

GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HOÁ

NCS PHẠM XUÂN ĐƯƠNG*

1. Các phương thức tác động phát triển đô thị hoá.

Có nhiều phương thức (cách thức) tác động phát triển đô thị hoá (ĐTH) theo các cấu trúc tiêu chí khác nhau, thí dụ: theo mối quan hệ giữa chủ thể tác động (nhà nước) và đối tượng bị tác động thì ĐTH có: phương thức tác động trực tiếp (direct) qua đầu tư và phương thức tác động gián tiếp (indirect) qua cơ chế, chính sách, luật pháp,... để thu hút đầu tư. ĐTH theo mục đích tác động mà chủ thể tác động mong muốn có phương thức tác động tích cực (active), tức là tác động để phát triển hơn theo ý muốn và phương thức tác động “tiêu cực” (passive) tác động để kìm hãm sự phát triển nóng không theo ý muốn (hạn chế sự phát triển). Trong bài viết này, chúng tôi đề cập chủ yếu đến phương thức tác động phát triển theo tầng cấp của hệ thống hành chính quốc gia có: phương thức tác động từ trên xuống (cấp quốc gia trung ương) và phương thức tác động từ dưới lên (cấp cơ sở, địa phương).

a. ĐTH từ trên xuống.

ĐTH từ trên xuống hay phát triển ĐTH từ trên xuống là dựa trên sự phát triển của các đô thị lớn và một số ít các đô thị vừa là trung tâm cấp quốc gia và vùng do trung ương và các doanh nghiệp nhà nước trung ương (cấp quốc gia) đầu tư phát triển ở các khu vực công nghiệp, dịch vụ, cơ sở hạ tầng... Mô hình ĐTH dựa trên sự phát triển của các đô thị lớn và chính sách đầu tư tập trung của Nhà nước được khái niệm là “Đô thị hoá từ trên xuống”. Trong khi đó, các đô thị nhỏ nhận được rất ít đầu tư của Nhà

nước. Chính điều này đã làm giảm vai trò của các đô thị vừa và nhỏ trong quá trình ĐTH quốc gia và vùng. Các đô thị nhỏ này bị “bỏ rơi”, thậm chí có khi còn tan rã, xuống cấp.

ĐTH từ trên xuống có những ưu điểm sau: giám sát tốt hơn tài chính và tính trật tự của cấp địa phương; kiểm tra thường xuyên sự chấp hành của địa phương; điều phối hợp tác liên vùng thuận lợi hơn; bộ máy cấp trên được đào tạo chuyên môn tốt hơn; điều chỉnh các quyết định dễ dàng hơn.

ĐTH từ trên xuống cũng có những hạn chế như tạo thiên hướng chỉ quan tâm xây dựng phát triển các đô thị lớn; người dân ít được hưởng lợi hoặc lợi ích thấp. ĐTH từ trên xuống chỉ trông chờ vào ngân sách của nhà nước trung ương nên không huy động được các nguồn lực, nguồn vốn hay tài chính của cộng đồng xã hội, của các thành phần kinh tế, trong khi nguồn ngân sách trung ương lại hạn hẹp; không tạo được sự chủ động, năng động phát huy các tiềm năng lợi thế và nguồn lực của địa phương; tạo tâm lý ỷ lại vào trung ương “cho gì làm nấy”, theo cơ chế “xin - cho” nên tốc độ tăng trưởng của các đô thị và ĐTH chậm. Rất nhiều các đô thị nhỏ không có cơ hội để phát triển. Thu nhập và đời sống của nhân dân trên phạm vi quốc gia và vùng chậm được cải thiện (chỉ trừ ở các đô thị lớn). Sự chênh lệch giữa các vùng, miền, giữa đô thị và nông thôn trong phát triển kinh tế - xã hội gia tăng... Các đô thị nhỏ

* Chủ tịch UBND tỉnh Thái Nguyên.

không phát huy vai trò trung tâm kinh tế mà chỉ là các trung tâm hành chính, chính trị và trao đổi hàng hoá, sản phẩm nông nghiệp ở các vùng nông thôn. Cơ cấu kinh tế, lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất ở nông thôn phát triển chậm.

b. ĐTH từ dưới lên.

ĐTH từ dưới lên hay phát triển ĐTH từ dưới lên, đặc biệt đối với các đô thị nhỏ là sự phát triển dựa trên sự tăng trưởng nội sinh hay nội tại mà không có sự đầu tư hay đầu tư rất ít, không đáng kể từ Chính phủ mà chủ yếu dựa vào vốn đầu tư của chính quyền địa phương, các doanh nghiệp và cộng đồng dân cư địa phương.

Chính sách đổi mới đã mang lại sinh khí cho các đô thị nhỏ, làm thay đổi mô hình phát triển các đô thị nhỏ so với thời kì kế hoạch hoá tập trung và bao cấp trước đây. Các chính sách về nông nghiệp, phi tập thể hoá (hợp tác hoá nông nghiệp trước đây), tự do trao đổi hàng hoá nông sản, nới lỏng việc di dân nông thôn vào đô thị cùng với sự tăng trưởng nhanh của công nghiệp nông thôn đã tạo cơ hội cho các đô thị nhỏ tăng trưởng và phát triển nhanh. Sự tăng trưởng năng động của công nghiệp nông thôn đã làm thay đổi căn bản các đô thị nhỏ, biến các đô thị này trở thành các trung tâm sản xuất tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ ở nông thôn, phục vụ cho công nghiệp hoá, hiện đại hoá (CNH, HĐH) nông nghiệp, nông thôn cũng như đẩy nhanh quá trình ĐTH nông thôn.

Sự phát triển của các đô thị nhỏ hay ĐTH từ dưới lên có những ưu điểm và lợi thế sau: có sự cam kết và trách nhiệm cao của chính quyền và cộng đồng dân cư, qua đó tạo tính năng động và chủ động cho chính quyền và các doanh nghiệp địa phương; sử dụng tốt hơn các lợi thế, tiềm năng và các nguồn lực địa phương cho phát triển kinh tế - xã hội và đô thị; chính quyền nắm rõ tình hình địa phương nên có chủ trương, chính sách và cơ chế phù hợp; ban hành các quyết định nhanh chóng, kịp thời; có sự tham gia, giám sát tốt của nhân dân

địa phương về việc thực hiện các nhiệm vụ của chính quyền sở tại; có sự hợp tác, phối hợp dễ dàng các biện pháp, giải pháp phát triển của địa phương... Đồng thời, huy động được mọi nguồn lực ở địa phương, khai thác có hiệu quả lợi thế, thế mạnh của mỗi vùng (của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, của cộng đồng dân cư, kể cả các doanh nghiệp trung ương và nước ngoài) vào phát triển công nghiệp, dịch vụ ở các đô thị nhỏ, góp phần chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động nông thôn theo hướng tích cực, tăng thu nhập cho lao động nông thôn, hạn chế di chuyển dân cư vào các đô thị lớn, đẩy nhanh quá trình ĐTH nông thôn.

ĐTH từ dưới lên cũng có những khó khăn, hạn chế. Đó là năng lực và hiệu năng hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương thấp; có sự không ổn định, luôn thay đổi về các chính sách và tổ chức của bộ máy chính quyền địa phương; thiếu thốn hay hạn hẹp về nguồn tài chính; ít có sự công bằng trong hợp tác liên vùng; động lực phát triển khó điều tiết và cân đối...

Trong thực tế ĐTH và phát triển hệ thống đô thị, có sự kết hợp cả 2 phương thức tác động phát triển trên để có thể tạo ra động lực tối đa cho ĐTH từ phía Nhà nước và từ phía thị trường (cộng đồng), song động lực từ cộng đồng là chính.

2. Một số giải pháp quản lý nhà nước về đô thị hoá.

Trong những thập niên tới do đẩy mạnh CNH, HĐH nên tiến trình ĐTH cả nước nói chung và một số địa phương như Thái Nguyên nói riêng sẽ phát triển với tốc độ nhanh, mạnh và mở rộng hơn. Để ĐTH phát triển hài hoà, hợp lý và bền vững, cần tiến hành một số giải pháp cơ bản sau:

a. Xây dựng chiến lược và các định hướng phát triển ĐTH.

Trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và ngắn hạn, Chính phủ và chính quyền địa phương cần xây dựng chiến lược (tầm nhìn) và các định hướng

ĐTH theo từng thời gian trong phạm vi cả nước cũng như địa phương. Các chiến lược và định hướng ĐTH phải phù hợp, tương thích và phục vụ cho CNH, HĐH, phải phát huy và khai thác hiệu quả tối đa các tiềm năng, thế mạnh và các điều kiện thuận lợi trong nước và bối cảnh quốc tế để đẩy nhanh tốc độ phát triển của các đô thị nhưng vẫn đảm bảo phát triển hài hoà hợp lý, ổn định và bền vững cho các đô thị. Chiến lược và các định hướng ĐTH, cần xuất phát từ những quan điểm sau:

- ĐTH phải dựa vào sự tích lũy trong nước là chủ yếu. Tăng trưởng kinh tế đất nước và các địa phương cần thu hút tối đa vốn đầu tư, tìm kiếm trợ giúp tài chính và kỹ thuật của nước ngoài, song phải dựa vào nội lực là chính để đẩy mạnh CNH, HĐH và ĐTH. Tránh hiện tượng “ĐTH nóng”, chỉ chủ yếu dựa vào vốn và kỹ thuật của nước ngoài. Với gần 70% dân số nước ta sống ở nông thôn, cần xem nông thôn và nông nghiệp là một yếu tố quan trọng của sự phát triển. Bên cạnh việc đẩy mạnh phát triển một số ngành công nghiệp hiện đại (sử dụng ít lao động) ở đô thị, cần đẩy mạnh phát triển công nghiệp nông thôn để chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế - lao động nông thôn theo hướng công nghiệp, dịch vụ.

- Cần kết hợp hài hoà giữa “ĐTH từ trên xuống” và “ĐTH từ dưới lên” thì mới có thể đẩy mạnh được tăng trưởng dân số đô thị (đến năm 2020 sẽ gấp đôi so với hiện nay). Phần lớn dân số đô thị tăng thêm này phải dựa trên sự tăng lên của các đô thị vừa và nhỏ và các khu đô thị mở rộng.

- Cần giải quyết tốt vấn đề di cư nông thôn - đô thị và di chuyển lao động nông thôn - đô thị. Quá trình này phải đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế và lực lượng lao động ở đô thị, song không làm quá tải đô thị theo đúng phương châm “ly nông bất ly hương”. Đồng thời, phải tăng cường công tác quản lý sử dụng đất, hạn chế chuyển đổi mục đích sử dụng và tình trạng ĐTH tự phát ở nông thôn.

b. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, pháp quy.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật, pháp quy tạo môi trường pháp lý, các cơ sở khoa học, các tiêu chuẩn kinh tế - kỹ thuật, các quy chế quản lý... cho xây dựng và triển khai các chiến lược và định hướng ĐTH quốc gia cũng như các vùng địa phương, cụ thể.

- Xây dựng mới luật quy hoạch lãnh thổ và vùng (gọi chung là quy hoạch không gian và phát triển lãnh thổ và vùng) như ở các nước công nghiệp phát triển, đảm bảo hệ thống pháp lý thống nhất (*xem sơ ở đồ cuối bài*).

- Phê duyệt và triển khai thực hiện *Luật Quy hoạch và quản lý đô thị* nhằm cụ thể hoá cho *Luật Xây dựng đô thị* và bổ sung thêm các cơ sở pháp lý cho quản lý quy hoạch đô thị, nông thôn.

- Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các luật khác đang thực hiện cũng như khẩn trương ban hành hệ thống các văn bản hướng dẫn thực hiện các luật, tạo sự thống nhất đồng bộ và có tính ổn định. Trên cơ sở đó, các địa phương soạn thảo và ban hành các quy định cho phù hợp với địa phương mình.

c. Đổi mới và hoàn thiện các cơ chế, chính sách xây dựng phát triển đô thị.

Cơ chế, chính sách xây dựng phát triển đô thị cũng là cơ chế chính sách thúc đẩy ĐTH. Nhà nước và chính quyền các địa phương cần đổi mới và hoàn thiện các cơ chế chính sách tạo động lực phát triển đô thị và ĐTH như chính sách đầu tư, huy động vốn; chính sách tài chính, tín dụng; chính sách nhà ở và đất đai; chính sách về quy hoạch kiến trúc; chính sách về môi trường; chính sách về quản lý đô thị; chính sách đặc thù phát triển đô thị; chính sách xã hội hoá xây dựng phát triển đô thị... Các cơ chế, chính sách này cần phải phù hợp với các điều kiện cụ thể của từng thời kỳ, từng địa phương, phù hợp với đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước, huy động được mọi nguồn lực của toàn xã hội, của nước ngoài đầu tư phát triển kinh tế -

xã hội và xây dựng phát triển đô thị.

Đối với những khu vực ĐTH “nóng”, ĐTH quá nhanh sinh ra nhiều mâu thuẫn, bất cập... thì cần có những cơ chế, chính sách hạn chế. Ngược lại, các khu vực phát triển thấp thì cần có những cơ chế, chính sách hỗ trợ, kích thích. Nhà nước và chính quyền địa phương phải xây dựng những cơ chế, chính sách để điều hoà, điều tiết quá trình ĐTH.

d. Lập quy hoạch xây dựng phát triển lãnh thổ và vùng.

Trên cơ sở các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia và vùng, chiến lược phát triển các ngành, lĩnh vực, Nhà nước và chính quyền các địa phương cần tổ chức nghiên cứu và lập quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị quốc gia và vùng (quy hoạch lãnh thổ, quy hoạch vùng). Trong các dự án quy hoạch đó, dự báo phát triển và phân bố hệ thống các đô thị chính trên phạm vi quốc gia và hệ thống các đô thị trên phạm vi vùng. Đồng thời, cũng xác định chức năng, vai trò vị trí, quy mô phát triển của các đô thị trong từng thời kỳ. Ngoài việc phân bố dân cư và hệ thống đô thị, quy hoạch lãnh thổ và quy hoạch vùng còn nghiên cứu đề xuất phân bố sản xuất (công nghiệp), phát triển mạng lưới cơ sở hạ tầng, tổ chức cảnh quan, bảo vệ môi trường... trên địa bàn quốc gia và vùng.

Trong quy hoạch vùng, các địa phương cần dự kiến về phân bố và phát triển hệ thống các điểm dân cư nông thôn.

d. Hoàn thiện bộ máy quản lý hành chính nhà nước về ĐTH.

Ở cấp trung ương, cần thành lập cơ quan hay tổ chức nghiên cứu lập quy hoạch không gian xây dựng và phát triển lãnh thổ (hệ thống đô thị quốc gia) và theo dõi việc thực hiện quy hoạch đó (quá trình ĐTH quốc gia). Bộ phận này nên trực thuộc Bộ Xây dựng.

Ở cấp tỉnh, cần tổ chức bộ phận chịu trách nhiệm nghiên cứu lập quy hoạch vùng và quản lý việc thực hiện quy hoạch

vùng ở địa phương (ĐTH vùng). Bộ phận này có thể nằm độc lập trực thuộc UBND cấp tỉnh hoặc trong Sở Quy hoạch - Kiến trúc (nếu có) hay Sở Xây dựng.

Ở cấp huyện, cần bổ sung chức năng quản lý phát triển mạng lưới đô thị và các điểm dân cư nông thôn trên địa bàn huyện cho phòng hay bộ phận quản lý đô thị của huyện.

Các tổ chức và đơn vị nghiên cứu lập các đồ án quy hoạch hệ thống các đô thị và nông thôn phải được tổ chức thống nhất từ trung ương tới cấp huyện.

e. Tăng cường công tác quản lý nhà nước về đô thị.

- Các đô thị cần phải được nghiên cứu xác định hướng phát triển của riêng mình. Nhà nước cần tạo điều kiện cả về mặt tài chính, nhân lực, kĩ thuật... để các cấp chính quyền đô thị nhỏ có thể tự giải quyết được vấn đề xây dựng phương hướng phát triển đô thị.

- Có thể tăng thêm chức năng và quyền tự quyết về tài chính (cả thu và chi) cho các cấp chính quyền đô thị nhỏ, đồng thời, nâng cao vai trò giám sát hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền cấp trung ương và cấp tỉnh.

- Cho phép các đô thị giữ lại một tỉ lệ thu nhập lớn hơn dựa trên hoạt động, điều kiện địa phương và các động lực ĐTH (đặc biệt, là tốc độ gia tăng dân số) và sử dụng khoản thu nhập này vào giải quyết những ưu tiên của địa phương dưới sự giám sát của các cơ quan trung ương hoặc cơ quan cấp tỉnh và những nhà đầu tư địa phương.

- Khuyến khích các tổ chức tư nhân cạnh tranh trong vấn đề cung cấp các dịch vụ công nhằm tăng hiệu quả của các dịch vụ đô thị.

- Nâng cao năng lực các nguồn nhân lực, nhất là các cán bộ trực tiếp tiếp dân, giải quyết nhu cầu nguyện vọng của dân, đảm bảo thực hiện thống nhất và có hiệu quả chính sách và pháp luật.

- Hoàn thiện hệ thống phí và lệ phí cung

cấp các dịch vụ công ở đô thị để tăng thu cho ngân sách đô thị.

g. *Tăng cường đầu tư xây dựng phát triển hạ tầng cơ sở.*

- Nhà nước và chính quyền địa phương huy động các nguồn vốn để mở rộng, hiện đại hóa hạ tầng cơ sở trên phạm vi quốc gia, vùng và đô thị.

- Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế để tạo thêm việc làm cho lao động nông thôn nhập cư và di cư vào đô thị, tạo sự tăng trưởng kinh tế nhanh, ổn định và bền vững.

- Phát triển mới, mở rộng các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trước hết là các khu công nghiệp tập trung, các khu dịch vụ thương mại trong vùng, trong các đô thị trên địa bàn cả nước, tạo việc làm cho lao động đô thị tăng lên hàng năm.

- Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật xã hội như phát triển nhà ở đô thị (đặc biệt là nhà ở cho người nghèo ở nông thôn, cho người có thu nhập thấp ở đô thị, nhà ở cho công nhân ở các khu công nghiệp và nhà ở cho học sinh, sinh viên) để nâng chỉ tiêu diện tích nhà ở lên 18-20 m²/bình quân đầu người vào năm 2020, phát triển hệ thống giao thông quốc gia, vùng nối liền nước ta với các nước trong khu vực, đô thị với nông thôn, các vùng

miền trong cả nước; phát triển các cơ sở hạ tầng kỹ thuật xã hội khác trong các đô thị (cấp thoát nước, năng lượng, vệ sinh môi trường, thông tin liên lạc, văn hóa - thể thao... để đáp ứng các nhu cầu sản xuất - kinh doanh, dịch vụ và đời sống sinh hoạt của nhân dân).

h. *Đẩy mạnh công tác bảo vệ và quản lý vệ sinh môi trường đô thị, nông thôn, đảm bảo ĐTH bền vững.*

- Tập trung vào đầu tư đánh giá, phân loại, sắp xếp và xử lý các nguồn ô nhiễm trong vùng và trong các đô thị, lập các dự án xử lý chất thải.

- Xây dựng cơ chế kiểm soát các chất thải, phê duyệt các dự án xây dựng phải nhất thiết thẩm định và đánh giá tác động môi trường.

- Đánh giá và lập kế hoạch sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên vào xây dựng đô thị, hạn chế tối đa sự cố thiên nhiên và công nghệ có thể xảy ra.

- Áp dụng công nghệ, kỹ thuật hiện đại vào xử lý các chất thải.

- Đẩy mạnh phủ xanh đất trống đồi núi trọc, tăng tỉ lệ diện tích cây xanh, giữ gìn và bảo vệ các diện tích sông hồ, mặt nước, các vườn thiên nhiên quốc gia, các dải cây xanh tập trung trong các vùng và đô thị.

Hệ thống pháp lý quy hoạch, xây dựng, phát triển và quản lý đô thị

- 1. Pháp lý quy hoạch tổng thể chung
 - Pháp lý quy hoạch lãnh thổ và quy hoạch vùng
 - - Pháp lý xây dựng:
 - + Pháp lý quy hoạch xây dựng đô thị
 - + Pháp lý quản lý trật tự xây dựng đô thị
 - + Các quy định cấp địa phương
- 2. Pháp lý quy hoạch các chuyên ngành.

Tài liệu tham khảo:

1. Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020. NXB. Xây dựng. H. 1999.
2. Bộ Xây dựng: Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020. NXB Xây dựng. H. 1999.
3. Đồ án quy hoạch xây dựng vùng tỉnh Thái Nguyên, do Công ty VCC - Bộ Xây dựng lập.