

PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ & TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

URBAN DEVELOPMENT AND ECONOMIC GROWTH

TS. Phạm Văn Bộ¹

Giữa phát triển đô thị và tăng trưởng kinh tế có mối quan hệ biện chứng. Vì đô thị là nơi tập trung các hoạt động kinh tế, tích tụ kinh tế, từ đó thúc đẩy thành phố phát triển cả chiều rộng và chiều sâu. Môi trường đô thị năng động, đổi mới, sáng tạo giúp các thành phố có thể nâng cao năng suất, thúc đẩy kinh tế phát triển. Trên cơ sở kinh tế phát triển góp phần tăng tích lũy, cải thiện đời sống dân cư, tích lũy vốn cho tái đầu tư, từ đó lại thúc đẩy đô thị lớn mạnh. Bài nghiên cứu này đưa ra một vài khía cạnh về phát triển đô thị và tăng trưởng kinh tế ở đô thị.

1. Đô thị dưới góc nhìn kinh tế

1.1. Đặc trưng kinh tế của đô thị

Kinh tế đô thị được hiểu là tổ hợp một số ngành kinh tế phi nông nghiệp, có đặc trưng tập trung về địa lý, tiến bộ về công nghệ, chuyên môn hóa hệ thống tổ chức và hiệu quả kinh doanh cao.

Đô thị không chỉ bao gồm các hoạt động kinh tế mà còn bao gồm các hoạt động chính trị, xã hội, văn hóa... Đô thị là một thể hữu cơ phức tạp gồm nhiều hoạt động khác nhau của con người. Để phân biệt giữa đô thị và nông thôn, từ góc nhìn về kinh tế học, có thể đưa ra 3 đặc điểm cơ bản sau đây:

a) Đô thị là nơi có mật độ dân cư và hoạt động kinh tế dày đặc

Ở bất cứ đô thị nào một lượng lớn người dân và các hoạt động kinh tế tập trung tại khu vực đất xây dựng đô thị. Bằng quan sát thông thường, ai cũng có thể thấy rõ đặc điểm này thể hiện ở các đô thị quốc tế và trong nước như New York – Mỹ, London – Vương Quốc Anh, Paris – Pháp, Thượng Hải – Trung Quốc, Kuala Lumpur – Malaysia... thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng,... ở Việt Nam.

Những hoạt động kinh tế nhộn nhịp và bận rộn nhất phải kể đến tại các trung tâm thành phố (downtown). Với sự phát



Đô thị hóa hiện nay đang là cơ hội để phát triển kinh tế

triển và mở rộng của các đô thị, các khu đô thị mới hình thành ngày càng hiện đại hơn, cũng là nơi mà các hoạt động kinh tế mới của những ngành kinh tế mới như chứng khoán, tài chính, ngân hàng, kinh tế số như Thẩm Quyển – Trung Quốc, Makati ở Philippines, thành phố Zug, Thụy Sĩ thiên đường số một thế giới của Blockchain...

Nắm bắt được đặc tính này, Việt Nam có đưa ra quy định về quy mô dân số và mật độ dân số cho mỗi loại đô thị như ở bảng 1 dưới đây.

¹ Phó Giám đốc - Học viện Cán bộ quản lý xây dựng và đô thị

Bảng 1. Quy định về quy mô dân số và mật độ dân số ở các loại đô thị Việt Nam

Tiêu chuẩn		Đơn vị tính	Loại đô thị						
			Đặc biệt	I		II	III	IV	V
				TW	Tỉnh				
Quy mô dân số	Toàn đô thị	1.000 Người	5.000	1.000	500	200	100	50	40
	Khu vực nội thành	1.000 Người	3.000	500	200	100	50	20	
Mật độ dân số	Toàn đô thị	Người/km ²	3.000	2.000	2.000	1.800	1.400	1.200	1.000
	Khu vực nội thành tính trên diện tích xây dựng	Người/km ²	12.000	10.000	10.000	8.000	7.000	6.000	5.000

Nguồn: Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13

b) Ngành công nghiệp và dịch vụ đã trở thành động lực chính cho sự tồn tại và phát triển của hầu hết các đô thị

Tại các đô thị, tỷ trọng nông nghiệp, lâm, thủy sản đóng góp cho GRDP ngày càng giảm đi (các thành phố càng lớn và hiện đại, tỷ lệ này chiếm tỷ trọng không đáng kể), trong khi đó công nghiệp và dịch vụ chiếm tỷ trọng lớn và ngày càng tăng lên. Ngành công nghiệp và dịch vụ là những ngành phi nông nghiệp, đã đóng góp phần lớn cho GRDP cho các đô thị. Ví dụ năm 2022, thành phố Hà Nội, ngành dịch vụ chiếm 63.22%, công nghiệp và xây dựng 24.04%, thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm 10,66% và cuối cùng là nông, lâm và thủy sản 2,08%. Chính vì vậy, trong quy định về tỷ lệ phi nông nghiệp cho các loại đô thị, Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 đưa ra những quy định rất rõ ràng bảng 2 dưới đây.

Bảng 2. Quy định về tỷ lệ phi nông nghiệp trong các loại đô thị tại Việt Nam

Tỷ lệ phi nông nghiệp	Loại đô thị						
	Đặc biệt	I		II	III	IV	V
		TW	Tỉnh				
Toàn đô thị	70%	65%	65%	65%	60%	55%	55%
Khu vực nội thành	90%	85%	85%	80%	75%	70%	

Nguồn: Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13

c) Đô thị là trung tâm giao dịch kết nối của thị trường

Đó là những tâm điểm về giao thương, giao dịch tài chính, vận chuyển, logistics... Ở những đô thị nhỏ và vừa là sự kết nối của tiểu vùng, khu vực, còn đối với những đô thị lớn là sự kết nối của khu vực và quốc tế. Có những khu vực trở thành giao dịch mang tính toàn cầu như khu vực Trung Đông: Dubai, Doha... họ kết nối Châu Á, Châu Âu và Châu Phi. Việc hình thành những trung tâm giao dịch kết nối thị trường do vị trí tự nhiên và những tác nhân kinh tế, lực thị trường tác động. Do vậy, ở các đô thị, cũng như mỗi quốc gia phải nắm bắt được đặc điểm này để đưa ra quy hoạch phát triển kinh tế cho phù hợp nhằm thúc đẩy giao lưu kinh tế phát triển.

1.2. Phạm vi không gian kinh tế đô thị

Về mặt hành chính, người ta chia đô thị thành thành phố, thị xã và thị trấn, nhưng dưới góc độ kinh tế, ảnh hưởng của các đô thị không chỉ giới hạn ở địa giới hành chính. Địa giới hành chính chỉ là ranh giới không gian được xác định dựa trên nguồn gốc lịch sử, phong tục tập quán, văn hóa và nhu cầu quản lý hành chính. Trên thực tế, để thuận tiện, người ta thường lấy địa giới hành chính làm ranh giới không gian của thành phố, ví dụ các chỉ số về dân số, đất đai, GRDP,... đều sử dụng địa giới hành chính để làm đơn vị thống kê. Nhưng để phát triển kinh tế đô thị không chỉ giới hạn trong không gian hành chính đô thị mà cần phải đặt trong không gian vùng, tạo sự hỗ trợ kết nối theo ngành kinh tế. Như vùng châu thổ sông Hồng, Hà Nội khó có thể phát triển toàn diện để thúc đẩy kinh tế tối ưu cho cả vùng, nếu như không gắn Hà Nội với các thành phố Hưng Yên, Bắc Ninh, Hải Phòng, Hạ Long, Nam Định, Thái Bình, Ninh Bình... Các thành phố này là các đỉnh nhọn của khối kim cương, còn các cạnh kim cương là các đường kết nối, đường bộ, đường thủy, đường sắt, viễn thông... Như vậy, nơi đây có cả một vùng không gian kinh tế đô thị cũng hỗ trợ nhau phát triển như một hệ sinh thái.

1.3. Tích tụ kinh tế duy trì và phát triển đô thị

Đô thị hóa tạo ra sự kết khối các hoạt động kinh tế. Mật độ kinh tế dày đặc này đã góp phần thúc đẩy các thành phố có thể tăng năng suất, thúc đẩy đổi mới và đa dạng hóa kinh tế cả nước. Đặc điểm cơ bản nhất của lợi thế kinh tế nhờ kết khối là giảm chi phí vận chuyển hàng hóa và con người. Nhiều lợi ích trong số này tăng lên theo quy mô: Các thị trấn và thành phố nhỏ không thể thu được cùng lợi ích như các thành phố lớn. Bằng chứng quốc tế cho thấy độ co giãn của thu nhập bình quân đầu người theo số dân thành phố nằm trong khoảng 3 - 8% (Rosenthal & Strange, 2004). Mỗi khi tăng gấp đôi quy mô thành phố, năng suất tăng trung bình 5% (World Bank & Government of Vietnam, 2016).

Câu hỏi đặt ra là: Tại sao các đô thị có thể duy trì sự tồn tại của nó? Tại sao một số đô thị vẫn tiếp tục phát triển và một số thậm chí còn trở thành siêu đô thị với dân số trên 10 triệu người, thậm chí lên tới hơn 20 triệu dân? Câu trả lời ngắn gọn là "tích tụ kinh tế". Sự tích tụ kinh tế, sự phụ thuộc lẫn nhau trong hoạt động kinh tế là một đặc điểm tất yếu của kinh tế đô thị, và cũng là động lực, nền tảng quan trọng cho sự hình thành, tồn tại và phát triển của đô thị. Nhờ có sự tồn tại của sự tích tụ kinh tế, nhờ có sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các ngành kinh tế mà mức độ đô thị hóa mới có thể đại diện cho tốc độ phát triển đô thị.



Đô thị hóa tạo ra sự kết khối các hoạt động kinh tế



Các đô thị đang đóng vai trò dẫn dắt kinh tế thế giới khi chúng là những trung tâm lớn của hoạt động kinh tế và đổi mới

2. Đô thị và kinh tế

2.1. Các tiêu chí đo lường tăng trưởng kinh tế đô thị

Tăng trưởng kinh tế đô thị có thể được đo lường bằng nhiều cách: Thứ nhất, có thể được đo bằng tổng sản phẩm khu vực; thứ hai, tăng trưởng còn được phản ánh qua sự tăng trưởng của tiền lương trung bình ở thành thị hoặc tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người; cuối cùng, tăng trưởng kinh tế cũng được phản ánh qua sự tăng trưởng của tổng số việc làm ở thành thị và phúc lợi xã hội được cải thiện. Ngoài ra, có thể xem xét mức độ tăng trưởng ở những khía cạnh như sau:

a) Chiều sâu cơ cấu vốn

Vốn vật chất bao gồm các nguyên liệu vật chất được con người sử dụng để sản xuất ra tất cả các sản phẩm và dịch vụ, như máy móc, thiết bị và nhà cửa. Chiều sâu cơ cấu vốn thường được định nghĩa là sự gia tăng lượng vốn trên mỗi lao động - đồng nghĩa với việc tăng năng suất và thu nhập, mà đằng sau đó là việc đầu tư nhiều vốn hơn vào phát triển sản xuất. Như vậy, với sự gia tăng cơ sở vật chất, máy móc thiết bị kỹ thuật, công nghệ cao sẽ tạo điều kiện tăng năng suất, tăng thu nhập cho người lao động, góp phần thúc đẩy đô thị phát triển.

b) Tăng trưởng vốn nhân lực

Vốn nhân lực bao gồm kiến thức và kỹ năng của con người có được thông qua giáo dục, đào tạo và thực hành. Theo cách tiếp cận của Duranton và Puga (2004), nhờ tích tụ của đô thị mà cơ chế học hỏi dựa trên sự phát sinh, truyền bá và tích lũy kiến thức của lực lượng lao động ở các thành phố ngày càng chất lượng hơn. Như vậy, tăng trưởng vốn nhân lực đã thúc đẩy năng suất lao động và thu nhập ở đô thị. Đây chính là sử dụng thâm dụng lao động tri thức hơn là lao động phổ thông. Nhiều thành phố đã có những chính sách tăng trưởng vốn nhân lực bằng thu hút người giỏi, người có khả năng về với đô thị của mình như Singapore hay thung lũng Silicon phía Nam vịnh San Francisco - Mỹ thu hút giới công nghệ thông tin thế giới.

c) Quy trình kỹ thuật

Bất kỳ cách nào để tăng năng suất - từ cải thiện tổ chức sản xuất công nghiệp đến phát minh và sử dụng máy tính, công nghệ thông tin - đều là cải tiến quy trình công nghệ.

Kết quả là năng suất tăng lên. Ở đâu có đổi mới ở đó có sự phát triển thịnh vượng. Quy trình ở đây có thể mở rộng khái niệm cả trong giải quyết các thủ tục hành chính ở các đô thị, trong việc cung cấp dịch vụ công nhanh nhất, góp phần tăng năng suất trong đô thị.

2.2. Đô thị là động lực phát triển kinh tế

Trong xã hội hiện đại, những biến đổi về kinh tế đóng vai trò quyết định đến mức độ thịnh suy trong sự phát triển và tăng trưởng của đô thị, cũng như sự thay đổi về không gian sản xuất. Các ngành sản xuất và dịch vụ quyết định tăng trưởng kinh tế hiện đại, chúng chủ yếu tập trung ở các đô thị, là nguồn lực chính cho phát triển kinh tế đô thị. Mối quan hệ giữa "công nghiệp hóa và đô thị hóa", "dịch vụ hóa và đô thị hóa" ngày càng trở nên gắn chặt với nhau.

Các đô thị là động lực tăng trưởng kinh tế quốc gia. Đối với một quốc gia rộng lớn, nếu không có quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa, khó có tăng trưởng. Nếu không có các thành phố sôi động với sự phát triển chất lượng cao, khó có thể lọt vào hàng ngũ các nước có thu nhập cao. Khi các quốc gia trở thịnh vượng hơn thường hoạt động kinh tế tập trung hơn ở các đô thị và khu vực đô thị.

Có tương quan mật thiết giữa đô thị hóa và công nghiệp hóa. Thực tế cho thấy, các hoạt động công nghiệp, chế biến, chế tạo về cơ bản nằm ở các đô thị. Các hoạt động công nghiệp thường ghép cụm với nhau với những mật độ rất lớn. Nghiên cứu của (Glaeser, 2010), nhà kinh tế học hàng đầu tại Đại học Harvard cho thấy rõ mối quan hệ và sự tập trung và tác động tích cực của nó. Trong thời gian qua, mật độ các hoạt động kinh tế đi kèm với đô thị hóa có liên quan chặt chẽ với quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế nông nghiệp sang nền kinh tế công nghiệp rồi sang nền kinh tế hậu công nghiệp.

3. Nhận biết nguyên lý để quy hoạch phát triển kinh tế đô thị

3.1. Hiểu rõ sự biến động của kinh tế để nhận biết nhu cầu phát triển đô thị

Động lực cốt lõi thúc đẩy và định hình quá trình đô thị hóa là các hoạt động kinh tế. Dưới góc độ kinh tế, hiểu được động lực kinh tế thúc đẩy vận hành đô thị và hiểu vai trò của cơ chế thị trường trong xây dựng và phát triển đô thị sẽ giúp hiểu rõ quy luật vận hành của đô thị, từ đó nắm bắt một cách khoa học nhu cầu về không gian đô thị do phát triển kinh tế gây ra, đồng thời xây dựng các chính sách đô thị đúng đắn.

Quy hoạch đô thị tập trung vào quy hoạch sử dụng đất. Các cơ chế quy hoạch sử dụng đất truyền thống chỉ có hiệu quả trong việc ngăn chặn sự phát triển không mong muốn xảy ra nhưng không thể đảm bảo rằng những phát triển thực sự cần thiết sẽ diễn ra ở đâu và khi nào chúng cần. Trong thực tiễn quy hoạch đô thị, từ quy hoạch chung đến quy hoạch sử dụng của từng thửa đất cụ thể, chúng ta không thể chỉ dừng lại ở quy hoạch hình thức vật lý và thiết kế bản vẽ chi tiết. Nếu thoát ly khỏi nền tảng kinh tế và xã hội trong các hoạt động thực sự của con người, tất cả các quy hoạch hoặc ý

tương tiên nghiệm sẽ không thực sự hiệu quả. Do vậy, không thể nhìn quy hoạch đô thị một cách thuần túy dưới góc độ bố trí không gian và cấu trúc đô thị mà cần phải gắn với tổng thể phát triển của cả nền kinh tế.

3.2. Cơ chế quy hoạch đô thị khắc phục sự mất kiểm soát của thị trường (bàn tay vô hình)

Nhìn chung, người ta cho rằng: Cơ chế thị trường là cơ chế phân bổ nguồn lực xã hội hiệu quả nhất nên nó phải đóng vai trò nền tảng trong việc phân bổ nguồn lực. Tuy nhiên, thị trường không hoàn hảo và nhiều yếu tố khác nhau trong thực tế có thể dẫn đến sự mất kiểm soát với thị trường (thất bại thị trường). Chính sự mất kiểm soát hoặc thiếu hụt này càng khẳng định sự cần thiết phải can thiệp chính sách công, bao gồm cả quy hoạch đô thị. Để hiểu được sứ mệnh của quy hoạch đô thị, cần phải hiểu những lý do khác nhau dẫn đến mất kiểm soát thị trường, từ đó nâng cao một cách có ý thức sự phù hợp và hiệu quả các công cụ chiến lược khác nhau của quy hoạch đô thị.

Cơ chế vận hành cơ bản của thị trường là cạnh tranh, nhưng do tồn tại hành vi độc quyền nên cạnh tranh sẽ thất bại. Nguyên nhân của hành vi độc quyền bao gồm độc quyền tự nhiên do lợi thế kinh tế theo quy mô hoặc độc quyền do quy định chính sách gây ra. Độc quyền tự nhiên thường để chỉ "tính kinh tế theo quy mô sản xuất của doanh nghiệp được phản ánh đầy đủ ở phạm vi sản lượng lớn cũng như trình độ vận hành sản xuất với một lượng thiết bị và vốn khổng lồ tương ứng, dẫn đến việc sản lượng của toàn ngành do một doanh nghiệp sản xuất". Các ngành cấp thoát nước, cấp điện và truyền thông ở các đô thị đều có đặc điểm này. Là một hình thức độc quyền, độc quyền tự nhiên sẽ làm mất đi hiệu quả kinh tế do giá cao, lợi nhuận cao và mức sản lượng thấp của các nhà sản xuất độc quyền do thiếu tính cạnh tranh. Vì vậy, trong nền kinh tế thị trường hoàn thiện, Chính phủ sẽ áp dụng những biện pháp kiểm soát nhất định đối với một số ngành, lĩnh vực kinh tế có tính chất độc quyền tự nhiên.

Các nhà kinh tế học cho rằng, chi phí tư nhân của các sản phẩm chịu ảnh hưởng ngoại sinh không nhất quán với chi phí xã hội. Điểm khác biệt chính nằm ở chi phí bên ngoài. Do tồn tại các yếu tố bên ngoài, sự bất cân xứng về chi phí và lợi ích sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ nguồn lực của thị trường. Ví dụ, các công ty xả nước thải trực tiếp ra sông mà không phải chịu chi phí kiểm soát ô nhiễm, thì chính các công ty này cũng không có áp lực hay động lực để giảm phát thải hay kiểm soát ô nhiễm. Trong đô thị, việc xây dựng các công trình quá cao tại một thửa đất có thể dẫn đến việc cản trở ánh sáng cho các thửa đất khác; hoặc xây dựng nhà máy hóa chất có thể gây tổn hại nghiêm trọng đến sức khỏe của người dân xung quanh. Chính vì điều này, các cơ quan Chính phủ phải can thiệp để kiểm soát những hậu quả tiêu cực của các tác nhân bên ngoài này.

Sự mất kiểm soát thị trường cũng liên quan đến việc cung ứng hàng hóa công cộng. Những mặt hàng không có "tính độc quyền" sẽ gặp vấn đề về cách cung ứng, mà đối với một số "hàng hóa công cộng" thì việc sử dụng hình thức cung ứng công cộng sẽ có hiệu quả hơn so với hình thức cung ứng thị trường. Ví dụ, các không gian mở như công viên thành phố



Các đô thị là động lực tăng trưởng kinh tế quốc gia

không chỉ mang lại cho người dân một nơi thư giãn mà còn có thể mang lại những ảnh hưởng ngoại sinh tích cực khi mang lại giá trị gia tăng cho bất động sản xung quanh. Tuy nhiên, điều này rất khó thu được lợi nhuận kinh tế trực tiếp khi đầu tư vào không gian mở nên chỉ có chính quyền thành phố mới có thể đầu tư và xây dựng. Ở đô thị, vẫn còn nhiều nguồn lực không mang "tính độc quyền" mà ngược lại "cạnh tranh nhau". Vấn đề ở đây là làm thế nào để tránh sử dụng quá mức chúng? Ví dụ, một số tuyến đường đô thị sẽ bị lạm dụng quá mức, khi có nhiều ô tô thì việc "cạnh tranh không gian đường phố" sẽ gây ra hàng loạt vấn đề bất lợi như ùn tắc giao thông.

Hơn nữa, tất cả các loại hoạt động kinh tế ở đô thị đều phụ thuộc vào tài nguyên không gian và hành vi kinh tế vi mô của các bộ phận khác nhau sẽ không tự động dẫn đến tối ưu hóa tổng thể việc phân bổ nguồn lực không gian. Chỉ quy hoạch đô thị dựa trên sự lựa chọn và sắp xếp tập thể mới có thể dẫn đến tối ưu hóa cấu trúc của việc phân bổ nguồn lực không gian.

Tài liệu tham khảo

1. Alonso, W. (1971). The Economics of Urban Size. Regional Science, 26, 67-83. Benevolo, L. (1967). The Origins of Modern Town Planning. MIT Press. DiPasquale, D., & Wheaton, W. C. (1993). Urban Economics and Real Estate Markets. Prentice Hall.
2. Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies. In V. Henderson & J. F. Thisse (Eds.), Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 4 (pp. 2063–2117). North-Holland.
3. Glaeser, E. L. (2010). Agglomeration Economics. The University of Chicago Press.
4. Rosenthal, S., & Strange, W. (2004). Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies. In V. Henderson & J. Thisse (Eds.), Handbook of Regional and Urban Economics: Cities and Geography: Vol. Volume 4 (pp. 2119–2171). North-Holland.
5. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2016), Nghị quyết về phân loại đô thị, ngày 25 tháng 05 năm 2016.
6. World Bank, & Government of Vietnam. (2016). Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0824-1>.