



► Tóm tắt nghiên cứu

Tháng 12 năm 2025

Hướng tới xã hội hoà nhập:

An sinh xã hội kiến tạo cơ hội và trao quyền
cho người khuyết tật¹

Các điểm chính

- Việt Nam là một trong những quốc gia có tiến bộ mạnh mẽ nhất trong nhóm các nước thu nhập trung bình thấp về an sinh xã hội hòa nhập cho người khuyết tật, đạt được phạm vi bao phủ rộng thông qua sự phối hợp giữa trợ giúp xã hội, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, dựa trên hệ thống xác định mức độ khuyết tật dựa vào cộng đồng phù hợp với các thông lệ quốc tế tốt nhất.
- Mặc dù có những cải thiện đáng kể, cả về phạm vi bao phủ và mức hưởng, các chi phí bổ sung do khuyết tật vẫn là những rào cản đối với việc đảm bảo hòa nhập và trao quyền cho người khuyết tật.
- Cải thiện mức độ thoả đáng của trợ cấp (đặc biệt đối với người khuyết tật nặng) và mở rộng phạm vi bao phủ (đặc biệt đối với người khuyết tật nhẹ) cần tiếp tục được coi là các ưu tiên chính trong thời gian tới.
- Tăng cường mối liên kết giữa an sinh xã hội và chính sách việc làm sẽ đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy sự tham gia lực lượng lao động, tăng cường hòa nhập và trao quyền kinh tế cho người khuyết tật thông qua việc làm thoả đáng.

► Giới thiệu

Hệ thống an sinh xã hội đóng vai trò then chốt trong thúc đẩy hòa nhập của người khuyết tật và qua đó, có tác động sâu rộng đến phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Người khuyết tật phải đối mặt với nhiều loại chi phí phát sinh liên quan như chi phí cho việc đi lại, thiết bị hỗ trợ, chăm sóc sức khỏe và chi phí cơ hội do giảm khả năng tham gia thị trường lao động. Hệ thống an sinh xã hội - thông qua các khoản hỗ trợ bằng tiền mặt và hiện vật - giúp người khuyết tật và gia đình họ bù đắp những chi phí này, từ đó giúp ngăn ngừa nghèo đói và tình trạng bị loại trừ xã hội. Đồng thời, các dịch

vụ an sinh xã hội và việc làm đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ người khuyết tật tham gia thị trường lao động.

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực đáng ghi nhận trong việc tăng cường hệ thống an sinh xã hội dành cho người khuyết tật. Tuy nhiên, cần tiếp tục cải thiện để thu hẹp các khoảng trống còn tồn tại trong phạm vi bao phủ và mức độ đầy đủ của các chế độ, đồng thời bảo đảm hệ thống đủ linh hoạt và bền vững để đáp ứng nhu cầu trong tương lai.

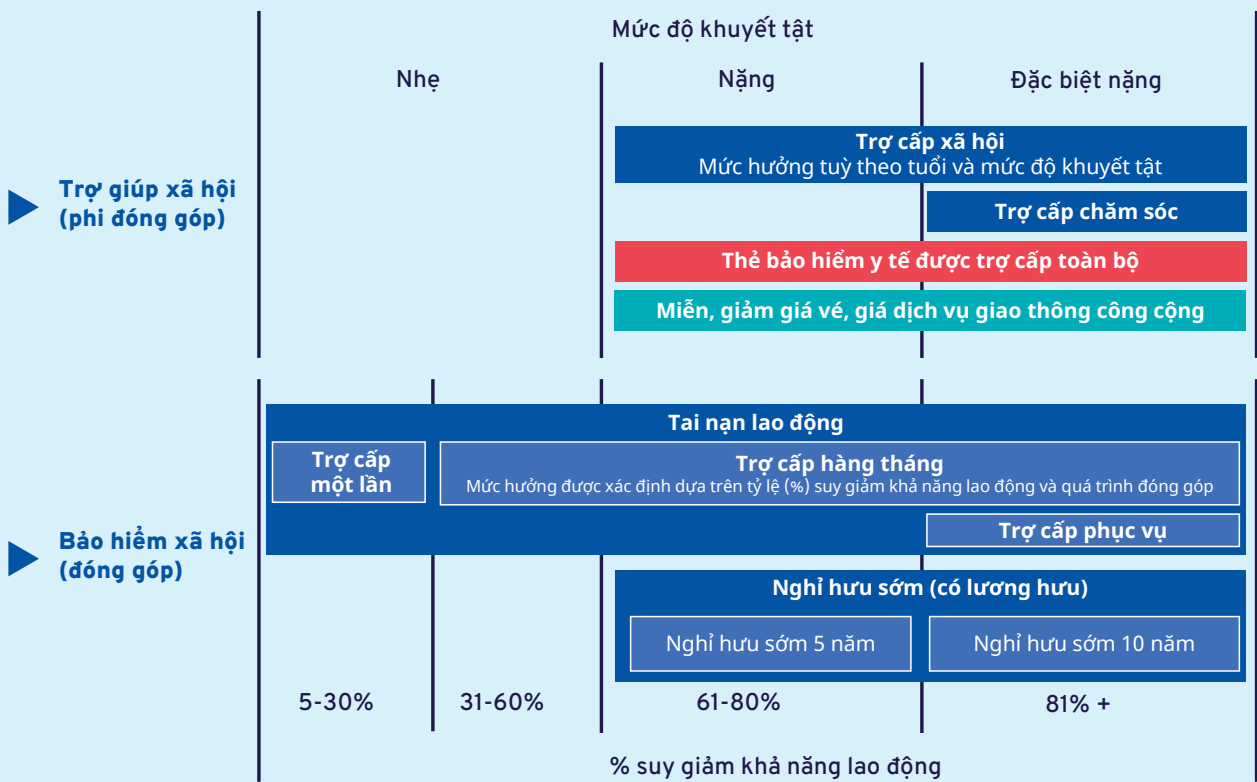
¹ Bản Tóm tắt nghiên cứu này trình bày những phát hiện chính của báo cáo *Hướng tới xã hội hòa nhập: An sinh xã hội kiến tạo cơ hội và trao quyền cho người khuyết tật tại Việt Nam*, báo cáo đầu tiên cung cấp một đánh giá toàn diện về hệ thống an sinh xã hội dành cho người khuyết tật ở Việt Nam.

► Phạm vi và mức độ bao phủ của các chế độ ASXH

Hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam bao gồm nhiều biện pháp nhằm hỗ trợ người khuyết tật thông qua trợ giúp xã hội², bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế.

Các cơ chế hỗ trợ này được minh họa trong Hình 1 theo mức độ khuyết tật.

► Hình 1: Phạm vi tổng hợp của các chế độ an sinh xã hội chính liên quan đến khuyết tật, theo mức độ khuyết tật



Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc bao phủ an sinh xã hội đối với người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng. Số người hưởng trợ cấp xã hội do khuyết tật đã tăng hơn ba lần trong 15 năm qua, với 1,7 triệu người hiện đang nhận trợ cấp (tương đương 1,7% dân số), cùng với thẻ bảo hiểm y tế được cấp miễn phí (Hình 2). Dữ liệu hiện có cho thấy phần lớn người khuyết tật nặng đã được bao phủ bởi các chính sách này và mức bao phủ của Việt Nam cũng cao hơn so với nhiều quốc gia có thu nhập trung bình khác.

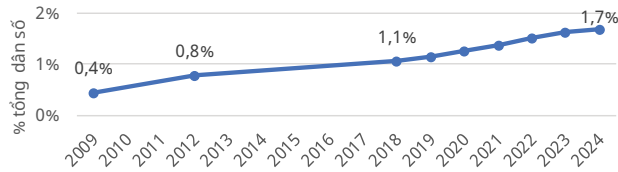
Điều này có được nhờ việc chuyển sang hệ thống xác định mức độ khuyết tật để tiếp cận và mang tính hòa nhập hơn, cùng với việc loại bỏ điều kiện thẩm tra gia cảnh từ năm 2010. Ngoài ra, khoảng 600.000 người đang hưởng chế độ hưu trí sớm liên quan đến suy giảm khả năng lao động trong hệ thống bảo hiểm xã hội-chủ yếu là cán bộ, công chức gần đến tuổi nghỉ hưu.

² Tóm tắt nghiên cứu này sử dụng thuật ngữ “trợ giúp xã hội” để chỉ các khoản trợ cấp không dựa trên đóng góp, bất kể có thẩm tra gia cảnh hay không, nhằm phù hợp với ngôn ngữ được sử dụng trong các thảo luận về chính sách quốc gia.

► Tóm tắt nghiên cứu

Hướng tới xã hội hòa nhập: An sinh xã hội kiến tạo cơ hội và trao quyền cho người khuyết tật

► **Hình 2: Số người hưởng trợ cấp xã hội dành cho người khuyết tật tính theo tỷ lệ trên tổng dân số, giai đoạn 2009–2024**



Nguồn: Dữ liệu các năm 2009 và 2012 lấy từ nghiên cứu của Banks và cộng sự (2018). Dữ liệu giai đoạn 2018–2022 lấy từ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) và ILO (2023). Dữ liệu năm 2023 và 2024 được phân tích từ hồ sơ hành chính về trợ giúp xã hội của tháng 10/2023 và tháng 11/2024

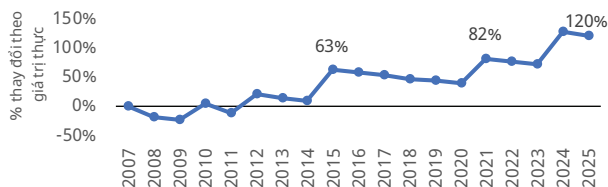
Tuy nhiên, những người khuyết tật nhẹ nhận được mức hỗ trợ tương đối hạn chế.

Hỗ trợ an sinh xã hội dành cho người khuyết tật nhẹ chủ yếu bao gồm giảm giá vé giao thông công cộng tại một số địa phương và hỗ trợ việc làm (xem phần dưới). Trên thực tế, rất ít người khuyết tật nhẹ tham gia quy trình xác định mức độ khuyết tật để được cấp Giấy xác nhận khuyết tật. Đây là một khoảng trống quan trọng, bởi dù nhu cầu hỗ trợ của nhóm này có thể thấp hơn, họ vẫn phải đối mặt với những chi phí đáng kể cản trở khả năng tham gia bình đẳng vào xã hội, đặc biệt trong lĩnh vực việc làm.

► Tính thoả đáng

Người khuyết tật hiện đang hưởng một trong những mức trợ cấp xã hội cao nhất trong hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam, và giá trị thực của các khoản trợ cấp này đã tăng lên đáng kể theo thời gian. Hệ số tính trợ cấp xã hội dành cho người khuyết tật cao hơn nhiều nhóm đối tượng khác, và được điều chỉnh tăng đối với trường hợp khuyết tật đặc biệt nặng, cũng như đối với trẻ em và người cao tuổi. Đây là một sự ghi nhận tích cực đối với những chi phí bổ sung mà nhiều nhóm người khuyết tật phải gánh chịu. Giá trị thực của các khoản trợ cấp xã hội dành cho người khuyết tật đã tăng hơn gấp đôi kể từ năm 2007 (Hình 3). Chế độ bảo hiểm tai nạn lao động cũng được xác định theo mức suy giảm khả năng lao động, phản ánh mối liên hệ giữa mức độ khuyết tật và chi phí phát sinh. Bảo hiểm y tế được ngân sách nhà nước hỗ trợ và trợ cấp cho người chăm sóc cũng là các hình thức ghi nhận chi phí bổ sung người khuyết tật phải đối mặt.

► **Hình 3: Tỷ lệ thay đổi của mức trợ cấp xã hội tối thiểu dành cho người khuyết tật theo giá trị thực, giai đoạn 2007–2025**



Lưu ý: Tính toán của nhóm tác giả dựa trên mức trợ cấp trong quá khứ và dữ liệu về chỉ số giá tiêu dùng từ Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2024)

Tuy nhiên, vẫn cần nhiều nỗ lực hơn nữa để hướng tới một hệ thống an sinh xã hội có khả năng cung cấp các hỗ trợ giúp người khuyết tật đảm bảo an ninh thu nhập và bù đắp chi phí tăng thêm do khuyết tật. Dù mức trợ cấp xã hội đã được điều chỉnh tăng trong những năm gần đây, chúng vẫn thấp hơn chuẩn nghèo và các chuẩn liên quan tới mức lương ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế. Mức trợ cấp cũng thấp hơn mức trung bình của nhiều quốc gia có thu nhập trung bình đang triển khai các chương trình trợ cấp không đóng góp dành cho người khuyết tật. Các khoản trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp trong hệ thống bảo hiểm xã hội cũng thấp hơn các ngưỡng tiêu chuẩn đặt ra theo các tiêu chuẩn lao động quốc tế, do vẫn dựa trên mức lương tham chiếu cố định thay vì mức lương thực tế trước đó của người lao động.

Tôi được hưởng hệ số cao hơn, nhưng nói thật là số tiền đó vẫn không đủ chi trả tiền ăn, nước và điện hàng tháng.

► **Nam, 36 tuổi** Hà Giang, khiếm thị

► **Tóm tắt nghiên cứu**

Hướng tới xã hội hòa nhập: An sinh xã hội kiến tạo cơ hội và trao quyền cho người khuyết tật

Những hạn chế trong gói quyền lợi bảo hiểm y tế cũng dẫn đến chi phí đáng kể đối với một bộ phận người khuyết tật, đồng thời làm giảm hiệu quả của các khoản trợ cấp tiền mặt. Mặc dù gần như toàn bộ người khuyết tật đều có thể bảo hiểm y tế, nhiều người vẫn phải chịu chi phí khám chữa bệnh cao do những khoảng trống trong gói quyền lợi bảo hiểm này. Việc thu hẹp những khoảng trống này để đáp ứng tốt hơn cả nhu cầu về dịch vụ, hàng hóa y tế nói chung và nhu cầu đặc thù liên quan đến khuyết tật nói riêng sẽ giúp giảm đáng kể chi phí cho người khuyết tật.



Nói thật, khoản đó rất nhỏ
Tôi còn khỏe nên tạm ổn,
nhưng với người khuyết tật
có hoàn cảnh khó khăn thì số
tiền đó hoàn toàn không đủ.

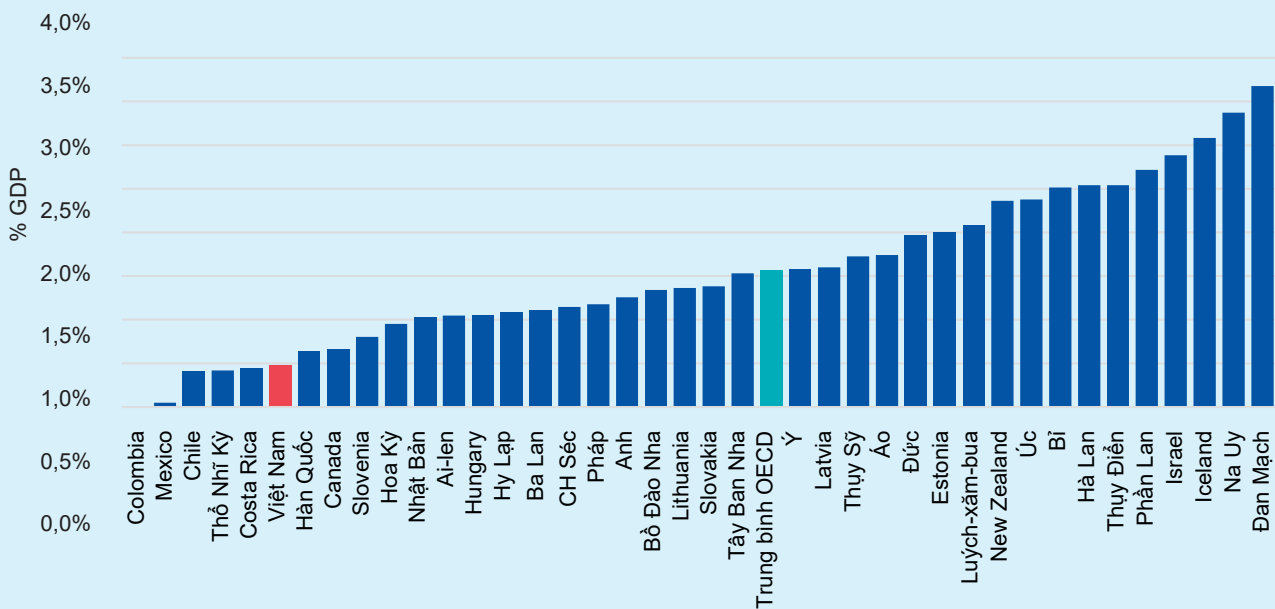
► **Nam, 56 tuổi** Sóc Trăng, khuyết tật vận động

► **Tài chính**

Mặc dù đầu tư cho an sinh xã hội đối với người khuyết tật đã tăng, mức chi hiện vẫn còn khiêm tốn. Với chi tiêu cho an sinh xã hội liên quan đến khuyết tật hiện khoảng 0,2% GDP, Việt Nam thuộc nhóm có mức đầu tư đáng kể trong số các quốc gia thu nhập trung bình. Tuy nhiên, con số này vẫn thấp hơn các quốc gia có mức đầu tư mạnh hơn (khoảng 0,5% GDP), và còn

thấp hơn nhiều so với mức trung bình (1,5% GDP) của các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) (Hình 4). Nếu không tăng cường mức đầu tư thì việc giải quyết các hạn chế trong hệ thống an sinh xã hội nhằm hỗ trợ hiệu quả hơn cho người khuyết tật sẽ không thể thực hiện được.

► **Hình 4: Chi tiêu công cho an sinh xã hội liên quan đến mất khả năng lao động (không bao gồm ốm đau) theo phân loại SOCX, tính theo tỷ lệ phần trăm GDP**



Nguồn: Cơ sở dữ liệu về Chi tiêu Xã hội của OECD (OECD Social Expenditure Database - SOCX) năm 2023 và ước tính cho Việt Nam dựa trên dữ liệu chi tiêu hiện có

► Tóm tắt nghiên cứu

Hướng tới xã hội hòa nhập: An sinh xã hội kiến tạo cơ hội và trao quyền cho người khuyết tật

Đầu tư đúng cách vào an sinh xã hội hòa nhập cho người khuyết tật không chỉ là chi phí mà có thể mang lại đóng góp đáng kể cho kinh tế và ngân sách quốc gia, qua hai khía cạnh quan trọng sau:

- Bằng cách hỗ trợ người khuyết tật và người chăm sóc họ tham gia thị trường lao động, an sinh xã hội có thể giúp tăng nguồn cung lao động, và qua đó

tăng đóng góp cho nền kinh tế, bảo hiểm xã hội, đồng thời tăng nguồn thu từ thuế.

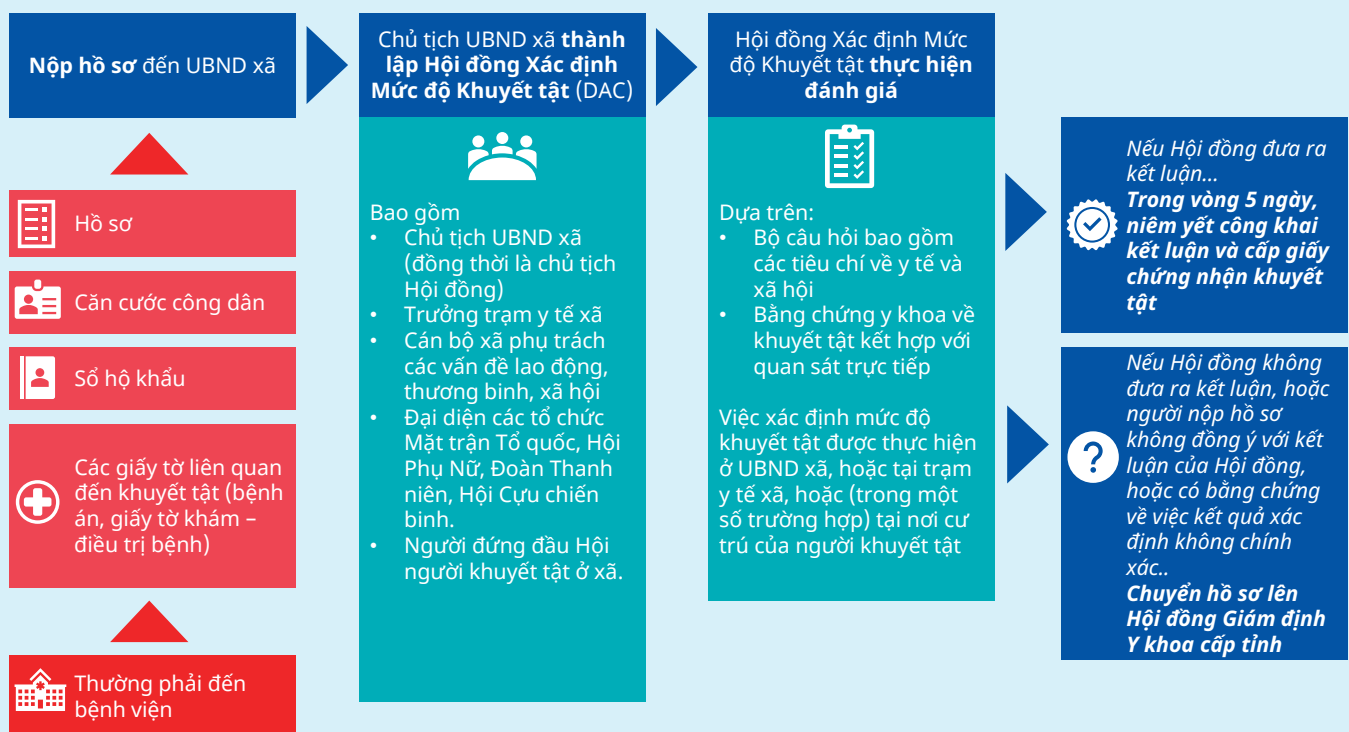
- Các chế độ trợ cấp khuyết tật được thiết kế hợp lý cũng góp phần hỗ trợ cho việc tiến tới một hệ thống hưu trí bền vững hơn, bao gồm việc điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu.

► Các khía cạnh triển khai chính sách

Có thể tiếp tục phát huy các điểm mạnh của hệ thống xác định mức độ khuyết tật để nâng cao tính tiếp cận, công bằng và thống nhất. Hệ thống xác định mức độ khuyết tật chính (phục vụ chi trả trợ cấp xã hội và xác định quyền hưởng bảo hiểm y tế) có nhiều đặc điểm mạnh xét theo chuẩn mực quốc tế. Quy trình xác định đã được cải tiến, vượt ra khỏi cách tiếp cận thuần túy về y học mà nhiều quốc gia vẫn áp dụng, và do được thực hiện ở cấp cộng đồng nên có tính tiếp cận cao với người khuyết tật (Hình 5). Nhiều người khuyết tật cho

biết họ hài lòng với hệ thống này và có thể tiếp cận tương đối dễ dàng. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề như: nhận thức về quy trình chưa đầy đủ, việc triển khai còn thiếu thống nhất giữa các địa phương, và một số tiêu chí đánh giá có thể chưa phù hợp với một số dạng khuyết tật. Do đó, vẫn còn dư địa để tiếp tục hoàn thiện phương pháp xác định mức độ khuyết tật, đồng thời bảo đảm nguồn lực, hướng dẫn và nâng cao năng lực thực hiện và tuân thủ cho cấp cơ sở.

► Hình 5: Quy trình xác định mức độ khuyết tật



► Trước đây xin xét duyệt trợ cấp xã hội rất khó, sau này thì dễ hơn... Lần đầu tôi nộp hồ sơ, cán bộ đánh giá bảo nhà có bò, có heo, tức là giàu, nên không được. Sau đó có Nghị định mới bảo đảm quyền của người khuyết tật tốt hơn. Tôi nộp lại lần thứ hai và được giải quyết. Tôi được hưởng trợ cấp từ năm 2014.

► **Nam, 44 tuổi** Đà Nẵng, khiếm thị

Cần đặc biệt chú ý đến hoàn cảnh đặc thù của người khuyết tật khi Việt Nam cải thiện hệ thống chi trả trợ cấp. Hệ thống trợ giúp xã hội đang chuyển từ hình thức chi trả thủ công tại cấp xã sang chi trả qua ngân hàng hoặc bưu điện. Với nhiều người khuyết tật, các hình thức mới này mang lại những cải thiện tích cực, tuy nhiên vẫn phát sinh một số khó khăn mới liên quan đến tính tiếp cận của địa điểm và phương thức chi trả.

► Không tốn bao nhiêu tiền, nhưng đi đi lại lại nhiều lần thì rất mệt

► **Nữ, 41 tuổi** Đà Nẵng, khuyết tật vận động

► Liên kết với việc làm

Người khuyết tật có khả năng tham gia thị trường lao động thấp hơn đáng kể so với người không khuyết tật. Trong số những người khuyết tật tham gia lực lượng lao động, phần lớn là lao động tự làm. Tuy nhiên, theo kết quả định tính từ các cuộc thảo luận nhóm cho thấy nhiều người khuyết tật đang có việc làm hoặc mong muốn tham gia lao động. Những rào cản chính cản trở người khuyết tật có được việc làm năng suất bao gồm khả năng tiếp cận hạn chế (ví dụ, phương tiện đi lại, hạ tầng chưa hỗ trợ), kỳ thị và các yếu tố khác.

Thiết kế của các chương trình an sinh xã hội hiện hành ở Việt Nam nhìn chung có hỗ trợ về khía cạnh việc làm. Một điểm yếu phổ biến của các chương trình trợ cấp khuyết tật trên thế giới là điều kiện hưởng thường chỉ dựa trên mức suy giảm khả năng lao động. Ngược lại, trợ cấp xã hội cho người khuyết tật ở Việt Nam không trực tiếp căn cứ trên khả năng làm việc, và người hưởng trợ cấp vẫn được phép tham gia các công việc có thu nhập.

Việt Nam có nhiều chính sách và biện pháp hỗ trợ việc làm cho người khuyết tật nhưng mức độ hỗ trợ chưa đồng đều. Việt Nam có hệ thống đào tạo

nghề và hỗ trợ việc làm tương đối phát triển so với nhiều quốc gia thu nhập trung bình khác, và sẽ được tiếp tục cải thiện bởi Luật Việc làm 2025. Mặc dù một bộ phận người khuyết tật đã tiếp cận và sử dụng các dịch vụ này, tuy nhiên, tỷ lệ sử dụng vẫn thấp hơn nhiều so với người không khuyết tật, và người khuyết tật cho biết còn nhiều hạn chế trong gói hỗ trợ.

Với sự hỗ trợ phù hợp, Việt Nam có thể có thêm nhiều người khuyết tật tham gia thị trường lao động, đặc biệt là các việc làm có hưởng lương. Mặc dù một số người khuyết tật có nhu cầu hỗ trợ ở mức độ rất cao có thể không phù hợp cho các việc làm có hưởng lương, phần lớn người khuyết tật có thể làm các công việc có hưởng lương nếu được hỗ trợ đúng mức. Cần đặc biệt chú trọng thúc đẩy người khuyết tật tham gia khu vực việc làm có hưởng lương. Đây là nơi có điều kiện đảm bảo việc làm thỏa đáng nhưng hiện đang là khu vực mà tỷ lệ tham gia của người khuyết tật thấp nhất, và cũng là khu vực mà Nhà nước có thể áp dụng các công cụ chính sách mạnh mẽ hơn để hỗ trợ sự tham gia nhiều hơn nữa của người khuyết tật.

► **Các lựa chọn chính sách**

Dựa trên các phân tích trong báo cáo, một số lựa chọn chính sách tiềm năng nhằm củng cố an sinh xã hội cho người khuyết tật được đề xuất như sau:

Trợ giúp xã hội

- Tăng mức trợ cấp xã hội tiến dần tới các chuẩn nghèo và các chuẩn liên quan đến tiền lương.
- Điều chỉnh mức trợ cấp xã hội thường xuyên hơn, nhằm bảo đảm giá trị thực của khoản trợ cấp theo kịp với giá cả thị trường.
- Cân nhắc áp dụng chính sách trợ cấp bằng tiền cho một số nhóm người khuyết tật nhẹ.
- Tăng cường cung cấp các hỗ trợ hiện vật, bao gồm dịch vụ chăm sóc chính thức và hỗ trợ chi phí giao thông công cộng.

Bảo hiểm xã hội

- Điều chỉnh chế độ tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp phù hợp hơn với tiêu chuẩn lao động quốc tế, đồng thời tiếp tục các nỗ lực mở rộng diện bao phủ của các chính sách này.
- Cân nhắc hoàn thiện chế độ trợ cấp suy giảm khả năng lao động nhằm nâng cao mức độ bảo vệ cho người khuyết tật trong độ tuổi lao động.

Bảo hiểm y tế

- Rà soát gói quyền lợi BHYT để tăng mức độ bao phủ đối với các nhóm chi phí lớn mà người khuyết tật thường gặp.
- Mở rộng quyền hưởng BHYT được ngân sách nhà nước chi trả toàn bộ cho người khuyết tật nhẹ.
- Miễn hoàn toàn nghĩa vụ đóng bảo hiểm y tế đối với người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng đang làm việc có hưởng lương.

Khía cạnh triển khai

- Đầu tư nâng cao năng lực cấp xã để cải thiện quá trình xác định mức độ khuyết tật.
- Tiếp tục hoàn thiện bộ tiêu chí đánh giá để phản ánh đầy đủ các dạng khuyết tật khác nhau.
- Hỗ trợ cấp giấy xác nhận cho người khuyết tật nhẹ cùng với việc mở rộng phạm vi hưởng (như đã nêu trên).
- Bảo đảm nhiều phương thức chi trả phù hợp với khả năng tiếp cận của người khuyết tật.

Biện pháp hỗ trợ việc làm có năng suất cho người khuyết tật

- Mở rộng các chính sách và biện pháp về thị trường lao động nhằm tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động và thúc đẩy việc làm thỏa đáng, có năng suất cho người khuyết tật.
- Cân nhắc các cách tiếp cận để cải thiện cơ chế khuyến khích tuyển dụng người khuyết tật trong khu vực việc làm có hưởng lương và để huy động nguồn lực và quyền tiếp cận việc làm của người khuyết tật.

Các vấn đề hệ thống khác

- Tiếp tục xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng hiệu quả.
- Tăng cường sự tham gia của nhiều bên liên quan hơn nữa trong việc mở rộng an sinh xã hội cho người khuyết tật, bao gồm tổ chức đại diện người lao động, tổ chức đại diện người sử dụng lao động và các tổ chức của người khuyết tật.



Một thành viên của Hội Người Khuyết tật Hà Giang đang đi chuyển trên chiếc xe ba bánh của mình.



**Government
of Ireland**
International
Development
Programme

Thông tin liên hệ

Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế
(ILO) tại Việt Nam
Chương trình An sinh Xã hội
Toà nhà Xanh Một Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Hà Nội, Việt Nam

T: +84 24 38 500 100
E: HANOI@ilo.org
W: www.ilo.org/hanoi
DOI <https://doi.org/10.54394/MUHK4638>