dân nhập cư mới.

139. Những phí tổn về kinh tế, xã hội có thể xảy ra dưới các hình thức khác. Hạn chế khi tiếp cận các thủ tục giấy

tờ của Chính phủ đối với những người tạm trú sẽ khiến họ e ngại việc thành lập doanh nghiệp. Có một số tương đối ít những người đăng ký tạm trú tự kinh doanh. Điều này cho thấy họ cũng có nhiều cơ hội việc làm có thu nhập, lí do chính khiến họ chuyển tới thành phố. Nhưng điều này cũng phản ánh những thách thức họ gặp phải khi tự kinh doanh. Ngoài ra, những cuộc phỏng vấn trong Nghiên cứu HKQS cũng cho thấy rõ ràng rằng việc những người đăng ký tạm trú cần phải trở về quê để thực hiện nhiều thủ tục đã lấy đi của họ khá nhiều thời gian và tiền bạc cho việc đi lại. Một phí tổn khác có thể đến từ thực tế là những người đăng ký tạm trú phải để lại con cho họ hàng tại quê trông nom để trẻ có nhiều cơ hội tới trường hơn. Hiện tượng này với tên gọi “trẻ em bị bỏ lại” từng được biết là đã tạo ra nhiều ảnh hưởng tiêu cực cho trẻ em Trung Quốc và có thể nó sẽ được nghiên cứu trong thời gian tới tại Việt Nam.

140. Hệ thống hộ khẩu vẫn sẽ tiếp tục tồn tại vì một vài lý do. Lý do thứ nhất là mong muốn hạn chế người di cư, xuất phát từ lo lắng của chính quyền thành phố về gánh nặng chi trả dịch vụ cho dòng người nhập cư. Lý do thứ hai là quan niệm hệ thống hộ khẩu là một công cụ của bộ máy an ninh. Lý do thứ ba là hệ thống này được sử dụng như một công cụ hành chính để phân định hộ gia đình, với mục tiêu bảo đảm lợi ích xã hội và việc mua bảo hiểm y tế theo hộ gia đình. Lý do cuối cùng mang tính chất lịch sử: những vấn đề của hệ thống đã được thừa nhận trên báo chí, trong những cuộc chất vấn công khai, và những câu trả lời cho các câu hỏi về thái độ trong điều tra HRS; tuy nhiên, động thái thay đổi vẫn còn miễn cưỡng và chưa có một cơ chế thay thế rõ ràng.

141. Một trong những hướng cải cách hệ thống là giảm bớt khó khăn khi đăng ký hộ khẩu thường trú. Nếu việc đăng ký hộ khẩu thường trú có thể thực hiện nhanh chóng và không tốn kém, đây sẽ không còn là rào cản đối với việc tiếp cận dịch vụ. Luật Cư trú năm 2006 đã có bước cải tiến vượt bậc theo hướng này, thông qua việc giảm bớt những rào cản đối với việc đăng ký hộ khẩu thường trú, và giảm thời hạn cư trú bắt buộc từ ba năm xuống còn một năm. Tuy nhiên, Luật sửa đổi vào năm 2013 lại đi ngược lại định hướng cải cách này, thông qua việc tăng thời hạn cư trú lên hai năm và quy định rõ việc cho phép chính quyền địa phương đưa ra những chính sách cư trú riêng. Những quy định hạn chế việc đăng ký hộ khẩu thường trú cũng đã được áp dụng tại Đà Nẵng và tại Hà Nội theo quy định của Luật Thủ đô. Những khó khăn trong tiếp cận dịch vụ có thể được giảm bớt bằng cách rút ngắn (hoặc bãi bỏ) yêu cầu về thời hạn cư trú trước khi người dân có thể đăng ký thường trú cũng như hạn chế những yêu cầu đặt ra bởi chính quyền địa phương đối với người nộp đơn đăng ký thường trú

142. Hướng thứ hai để cải cách hệ thống là loại bỏ những khác biệt trong việc tiếp cận dịch vụ giữa những người đăng ký tạm trú và thường trú. Việc này có thể phần nào đạt được thông qua áp dụng đối với một số biện pháp dịch vụ cụ thể cùng với việc làm rõ và thực thi các quy định hiện hành. Việc chỉ định cơ sở y tế có thể hoàn toàn được tách khỏi tình trạng cư trú để những người đăng ký tạm trú có thể lựa chọn cơ sở y tế nơi họ sinh sống. Việc bảo đảm quyền lợi bảo hiểm miễn phí cho trẻ em dưới sáu tuổi bất kể tình trạng cư trú cần được thực thi tốt hơn. Khi ngân sách của Chính phủ hỗ trợ một phần

hay toàn phần cho chi phí bảo hiểm y tế, (trong trường hợp người nghèo, trẻ em, người cận nghèo và học sinh), người dân có quyền sử dụng khoản tiền bảo hiểm này tại nơi họ tạm trú. Những yêu cầu về đăng ký thường trú trong việc tuyển dụng công chức Nhà nước cần được bãi bỏ, và những quy định của Chính phủ chẳng hạn như trong đăng ký xe máy cần được mở rộng áp dụng đối với cả đối tượng đăng ký tạm trú. Chính phủ đã có những bước đi quan trọng theo hướng cải cách này, đáng chú ý là Luật Hộ tịch, cho phép người dân đăng ký khai sinh, kết hôn nơi họ sinh sống, bất kể tình trạng cư trú thế nào.

143. Hai hướng cải cách này không hoàn toàn tách biệt lẫn nhau. Việc đăng ký thường trú sẽ trở nên dễ dàng hơn nếu như cùng lúc có thể xóa bỏ sự khác biệt trong tiếp cận dịch vụ giữa những người thường trú và tạm trú. Thực tế, Chính phủ đã có những biện pháp thực thi theo cả hai hướng này. Khi những cải cách được tiến hành sâu rộng hơn, hệ thống hộ khẩu vẫn có thể vận hành như là một công cụ của hệ thống an ninh và hành chính công trong việc xác định các thành viên trong gia đình

144. Chính phủ cũng đã thực hiện những biện pháp ban đầu nhằm tìm ra một hệ thống thay thế cho hệ thống hộ khẩu. Theo như quy định của Luật Hộ tịch, có hiệu lực vào đầu năm 2016, Chính phủ đang thiết lập một cơ sở dữ liệu quốc gia về dân số và thẻ căn cước công dân với số căn cước được gắn với cơ sở dữ liệu này. Dữ liệu quốc gia với những thông tin cơ bản về mỗi cá nhân, bao gồm giới tính, dân tộc và tình trạng hôn nhân. Dữ liệu này cũng cung cấp thông tin nơi thường trú cũng như nơi cư trú hiện tại.⁵⁵ Quan chức Chính phủ

cũng đã cho biết dự định mở rộng hệ thống này, cùng với thể căn cứ công dân gắn với cơ sở dữ liệu này để thay thế phần lớn những thủ tục giấy tờ khác như sổ hộ khẩu. Hệ thống này sẽ hỗ trợ việc xác định mục đích khác nhau của các chương trình của Chính phủ. Mặc dù cải

cách không làm thay đổi hệ thống đăng ký hộ khẩu, song song với hai phương hướng cải cách được nêu trên, hệ thống mới sẽ giúp giảm bớt gánh nặng về thủ tục hành chính cho cả Chính phủ và công dân trong việc đăng ký hộ khẩu.

Ghi chú

1. Hardy (2001)
2. Lê Bạch Dương (1998), như trích dẫn trong Hardy (2001)
3. Li Tana (1996), như trích dẫn trong Hardy (2001)
4. Dựa trên phân tích Dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật.
5. Liên Hợp Quốc (2010). Di cư nội địa: Các cơ hội và thành thức phát triển kinh tế xã hội Việt Nam
6. Bộ Công an (2012). Sự cần thiết sửa đổi luật cư trú 2006, tờ trình Quốc hội. http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.
7. Pincus và Sender (2008)
8. Tác giả ước tính dựa trên số liệu vi mô của VHLSS
9. Dương và Linh (2011). Nghiên cứu này có một số khuyết điểm. Thứ nhất, nghiên cứu sử dụng số liệu năm 2008 không có giải thích về phương pháp lấy mẫu, và dường như không chắc rằng các mẫu được lấy là đại diện cho toàn bộ những người không có đăng ký hộ khẩu thường trú. Thứ hai, nghiên cứu này không cung cấp bất kỳ nhóm so sánh nào cho dân di cư tạm thời để minh chứng cho khẳng định rằng họ phải chịu tương đối nhiều thiệt thòi
10. Đánh giá Nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (2010)
11. Tuy nhiên, điều tra này không nắm bắt được thông tin từ những lao động đang sống tại các công trường xây dựng mà những người này có khả năng cao là người tạm trú.
12. Có một số sự khác biệt khác giữa số liệu của hai năm ngoài khác biệt về thời gian. Khác biệt lớn nhất là các số liệu năm 2015 được dựa trên số liệu từ năm tỉnh trong khi số liệu năm 2009 chỉ có Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Ngoài ra, bảng hỏi năm 2009 có cách phân loại tình trạng cư trú hơi khác, vì vậy sự so sánh giữa các nhóm đăng ký theo thời gian chỉ có tính tương đối.
13. Sau khi tham khảo số liệu toàn quốc có kiểm soát các đặc điểm và vị trí, Demombynes và Testaverde (2016) phát hiện tỷ lệ chênh lệch tiền lương của hai giới là 11-14%.
14. Oxfam and Action Aid (2010).
15. Duong and Linh (2010).
16. Cameron (2012).
17. Bộ y tế và Nhóm đối tác y tế (2015)
18. ActionAid Vietnam (2014), Duong và Linh (2010)
19. Những quy định này là từ Điều 1, Luật Điện lực 2004.
20. Số liệu được tính toán dựa trên công thông tin baomoi.com, có thu thập các bài từ các nguồn khác nhau.
21. Reporters Without Borders (2014)
22. Nhan dan (2006)
23. Tuoi tre (2006)
24. Cong An Nhan dan (2006a)
25. Cong An Nhan dan (2006b).
26. Tuoi tre (2013).
27. Karis (2013).
28. Hanoi Moi (2012).
29. Thanh Nien (2014).
30. Lao dong (2014)
31. VnExpress (2014)
32. Tuoi tre (2014a)
33. Tuoi tre (2014b)

34. Nguoi Lao dong (2014)
35. Vietnamnet (2006)
36. VnExpress (2006)
37. Nguoi lao dong (2013)
38. Vo Thuong (2015)
39. Thanh Niên (2006)
40. Thanh nien (2006)
41. Nhân dân (2006b)
42. Duong et al (2011)
43. Tuoi tre (2013)
44. Nguyễn Thị Hương (2014)
45. VnExpress (2012)
46. Hà Nội Mới (2012)
47. Taylor (2011)
48. Đã có những mối lo ngại tương tự về việc thực hiện hệ thống hộ khẩu ở Trung Quốc. World Bank và DRC (2012) ước tính chi phí cung cấp các dịch vụ xã hội trung bình ở thành thị suốt đời cho một lao động di cư điển hình bao gồm cả các thành viên gia đình sẽ mất khoảng 80.000 yuan (13.000 USD theo mức giá cả của năm 2010) hay chi phí hàng năm là 2.500 yuan (406 USD)/người/năm. Tuy nhiên các nghiên cứu này cũng lưu ý sản lượng hàng năm của mỗi lao động không đăng ký có thể sẽ lớn hơn nhiều- thậm chí có thể gấp vài chục lần – mức chi phí các dịch vụ xã hội trung bình ở thành thị là 2.500 nhân dân tệ. Vì vậy, điều này chỉ ra rằng việc tính toán đúng chi phí thuần cũng nên bao gồm các nguồn thu bổ sung tiềm năng có thể được cộng vào cho các chính quyền địa phương từ căn cứ tính thuế cao hơn và có thể chuyển giao.
49. Ví dụ, hãy xem xét nghiên cứu của Hong và McLaren (2015) để có được các luận điểm thảo luận chung và những phát hiện về tác động của người di cư trong việc mở rộng các cơ sở kinh tế và thuế.
50. Việt Nam sở hữu cấu trúc chính quyền theo chiều dọc tương đối phức tạp với ba cấp chính quyền địa phương (tỉnh, quận/huyện, xã). Chúng tôi tập trung chủ yếu vào ngân sách cấp tỉnh và giả định rằng các tỉnh sẽ bù đắp cho các quận, huyện và xã nếu cần thiết.
51. Lưu ý rằng phân tích này có tính chất tĩnh, tức là chúng tôi nhắm tới việc rút ra chi phí và lợi ích trong “năm tài khóa tiếp theo” thay vì phân tích chi phí và lợi ích động trong suốt vòng đời của một người lao động không đăng ký hộ khẩu chẳng hạn.
52. Những ước tính sử dụng phân tích hồi quy với dữ liệu chéo cho phép tính đến cả mức độ tập trung dân số trong tiêu dùng và tính quy mô theo kinh tế tiềm năng trong sản xuất và cung cấp các dịch vụ công cộng khác nhau. Việc sử dụng dữ liệu chéo cho tất cả các địa bàn trên quy mô toàn quốc để ước tính hàm chi tiêu theo dân số và các biến số khác, đối với những hạng mục chi tiêu quan trọng nhất, cho phép ta tính đến hiệu ứng chèn (hay “kết nối”) trong tiêu dùng và quy mô kinh tế trong sản xuất. Với ý nghĩa này, cách tiếp cận hồi quy cung cấp cho ta giới hạn dưới và những ước tính chính xác hơn về thay đổi trong dân số theo loại hình dịch vụ, vận vận, trong khi số liệu trung bình đơn giản cung cấp cho ta cái mà ta có thể gọi là giới hạn trên của những ước tính đó.
53. Ví dụ, bạn đọc có thể tham khảo Bergstrom và Goodman (1973) và Martinez-Vazquez (1979). Các ước tính về doanh thu và chuyển nhượng được thực hiện theo cách tương tự, do cả GDP đầu người và dân số là những yếu tố quyết định quan trọng doanh thu từ thuế và chuyển nhượng.

54. Có một tiền lệ trong nghiên cứu khi sử dụng số trung bình hay con số tính trên đầu người trong ngân sách địa phương để xấp xỉ với tác động tài chính liên quan đến những người nhập cư mới. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, có một vài nghiên cứu đã được đăng trên ấn phẩm của National Academy Press, ví dụ như nghiên cứu của Smith và Edmonston (1997). Những nghiên cứu này sử dụng dữ liệu vi mô của Cục Thống kê Dân số Hoa Kỳ và chia dân số ra thành hai nhóm là “bản địa” và “nhập cư” rồi dùng các ước tính về dịch vụ được sử dụng - và được đóng thuế - bởi những

người nhập cư trước để tính toán cán cân tài chính ròng cho những “người nhập cư mới” được giả định là giống hệt những người nhập cư hiện tại. Các tính toán được dựa trên các giá trị trung bình đơn giản trên đầu người hay trên khách hàng của người nhập cư hiện tại nhưng cũng dựa trên nhiều giả định về tiếp cận dịch vụ, tập trung hàng hóa công cộng, v.v...

55. Thư Viện Pháp Luật (2016)

56. Các quyền số được xây dựng bởi MDRI với sự hỗ trợ và hướng dẫn từ Kristen Himelein, Chuyên gia Kinh tế cao cấp của Ngân hàng Thế giới

Danh mục Tài liệu tham khảo

- ActionAid Vietnam (AAV). 2014. Policy brief: Access to social protection of migrant workers.
- Bergstrom, T.C. and R.P. Goodman. 1973, "Private demands for public goods" *American Economic Review* 63, 288&296.
- Boubtane, E., J-C. Dumont and C. Rault. 2015. "Immigration and Economic Growth in the OECD Countries 1986-2006" CESIFO Working Paper No. 5392 (June).
- Bui, Viet Thanh. 2011. *Some issues on rural-urban migration: challenge and opportunity for Ho Chi Minh City*. Research report.
- Branigan, T. 2014. "China reforms hukou system to improve migrant workers' rights". *The Guardian*.
- Cai, Fang, and Wang Dewen, 1999. "The Sustainability of China's Economic Growth and Labor Contribution." *Journal of Economic Research* 10.
- Cameron, S. 2012. "Education, Urban Poverty and Migration - Evidence from Bangladesh and Vietnam." Retrieved from http://www-prod.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_15.pdf
- Center for Sociological Ho Chi Minh City. 2005. The impact of migrant registration policy at present to reducing urban poverty.
- Chan, K. W., & Zhang, L. 1999. "The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes." *China Quarterly* No. 160, 818-855.
- Cong An Nhan dan. 2006a. Has *ho khau* finished its historic role? (part 1) Available at <http://cand.com.vn/Ban-doc-cand/Ho-khau-da-het-su-menh-lich-su-17424/>
- Cong An Nhan dan. 2006b. Has *ho khau* finished its historic roles? (part 2). Available at [http://cand.com.vn/Ban-doc-cand/Ho-khau-da-het-su-menh-lich-su-\(Phan-2\)-17583/](http://cand.com.vn/Ban-doc-cand/Ho-khau-da-het-su-menh-lich-su-(Phan-2)-17583/)
- Dân trí. 2013. Chủ tịch Quốc hội: "Cắt, xóa"... quyền cư trú, chỉ người dân khổ. Available at <http://dantri.com.vn/xa-hoi/chu-tich-quoc-hoi-cat-xoa-quyen-cu-tru-chi-nguoi-dan-kho-1362314798.htm>
- Dang, Nguyen Anh. 2012. "Gender and migration decision making: theoretical approach and practices." In *Gender and migration – Asia's vision*, edited by Nguyen Thi Hong Xoan. Ho Chi Minh City National University Publishing House.
- Dang, Nguyen Anh. 2006. *Migration policies in the socio-economic development in mountainous areas*. The Gioi Publishier. Hanoi.
- Dang, Naguyen Anh. 2005. "Gender aspects of labor migration in the process modernization and industrialization." *Journal of Women's Studies* 2(69).
- Dang, Nguyen Anh. 2005. Internal migration- Opportunities and challenges toward renovation and development in Vietnam. The Gioi Publisher. Hanoi.
- Dang, Nguyen Anh 2003. "Migration in Vietnam: Seeking a solution for rural

- development". *Journal of Economic Studies* No. 300, pp. 63-68.
- Dang, Nguyen Anh. 2001. *Migration in Vietnam: Theoretical approach and evidence from a study*. Transportation and Information Publisher.
- Dang, Nguyen Anh. 1999. "Migration and migration management in the new development process: some recommendations through study." *Sociology Journal* 3&4, 67-68.
- Dang, Nguyen Anh. 1997. "Internal Migration and Development in Vietnam." *International Migration Review* 31 (2): 312-337.
- Dang, Nguyen Anh, Cecilia Tacoli, and Hoang Xuan Thanh. 2003. "Migration in Vietnam: A review of information on current trends, and their policy implications." Paper presented at the Regional Conference on Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia, June 22-24, Dhaka, Bangladesh.
- Dang, Nguyen Anh and Nguyen Binh Minh. 1998. "Warranting social services for labour migrants in the cities." *Vietnam Sociology Journal* 4.
- Dang Nguyen Anh, Nguyen Huu Minh, Vu Manh Loi. 2009. *Vietnam's Population through Sociological Studies*. Social Sciences Publishers. Hanoi.
- Decree of the President of the PRC. 1999. Regulations on Household Registration in the PRC, January 9, 1958. In Chan, K & L. Zhang (1999). *The hukou system and rural-urban migration in China: Processes and Changes*. Washington: Center for Studies in Demography and Ecology.
- Demombynes, Gabriel and Mauro Testaverde. 2016. "The labor market and returns to skill in Vietnam: New estimates using the Labor Force Survey." Unpublished manuscript.
- Development Research Center of the State Council of China (DRC) and World Bank, 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative Society*. The World Bank, Washington D.C.
- Dinh, Vu Trang Ngan, and Jonathan Pincus. 2011. "Mobility and the Measurement of Well-Being in Hanoi and Ho Chi Minh City." Fulbright Economics Teaching Program Working Paper No.1.
- Dinh, Vu Trang Ngan, Jonathan Pincus, and John Sender. 2012. "Migration, Employment and Child Welfare in Ho Chi Minh City and the Surrounding Provinces." Fulbright Economics Teaching Program Working Paper No.2.
- Do, Van Hoa (ed.) 1998. *Migration policies in Asia*. Agriculture Publisher. Hanoi.
- Dreger, Christian, Tongsan Wang and Yanqun Zhang, 2013. "Understanding Chinese Consumption: The Impact of Hukou". DIW Berlin.
- Duong, Le Bach, Tran Giang Linh, and Nguyen Thi Phuong Thao. 2011. "Social protection for rural-urban migrants in Vietnam: current situation, challenges and opportunities." CSP Research Report 08. Institute for Social Development Studies: Hanoi, 0-22
- Duong, Le Bach and Khuat Thu Hong. 2008. *Market Transformation, Migration, and Social Protection in a Transitioning Vietnam*, The Gioi Publisher.
- Duong, Le Bach, Dang Nguyen Anh, Khuat Thu Hong, Le Hoai Trung, Robert Leroy Bach 2000. *Social protection for needy group in Vietnam*. The World Publisher.
- Duong, Le Bach and Nguyen Thanh

- Liem. 2011. *From rural areas to cities: socio-economic impacts of migration in Vietnam*. Labour Publisher. Hanoi.
- Dustmann, C. and T. Frattini. 2013. "The Fiscal Effects of Immigration to the UK." Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London Discussion Paper Series CDP No 22/13.
- Feng, W., Zuo, X., & Ruan, D. 2006. Rural Migrants in Shanghai: Living Under the Shadow of Socialism. *International Migration Review*, 36(2), 520–545. doi:10.1111/j.1747-7379.2002.tb00091.x
- Fussell, J. 2001. "Group Classification on National Cards." Conference of Prevent Genocide International.
- Garon, S. 1997. *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Giang, Nguyen Tam. "Briefing on hộ khẩu-related issues of the migrant population in Go Vap, District 12, and Binh Tan. Manuscript. Ho Chi Minh City, August 2014.
- Giles, John, Dewen Wang, and Albert Park, 2013. "Expanding Social Insurance Coverage in Urban China." *Research in Labor Economics* 37: 123-179.
- Ha, Thị Phương Tien and Ha Quang Ngoc 2000. *Female labour migration: from rural to urban areas*. Phu Nu Publisher, Hanoi.
- Hanoi Moi. 2012. Dự án Luật Thủ đô đã thể hiện được những đặc thù của Thủ đô Hà Nội Available at <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Chinh-tri/563877/du-an-luat-thu-do-da-the-hien-duoc-nhung-dac-thu-cua-thu-do-ha-noi>
- Haughton, Jonathan. 2010. *Urban Poverty Assessment in Ha Noi and Ho Chi Minh City*. <http://dl.is.vnu.edu.vn/handle/123456789/94>. United Nations Development Programme: Hanoi.
- Hong, Y., Li, X., Stanton, B., Lin, D., Fang, X., Rong, M., & Wang, J. 2006. "Too Costly To Be Ill: Healthcare Access and Health-Seeking Behaviours among Rural-to-Urban Migrants in China." *World Health & Population*, 8(2), 22–34. doi:10.12927/whp.2006.18280
- Hong, G., and J. McLaren. 2015. "Are immigrants a shot in the arm for the local economy?". *NBER Working Paper* 21123, <http://www.nber.org/papers/w21123>
- Howland, D. R. 2001. "Samurai Status, Class, and Bureaucracy." *Journal of Asian Study* 60.2, 353-80.
- Huang, Y., & Cheng, Z. 2014. "Why are Migrants Not Participating in Welfare Programs? Evidence from Shanghai, China." *Asian and Pacific Migration Journal*, 23(2). Retrieved from http://actionaid.org/sites/files/actionaid/policy_brief_english_version_final_0.pdf
- Huang, Y 2010. "Urbanization, hukou system and government land ownership: effects on rural migrant works and on rural and urban hukou residents." OECD development centre.
- Human Rights Watch 2000. *World Report 2000*. New York: Human Rights Watch.
- Johnson, D. Gale, 1999. "Agricultural Adjustment in China: the Taiwan Experience and Its Implications." Office of Agricultural Economics Research, University of Chicago.
- Karis, T. 2013. *Unofficial Hanoians: Migration, native place and urban citizenship in Vietnam*. The Asia Pa-

- cific Journal of Anthropology, 14(3), 256-273.
- Keung Wong, D. F., Li, C. Y., & Song, H. X. 2007. "Rural migrant workers in urban China: Living a marginalised life." *International Journal of Social Welfare*, 16(1), 32-40. doi:10.1111/j.1468-2397.2007.00475.x
- Knight, J., & Song, L. 1999. "Employment Constraints and Sub-Optimality in Chinese Enterprises." *Oxford Economic Papers*, 51(2), 284-299.
- Lao dong. 2014. Đứng siết hộ khẩu vào cổ người dân. Available at <http://laodong.com.vn/su-kien-binh-luan/dung-siet-ho-khau-va-co-nguoi-dan-104005.bld>
- Laquian, A. 2005. *Beyond Metropolis: The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*. Johns Hopkins University Press.
- Li, Hongbin, Lei Li, Binzhen Wu, and Yanyan Xiong. 2012. "The End of Cheap Chinese Labor." *Journal of Economic Perspectives*, 26(4): 57-74.
- Lin, D., Mao, R., & Wang, J. 2008. Health Indicator and Geographic Mobility among young rural-to-urban migrants in China. *World Health & Population*, 8(2), 5-21.
- Luard, T. 2005. "China rethinks peasant 'apartheid.'" BBC News.
- Luo, Rumin 2012. "Across the Institutional Passage of Migration: The Hukou System in China." *InterDisciplines* 1.
- Martinez-Vazquez, J. 1982. "Fiscal Incidence at the Local Level." *Econometrica* 50, no. 5 (September):1207-1218.
- Matthews, M. 1993. *The passport society: controlling movement in Russia and the USSR*.
- Melander, A. and K. Pelikanova. 2013. "Reform of the hukou system: a litmus test of the new leadership" Economic Brief, European's Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs Issue 26 | July 2013.
- Meng, X. 2012. "Labor Market Outcomes and Reforms in China." *Journal of Economic Perspectives*, 26(4), 75-102. <http://doi.org/10.1257/jep.26.4.75>
- Marx, Veronique, and Katherine Fleischer. 2010. *Internal Migration: Opportunities and Challenges for Socio-Economic Development in Viet Nam*. United Nations Viet Nam: Hanoi.
- Ministry of Health. 2010. Plan to protect, care, and improve public health during 2011- 2015. Hanoi.
- Ministry of Health and Health Partnership Group. 2015. *Joint Annual Health Report: Strengthening Primary Health Care at the Grassroots Towards Universal Health Coverage*. Hanoi.
- Ngo, Thi Khanh, Dinh Thi Thanh Hoa, Pham Xuan Dai and Vu Hoang Lan 2012. "KAP study (Knowledge, Attitude, Practices) on the obtainment and use of health insurance card for children under 6 years old in Dien Bien, Kon Tum, Ninh Thuan and Ho Chi Minh city." Report for Ministry of Health and UNICEFF.
- Nguyen, D. 2012. "Income inequality and migration in vietnam." Retrieved from http://www.soec.nagoya-u.ac.jp/htm/eco_sci/ej/ej60.html <http://hdl.handle.net/2237/17301>
- Nguyen, Xuan Mai and Tran Nguyet Minh Thu. 2014. "Informal economic sector from economic sociological perspectives." *Sociological Journal* 1(125). pp 84-94.
- Nhan dan (2006a). Đổ lỗi cho hộ khẩu là không công bằng. Available at <http://www.nhandan.com.vn/mo->

- bile/_mobile_phapluat/_mobile_thoisu/item/11499302.html
- Nhân dân. 2006. Vẫn giữ sổ *ho khau*. Available at http://www.nhandan.com.vn/mobile/_mobile_phapluat/_mobile_thoisu/item/9802002.html
- Nielsen, I. 2005. "Which Rural Migrants Receive Social Insurance in Chinese Cities?: Evidence from Jiangsu Survey Data." *Global Social Policy*, 5(3), 353–381. doi:10.1177/1468018105057416
- Ngươi lao dong. 2014. *Ho khau: Giữ hay bỏ?*
- Ngươi lao dong. 2013. Reader comment available at <http://nld.com.vn/thoisu-trong-nuoc/ha-noi-thue-nha-tu-15m2-sannguoi-moi-duoc-dang-ky-thuong-tru-2013070301570109.htm>
- Oxfam and ActionAid. 2012. *Participatory Monitoring of Urban Poverty In Viet Nam: Five-Year Synthesis Report (2008- 2012)*. Hanoi.
- Pincus, Jonathan, and John Sender. 2008. "Quantifying Poverty in Viet Nam: Who Counts?" *Journal of Vietnamese Studies* 3 (1): 108–50.
- Preston, I. . 2013."The Effect of Immigration on Public Finances" Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London Discussion Paper Series CDP No 23/13
- Reporters Without Borders. 2014. World Press Freedom Index 2014. Available at <https://rsf.org/index2014/en-index2014.php>
- Qiu, P., Yang, Y., Zhang, J., & Ma, X. 2011. "Rural-to-urban migration and its implication for new cooperative medical scheme coverage and utilization in China." *BMC Public Health*, 11, 520. Retrieved from http://actionaid.org/sites/files/actionaid/policy_brief_english_version_final_0.pdf
- Shin, G.-W., & Robinson, M. E. (1999). "Colonial modernity in Korea." *Harvard East Asian monographs* ; 184.
- Smith, J.P. and B. Edmonston, Editors. 1997. "The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration." *Panel on the Demographic and Economic Impacts of Immigration, National Research Council 1997*.
- Song, Yang. 2014. "What should economists know about the current Chinese hukou system?" *China Economic Review*, 29: 200–212.
- Taylor, William. 2011. "Vietnam's Migrant Workers: Greatest Advantage, Greatest Challenge." Available at <http://asiafoundation.org/in-asia/2011/09/28/vietnams-26-million-migrant-workers-greatest-advantage-greatest-challenge/>
- Thanh Nien. 2006. Quốc hội thảo luận về dự án Luật Cư trú: Xóa bỏ những thủ tục hành chính "ăn theo" sổ *ho khau*. Available at <http://www.thanhvien.com.vn/chinh-tri-xa-hoi/quoc-hoi-thao-luan-ve-du-an-luat-cu-tru-xoa-bo-nhung-thu-tuc-hanh-chinh-an-theo-so-ho-khau-210662.html>
- Thanh Nien. 2014. Thẻ căn cước sẽ thay *ho khau*. <http://www.thanhvien.com.vn/doi-song/the-can-cuoc-se-thay-ho-khau-395575.html>
- Thu Vien Phap Luat. 2016. "Several highlighted contents of the Law on Citizen Identification." Available at <http://thuvienphapluat.vn/news/headlines/12208/several-highlighted-contents-of-the-law-on-citizen-identification>
- Tran, Nguyet Minh Thu. 2013. "Some characteristics of rural-urban labour migrants in assisting family economy." *Sociology Journal*. 2(122). pp 71-81.

- Tran, Nguyet Minh Thu. 2014. "Some characteristics of labour migrants in Hanoi." *Journal of Family and Gender Studies*. N 1(24), pp 54-55.
- Trinh, Duy Luan. 2007. "Some research results on social security in Vietnam." Vietnam Institute of Sociology.
- Tuoi tre. 2006. Người dân phải "chạy" quyền cư trú. Available at <http://chuyentrang.tuoiitre.vn/TTC/Index.aspx?ArticleID=127127&ChannelID=3>
- Tuoi tre. 2013. *Ho khau* không là gì, nhưng lại là tất cả. <http://tuoiitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20130527/ho-khau-khong-la-gi-nhung-lai-la-tat-ca/550500.html>
- Tuoi tre. 2014a. Bị đình chỉ học vì không có *ho khau*. Available at <http://tuoiitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20140220/bi-dinh-chi-hoc-vi-khong-co-ho-khau/594579.html>
- Tuoi tre. 2014b. Học sinh viết thư gửi Chủ tịch nước đã có chỗ học. Available at <http://tuoiitre.vn/tin/giao-duc/20140221/hoc-sinh-viet-thu-gui-chu-tich-nuoc-da-co-cho-hoc/594743.html>
- UN 2010. Internal migration: opportunities and challenges toward socio-economic development in Vietnam. Research paper.
- UN 2010. Internal Migration and Socio-economic Development in Viet Nam: A Call to Action. doi:10.1038/1811574d0
- UNAID 2010. *Urban poverty in participatory-based method*.
- UNDP 2011. *Social services for human development: Viet Nam Human Development Report 2011*. Hanoi: United Nations Development Programme.
- UNDP 2010. *Urban poor assessment in Hanoi and Ho Chi Minh City*.
- Vietnam's Government 2009. Socio-economic situation 2009. <http://www.chinhphu.vn/portal/page>, dated Sept 25, 2013.
- Vietnamnet. 2006a. Luật cư trú: Đứng để dân khổ vì *ho khau!* Available at <http://vnn.vietnamnet.vn/bandocviet/2006/10/624364/>
- Vietnamnet. 2006b. Quốc hội chưa quyết bỏ quản lý bằng *ho khau*. Available at <http://vnn.vietnamnet.vn/chinhtri/doinoi/2006/08/603429/>
- VnExpress. 2006. Quản lý bằng *ho khau* quá lạc hậu. Available at <http://vnexpress.net/tin-tuc/cong-dong/quan-ly-bang-ho-khau-qua-lac-hau-2817075.html>
- VnExpress. 2012. 'Siết nhập cư để đảm bảo cuộc sống dân thủ đô'. Available at <http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/sie-t-nha-p-cu-de-dam-bao-cuoc-song-dan-thu-do-2280653.html>
- VnExpress. 2014. Cái *ho khau* vô tội. Available at <http://vnexpress.net/tin-tuc/goc-nhin/cai-ho-khau-vo-toi-2956939.html>
- Vo Thuong. 2015. *HO KHAU THÀNH PHỐ!* Available at <http://tyvhv.blogspot.com/2014/12/ho-khau-thanh-pho.html>
- Wang, F.-L. 2006. *Organizing Through Division and Exclusion: China's Hukou System*. Stanford University Press.
- Wang, X., & Woo, W. T. 2011. "The Size and Distribution of Hidden Household Income in China." *Asian Economic Papers*, 10(1), 1–26.
- Wang, Dewen, Philip O'Keefe and Jin Song, 2013. "Understanding the Hukou System through Quantifying Hukou Thresholds", A Background Paper for 2013 WDR, World Bank.
- Wang, Hong, 2013. "Investigation of the status and finances of migrant children education in Guangzhou,"

- Chapter 3 in Yuan et al., *Issues of Providing Compulsory Education for Migrant Children and Public Finance*.
- Whalley, John and Shuming Zhang, 2004. "Inequality Change in China and (Hukou) Labour Mobility Restrictions." *NBER Working Paper* 10683, National Bureau of Economic Research.
- World Bank and Development Research Center of the State Council of China (DRC), 2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive and Sustainable Urbanization*, <http://www.worldbank.org/en/country/china/publication/urban-china-toward-efficient-inclusive-sustainable-urbanization>, World Bank.
- World Bank, 1996, *The Chinese Economy: Controlling Inflation, Deepening Reform*, The World Bank Publication, Washington, D. C.
- World Bank, 2005, "Integration of National Product and Factor Markets: Economic Benefits and Policy Recommendations," Report No. 31973-CHA.
- World Bank. 2014. *Making the Whole Greater Than the Sum of Its Parts: A Review of Fiscal Decentralization in Vietnam*. Hanoi
- Wu, X. 2012. "The Household Registration System and Rural-Urban Educational Inequality in Contemporary China." *Chinese Sociological Review*. doi:10.2753/CSA2162-0555440202
- Wu, X., & Treiman, D. J. 2004. "The household registration system and social stratification in China: 1955-1996." *Demography*, 41(2), 363-384. doi:10.1353/dem.2004.0010
- Wu, X., & Treiman, D. J. 2007. "Inequality and equality under Chinese socialism: The hukou system and intergenerational occupational mobility." *American Journal of Sociology*, 113(2), 415-445. <http://doi.org/10.1086/518905>
- Young, J. 2013. *China's Hukou System: Markets, Migrants and Institutional Change*. New York: Palgrave MacMillan.
- Zhang, Dandan, and Xin Meng. "Assimilation or Disassimilation?: The Labour Market Performance of Rural Migrants in Chinese Cities." 6th Conference on Chinese Economy, CERDI-IDREC, Clermont-Ferrand, France, Oct. 2007.
- Zhu and Luo, 2010. "The Impact of Migration on Rural Poverty and Inequality: A Case Study in China". *Agricultural Economics*, 41(2): 191-204

Một số văn bản pháp lý chọn lọc

- Thông tư 03/2014/TT-BXD ngày 20/2/2014 của Bộ Xây Dựng http://moc.gov.vn/web/guest/home/-/legal/2pBh/vi_VN/18/209076/37
- Thông tư 36/2014/TT-BCA ngày 09/09/2014 của Bộ Công An http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=29292
- Thông tư 52/2010/TT-BCA ngày 30/10/2010 của Bộ Công An http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=26083
- Thông tư 35/2014/TT-BCA ngày 09/09/2014 của Bộ Công An http://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=29448
- Nghị định 167/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/11/2013

- <http://thuvienphapluat.vn/archive/Nghi-dinh-167-2013-ND-CP-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-an-ninh-an-toan-xa-hoi-phong-chua-chay-vb213552.aspx>
- Nghị định 31/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/4/2014
- <http://vbpl.vn/tw/Pages/vbpq-toanvan.aspx?ItemID=34848>
- Nghị định 71/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 23/6/2010
- http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=25426
- Luật Thủ đô, Số 25/2012/QH13 của Quốc Hội thông qua ngày 21/11/2012 và có hiệu lực từ 1/7/2013 http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=164931
- Luật Bảo hiểm Y tế. Số 46/2014/QH13 ngày 13/6/2014
- <http://thuvienphapluat.vn/archive/Luat-Bao-hiem-y-te-sua-doi-2014-vb238506.aspx>
- Luật Nhà ở 2005. Số 56/2005/QH11 ngày 29/11/2005 có hiệu lực từ 1/7/2006
- http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?-class_id=1&mode=detail&document_id=29935
- Luật Cư trú 2006. Số 81/2006/QH1 ngày 29/11/2006 có hiệu lực từ 1/7/2007
- http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=14850
- Luật cư trú sửa đổi 2013. Số. 36/2013/QH13 có hiệu lực từ 1/4/2014
- <http://thuvienphapluat.vn/archive/Vanban-hop-nhat-03-VBHN-VPQH-nam-2013-Luat-cu-tru-vb203638.aspx>
- Nghị quyết số 11/2013/NQ-HĐND của Hội đồng Nhân dân thành phố Hà Nội
- <http://thuvienphapluat.vn/archive/Nghi-quyet-11-2013-NQ-HDND-dien-tich-o-binh-quan-dang-ky-thuong-tru-Ha-Noi-vb202779.aspx>
- Nghị quyết số 18/2014/NQ-HĐND của Hội đồng Nhân dân thành phố Cần Thơ.
- <http://thuvienphapluat.vn/archive/Nghi-quyet-18-2014-NQ-HDND-dien-tich-nha-o-khi-thuong-tru-vao-cho-o-do-thue-muon-o-nho-tai-Can-Tho-vb261653.aspx>
- Nghị quyết số 48/2013/NQ-HĐND của Hội đồng Nhân dân thành phố Đà Nẵng
- <http://www.udn.vn/files/vanban/1155.pdf>
- Nghị quyết số 53/2013/NQ-HĐND của Hội đồng Nhân dân thành phố Đà Nẵng
- <http://thuvienphapluat.vn/archive/Nghi-quyet-53-2013-NQ-HDND-nhiem-vu-nam-2014-Da-Nang-vb221763.aspx>

Phụ lục

PHỤ LỤC 1: Chọn mẫu và Tính quyền số khảo sát trong Khảo sát về Đăng ký hộ khẩu năm 2015

Việc chọn mẫu trong Khảo sát về Đăng ký hộ khẩu được thực hiện theo hai giai đoạn. Hai giai đoạn này là sự lựa chọn của 250 địa bàn khảo sát (5 tỉnh, mỗi tỉnh 50 địa bàn khảo sát) và sau đó là lựa chọn 20 hộ gia đình tại từng địa bàn khảo sát được lựa chọn, như vậy tổng quy mô chọn mẫu là 5000 hộ. Các địa bàn khảo sát được lựa chọn theo phương pháp Chọn mẫu xác suất tỷ lệ với quy mô (PPS) dựa trên bình phương của số người nhập cư tại mỗi địa bàn khảo sát, nhằm tăng khả năng được lựa chọn của các địa bàn có số người nhập cư cao. “Người nhập cư” được xác định theo số liệu tổng điều tra là những người sống ở tỉnh khác 5 năm trước cuộc tổng điều tra. Cuộc Tổng điều tra Dân số năm 2009 được sử dụng làm khung chọn mẫu cho việc lựa chọn các địa bàn điều tra. Để đảm bảo tính chính xác và cập nhật của khung chọn mẫu, người đứng đầu các địa bàn khảo sát được yêu cầu thu thập thông tin về tất cả các hộ gia đình tại địa bàn, bất kể tình trạng đăng ký, một tháng trước khi tiến hành thực địa. Thông tin được thu thập bao gồm tên chủ hộ, địa chỉ, giới tính và tuổi của chủ hộ, số điện thoại, tình trạng đăng ký cư trú của hộ, và nơi đăng ký cư trú 5 năm trước. Tất cả các hộ trong danh sách kết quả đều có đăng ký tạm trú hoặc thường trú tại nơi ở hiện tại.

Sử dụng các danh sách này, việc lựa chọn các hộ khảo sát được phân tầng ở cấp địa bàn khảo sát nhằm đảm bảo số lượng hộ không có đăng ký thường trú. Tại mỗi địa bàn khảo sát, việc lựa chọn ngẫu nhiên được thực hiện để chọn ra 12 hộ có đăng ký tạm trú và 8 hộ có đăng ký thường trú. Tại những địa bàn có số lượng hộ đăng ký tạm trú ít hơn 12 thì tất cả các hộ đăng ký tạm trú đều được lựa chọn và bổ sung số lượng hộ đăng ký thường trú để đảm bảo mỗi địa bàn đều có 12 hộ khảo sát. Quyền số mẫu được tính toán có tính đến các quy tắc lựa chọn cho các giai đoạn thứ nhất và thứ hai của cuộc khảo sát.

Thu thập số liệu được tiến hành trong khoảng thời gian 5 tuần sử dụng 39 đội điều tra viên (3 điều tra viên/nhóm) sử dụng phương thức phỏng vấn cá nhân có máy tính hỗ trợ và nhập dữ liệu điện tử tại thực địa sử dụng máy tính bảng. Để đảm bảo chất lượng của các dữ liệu thu thập, điều tra viên được giám sát thông qua các cơ chế kiểm soát chất lượng bao gồm cả giám sát trực tiếp tại hiện trường, ghi âm ngẫu nhiên, kiểm tra GPS và kiểm tra dữ liệu hàng ngày và đánh giá hiệu quả làm việc của điều tra viên.

Quyền số khảo sát được tính toán dựa trên xác suất lựa chọn⁵⁶. Đầu tiên, xác suất lựa chọn của mỗi địa bàn khảo sát được tính toán. Công thức như sau:

$$P_{ij} = \frac{50 * n_{ij}^2}{N_{ij}^2}$$

Trong đó:

P_{ij} là khả năng địa bàn điều tra j tại tỉnh i được lựa chọn làm mẫu;

n_{ij} là số hộ gia đình nhập cư tại địa bàn điều tra j tại tỉnh i , theo Tổng điều tra dân số năm 2009;

N_j là tổng số hộ gia đình nhập cư tại tỉnh i , theo Tổng điều tra dân số năm 2009.

Thứ hai, khả năng một hộ gia đình được lựa chọn trong một địa bàn điều tra (với điều kiện địa bàn điều tra này thuộc mẫu điều tra) được tính theo công thức sau đây:

Khả năng các hộ gia đình đăng ký không thường trú được lựa chọn tại địa bàn điều tra:

$$P_{jm} = \frac{m_j}{M_j}$$

Trong đó:

P_{jm} là khả năng hộ gia đình đăng ký không thường trú m tại địa bàn điều tra j được lựa chọn làm mẫu

m_j là số hộ gia đình đăng ký không thường trú tại địa bàn khảo sát j được lựa chọn cho khảo sát

M_j là tổng số hộ gia đình đăng ký không thường trú tại địa bàn khảo sát j tại thời điểm thực hiện khảo sát

Khả năng các hộ gia đình đăng ký thường trú được lựa chọn tại địa bàn khảo sát:

$$P_{jp} = \frac{p_j}{P_j}$$

Trong đó:

P_{jp} là khả năng hộ gia đình đăng ký thường trú p tại địa bàn khảo sát j được lựa chọn làm mẫu

p_j là số hộ gia đình đăng ký thường trú tại địa bàn khảo sát j được lựa chọn cho khảo sát

P_j là tổng số hộ gia đình đăng ký thường trú tại địa bàn khảo sát j tại thời điểm thực hiện khảo sát.

Do vậy, quyền số của hộ đăng ký không thường trú là:

$$w_{ijm} = \frac{1}{P_{ij} * P_{jm}}$$

Và quyền số của hộ đăng ký thường trú là:

$$w_{ijm} = \frac{1}{P_{ij} * P_{jp}}$$

PHỤ LỤC 2: Bảng hồi quy giáo dục

BẢNG A1 Hồi quy nhập học

	3-5 tuổi	6-10 tuổi	11-14 tuổi	15-17 tuổi
Cư trú ngắn hạn	-0.0165 (0.0919)	-0.00450 (0.0311)	-0.0984*** (0.0169)	-0.368*** (0.102)
Cư trú dài hạn	0.0534 (0.0563)	-0.00914 (0.0162)	-0.0499*** (0.0104)	-0.161*** (0.0431)
Tuổi	0.216*** (0.0255)	0.0504*** (0.0145)	-0.0235*** (0.00490)	-0.0914*** (0.0203)
Giới tính (nam=1, nữ=0)	-0.0174 (0.0579)	0.00666 (0.0220)	-0.00682 (0.0126)	0.00164 (0.0510)
Dân tộc thiểu số (Dân tộc thiểu số=1, Kinh=0)	-0.148* (0.0897)	-0.0508** (0.0237)	-0.000443 (0.0226)	0.0695 (0.0621)
Giới tính của chủ hộ (nam=1, nữ=0)	0.0567 (0.0431)	-0.0125 (0.0182)	0.00126 (0.0102)	0.0391 (0.0402)
Tuổi của chủ hộ	-0.00296 (0.00276)	0.000790 (0.000809)	0.00177* (0.00107)	5.05e-05 (0.00317)
Chủ hộ hoàn thành cấp tiểu học	-0.0888 (0.0840)	0.0236 (0.0251)	0.0537*** (0.0116)	0.0825 (0.0522)
Chủ hộ hoàn thành cấp trung học cơ sở	0.109 (0.0909)	-0.0121 (0.0207)	0.0375*** (0.0112)	0.193*** (0.0505)
Chủ hộ hoàn thành cấp trung học phổ thông	0.0466 (0.0852)	0.00134 (0.0260)	0.0415** (0.0165)	0.219*** (0.0591)
Chủ hộ hoàn thành cao đẳng	0.140 (0.0951)	0.00896 (0.0274)	0.0154 (0.0136)	0.369*** (0.103)
Chủ hộ hoàn thành đại học hoặc cao hơn	0.144 (0.0893)	0.0213 (0.0246)		
Quy mô hộ gia đình	0.00524 (0.0137)	0.00537 (0.00403)	-0.0198*** (0.00380)	-0.00379 (0.0148)
Tỷ lệ trẻ em trong hộ gia đình	-0.332* (0.198)	0.0556 (0.0651)	0.0172 (0.0378)	0.169 (0.151)
Tỷ lệ người già trong hộ gia đình	-0.692*** (0.244)	-0.0864 (0.0959)		-0.461* (0.278)
Tỷ lệ thành viên nam trong hộ gia đình	-0.0829 (0.187)	-0.0817 (0.0708)	0.0774** (0.0385)	-0.128 (0.126)
Xếp vào diện hộ nghèo theo chính quyền địa phương	-0.146 (0.112)	0.0244 (0.0198)	-0.0147 (0.0181)	-0.0393 (0.0398)
Khu vực đô thị (đô thị=1, nông thôn=0)	0.0243 (0.0590)	0.00221 (0.0188)	0.0178** (0.00874)	0.0983** (0.0434)
Hà Nội	0.103 (0.0719)	-0.0226 (0.0215)	0.0265 (0.0250)	0.141** (0.0552)
Đà Nẵng	0.103 (0.0749)	-0.00720 (0.0225)	-0.0164 (0.0223)	0.135* (0.0719)
Tp. Hồ Chí Minh	0.0376 (0.0817)	-0.0333 (0.0248)	0.00160 (0.0168)	-0.0144 (0.0505)
Bình Dương	0.00946 (0.0919)	-0.0124 (0.0230)	-0.0291 (0.0191)	0.0213 (0.0532)
Thu nhập bình quân đầu người	-0.0272 (0.0364)	0.0163* (0.00865)	-0.00911 (0.00813)	-0.0137 (0.0205)
Quan sát	963	1,452	715	564
R bình phương	0.184	0.300	0.614	0.475

PHỤ LỤC 3: Bảng hồi quy y tế

BẢNG A2 Hồi quy bảo hiểm y tế

	0-5 tuổi	6-14 tuổi	15+ tuổi
Cư trú ngắn hạn	-0.0188 (0.0572)	-0.0760*** (0.0266)	-0.0655** (0.0300)
Cư trú dài hạn	-0.0716* (0.0381)	-0.0127 (0.0154)	-0.0393 (0.0251)
Tuổi	0.0458 (0.0311)	0.122*** (0.0296)	-0.0211*** (0.00286)
Tuổi bình phương	-0.00615 (0.00586)	-0.00610*** (0.00149)	0.000245*** (3.67e-05)
Giới tính (nam=1, nữ=0)	0.0214 (0.0412)	-0.00696 (0.0168)	-0.0226** (0.0111)
Dân tộc thiểu số (Dân tộc thiểu số=1, Kinh=0)	-0.0531 (0.0666)	0.0428 (0.0289)	0.132*** (0.0450)
Giới tính của chủ hộ (nam=1, nữ=0)	0.0341 (0.0333)	-0.0290** (0.0138)	9.41e-05 (0.0183)
Tuổi của chủ hộ	0.000755 (0.00214)	0.00139 (0.000878)	0.00145 (0.00101)
Chủ hộ hoàn thành cấp tiểu học	-0.0567 (0.0477)	0.00835 (0.0182)	0.00800 (0.0283)
Chủ hộ hoàn thành cấp trung học cơ sở	0.0437 (0.0502)	0.0265 (0.0193)	0.0527* (0.0291)
Chủ hộ hoàn thành cấp trung học phổ thông	0.0496 (0.0564)	0.0278 (0.0207)	0.167*** (0.0338)
Chủ hộ hoàn thành cao đẳng	0.0821 (0.0629)	0.0223 (0.0272)	0.267*** (0.0379)
Chủ hộ hoàn thành đại học hoặc cao hơn	-0.00165 (0.0598)	0.0390 (0.0240)	0.261*** (0.0361)
Quy mô hộ gia đình	-0.00335 (0.0115)	0.00374 (0.00465)	-0.0111 (0.00760)
Tỷ lệ trẻ em trong hộ gia đình	-0.251* (0.130)	0.105* (0.0622)	-0.138*** (0.0482)
Tỷ lệ người già trong hộ gia đình	0.292 (0.265)	-0.000431 (0.115)	0.0923 (0.0729)
Tỷ lệ thành viên nam trong hộ gia đình	-0.0149 (0.118)	0.0614 (0.0561)	-0.0398 (0.0375)
Xếp vào diện hộ nghèo theo chính quyền địa phương	0.0734 (0.0518)	-0.000836 (0.0351)	0.0895** (0.0411)
Khu vực đô thị (đô thị=1, nông thôn=0)	-0.0157 (0.0182)	0.0161 (0.0112)	0.0185 (0.0122)
Hà Nội	0.00357 (0.0295)	-0.000269 (0.0148)	0.0412** (0.0193)
Đà Nẵng	0.139*** (0.0421)	0.0915*** (0.0237)	0.00139 (0.0309)
Tp. Hồ Chí Minh	0.215*** (0.0592)	0.207*** (0.0448)	0.168*** (0.0338)
Bình Dương	-0.00745 (0.0450)	0.0405** (0.0205)	-0.00398 (0.0305)
Thu nhập bình quân đầu người	0.00568 (0.0474)	0.0420* (0.0241)	0.0962*** (0.0349)
Quan sát	1,824	2,359	13,042

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

PHỤ LỤC 4: Bảng hồi quy bảo trợ xã hội

BẢNG A3 Hồi quy tình trạng nghèo

	(1)	(2)
Tạm trú dài hạn	-0.0309** (0.0129)	
Tạm trú ngắn hạn	-0.00897 (0.0152)	
Tạm trú bất kỳ		-0.0222* (0.0117)
Thu nhập trên đầu người	-0.0203*** (0.00408)	-0.0200*** (0.00407)
Đô thị	-0.0136 (0.00854)	-0.0138 (0.00871)
Đắk Nông	0.0877*** (0.0110)	0.0880*** (0.0110)
Đà Nẵng	0.0376*** (0.0109)	0.0375*** (0.0109)
Thành phố Hồ Chí Minh	0.0302*** (0.0107)	0.0313*** (0.0109)
Bình Dương	0.0391***	0.0363***
Quan sát	5,000	5,000

Sai số tiêu chuẩn trong ngoặc đơn
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM

Nhà xuất bản Hồng Đức

- Địa chỉ: 65 Tràng Thi, Quận Hoàn Kiếm, Hà Nội
 - Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com
 - Điện thoại : 04.3 9260024 – Fax :04.3 9260031
-

Chịu trách nhiệm xuất bản: Giám đốc Bùi Việt Bắc

Chịu trách nhiệm nội dung: Tổng biên tập Lý Bá Toàn

Biên tập: Nguyễn Phương Mai

Bìa và trình bày: Nhà xuất bản Hồng Đức

Đối tác liên kết

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI TẠI VIỆT NAM

Địa chỉ: 63 Lý Thái Tổ, Hà Nội, Việt Nam

In: 400 cuốn, khổ 20.5cm x 26.5cm

Tại: Công ty TNHH và Phát triển Minh Đạt
Địa chỉ: 17/32 An Dương, Tây Hồ, Hà Nội

Số XNĐKXB: 1638-2016/CXBIPH/05-30HĐ

Số QĐXB của NXB: 1179/QĐ-NXBHĐ

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế - ISBN: 978-604-948-153-6

In xong và nộp lưu chiểu năm 2016.



Nhóm Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel. (04) 3934 6600,

Fax (04) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn

SÁCH KHÔNG BÁN