



MỤC TIÊU, PHƯƠNG HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HOÁ VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐÔ THỊ HOÁ

NCS PHẠM XUÂN ĐƯƠNG *

Trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng mở rộng hiện nay, quá trình đô thị hoá diễn ra rất nhanh, những mối quan hệ và sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các đô thị cũng do đó ngày càng phức tạp. Những vấn đề phát triển của mỗi đô thị như tăng trưởng dân số, xây dựng kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công, bảo vệ môi trường không phải chỉ bó hẹp và được giải quyết trong nội bộ một đô thị hoặc một khu vực mà dần trở thành vấn đề chung của toàn xã hội. Vấn đề quản lý nhà nước đối với các đô thị trở thành nhiệm vụ trọng tâm của chính quyền các cấp.

1. Mục tiêu phát triển của đô thị hoá.

Mục tiêu phát triển của đô thị hoá gồm mục tiêu chung, lâu dài và mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn hay từng thời kì của quá trình đô thị hoá và được thể hiện trong các chiến lược hay định hướng đô thị hoá của mỗi quốc gia, mỗi vùng và địa phương.

Mục tiêu chung của phát triển đô thị hoá mà mỗi quốc gia cần hướng tới là trên cơ sở phát huy các tiềm năng, lợi thế và nguồn lực, khai thác có hiệu quả các nguồn tài nguyên quốc gia và các điều kiện, cơ hội thuận lợi trong bối cảnh quốc tế, xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, của cách mạng khoa học kĩ thuật,... để xây dựng và hình thành nên một hệ thống đô thị có cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và kĩ thuật hiện đại, thích hợp, có môi trường đô thị trong sạch, có sự

phân bố và phát triển hợp lý trên địa bàn quốc gia và các vùng địa phương, tạo điều kiện cho mỗi đô thị phát triển ổn định, an toàn, bền vững và phát huy vai trò là các cực, các hạt nhân tăng trưởng kinh tế của vùng, quốc gia và quốc tế, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá (CNH, HĐH) đất nước, nâng cao đời sống vật chất, văn hoá, tinh thần của dân cư đô thị và nông thôn, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền, giữa khu vực đô thị và nông thôn.

Do có sự khác nhau về mức độ đô thị hoá hiện nay giữa các quốc gia trên thế giới nên mục tiêu cụ thể của đô thị hoá trong giai đoạn này giữa các nhóm quốc gia phát triển và đang phát triển hay kém phát triển cũng có trọng tâm khác nhau.

Mục tiêu tổng quát phát triển đô thị hoá của Việt Nam là từng bước xây dựng hoàn chỉnh hệ thống đô thị cả nước (và trên các vùng địa phương) có cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và kĩ thuật hiện đại (hay phù hợp), có môi trường đô thị trong sạch, được phân bố và phát triển hợp lý trên địa bàn cả nước (và trên các vùng địa phương), đảm bảo cho mỗi đô thị phát triển ổn định, cân bằng, bền vững và trường tồn, góp phần thực hiện tốt hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc, đẩy mạnh CNH, HĐH. Đây cũng là mục tiêu có tính lâu dài của đô thị hoá Việt Nam; trong

* Chủ tịch UBND tỉnh Thái Nguyên.

đó, có tỉnh Thái Nguyên.

Đến năm 2020, mục tiêu đô thị hoá là:

- Tập trung thu hút đầu tư, phát triển các đô thị trung tâm lớn của quốc gia và vùng, gắn với việc xây dựng các vùng kinh tế trọng điểm của quốc gia và vùng, tạo thế phát triển cân bằng trong cả nước và trong các vùng địa phương, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các vùng địa phương. Song, cần hạn chế sự tập trung sản xuất công nghiệp và dân cư quá mức vào khu vực nội thành các đô thị lớn để tránh hình thành nên các siêu đô thị.

- Dành nhiều nguồn lực thích đáng để phát triển các đô thị vừa và nhỏ, các thị tứ trên cơ sở khai thác triệt để các lợi thế, tiềm năng của tất cả các vùng, liên kết hỗ trợ nhau tạo điều kiện để tất cả các vùng đều phát triển.

- Tăng trưởng dân số và đô thị đến năm 2020, dự kiến là: cả nước: xấp xỉ 45% với số lượng đô thị khoảng 2.000; tỉnh Thái Nguyên: xấp xỉ 47% và số lượng đô thị khoảng 40.

- Đối với các đô thị lớn loại đặc biệt, như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, loại I như Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ, Huế, Vinh, Hạ Long, Thái Nguyên, Biên Hoà, Quy Nhơn,...) và một số các đô thị loại II, III có vị trí quan trọng đối với cả nước hay từng vùng, có sức thu hút đầu tư đối với trong nước và ngoài nước, cơ cấu kinh tế của các đô thị này sẽ được chuyển dịch theo hướng dịch vụ, công nghiệp và du lịch với chức năng là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học - kỹ thuật, y tế, giáo dục - đào tạo, ... và là đầu mối giao thông, giao lưu trong vùng, cả nước và quốc tế.

- Đối với các đô thị vừa và nhỏ (từ loại III đến loại V) là các trung tâm tỉnh lý, huyện lý hoặc trung tâm các tiểu khu kinh tế của tỉnh hoặc huyện (cụm huyện, cụm xã) trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và đô thị hoá cả nước và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh, huyện, xác định hướng chuyển dịch cơ cấu

kinh tế là công nghiệp, dịch vụ và du lịch trên cơ sở khai thác triệt để các tiềm năng, lợi thế, nguồn lực của địa phương, kể cả liên kết trong và ngoài nước, tạo điều kiện để các đô thị này đảm nhận vai trò chức năng là trung tâm kinh tế, văn hoá, dịch vụ của địa phương và của khu vực.

- Đối với các thị tứ (khu dân cư nông thôn được đô thị hoá cao tại các vùng nông thôn là trung tâm xã, cụm xã, cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ đời sống và sản xuất nông nghiệp, làm điểm tựa phát triển kinh tế - xã hội nông thôn, đẩy mạnh CNH, HĐH và đô thị hoá nông thôn; góp phần làm giảm bớt sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa đô thị và nông thôn, hạn chế di chuyển dân cư nông thôn vào đô thị lớn. Các thị tứ này đảm nhận vai trò chức năng là các trung tâm kinh tế - văn hoá và dịch vụ cho mỗi xã, cụm xã.

2. Phương hướng đô thị hoá.

Trong phát triển đô thị, cần chú ý phát triển hài hoà các yếu tố sau:

- *Đô thị hoá với CNH.* Đô thị hoá cần phải được tiến hành song song, phù hợp và tương thích với CNH, HĐH đất nước cũng như mỗi vùng địa phương, tạo điều kiện thuận lợi cho việc đẩy nhanh tiến trình CNH, HĐH và hội nhập kinh tế.

Sự song hành của hai quá trình này đòi hỏi chúng phải được tiến hành đồng bộ, đồng thời, phù hợp và tương thích lẫn nhau, hỗ trợ nhau tốt nhất và làm tăng tối đa hiệu quả kinh tế - xã hội. Nếu đô thị hoá chậm so với CNH thì tiến trình CNH sẽ khó khăn, chậm chạp; quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế và lao động theo hướng công nghiệp và dịch vụ chậm cũng sẽ không kích thích tăng trưởng nhanh kinh tế - xã hội.

Ngược lại, nếu đô thị hoá nhanh hơn CNH thì thất nghiệp trong đô thị sẽ gia tăng, đời sống nhân dân sẽ khó khăn, an ninh trật tự đô thị phức tạp, đô thị phát triển thiếu tính bền vững, vai trò trung tâm

kinh tế của các đô thị không được phát huy và nâng cao, gây nên hiện tượng đô thị hoá giả tạo, chất lượng đô thị hoá thấp. Theo đó, các đô thị chỉ đơn thuần là các trung tâm hành chính và kinh doanh hàng hoá của nước ngoài. Ngược lại, ngoài chức năng là trung tâm hành chính, chính trị của quốc gia và vùng địa phương, đô thị cần phải là các trung tâm sản xuất công nghiệp và dịch vụ, du lịch có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và các vùng địa phương.

- *Đô thị hoá với khai thác tiềm năng, lợi thế.* Hệ thống đô thị của mỗi quốc gia, mỗi vùng địa phương và của Việt Nam nói chung và tỉnh Thái Nguyên nói riêng, cần phải được hình thành, phát triển và phân bố phù hợp với sự phân bố của các nguồn tài nguyên, khai thác và phát huy hiệu quả các tiềm năng, lợi thế và khả năng cạnh tranh của mình để thu hút đầu tư, tạo động lực phát triển các đô thị cũng như phát triển kinh tế - xã hội quốc gia và các vùng địa phương, phát huy vai trò là các trung tâm kinh tế, mở rộng và hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, lao động quốc gia và vùng.

- *Tổ chức hệ thống đô thị.* Cấu trúc của hệ thống đô thị và sự phân bố hợp lý giữa các đô thị lớn, đô thị vừa và nhỏ trên phạm vi địa bàn cả nước cũng như các địa phương, tạo ra sự phát triển hài hoà, cân đối giữa các vùng lãnh thổ, kết hợp đầy mạnh quá trình đô thị hoá nông thôn, tạo ra sự phát triển cân bằng, ổn định trong các hệ thống đô thị. Tránh hiện tượng phát triển độc cực trong hệ thống đô thị quốc gia và vùng địa phương để vừa không phải giải quyết những vấn đề quá tải trong các đô thị siêu lớn, vừa hạn chế tình trạng xuống cấp, lạc hậu của các đô thị vừa và nhỏ cũng như khoảng cách trong phát triển của các đô thị trong hệ thống. Do đô thị hoá kéo theo sự di dân nông thôn vào các đô thị nên không những cần tổ chức và phân bố lại hệ thống các đô thị mà cả các

điểm dân cư nông thôn trên địa bàn lãnh thổ quốc gia và các địa phương: trong đó, giảm bớt số lượng các điểm và tăng quy mô dân số của mỗi điểm dân cư làng, bản, thôn, xóm. Các xóm trại và làng, bản nhỏ bé, không hiệu quả về mặt đầu tư cơ sở hạ tầng và không phù hợp với yêu cầu tổ chức sản xuất theo hướng hiện đại sẽ sáp nhập lại thành các điểm dân cư có quy mô lớn hơn để chuyển hoá thành đô thị hoặc được đô thị hoá cao hơn. Qua đó, các điểm dân cư nông thôn nhỏ bé sẽ giảm dần về số lượng.

- *Đô thị hoá với phát triển hạ tầng cơ sở.* Tăng trưởng dân số, đất đai và tăng cường đô thị hoá phải đi đôi với việc mở rộng và xây dựng đồng bộ, nâng cấp các cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội đô thị để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng nhu cầu đời sống của dân cư đô thị và nông thôn. Cần tập trung ưu tiên xây dựng và hiện đại hoá cơ sở hạ tầng giao thông vận tải của cả nước và các vùng, nhất là các vùng trọng điểm, gồm những công trình có ý nghĩa quyết định cho sự phát triển các đô thị, liên hệ giữa các đô thị với các nước trong khu vực và thế giới như đường bộ, đường sắt, cảng biển và cảng sông, sân bay, các bến xe liên tỉnh ... tạo điều kiện nối liền nước ta với thế giới, các vùng miền trong cả nước với nhau và nông thôn với đô thị, phân bố đồng đều các đô thị trên các vùng lãnh thổ và điều hoà quá trình tăng trưởng nhanh của các đô thị lớn. Cần nâng cấp, hiện đại hoá và hoàn chỉnh hệ thống giao thông đô thị và chống ùn tắc giao thông, nhất là ở các đô thị lớn, bảo đảm sự di lại thuận tiện, nhanh chóng. Cung cấp đủ nước sạch cho đô thị ổn định, đảm bảo vệ sinh môi trường. Xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh hệ thống thoát nước và xử lý nước thải đô thị. Cung cấp đủ năng lượng điện cho sản xuất và sinh hoạt. Xây dựng và hiện đại hoá mạng lưới bưu chính viễn thông, hệ thống chiếu sáng đô thị...

- *Đô thị hoá với bảo vệ môi trường, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn cân bằng sinh thái đô thị.* Cần xây dựng bộ khung bảo vệ cảnh quan thiên nhiên mà đô thị hoá cần phải giữ gìn, bảo vệ để đảm bảo sự phát triển bền vững và cân bằng sinh thái đô thị, nông thôn. Tổ chức hợp lý hệ thống định cư và môi sinh, sử dụng tiết kiệm và hợp lý đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác như rừng, nước ngọt, hạn chế tối đa việc sử dụng đất nông nghiệp, đất rừng thiên nhiên và các vườn quốc gia vào mục đích phát triển đô thị, giữ gìn và bảo vệ các di tích, danh lam thắng cảnh của đất nước và địa phương.

Áp dụng các biện pháp, giải pháp kỹ thuật và công nghệ khai thác tài nguyên thiên nhiên hợp lý, xử lý và tái sử dụng các chất thải, làm sạch đô thị theo phương châm xanh, sạch, đẹp; ngăn ngừa tình trạng suy thoái môi trường do sản xuất và sinh hoạt gây ra.

Không chọn đất xây dựng đô thị và các khu tái định cư nông thôn ở các khu vực thường xuyên có lũ lụt, ngập úng, các khu vực có địa chất, địa tầng phức tạp, đất lở, đất trượt, các khu vực có địa chấn hoạt động, các khu vực có khoáng sản sẽ được khai thác ở dưới lòng đất... để tạo điều kiện đô thị hoá ổn định, đô thị phát triển an toàn và bền vững.

Những phương hướng có tính nguyên tắc trên nhằm xây dựng và phát triển các hệ thống đô thị trên phạm vi quốc gia và vùng địa phương có cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và kỹ thuật hiện đại, có môi trường đô thị trong sạch, được phân bố và phát triển hợp lý trên địa bàn cả nước và các địa phương, đảm bảo cho mỗi đô thị phát triển ổn định, cân bằng và bền vững, đẩy mạnh đô thị hoá nông thôn đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và đời sống dân sinh.

3. Vai trò của nhà nước đối với đô thị hoá.

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập

trung và bao cấp, nhà nước đóng vai trò là chủ thể duy nhất thực hiện nhiều chức năng, công việc trên hầu hết các công đoạn, các lĩnh vực của quá trình xây dựng phát triển và quản lý đô thị hay quá trình đô thị hoá. Ngày nay, trong nền kinh tế thị trường, ngoài nhà nước còn có cộng đồng xã hội dân cư, các thành phần kinh tế ngoài nhà nước ở trong nước cũng như ở nước ngoài tham gia vào quá trình xây dựng, phát triển và quản lý đô thị, vào quá trình đô thị hoá. Vai trò của nhà nước đối với quá trình đô thị hoá thể hiện qua các chức năng quyết định, đầu tư, điều tiết, hỗ trợ, tổ chức và kiểm soát, giám sát.

Chức năng quyết định. Chỉ có chính quyền nhà nước trung ương và chính quyền địa phương có chức năng và thẩm quyền quyết định các chiến lược hay định hướng đô thị hoá cho cả nước hay từng vùng miền, từng địa phương, cũng như các chiến lược hay định hướng phát triển cho từng đô thị hoặc cho nông thôn. Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị quốc gia (quy hoạch lãnh thổ), hệ thống đô thị vùng địa phương (quy hoạch vùng) và quy hoạch tổng thể, quy hoạch chi tiết xây dựng phát triển các đô thị và khu dân cư nông thôn cũng như quy hoạch các ngành và lĩnh vực. Ban hành hệ thống các văn bản pháp luật, pháp quy cho quy hoạch, xây dựng trên phạm vi quốc gia, vùng và các điểm dân cư đô thị, nông thôn; tạo môi trường pháp lý cho đầu tư xây dựng và quản lý đô thị cũng như các khu dân cư nông thôn. Kiểm soát phát triển đô thị hoá và xây dựng đô thị, xử lý các vi phạm (kể cả trên địa bàn nông thôn) theo quy hoạch, kế hoạch và pháp luật.

Chức năng đầu tư. Nhà nước trong nền kinh tế thị trường là một trong những nhà đầu tư vào xây dựng phát triển đô thị, phát triển vùng và quốc gia (về các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật, ... liên vùng, liên đô thị) từ nguồn vốn ngân sách trung ương và địa phương, vốn vay ODA, vốn trái phiếu chính phủ, vốn trái phiếu đô thị và các loại

vốn khác do nhà nước quản lý. Nhà nước đầu tư vào các ngành, lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không mặn mà đầu tư (khả năng thu hồi vốn không có, hoặc chậm, không có lợi nhuận,...) hoặc các lĩnh vực mà nhà nước cần nắm giữ.

Trong nền kinh tế thị trường, cộng đồng xã hội là nhà đầu tư chủ yếu cho đô thị hoá và xây dựng phát triển đô thị. Để thu hút được nhiều đầu tư ngoài nhà nước, nhà nước trung ương và chính quyền địa phương phải có những cơ chế, chính sách, lộ trình thu hút đầu tư hấp dẫn, hài hoà được lợi ích quốc gia, tập thể, cá nhân nhà đầu tư theo phương châm chiến lược xã hội hoá xây dựng phát triển đô thị.

Chức năng điều tiết. Do mỗi vùng, mỗi khu vực trên phạm vi quốc gia và vùng địa phương có những lợi thế khác nhau (kể cả trong hệ thống đô thị quốc gia và vùng) nên có sự phát triển khác nhau, tạo nên vùng phát triển quá nhanh, quá nóng; khoảng cách giữa các vùng và giữa các đô thị có xu hướng tăng lên, vì vậy, cần phải có sự điều tiết của nhà nước. Đối với những vùng phát triển quá nhanh gây nên những quá tải và phát sinh nhiều hệ lụy tiêu cực, nhà nước và chính quyền địa phương cần có giải pháp điều tiết hạn chế phát triển (chẳng hạn như đối với các đô thị lớn, siêu lớn). Còn đối với các vùng phát triển chậm, nhà nước cần điều tiết tăng hỗ trợ để kích thích phát triển nhanh hơn (như các đô thị nhỏ, các vùng nông thôn) để thu hẹp khoảng cách trong phát triển giữa các vùng, khu vực phát triển và các vùng, khu vực chậm phát triển. Các giải pháp điều tiết phát triển có thể là: điều tiết vốn ngân sách cho các vùng kém phát triển nhiều hơn và ngược lại các vùng phát triển giảm đi; điều tiết qua thực thi giải pháp các vùng phát triển phải có nghĩa vụ hỗ trợ các vùng kém phát triển; giải pháp cho phép các vùng kém phát triển có những cơ chế, chính sách đặc thù, ưu đãi đầu tư; các giải pháp hạn chế phát triển

(tập trung dân cư và công nghiệp vào các đô thị lớn) và các giải pháp hỗ trợ phát triển ở các khu vực và đô thị kém phát triển...

Chức năng hỗ trợ. Nhà nước hỗ trợ cho các địa phương, cộng đồng, doanh nghiệp và dân cư, tạo điều kiện thuận lợi để đầu tư vào phát triển kinh tế - xã hội, mở rộng sản xuất - kinh doanh, dịch vụ, kích thích tiêu dùng nhằm tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và lao động, tạo động lực đô thị hoá, xây dựng phát triển đô thị. Các biện pháp hỗ trợ được thực hiện trên nhiều phương diện khác nhau như hỗ trợ tài chính, tín dụng (vay không lãi, lãi suất thấp); hỗ trợ cho các địa phương tiếp nhận các dự án nước ngoài, các viện trợ không hoàn lại của các tổ chức phi chính phủ, các dự án nhân đạo; hỗ trợ cho cộng đồng dân cư mua nhà ở, tiêu dùng... Những hỗ trợ này nhằm khuyến khích đầu tư phát triển và tiêu dùng hàng hoá sản phẩm kích thích sản xuất - kinh doanh...

Chức năng tổ chức. Chỉ có chính quyền nhà nước trung ương và chính quyền địa phương duy nhất có chức năng tổ chức thực hiện các chiến lược hay định hướng phát triển đô thị hoá và xây dựng phát triển đô thị theo các mục tiêu, kế hoạch, quy hoạch theo sự phân công, phân cấp trong hệ thống bộ máy hành chính. Thông qua những cơ chế, chính sách, thông tin về đường lối, chủ trương, nhà nước và chính quyền địa phương thu hút mọi nguồn lực của xã hội, trong và ngoài nước vào xây dựng, phát triển đô thị, đẩy nhanh tiến trình đô thị hoá, góp phần hỗ trợ CNH, HĐH, thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội, an sinh, phát huy vai trò của đô thị hoá theo hướng có lợi và hạn chế những bất lợi có thể xảy ra trong quá trình đô thị hoá, để đô thị hoá phát triển đồng đều, hợp lý, hài hoà giữa các vùng miền, phù hợp với tiến trình CNH, HĐH □