



HAL
open science

Development Orbit of Central Cities in Vietnam

Ly Dai Hung

► **To cite this version:**

| Ly Dai Hung. Development Orbit of Central Cities in Vietnam. 2020. hal-03265161

HAL Id: hal-03265161

<https://hal.science/hal-03265161>

Preprint submitted on 19 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Development Orbit of Central Cities in Vietnam

Ly Dai Hung*

Vietnam Institute of Economics

Abstract

The paper analyzes the development path and economic performance of central cities group in comparison with the whole economy and within group. These cities have a higher living standard than the country average, but within group, there exists a diversification of economic-social-environmental development along with a convergence of institutional quality. Thus, the paper suggests that the central cities can transform from the stage of attracting external resource to the stage of creating spill-over development to other provinces. Moreover, the diversification of economic-social-environmental development needs also to be reflected on the public policy in the future.

Keywords: *Economic Development; Central Cities; Public Policy.*

JEL Classifications: E02; F21; F42.

Quỹ đạo Phát triển của các Thành phố Trực thuộc Trung ương tại Việt Nam

Tóm tắt

Bài viết này đánh giá quá trình phát triển và kết quả đạt được hiện nay của nhóm các thành phố này, trong tương quan với cả nước và trong nội bộ nhóm. Nhóm các thành phố này đều đang có mức sống cao hơn trung bình của cả nước, nhưng trong nội bộ nhóm cũng đang tồn tại sự phân mảnh về chất lượng phát triển kinh tế, xã hội và môi trường, trong khi có sự hội tụ về chất lượng thể chế. Từ đó, bài viết kiến nghị rằng vai trò của các thành phố trực thuộc trung ương cần chuyển từ giai đoạn thu hút các nguồn lực sang lan tỏa thành tựu phát triển. Và sự phát triển không đồng đều nên được phản ánh trong các cơ chế, chính sách đặc thù trong thời gian tới.

Từ khóa: *Phát triển kinh tế; Thành phố trực thuộc Trung ương; Cơ chế Chính sách.*

Phân loại JEL: E02; F21; F42.

* Email: hunglydai@gmail.com. Address: Office 1116, Building B, no.1 Lieu Giai street, Ba Dinh district, Ha Noi, Viet Nam.

1. Dẫn nhập.

Xây dựng và phát triển các địa phương đóng vai trò quan trọng đối với sự vững mạnh của nền kinh tế đất nước. Theo đó, tầm nhìn về hoạch định chính sách và chiến lược phát triển kinh tế, xã hội và môi trường kèm theo đóng vai trò quan trọng để mỗi địa phương phát huy được hết các tiềm năng trong tương lai.

Công tác hoạch định chiến lược lại cần dựa trên việc dự báo phù hợp với bối cảnh, và kết quả đánh giá sát thực tiễn. Việc bám sát vào quỹ đạo phát triển của các thành phố trực thuộc trung ương (TTTW) cung cấp minh chứng đáp ứng được cả hai yêu cầu này. Việc hiểu được tình hình kinh tế, xã hội của các thành phố TTTW gợi mở hướng phát triển trong tương lai, mang tính tham khảo để các địa phương xây dựng chiến lược phát triển kinh tế, xã hội. Hơn nữa, việc so sánh, đối chiếu các thành phố TTTW với nhau làm lộ rõ các điểm mạnh, điểm yếu cũng như cơ hội và thách thức mà mỗi thành phố đang gặp phải. Từ đó, cung cấp cho các địa phương trong cả nước các trường hợp điển hình đa dạng để làm căn cứ thực tiễn cho công tác hoạch định chính sách.

Vì vậy, việc hiểu quỹ đạo phát triển của các thành phố TTTW sẽ tạo nên nền tảng vững chắc để đưa lại các chính sách thực tiễn phù hợp với các địa phương, và với cả nền kinh tế trong tương lai sắp tới.

Bài viết này tiến hành thu thập, phân tích các số liệu về tình hình kinh tế, xã hội, môi trường và thể chế về các thành phố TTTW. Từ đó, bài viết đánh giá quá trình phát triển và kết quả đạt được hiện nay của nhóm các thành phố này, trong tương quan với cả nước và trong nội bộ nhóm. Đặc biệt, nội dung nghiên cứu tính đến diễn biến theo chuỗi thời gian, do đó, nắm bắt được sự ổn định, bền vững của tiến trình phát triển của mỗi thành phố.

Bài viết tìm ra hai đặc điểm quan trọng về quỹ đạo phát triển của các thành phố TTTW. Thứ nhất, nhóm các thành phố này đều đang có mức sống cao hơn trung bình của cả nước, thể hiện qua thu nhập, chất lượng giáo dục và y tế. Và khoảng cách của nhóm so với cả nước còn có xu hướng nới rộng ra. Thứ hai, nội bộ nhóm cũng đang tồn tại sự phân mảnh về kinh tế, xã hội và môi trường, trong khi có sự hội tụ về chất lượng thể chế. Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội đang giữ vững ở vai trò trung tâm, còn ba thành phố còn lại đang xoay xung quanh, trong đó, thành phố Hải Phòng đang áp sát nhóm trung tâm nhanh nhất.

Kết quả phân tích đề ra một số hàm ý chính sách quan trọng. Thứ nhất, với mức sống cao, và tốc độ phát triển nhanh hơn trung bình của cả nước, vai trò của các thành phố TTT cần chuyển từ giai đoạn thu hút các nguồn lực sang lan tỏa thành tựu phát triển. Thứ hai, trong nội bộ nhóm các thành phố TTTW cũng đang diễn ra sự phát triển không đồng đều. Và đặc tính này nên được phản ánh trong các chính sách trong thời gian tới, như trong cơ chế, chính sách đặc thù về tài chính, và đầu tư.

2. Thành phố trực thuộc Trung ương.

2.1. Khái niệm.

Thành phố TTTW là một loại đơn vị hành chính. Khái niệm này được đề cập một cách xuyên suốt qua các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực hiện hành.

Theo Hiến pháp năm 2013, tại Chương IX về Chính quyền địa phương, theo Điều 110, Khoản 1, “*Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương; Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường; Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập*”. Như vậy, thành phố TTTW là một đơn vị hành chính cùng cấp với tỉnh.

Luật tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 tiếp tục khẳng định nội dung phân loại đơn vị hành chính được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Cụ thể, tại Chương I về Những quy định chung, theo Điều 2 về Đơn vị hành chính, “*Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm có: (1) Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); (2) Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện); (3) Xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã); (4) Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt*”. Cũng theo Luật số 77 này, tại Điều 3, việc phân loại đơn vị hành chính là “*cơ sở để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng tổ chức bộ máy, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức của chính quyền địa phương phù hợp với từng loại đơn vị hành chính*”. Như vậy, việc phân loại đơn vị hành chính, trong đó có thành phố TTTW, được thực hiện gắn với phát triển kinh tế, xã hội và hoàn thiện bộ máy chính quyền.

2.2. Tiêu chuẩn.

Theo Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 về Tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính, thành phố TTTW là một loại đơn vị hành chính đô thị. Cụ thể, mục 2 của Nghị quyết 1211 có đề cập chi tiết đến 6 loại đơn vị hành chính đô thị, gồm: (1) thành phố TTTW, (2) thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, (3) thị xã, (4) quận, (5) phường, (6) thị trấn. Danh mục các đơn vị hành chính đô thị được phân biệt với danh mục các đơn vị hành chính nông thôn, trong Mục 2 của Nghị quyết 1211, gồm: (1) tỉnh, (2) huyện và (3) xã.

Tiêu chuẩn của thành phố TTTW được quy định cụ thể theo Điều 4, Mục 2 của Nghị quyết số 1211 này. Cụ thể như sau:

(1) Quy mô dân số từ 1.500.000 người trở lên.

(2) Diện tích tự nhiên từ 1.500 km² trở lên.

(3) Đơn vị hành chính trực thuộc:

a, Số đơn vị hành chính cấp huyện trực thuộc có từ 11 đơn vị trở lên;

b, Tỷ lệ số quận trên tổng số đơn vị hành chính cấp huyện từ 60% trở lên.

(4) Đã được công nhận là đô thị loại đặc biệt hoặc loại I; hoặc khu vực dự kiến thành lập thành phố TTTW đã được phân loại đạt tiêu chí của đô thị loại đặc biệt hoặc loại I.

(5) Cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội đạt quy định tại Phụ lục 1 ban hành kèm theo Nghị quyết này. Cụ thể như sau (trích nguyên văn từ Phụ lục 1 kèm theo):

- Cân đối thu chi ngân sách : Dư.
- Thu nhập bình quân đầu người năm so với cả nước (lần): 1.75.
- Mức tăng trưởng kinh tế trung bình 3 năm gần nhất (%): Đạt bình quân của cả nước.
- Tỷ lệ hộ nghèo trung bình 3 năm gần nhất (%): Đạt bình quân của cả nước.
- Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ trong cơ cấu kinh tế: 90%.
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp nội thành, nội thị, thị trấn, quận và phường: 90%.

Như vậy, Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 đã làm rõ hơn khái niệm về thành phố TTTW, bằng cách gắn thêm tính từ “đô thị” vào cụm khái niệm “đơn vị hành chính”. Về khái niệm đô thị, Luật số 30/2009/QH12 về Quy hoạch đô thị, tại Chương I về Những quy định chung, theo Điều 3 về giải thích từ ngữ thì “*Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh*

vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã, thị trấn.”

Tựu chung lại, thành phố TTTW được hiểu như một loại đơn vị hành chính đô thị, ngang với cấp tỉnh về phương diện quản lý hành chính Nhà nước, và phải đạt được một số tiêu chuẩn về đô thị, như quy mô dân số và trình độ phát triển kinh tế, xã hội.

3. Quỹ đạo phát triển.

Hiện nay, Việt Nam đang có 5 thành phố TTTW, gồm có: Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ và thành phố Hồ Chí Minh.

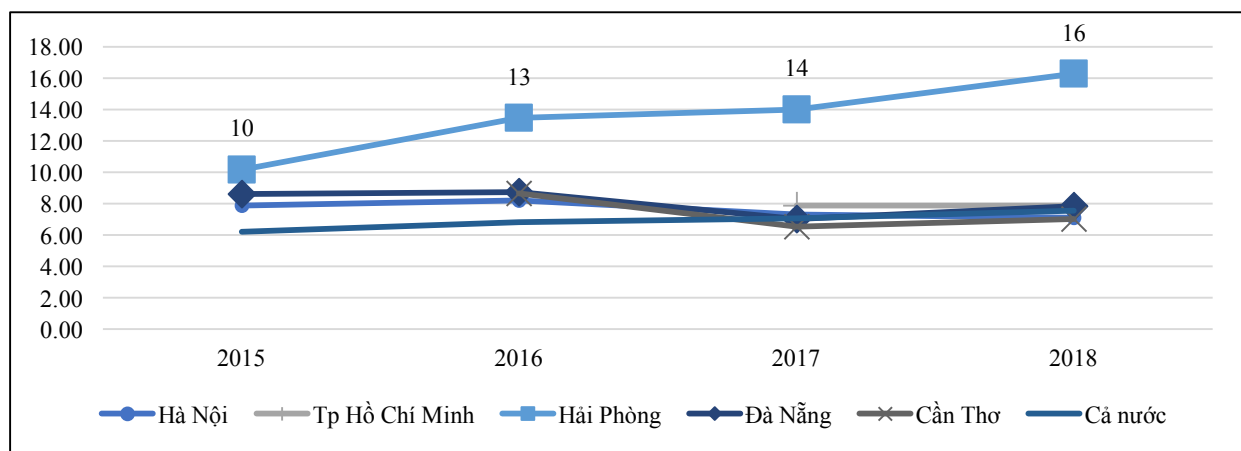
3.1. Kinh tế.

Tăng trưởng.

Các thành phố TTTW (TTTW) ngày càng có vai trò quan trọng đối với nền kinh tế cả nước. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (TCTK) về tổng sản lượng nội địa (GRDP), thành phố Hồ Chí Minh có quy mô kinh tế lớn nhất, xếp sau lần lượt là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ. Cơ cấu nội nhóm này duy trì ổn định từ năm 2015 đến nay. Đặc biệt, Hà Nội đã gia tăng quy mô so với cả nước, tăng từ 12,1% vào năm 2015 lên 15,2% vào năm 2018. Với quy mô lớn nhất, thành phố Hồ Chí Minh cũng đang duy trì tỷ trọng cao nhất, với 20% so với cả nước hàng năm. Còn về tổng thể, tỷ trọng của cả 5 thành phố TTTW so với cả nước đã gia tăng từ 37,83% vào năm 2016 lên đến 41,59% vào năm 2018.

Vai trò của các thành phố TTTW được hỗ trợ bởi tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm. Theo hình 1, Hải Phòng vượt trội hẳn so với các thành phố còn lại về tốc độ tăng trưởng, và có xu hướng ngày càng bỏ xa so với nhóm còn lại. Thành phố này đã tăng tốc độ từ 10% vào năm 2015 lên 16% vào năm 2018. Trong khi đó, các thành phố còn lại có xu hướng hội tụ với nhau về tốc độ tăng trưởng, mặc dù có sự khác biệt vào năm 2015. Cụ thể, vào năm 2018, tốc độ tăng trưởng đạt quanh mức 7,5% tại các thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng và Cần Thơ. Và nhìn chung, tốc độ tăng trưởng này của các thành phố TTTW vẫn cao hơn trung bình của cả nước trong cùng giai đoạn. Như vậy, nội bộ nhóm các thành phố này đã diễn ra sự phân cực với Hải Phòng đang có một tốc độ tăng trưởng vượt trội hẳn so với mức chung của các thành phố còn lại.

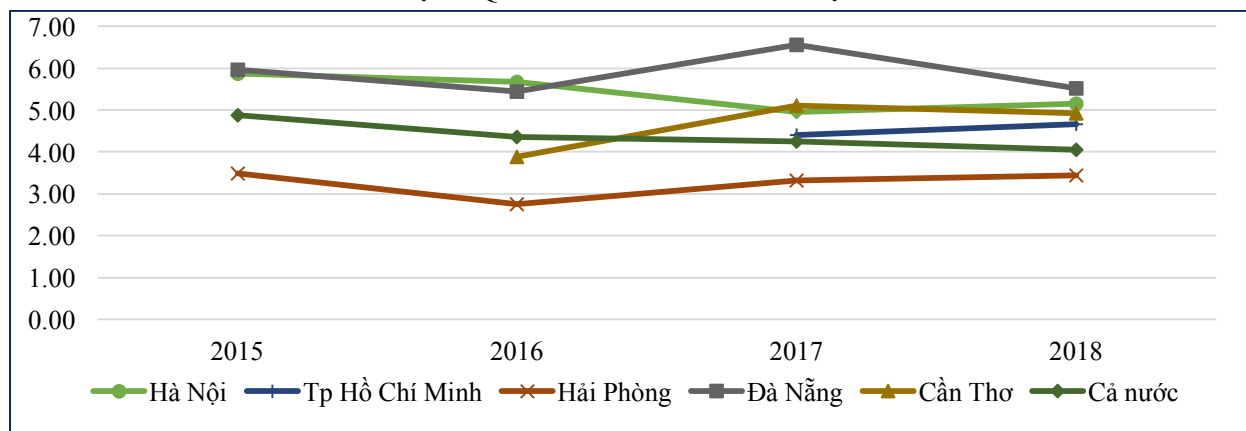
HÌNH 1: TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG GRDP CỦA ĐỊA PHƯƠNG (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Tăng trưởng kinh tế của các thành phố TTTW được dựa trên tính hiệu quả cao trong sử dụng các nguồn lực, gồm vốn và lao động. Tổng vốn đầu tư của các thành phố này đều đang có tỷ lệ vốn so với GDP cao hơn so với trung bình của cả nước (TCTK, 2020). Và xếp hạng về tỷ lệ này cũng thay đổi theo thời gian. Vào năm 2018 gần đây, Hải Phòng có tỷ lệ vốn so với GDP cao nhất, xếp sau là Đà Nẵng, rồi đến các thành phố khác. Đáng lưu ý là tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP có xu hướng gia tăng tại Hải Phòng, trong khi lại đang giảm tại các thành phố còn lại. Còn về hiệu quả sử dụng vốn, theo hình 2, chỉ duy nhất Hải Phòng có hiệu quả thấp hơn cả nước, các thành phố còn lại đều có mức hiệu quả cao hơn cả nước. Trong đó, Đà Nẵng đang có mức hiệu quả sử dụng vốn cao nhất. Như vậy, các thành phố TTTW thường có tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP cao hơn và hiệu quả cũng cao hơn so với trung bình của cả nước.

HÌNH 2: HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CỦA ĐỊA PHƯƠNG

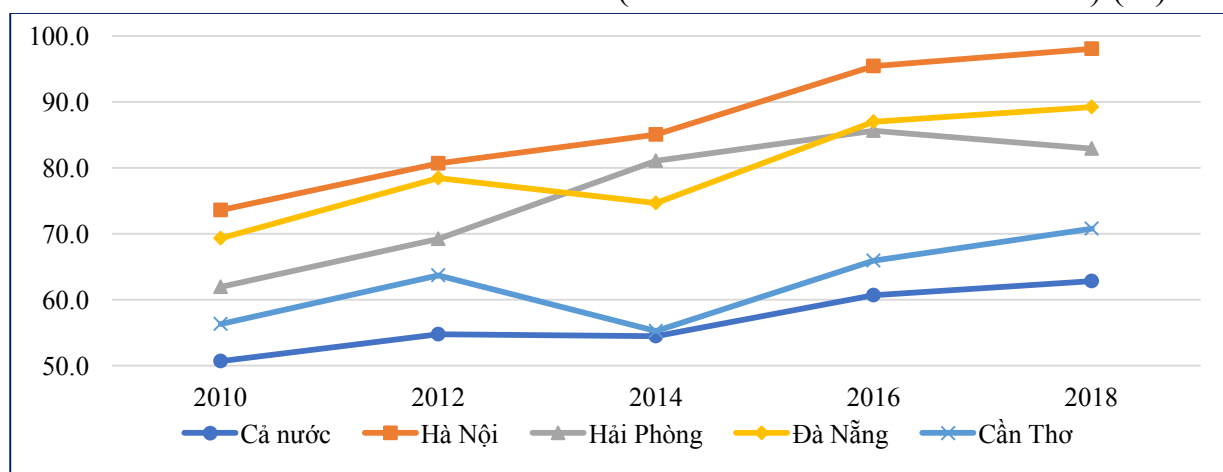


Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê

Về quy mô lao động, thành phố Hồ Chí Minh đang có quy mô cao nhất, theo sau là Hà Nội. Hai thành phố này có quy mô lớn hơn nhiều so với 3 thành phố còn lại (TCTK, 2020). Còn về hiệu quả sử dụng lao động, thể hiện qua năng suất lao động, các thành phố TTTW đều có năng suất lao động cao hơn mức trung bình của cả nước. Trong đó, thành phố Hồ Chí Minh có năng suất cao nhất, xếp sau lần lượt là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Đặc biệt, Hà Nội có năng suất lao động tăng nhanh, đang vượt xa một số các thành phố khác để tiệm cận dần dần với thành phố Hồ Chí Minh. Như vậy, các thành phố TTTW đang có hiệu quả cao về sử dụng lao động so với cả nước.

Thu nhập.

HÌNH 3: KHOẢNG CÁCH VỀ THU NHẬP BÌNH QUÂN CỦA ĐỊA PHƯƠNG SO VỚI THÀNH PHỐ DẪN ĐẦU (THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH) (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê

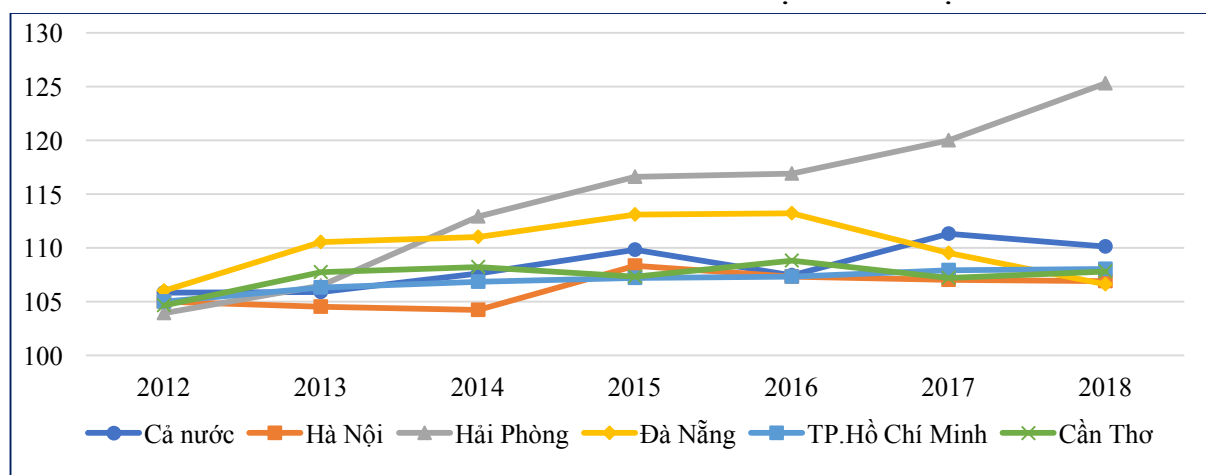
Người dân của các thành phố này đều có thu nhập cao hơn mức trung bình của cả nước theo thời gian. Vào năm 2018, thu nhập bình quân của cả nước đạt 3,9 triệu đồng/tháng, thì Hà Nội đạt 6,1 triệu đồng/tháng, và thành phố Hồ Chí Minh đạt 6,2 triệu đồng/tháng, cùng ở mức gần gấp đôi so với cả nước (TCTK, 2020). Còn Cần Thơ đạt 4,4 triệu đồng/tháng, cao hơn cả nước. Về xếp hạng các thành phố TTTW về mức thu nhập, thứ tự của các thành phố giữ nguyên theo thời gian. Vị trí có mức thu nhập cao nhất thuộc về thành phố Hồ Chí Minh, theo rất sát là Hà Nội, tiếp theo đến Đà Nẵng, rồi Hải Phòng, và sau cùng là Cần Thơ. Như vậy, nhóm các thành phố TTTW có mức thu nhập bình quân cao hơn cả nước, và xếp hạng nội nhóm ổn định theo thời gian.

Các thành phố TTTW, và cả nước đều có xu hướng thu hẹp dần khoảng cách thu nhập với thành phố dẫn đầu. Theo hình 3, Hà Nội thu hẹp từ mức 73,5% vào

năm 2010 đến mức 98% thu nhập của thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2018, tức là gần như bắt kịp với thành phố dẫn đầu. Còn Cần Thơ gia tăng từ 56,3% vào năm 2010 lên 70,8% vào năm 2018. Về tốc độ thu hẹp khoảng cách thu nhập, nhóm các thành phố TTTW đều đạt được tốc độ nhanh hơn mức trung bình của cả nước. Nếu so sánh năm 2018 với năm 2010, cả nước thu hẹp được 12% khoảng cách thu nhập so với thành phố dẫn đầu. Với cùng chỉ số, Hà Nội đạt 24,5%, Hải Phòng đạt 21%, Đà Nẵng đạt 20%, và Cần Thơ đạt 14,5%. Theo đó, Hà Nội thu hẹp khoảng cách thu nhập nhanh nhất với thành phố dẫn đầu, còn Cần Thơ có sự thu hẹp chậm nhất. Như vậy, khoảng cách về thu nhập giữa các thành phố TTTW với thành phố dẫn đầu đang dần thu hẹp lại, với các tốc độ khác nhau.

Lĩnh vực.

HÌNH 4: CHỈ SỐ SẢN XUẤT CÔNG NGHIỆP CỦA ĐỊA PHƯƠNG



Nguồn số liệu: Tổng cục Thống kê. Năm 2012-2016 theo năm gốc 2010; từ năm 2017 theo năm gốc 2015.

Các thành phố TTTW đều có sự cải thiện về chỉ số sản xuất công nghiệp theo thời gian, mặc dù có sự trồi sụt tại một số thời điểm. Trong hình 4, điểm nổi bật là cuộc đua song mã giữa Hải Phòng và Đà Nẵng. Nếu lấy chỉ số của cả nước làm ngưỡng phân chia, thì vào năm 2012, Hải phòng (103,9) có chỉ số thấp hơn cả nước còn Đà Nẵng (106) bằng với cả nước (105,8). Sau đó, hai thành phố này có mức tăng trưởng cao liên tục, và đến năm 2015, chỉ hai thành phố này có chỉ số sản xuất công nghiệp cao hơn mức của cả nước (109,8): Hải Phòng đạt 116,6, còn Đà Nẵng đạt 113,1. Và vào thời điểm kết thúc giai đoạn, tức là vào năm 2018, chỉ có Hải Phòng có chỉ số sản xuất công nghiệp (đạt 125,3) cao hơn cả nước (110,1), còn Đà Nẵng thậm chí rơi xuống vị trí thấp nhất trong các thành phố, và thấp hơn cả nước, đạt 106,6. Các thành phố có mức phát triển công nghiệp khá ổn định trong cùng giai

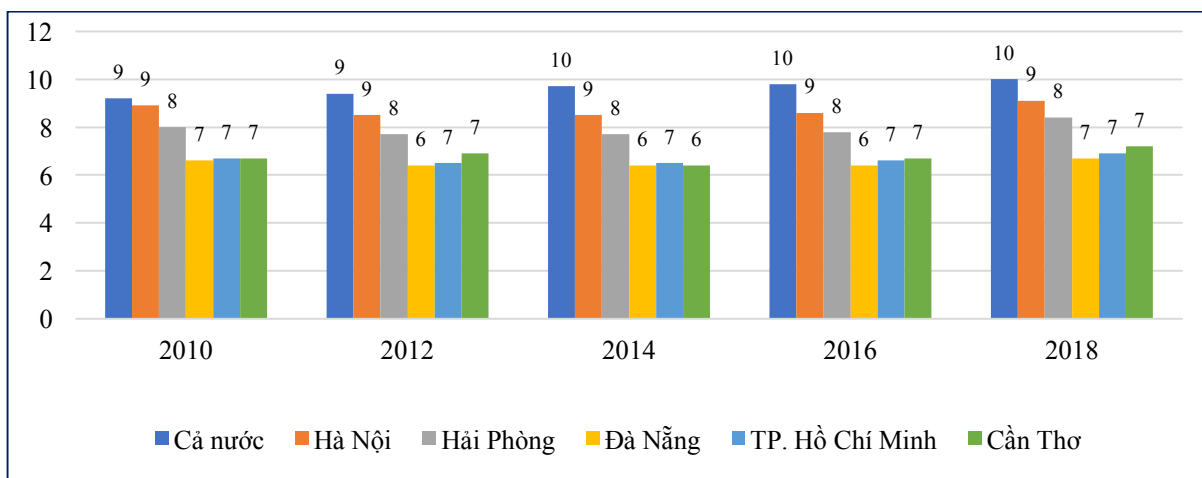
đoạn. Nếu so với các thành phố TTTW khác, Cần Thơ thuộc về mức trung bình, và thường ở nhóm nửa dưới. Tóm lại, sự phát triển của lĩnh vực công nghiệp của các thành phố TTTW theo sát với xu hướng của cả nước.

Các lĩnh vực sản xuất khác của các thành phố TTTW cũng có những kết quả khả quan. Về nông nghiệp, sản lượng lúa của các thành phố này đều gia tăng. Hà Nội có mức gia tăng năng suất cao nhất, đạt 14,9 tạ/ha, từ mức 42,1 tạ/ha vào năm 2005 lên 57 tạ/ha vào năm 2018. Xếp sau là thành phố Hồ Chí Minh, tăng 13,3 tạ/ha, từ mức 33,1 tạ/ha vào năm 2005 lên 46,4 tạ/ha vào năm 2018. Và Cần Thơ có sự cải thiện năng suất lúa thấp nhất, chỉ đạt 6,9 tạ/ha, từ mức 53,2 tạ/ha vào năm 2005 lên 60 tạ/ha vào năm 2018. Còn nếu so với cả nước, các thành phố TTTW có năng suất lúa thường chỉ bằng hoặc thấp hơn. Về du lịch, thành phố Hồ Chí Minh luôn có doanh thu du lịch lữ hành cao nhất, và luôn được theo sau bởi Hà Nội. Còn vị trí thấp nhất về doanh thu du lịch có sự thay đổi. Giai đoạn 2010 – 2014 thì Hải Phòng thấp nhất, còn từ năm 2015 đến nay, Cần Thơ thấp nhất. Như vậy, trong tương quan nội nhóm các thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố Hồ Chí Minh có lợi thế lớn nhất, trong khi Cần Thơ đang yếu nhất về phát triển du lịch.

3.2. Xã hội và Môi trường.

Xã hội.

HÌNH 5: CHÊNH LỆCH THU NHẬP TẠI ĐỊA PHƯƠNG (LẦN)



Nguồn số liệu: Tổng cục Thống kê.

Các thành phố TTTW đều có sự gia tăng bất bình đẳng về thu nhập. Đây cũng là xu hướng chung của cả nước. Trong hình 5, Cần Thơ có sự gia tăng bất bình đẳng thu nhập cao nhất, tăng 0,5 lần, từ 6,7 lần vào năm 2010 lên 7,2 lần vào năm 2018. Còn Đà Nẵng có mức gia tăng nhẹ nhất, chỉ tăng 0,1 lần, từ 6,6 lần vào năm 2010

lên 6,7 lần vào năm 2018. Về xếp hạng theo không gian lãnh thổ, vào năm 2010, Hà Nội có mức chênh lệch thu nhập cao nhất trong các thành phố TTTW và duy trì vị trí này đến năm 2018, hiện nay. Còn vị trí có mức chênh lệch thu nhập thấp nhất thuộc về Đà Nẵng trong suốt giai đoạn 2010-2018. Về điểm tích cực chung, tất cả các thành phố TTTW đều có mức chênh lệch thu nhập thấp hơn mức trung bình của cả nước.

Sức hút của các thành phố TTTW thể hiện qua tỷ suất di cư thuần. Tỷ lệ này đo lường sự chênh lệch giữa tỷ lệ nhập cư so với tỷ lệ xuất cư, vì vậy, thể hiện sức thu hút của một địa phương đối với người dân cả nước. Nhìn chung, tỷ suất di cư thuần đều giảm dần theo thời gian tại các thành phố TTTW (TCTK, 2020). Trong đó, mức giảm nhiều nhất, đạt -7,9% thuộc về thành phố Hồ Chí Minh: từ mức 14% vào năm 2005 xuống còn 6,1% vào năm 2018. Xếp thứ hai là Hà Nội, giảm -6,6% trong cùng giai đoạn: từ mức 8,7% vào năm 2005 xuống còn 2,1% vào năm 2018. Về giá trị tuyệt đối vào năm 2018, thành phố Hồ Chí Minh có tỷ suất di cư thuần cao nhất, đạt 6,1%, theo sau là Đà Nẵng, đạt 4,7%. Duy nhất Cần Thơ có tỷ suất di cư thuần bị âm, trong phần lớn các năm của giai đoạn 2005-2018, đạt -1,8% vào năm 2018. Nhìn chung, thành phố Hồ Chí Minh vẫn có thu hút di cư cao nhất trong các thành phố TTTW.

Giáo dục và Y tế.

Chất lượng giáo dục của các thành phố TTTW đều vượt trội so với trung bình của cả nước. Về xu hướng chung, tỷ lệ lao động qua đào tạo đều gia tăng tại các thành phố TTTW. Sự gia tăng này cũng cùng nhịp so với cả nước. Tính đến năm 2018, tỷ lệ lao động qua đào tạo đạt cao nhất tại Hà Nội (46,7%), xếp sau lần lượt là Đà Nẵng (42,6%), thành phố Hồ Chí Minh (36,9%), và Cần Thơ đang có tỷ lệ lao động qua đào tạo thấp nhất (24,1%) nhưng vẫn cao hơn mức trung bình của cả nước. Về tốc độ cải thiện tỷ lệ lao động qua đào tạo, Hà Nội có sự gia tăng nhanh nhất, tăng 23,4% trong giai đoạn 2005-2018, cao hơn đáng kể so với mức tăng 7,6% của cả nước trong cùng kỳ. Theo sát là Cần Thơ, tăng 13,1%, từ mức 11% vào năm 2005 lên 24,1% vào năm 2018.

Chất lượng y tế của các thành phố TTTW cũng đều đạt mức cao hơn so với trung bình của cả nước. Về số giường bệnh/1 vạn dân, các thành phố TTTW đều có số giường bệnh/một vạn dân cao hơn mức trung bình của cả nước. Trong đó, Đà Nẵng có số giường bệnh/1 vạn dân cao nhất, đạt 73,5, trong khi Hải Phòng có chỉ số thấp nhất, đạt 34,1. Còn Cần Thơ hiện nay đang có chỉ số bằng với thành phố Hồ

Chí Minh, cùng đạt 41,8 giường bệnh/1 vạn dân. Hơn nữa, các thành phố TTTW đều có số bác sỹ/1 vạn dân cao hơn mức trung bình của cả nước. Trong khi cả nước đạt 9 bác sỹ/1 vạn dân, thành phố Cần Thơ có chỉ số cao nhất, đạt 16,9 bác sỹ/1 vạn dân, xếp sau là Đà Nẵng, đạt 14,3 bác sỹ/1 vạn dân. Còn Hải Phòng có số bác sỹ/1 vạn dân thấp nhất trong các thành phố trực thuộc Trung ương, đạt 10,5 bác sỹ/1 vạn dân, nhưng vẫn cao hơn trung bình của cả nước.

Môi trường.

Các thành phố TTTW đều có tỷ lệ che phủ rừng thấp. Thậm chí, các thành phố này còn có khoảng cách khá xa về tỷ lệ che phủ rừng so với mức trung bình của cả nước, ngoại trừ Đà Nẵng đang có tỷ lệ tương đương với cả nước (TCTK, 2020). Hơn nữa, xu hướng khá rõ nét của các thành phố này là sự suy giảm của tỷ lệ che phủ rừng theo thời gian. Hà Nội giảm từ tỷ lệ 6,6% vào năm 2008 xuống còn 5,5% vào năm 2018. Trong cùng thời gian, các con số này lần lượt là: giảm từ 11,2% xuống còn 8,5% tại Hải Phòng, 18,5% xuống 17,5% tại thành phố Hồ Chí Minh. Duy nhất, chỉ có Đà Nẵng có sự gia tăng đáng kể tỷ lệ che phủ rừng từ 36,4% vào năm 2008 lên 46,7% vào năm 2018, hoà chung với xu hướng của cả nước.

Các thành phố TTTW đều đang có chất lượng về môi trường tốt hơn so với mức trung bình của cả nước. Về tỷ lệ hộ dân được dùng điện sinh hoạt, vào năm 2017, các thành phố TTTW đều có tỷ lệ cao hơn mức trung bình của cả nước. Trong đó, theo số liệu của TCTK, Đà Nẵng đạt 100%, theo sau là Hà Nội đạt 99,9%, thành phố Hồ Chí Minh đạt 99,8% và Cần Thơ đạt 99,7%. Về việc thu gom và xử lý rác thải rắn, vào năm 2017, cả nước đạt trung bình 0,4 kg/người/ngày. So với mức này, tất cả các thành phố TTTW đều cao hơn. Trong đó, thành phố Hồ Chí Minh đạt cao nhất (1,05 kg/người/ngày), theo sau là Hà Nội (0,87 kg/người/ngày), và thấp nhất là Cần thơ (0,45 kg/người/ngày).

3.3. Thể chế.

Các thành phố TTTW có xu hướng hội tụ về chất lượng thể chế. Thứ nhất, năng lực cạnh tranh của các thành phố TTTW đã đạt được các chỉ số rất gần nhau. Hầu hết các thành phố đều có sự cải thiện về năng lực cạnh tranh theo thời gian, ngoại trừ Đà Nẵng. Diễn biến này dẫn đến sự hội tụ về chỉ số năng lực cạnh tranh của các thành phố TTTW. Còn xét về chiều không gian, vào năm 2007, các thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Hà Nội và Hải Phòng vẫn còn giữ khoảng cách với nhau. Đến năm 2018, nhóm các thành phố này đã đạt được chỉ số cạnh tranh gần như nhau. Cùng với đà suy giảm của Đà Nẵng, khoảng cách giữa nhóm bốn thành

phố này với Đà Nẵng đã thu hẹp lại rất nhiều khi so năm 2018 với năm 2007. Thứ hai, sự phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin có sự phân tầng giữa các thành phố trực thuộc Trung ương. Vào năm 2019, theo báo cáo Vietnam ICT index, Đà Nẵng có chỉ số cao nhất (0,86), xếp sau là nhóm ba thành phố gần nhau, gồm Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Cần Thơ. Thấp nhất là Hải Phòng, đạt 0,3593. Đáng lưu ý là duy nhất chỉ có Hải Phòng rơi vào nhóm nửa dưới của 63 tỉnh, thành trong cả nước (Hải Phòng xếp hạng 43/63 vào năm 2019). Các thành phố còn lại đều nằm trong top 10 dẫn đầu của cả nước. Và thứ ba, về hiệu quả quản trị và hành chính công tại các thành phố TTTW, giá trị các chỉ số thành phần của các thành phố này khá gần nhau, riêng Cần Thơ vượt hơn hẳn về quản trị môi trường và kiểm soát tham nhũng trong khu vực công. Hải Phòng có giá trị của các chỉ số thường xếp thấp nhất, và nằm ở vòng trong cùng so với các thành phố khác.

4. Kết luận và hàm ý chính sách.

Các thành phố TTTW cùng có mức sống cao hơn mức trung bình của cả nước, thể hiện ở các thước đo về thu nhập, chất lượng y tế và giáo dục. Còn trong nội bộ nhóm lại tồn tại sự phân mảnh. Về kinh tế, nhóm ba thành phố gồm Hà Nội, Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh đang phát triển với tốc độ nhanh hơn so với hai thành phố gồm Đà Nẵng và Cần Thơ. Về xã hội và môi trường, nhóm thứ nhất có chỉ số về y tế, môi trường thấp hơn và bất bình đẳng thu nhập cao hơn. Còn về thể chế, các thành phố TTTW đang có xu hướng hội tụ về cùng mức chung, và cùng dẫn đầu so với cả nước. Như vậy, quỹ đạo phát triển của thành phố TTTW thể hiện ở vai trò trung tâm của hai đô thị đặc biệt, gồm Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, với ba thành phố còn lại thuộc nhóm xoay xung quanh, trong đó Hải Phòng đang có xu hướng áp sát nhóm trung tâm nhanh nhất.

Kết quả phân tích về các thành phố TTTW đem lại các hàm ý chính sách quan trọng. Thứ nhất, với mức sống cao, và tốc độ phát triển nhanh hơn trung bình của cả nước, vai trò của các thành phố TTTW cần chuyển từ giai đoạn thu hút các nguồn lực sang lan tỏa thành tựu phát triển. Theo đó, chính sách của Nhà nước có thể khuyến khích các thành phố này mở rộng tác động lan tỏa sang các tỉnh lân cận, và đồng thời, chuyển trọng tâm đầu tư sang nhóm các tỉnh còn lại trong cả nước. Thứ hai, trong nội bộ nhóm các thành phố TTTW cũng đang diễn ra sự phát triển không đồng đều. Và đặc tính này nên được phản ánh trong các chính sách trong thời gian tới. Điển hình như cơ chế, chính sách đặc thù về tài chính. Theo cách tiếp cận hiện nay, các thành phố TTTW. Trong thời gian tới, cơ chế, chính sách đặc thù có thể

phân chia theo nhóm nhỏ hơn, như căn cứ vào thu nhập bình quân đầu người hoặc tốc độ tăng trưởng kinh tế. Và thứ ba, riêng về phân bổ các nguồn lực, các thành phố TTTW cần được khuyến khích để đi đầu về thu hút các nguồn lực ngoài Nhà nước, như từ khu vực doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Điều này cũng hàm ý rằng các thành phố này cần được đặt ngoài danh sách nhận vốn ưu đãi, và viện trợ quốc tế, mà chuyển các nguồn lực này sang các tỉnh còn lại trong cả nước.

Trong tương lai, nghiên cứu này có thể được mở rộng theo một số hướng khác nhau. Trong đó, hội tụ về tăng trưởng kinh tế của các thành phố trực thuộc Trung ương trong tương quan với cả nước đóng vai trò quan trọng đối với cả lĩnh vực học thuật và hoạch định chính sách. Gần đây, tác giả Lý Đại Hùng (2020) đã vận dụng lý thuyết tăng trưởng nội sinh, phân tích bởi nhóm tác giả Aghion và cộng sự (1995) và thu thập được bằng chứng thực nghiệm rằng các địa phương có chất lượng nguồn nhân lực cao có thể hội tụ về tốc độ tăng trưởng của thành phố Hồ Chí Minh, là địa phương dẫn đầu cả nước về quy mô kinh tế hiện nay.

Danh mục tài liệu tham khảo

Aghion, Philippe, Peter Howitt, and David Mayer-Foulkes. "The effect of financial development on convergence: Theory and evidence." *The Quarterly Journal of Economics* 120.1 (2005): 173-222.

Bộ Thông tin và Truyền thông và Hội Tin học Việt Nam. *Báo cáo Vietnam ICT index năm 2019*. Truy cập ngày 06/10/2020 tại website: <<http://egov.chinhphu.vn/ket-qua-xep-hang-vietnam-ict-index-2019-a-newsdetails-37749-186-186.html>>.

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013. Truy cập ngày 06/10/2020 tại website: <<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/hienphapnam2013>>.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH 13 ban hành ngày 19/06/2015. Truy cập ngày 06/10/2020 tại website: <http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=180614>.

Luật số 30/2009/QH12 ban hành ngày 17/06/2009 về Quy hoạch đô thị. Truy cập ngày 06/10/2020 tại website: <<http://vbpl.vn/boxaydung/Pages/vbpqtoanvan.aspx?ItemID=11757&Keyword=>>>.

Lý Đại Hùng (2020). Hội tụ về tốc độ tăng trưởng kinh tế của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung Ương. Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế và Kinh doanh Châu Á, 31(9).

Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ban hành ngày 15/05/2016 về Tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính. Truy cập ngày 06/10/2020 tại website: <<http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpq-van-ban-goc.aspx?ItemID=112351>>.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, *Báo cáo Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) qua các năm từ 2007 đến 2018*, tại website: <pcivietnam.vn>.

Tổng cục Thống kê, cơ sở dữ liệu trực tuyến, tại website: gso.gov.vn.

Tổng cục Thống kê (2019). "Tur liệu kinh tế - xã hội của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương". Truy cập ngày 06/10/2020 tại website: <<https://gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=19611>>.