

# ĐÔ THỊ HOÁ Ở VIỆT NAM NHÌN TỪ THÁCH THỨC VÀ BÀI HỌC ĐÔ THỊ HOÁ Ở CHÂU Á

Ths PHẠM XUÂN ĐƯƠNG\*

## 1. Việt Nam trong xu hướng đô thị hoá của khu vực.

Đầu thế kỉ XX, tốc độ gia tăng đô thị hóa ở Việt Nam diễn ra tương đối nhanh bởi quá trình khai thác thuộc địa lần thứ hai của thực dân Pháp. Với xuất phát điểm thấp, tốc độ này là khá nhưng cũng vẫn ở mức thấp tương tự các quốc gia khác trong khu vực vào khoảng 10%-15%.

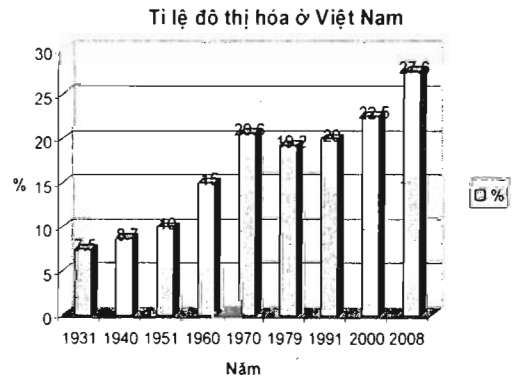
Sau năm 1954, miền Nam Việt Nam diễn ra quá trình đô thị hóa khá nhanh. Quá trình đô thị hóa ở đây có tính “giả tạo” do chiến tranh và lực hút quá lớn từ chênh lệch thu nhập ở các đô thị lớn. Trước năm 1975, Sài Gòn đã có trên 3 triệu người. Đầu năm 1975, tỉ lệ đô thị hóa miền Nam Việt Nam đã tới gần 30%.

Cùng thời kì đó, miền Bắc cũng tiến hành công nghiệp hóa nhưng do chính sách kiểm soát dân cư đô thị nên dân số ở các đô thị tăng chậm. Trong giai đoạn chống chiến tranh phá hoại, thậm chí các đô thị còn giảm dân số do phải tản cư và di dời các cơ sở xí nghiệp ra khỏi các đô thị lớn. Tỉ lệ đô thị hóa ở miền Bắc sau năm 1975 vào khoảng 19-20%.

Sau năm 1975 cho đến 1990, dân số đô thị ở cả hai miền có tăng tự nhiên và dịch cư do tăng cơ học từ Bắc vào Nam và từ nông thôn ra thành thị. Tuy nhiên, do dân số nông thôn tăng tự nhiên nhanh hơn, cộng với những biến động chính trị nên có một lượng đáng kể (gần 2 triệu) thị dân di cư hoặc rời khỏi Việt Nam giai đoạn 1976-1985. Tỉ lệ đô thị hóa thậm chí giảm trong một số năm. Ngoài ra, chính sách kiểm

soát hộ khẩu cũng làm cho tốc độ tăng trưởng về mức độ đô thị hóa đô thị giai đoạn này gần như dừng lại.

*Tốc độ tăng trưởng về đô thị hóa ở Việt Nam*



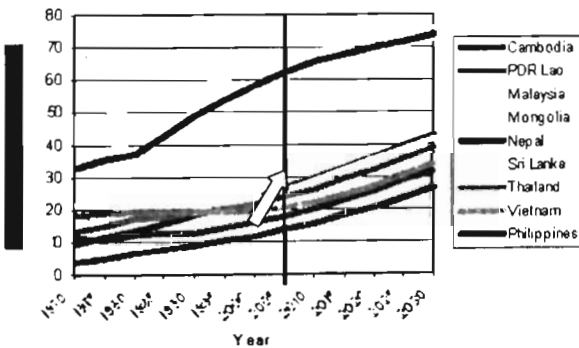
Từ đầu thập niên 90 thế kỉ XX, cùng với đổi mới về chính sách phát triển kinh tế thị trường, tiến trình công nghiệp hóa, cùng sự nới lỏng về quản lý hộ khẩu, Việt Nam bước vào giai đoạn đô thị hóa nhanh. Các đô thị mới được thành lập, các vùng ven đô được sáp nhập vào các đô thị lớn làm cho tỉ lệ đô thị hóa ở Việt Nam tăng nhanh và ổn định. Tốc độ tăng trưởng dân số đô thị ở Việt Nam đã lên tới 3-4% trong gần 20 năm qua. Tỉ lệ đô thị hóa đã tăng từ khoảng 20% (năm 1988) lên gần 28% vào cuối năm 2008. Hai năm gần đây, mỗi năm có tới gần 1 triệu người trở thành người dân thành thị. Đây là một sức ép rất lớn cho công tác quản lý và đầu tư phát triển đô thị để đáp ứng nhu cầu phát triển.

\* Chủ tịch UBND tỉnh Thái Nguyên.

Trong 10 năm tới, dự báo tốc độ tăng trưởng dân số đô thị cũng vẫn ở mức cao, từ 3-4%. Định hướng chiến lược phát triển hệ thống đô thị Việt Nam được Thủ tướng phê duyệt trong Quyết định số 108/1998/QĐ-TTg ngày 20-6-1998 đã đặt mục tiêu tăng trưởng đô thị hóa tới năm 2020 vào khoảng 45%, với 46 triệu dân đô thị. Như vậy, cả về thực tế lẫn mục tiêu tăng trưởng, Việt Nam quyết tâm đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa.

Có thể nói, xu hướng và tốc độ tăng trưởng về tỉ lệ đô thị hóa ở Việt Nam cùng hòa nhập với tốc độ tăng trưởng về đô thị hóa ở châu Á. So với thế giới, Việt Nam còn ở trình độ phát triển thấp, tỉ lệ đô thị hóa cũng ở mức thấp so với các nước trong khu vực và trên thế giới do những nguyên nhân chiến tranh và thể chế kinh tế. Tuy nhiên, với tốc độ tăng trưởng cao và ổn định hơn trong những năm gần đây, Việt Nam sẽ sớm trở thành một nước công nghiệp hóa và có tỉ lệ đô thị hóa vào mức trung bình trên thế giới trong một vài thập kỉ nữa. Tỉ lệ này sẽ tiệm cận với các nước trong khu vực.

*Đô thị hóa ở Việt Nam so với khu vực trong giai đoạn 1970-2030<sup>2</sup>.*



**2. Một số thách thức trong quản lý qua trình đô thị hóa nhanh.**

Về vấn đề khan hiếm đất đô thị: Trong xu hướng phát triển đô thị hoá nhanh, vẫn

đề thiếu đất và giá bất động sản quá cao trở nên phổ biến. Có bốn nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là vấn đề đầu cơ và thị trường tự phát, bất động sản thiếu minh bạch, hệ thống quản lý và chính sách phát triển kém hiệu lực và các chương trình đầu tư nâng cấp hạ tầng đô thị ở quy mô lớn làm gia tăng đột biến nhu cầu tái định cư. Nhiều nước đã và đang phải đối mặt với vấn đề khan hiếm đất và giá cả tăng cao ở đô thị đó là Việt Nam, Cam-pu-chia, In-đô-nê-xi-a, Phi-lip-pin, Thái Lan và Ấn Độ.

*Về vấn đề cung cấp hạ tầng:* Đô thị không được cung cấp hạ tầng khi nhu cầu tăng nhanh hơn khả năng cung cấp, bao gồm cả năng lực tài chính và năng lực quản lý. Trong khi đó, đa số dân cư đô thị ở châu Á sống trong các đô thị lớn hơn nửa triệu dân, việc cung cấp cơ sở hạ tầng cho các đô thị lớn thường rất tốn kém và khó khăn.

Khi nguồn vốn đầu tư hạ tầng bị thiếu hụt, các đô thị sẽ chỉ tập trung được cho các khu vực ưu tiên, cư dân sẽ không được cung cấp đồng đều các dịch vụ hạ tầng kĩ thuật và xã hội. Kết quả là phân bố dân cư ngày càng phân tán và phân hóa theo khu vực địa lý. Về lâu dài, hạ tầng sẽ khó được đảm bảo duy trì bền vững bởi sự thiếu hụt của khả năng bảo dưỡng, vận hành nếu quá phân cấp quản lý bởi những khu vực tập trung đông dân vì sẽ có quá ít nguồn tài chính. Tuy nhiên, sự duy trì tập trung quản lý cũng đem lại điều tương tự, khi chỉ có những khu vực tập trung người có quyền lực mới được rót đủ kinh phí duy tu hạ tầng cơ sở.

*Về vấn đề hài hòa giữa quy hoạch quốc gia với quy hoạch ở địa phương:* Các nước châu Á thường thiếu năng lực tích hợp quy hoạch giữa quốc gia và địa phương để đáp ứng đòi hỏi của tiến trình đô thị hóa. Đào tạo con người và xây dựng xã hội đô thị gặp nhiều khó khăn bởi năng lực quản lý khó theo kịp với nhu cầu mở rộng và phát triển của hệ thống đô thị. Trong khi quá trình đô thị hóa dẫn tới sự phân hóa và phân bố lại các quyền lực chính trị và

nguồn lực kinh tế trong quá trình phát triển vì các nguồn lực được phân bố theo quy hoạch. Khó có thể dung hòa giữa lợi ích quốc gia và địa phương, lợi ích ngành và lợi ích nhóm. Có thể nói, xây dựng cơ chế đảm bảo sự hài hòa này vẫn gặp nhiều thách thức.

*Về vấn đề vốn phát triển đô thị:* Vấn đề đầu tiên để phát triển là phải có nguồn lực. Thông thường các đô thị sử dụng nguồn tài nguyên chủ yếu của mình là đất đai để tạo vốn phát triển đô thị. Nói cách khác, đô thị cần cơ chế huy động vốn bên cạnh vốn tài chính thực. Tuy nhiên, cơ chế lại phụ thuộc vào điều kiện và khả năng thực hiện và thu hút của từng địa phương. Việc tạo vốn vẫn phải dựa vào cả điều kiện thực, nguồn lực con người và thị trường để chuyển hóa số vốn này thành tiềm năng phát triển.

*Các vấn đề xã hội,* trong đó chủ yếu là những bất ổn xã hội do quá trình đô thị hóa, bao gồm ba vấn đề lớn. Đó là:

*Vấn đề di dân và tái định cư:* Đây là vấn đề căn bản và tất yếu của quá trình đô thị hóa. Sự di dân luôn luôn diễn ra theo nhu cầu kinh tế. Tuy nhiên, khi quá trình này chịu những yếu tố phi kinh tế như bị chính trị hóa hoặc cưỡng bức thì sẽ nảy sinh các vấn đề xã hội.

*Thất nghiệp và phân hóa xã hội:* Luôn luôn diễn ra và thường trầm trọng ở các đô thị lớn. Tuy nhiên, thất nghiệp ở đô thị lớn hay dẫn đến tội phạm và phân hóa xã hội dân cư nặng nề khi phạm vi và mức độ của vấn đề quá lớn, vượt quá khả năng giải quyết của chính quyền địa phương. Trong bối cảnh như vậy, cơ hội phát triển sẽ bị thu hẹp đối với một nhóm dân cư đô thị..

*Xung đột các sắc tộc, đẳng cấp:* Các khu vực đô thị thường có sự hòa trộn của các yếu tố sắc tộc và tôn giáo dễ dẫn đến nảy sinh các xung đột. Các xung đột có thể lắng xuống trong thời gian nhất định nào đó, nhưng thường tiềm ẩn những mầm mống xung đột có liên quan đến quyền lực, địa vị chính trị và kinh tế. Những vấn đề trên là nguyên nhân của nhiều tệ nạn xã

hội. Di dân, thất nghiệp và khả năng quản lý kém là những thách thức lớn cần giải quyết ở châu Á trong quá trình đô thị hóa.

### **3. Một số bài học về quản lý phát triển trong bối cảnh đô thị hóa nhanh.**

Để giảm bớt những thách thức trong quản lý đô thị ở châu Á, một số đô thị đã làm tốt và rút ra được nhiều bài học. Nhìn chung, một số những nguyên tắc sau đây được nhiều học giả đồng ý và cơ quan định cư con người của Liên hợp quốc (UN-Habitat) cũng đã thừa nhận.

*- Về quy hoạch phát triển:* Tập trung giải quyết tốt khâu quy hoạch. Những quy hoạch xây dựng có căn cứ, chuyên nghiệp và đồng bộ là cơ sở quan trọng để điều hòa nhịp độ phát triển, tăng trưởng đô thị và cân bằng các yếu tố kinh tế - xã hội và môi trường. Quy hoạch là vấn đề vĩ mô, vấn đề lớn nhưng cũng là công việc thường xuyên, cập nhật và được nghiên cứu từ thực tiễn, có tính khoa học, có tầm nhìn xa để quy hoạch mang hơi thở cuộc sống, đáp ứng được lợi ích trước mắt và lâu dài. Ngoài ra, quy hoạch không chỉ là xây dựng đồ án quy hoạch để đạt được hiệu quả tốt nhất mà đặc biệt là phải kết nối được các vấn đề liên ngành và liên vùng.

*- Hợp tác liên vùng:* Theo xu thế phát triển vùng là xu hướng phát triển đô thị tất yếu bởi nền tảng của hoạt động kinh tế theo yếu tố vùng kinh tế và vùng địa lý. Khi các hoạt động kinh tế gia tăng quy mô và tính phức tạp, sự phát triển của các điểm dân cư, đô thị trong nội vùng và giữa các vùng gia tăng rất nhanh. Tuy nhiên, các yếu tố hành chính cứng nhắc hiện nay đã tạo dựng những rào cản làm cho các hoạt động liên kết trở nên khó khăn hơn.

Lợi ích khác biệt, cơ chế khác biệt đã làm cho nhiều vấn đề liên vùng thiếu sự hợp tác hiệu quả. Quản lý đô thị lớn rất cần các chính sách và cơ chế hợp tác liên vùng. Các vùng đô thị thành công là khu vực có sự hợp tác tốt.

Tiếp cận, giải quyết tổng thể các vấn đề

phát triển đô thị cần được tiếp cận giải quyết có tính tổng thể. Đây là nguyên tắc diễn đạt đơn giản nhưng khó thực hiện, vì khi có quá nhiều nội dung, nhiều ưu tiên thì chúng trở nên phức tạp, mâu thuẫn, đơn giản bởi khó tìm được một người lãnh đạo nào giỏi về nhiều chuyên môn. Việc tiếp cận giải quyết các vấn đề tổng thể chỉ có được khi những người lãnh đạo có tầm, có đội ngũ chuyên môn giỏi và phương pháp làm việc khoa học để đảm bảo tư duy và theo dõi, xử lý được sự tác động nhiều chiều của các giải pháp cũng như tính chất đa chiều của vấn đề.

- *Kết hợp nhà nước và khu vực tư nhân xã hội hóa dịch vụ công*: Với xu thế hợp và thay đổi cách thức tác động vào xã hội cũng như sở hữu của khu vực công trong việc cung cấp dịch vụ công ở đô thị đã diễn ra hơn hai thập kỉ qua. Những quốc gia và đô thị thành công trong phát triển đều đã và đang giải quyết tốt mối quan hệ công - tư. Khu vực tư nhân hiện nay đã đảm trách tốt một số công việc trước kia nhà nước đảm trách và từ đó có thêm nguồn lực và thời gian để giải quyết những vấn đề cấp bách cũng như lâu dài làm nền tảng cho xã hội phát triển. Đồng thời, khi khu vực tư nhân phát triển, vai trò của nhà nước cũng phải thay đổi cho phù hợp để tạo điều kiện cho họ phát triển lành mạnh và bền vững.

- *Vấn đề phân công và phân cấp trách nhiệm*: Quá trình phân cấp và phi tập trung hóa đã diễn ra ở các nước; đồng thời, với sự thu hẹp bộ máy nhà nước, sự phân công trách nhiệm và phân cấp cho cơ sở thực hiện theo mô hình của các nước phát triển và của Liên hợp quốc đã và đang tiếp tục được tổng kết các bài học kinh nghiệm để hợp lý hóa và gia tăng tính hiệu quả của quá trình phức tạp và lâu dài này.

Sự phân công và phân cấp diễn ra ở các quốc gia có thể theo mô hình tập trung như Trung Quốc, Việt Nam, Thái Lan và phi tập trung ở những quốc gia vốn đã theo mô hình phi tập trung như Ma-lai-xi-a, Ấn Độ, Phi-lip-pin. Tiếp tục phát huy các xu thế

này vẫn là chủ đạo dù các mô hình phát triển ở các nước và các đô thị có khác nhau.

*Xây dựng tài chính đô thị mạnh*: Đô thị chỉ có thể giải quyết các vấn đề của nó khi có nền tảng tài chính mạnh và minh bạch. Tài chính đô thị có được dựa vào các nguồn thu xuất phát từ nội địa hoặc nội sinh trong chính khu vực đó mới có thể đảm bảo cho sự phát triển bền vững. Những đô thị sống dựa vào trợ cấp từ bên ngoài rất khó có thể phát triển ổn định lâu dài vì bị lệ thuộc vào hệ thống cấp phát và mối quan tâm chính trị của bên ngoài, dễ tạo nên đô thị hóa nóng và sự phát triển kém bền vững. Sự tập trung về thể chế và cơ chế quản lý tài chính và chi tiêu làm cho các nguồn thu và chi của đô thị bị lệ thuộc. Từ đó, các ưu tiên phát triển dễ trở nên méo mó do sự biến động của các lực lượng chính trị. Nhìn chung, những đô thị tự chủ để chi tiêu sẽ phân bổ nguồn lực tài chính hợp lý hơn.

Mỗi quốc gia có thể chế và quy định về hệ thống tài chính riêng nên khó có thể khẳng định một mô hình tài chính nào là hoàn hảo cho các đô thị. Tuy nhiên, các đô thị luôn phải cải cách hướng về cơ chế đảm bảo cho hoạt động của đô thị được tài trợ đầy đủ và ổn định.

- *Đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa*: Chuyển dịch cơ cấu kinh tế và lao động xã hội theo hướng công nghiệp, dịch vụ nhằm tạo động lực cho đô thị hóa và phát triển của đô thị (nhóm NIS). Coi trọng công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn và đẩy mạnh đô thị hóa nông thôn gắn liền với phát triển hệ thống các đô thị vừa và nhỏ, hạn chế di dân vào các đô thị lớn để giảm tải các siêu đô thị, tạo sự phát triển đồng đều, thu hẹp khoảng cách giữa đô thị và nông thôn.

Phát huy nội lực là cơ bản, tranh thủ tối đa ngoại lực để công nghiệp hóa, hiện đại hóa tạo sự phát triển bền vững về kinh tế - xã hội và cả về đô thị hóa, hạn chế tình trạng phát triển đô thị nóng không bền vững, đô thị hóa giả tạo, phiến diện, duy ý trí....

Ưu tiên đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Tăng đầu tư cho xây dựng, mở rộng và hiện đại hóa kết cấu hạ tầng nhất là giao thông, tạo cơ hội và động lực cho phát triển đô thị và điều tiết đô thị hóa, phân bố lại dân cư, khai thác tiềm năng và phát huy lợi thế của các vùng, các địa phương. Phương châm là xây dựng kết cấu hạ tầng phải tiến hành trước, tạo điều kiện để phát triển kinh tế - xã hội và đô thị hóa, hài hòa giữa phát triển về lượng và chất của đô thị nói riêng và đô thị hóa nói chung.

- *Xây dựng thể chế, chính quyền đô thị tự quản:* Phát huy vai trò và tiềm năng của xã hội và cộng đồng dân cư. Thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở, nâng cao ý thức làm chủ và trách nhiệm công dân tham gia quyết định các vấn đề phát triển và quản lý đô thị. Hài hòa các lợi ích giữa quốc gia, địa phương, tập thể và cá nhân, tăng cường

xã hội hóa, huy động sức mạnh tổng hợp các nguồn lực, giảm tải cho nhà nước,...

Tóm lại, những bài học kinh nghiệm của các nước mặc dù chưa đại diện cho tất cả các quốc gia hay các giai đoạn, song chúng phần nào phản ánh những nét cơ bản của quản lý nhà nước đối với quá trình đô thị hóa và tăng trưởng, phát triển của các đô thị ở châu Á và trên thế giới trong giai đoạn vừa qua. Đối với Việt Nam, đây cũng là những kinh nghiệm có thể vận dụng. Những nguyên tắc, quy luật ở trên cần được sớm nghiên cứu, tổng kết và thử nghiệm để vận dụng vào trong bối cảnh phát triển của chúng ta hiện nay□

1. Tổng hợp từ nhiều tài liệu của Bộ Xây dựng và Tổng cục Thống kê.

2. Asia 2015, Viện Nghiên cứu Phát triển, 2006.

\* \* \* \* \*

## PHÁT TRIỂN HỢP TÁC QUỐC TẾ VỀ...

*(Tiếp theo trang 18)*

+ Tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học trong điều kiện thực tế ở Việt Nam.

+ Nâng cao năng lực quản lý đào tạo nói chung và cán bộ quản lý đào tạo trong chương trình liên kết nói riêng.

+ Trang bị và phát triển các điều kiện kỹ thuật, tài liệu, thư viện, biên dịch cho giảng viên và học viên.

+ Nâng cao trình độ ngoại ngữ cho cán bộ, giảng viên, học viên.

+ Nâng cao năng lực cán bộ làm công tác hợp tác quốc tế.

- Xây dựng quan hệ đối tác với các tổ chức quốc tế, tôn trọng các đối tác truyền thống, thực hiện có hiệu quả các dự án hiện có, tìm kiếm các cơ hội hợp tác mới.

- Tăng cường công tác quảng bá hình ảnh, xây dựng sách và video giới thiệu về Học viện Hành chính với bạn bè quốc tế.

- Huy động sự tham gia và sáng kiến của các đơn vị, cá nhân trong và ngoài Học viện Hành chính vào việc thực hiện công tác hợp tác quốc tế.

- Củng cố và hoàn thiện tổ chức bộ máy về hợp tác quốc tế của Học viện Hành chính và trong toàn hệ thống.

- Xây dựng chiến lược hợp tác quốc tế trong nghiên cứu khoa học, bồi dưỡng và đào tạo đáp ứng với yêu cầu hội nhập.

Với truyền thống, kinh nghiệm và kết quả đạt được của 50 năm, với sự ủng hộ của bạn bè quốc tế và được sự chỉ đạo quan tâm giúp đỡ của Đảng và Nhà nước, trực tiếp là Ban Lãnh đạo Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, tin rằng, Học viện Hành chính sẽ tiếp tục đạt được những thành tựu lớn trong hoạt động hợp tác quốc tế về nghiên cứu, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong giai đoạn tới□