ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC HỘI NHẬP QUỐC TẾ CỦA ĐÔ THỊ VIỆT NAM TRONG TÌNH HÌNH MỚI & NHỮNG THÁCH THỨC PHÁT TRIỂN

MỤC LỤC

III. ĐÁNH GIÁ TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CÁC CHƯƠNG TRÌNH ĐÔ THỊ QUỐC GIA 6

3.1. Triển khai thực hiện các chương trình đô thị quốc gia 6

3.1.1. Định hướng đô thị toàn quốc theo Quyết định số 445/QĐ-TTg năm 2009 (QHTT 445 năm 2009) 6

a) Bối cảnh và mục tiêu của QHTT 445 năm 2009 6

b) Kết quả thực hiện 8

c) Các vấn đề đặt ra trong thời gian tới 8

3.1.2. Chương trình nâng cấp đô thị theo Quyết định số 758/QĐ-TTg (NUUP) 11

a) Mục tiêu của Chương trình NUUP 11

b) Kết quả thực hiện 11

c) Những yêu cầu đặt ra trong thời gian tới 13

3.1.3. Chương trình phát triển đô thị quốc gia theo Quyết định số 1659/QĐ-TTg (NUDP) 13

a) Mục tiêu của Chương trình NUDP 13

b) Kết quả thực hiện 14

3.2. Vai trò của Chính phủ, các bộ ngành TW và địa phương 16

3.3. Các vấn đề tồn tại trong phát triển đô thị 18

a) Tăng trưởng đô thị hoá và chất lượng đô thị hoá 18

b) Biến đổi cấu trúc đô thị và các hình thái đô thị cơ bản 22

c) Phương thức phát triển đô thị theo định hướng/chiến lược, qui hoạch 23

IV. ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC ĐÔ THỊ TRONG BỐI CẢNH TOÀN CẦU HOÁ 24

4.1. Hệ thống đô thị Việt nam trong môi trường phát triển mới 24

4.1.1. Bối cảnh quốc tế và trong nước 24

4.1.2. Hệ thống đô thị Việt Nam trong môi trường phát triển mới 25

a) Thích ứng với BĐKH và NBD 25

b) Tăng trưởng xanh 28

c) Phát triển bền vững 31

4.1.3. Đánh giá năng lực hội nhập của địa phương/đô thị 33

a) Cạnh tranh đô thị 33

b) Năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương. 35

c) Thành phố toàn cầu 38

4.2. Hệ thống đô thị Việt Nam từng bước hướng đến hội nhập 39

4.2.1. Phát triển mạng lưới đô thị, hình thành các cực, các vùng đô thị hoá động lực, các hàng lang tăng trưởng chủ đạo 39

a) Mạng lưới đô thị. 39

b) Các vùng đô thị hóa. 41

c) Các cực tăng trưởng chủ đạo. 43

d) Các hành lang tăng trưởng chủ đạo. 44

4.2.2. Vai trò các thành phố TW 45

a) Trung tâm kinh tế quốc gia 45

b) Trung tâm văn hóa, khoa học, đào tạo nguồn nhân lực quốc gia 49

4.2.3. Liên kết vùng 50

a) Thủ đô Hà Nội và vùng Thủ đô Hà Nội 50

b) Thành phố HCM và vùng thành phố HCM 56

c) Thành phố Đà Nẵng và vùng duyên hải miền Trung 59

e) Thành phố Cần Thơ và vùng Đồng bằng sông Cửu Long 63

4.2.4. Các đô thị vừa và nhỏ gắn với vùng nông nghiệp – nông thôn 66

4.3. Nhận định xu hướng phát triển đô thị Việt Nam 67

a) Hướng điều chỉnh chiến lược để đảm bảo khả năng hội nhập *67*
b) Xu hướng phát triển đô thị Việt Nam *68*

V. NHỮNG VẤN ĐỀ THÁCH THỨC TRONG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VIỆT NAM **71**

5.1. Tăng trưởng đô thị **71**
5.1.1. Đối mặt với các nhu cầu về nhà ở, việc làm, hạ tầng và dịch vụ đô thị 71
5.1.2. Đối mặt với các yêu cầu về phát triển đô thị bền vững 74
5.1.3. Khai thác cơ hội và giải quyết các thách thức của tăng trưởng đô thị hoá 78

5.2. Xây dựng chiến lược và quản lí phát triển lãnh thổ **80**
5.2.1. Cần thiết lập điều chỉnh QHTT 445 năm 2009 80
5.2.2. Một số vấn đề trong quản trị đô thị về quản lý đầu tư xây dựng 81
a) Quản lý đất đai và mật độ đô thị *81*
b) Huy động các nguồn lực để quản trị đô thị *84*
5.2.3. Phát triển đô thị trong thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững 84
5.2.4. Thúc đẩy phát triển đô thị trong mối liên kết vùng 86

5.3. Tài chính đô thị và nhu cầu đổi mới **87**
5.3.1. Các nguồn tài chính đô thị và sự hạn chế mà các đô thị Việt Nam phải đối mặt 87
5.3.2. Các yêu cầu đổi mới tài chính đô thị để thúc đẩy tốc độ và chất lượng đô thị hóa 88

BIỂU BẢNG

Bảng 2 1: Bảng tăng trưởng dân số thành thị - nông thôn Việt Nam (1975-1915) 19

Bảng 2 2: Biểu đô thị hoá và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam 20

Bảng 2 3: Thống kê gia tăng số lượng đô thị và mở rộng không gian đô thị giai đoạn 1990-2004 20

***Bảng 2 4**: Bảng thông kê dữ liệu dân số, đất đai vùng ven biển Việt Nam, 2012* 26

Bảng 2 5: Tỷ lệ đô thị hoá so sánh 6 vùng KT-XH (giai đoạn 2009-2014) 42

Bảng 2 6: Một số chỉ tiêu phát triển so sánh vùng thủ đô Hà Nội và vùng TPHCM năm 2013 43

Bảng 2 7: Biểu đồ tỷ lệ GDP của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước 45

Bảng 2 8: Biểu đồ GDP/người của cả nước so với GDP/người bình quần của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ). DVT: triệu đồng. 46

Bảng 2 9: Biểu đồ Tỷ lệ thu ngân sách của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. 46

Bảng 2 10: Thu ngân sách bình quân đầu người của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. ĐVT: ngàn đồng. 46

Bảng 2 11: Tỷ lệ chi ngân sách của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. 47

Bảng 2 12: Chi ngân sách bình quân đầu người của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. ĐVT: ngàn đồng. 47

Bảng 2 13: Tỷ lệ đóng góp kim ngạch xuất nhập khẩu của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. 47

Bảng 2 14: Tỷ lệ vốn FDI đăng ký của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. 48

Bảng 2 15: Biểu đồ tỷ trọng đóng góp vào tổng số doanh nghiệp cả nước của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với phần còn lại của Việt Nam năm 2005 và 2010. 48

Bảng 2 16: So sánh chuyển dịch cơ cấu kinh tế bình quân của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. 49

Bảng 2 17: So sánh trình độ lao động của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011 49

Bảng 2 18: Biểu đồ tỷ trọng đóng góp vào tổng số trường đại học, cao đẳng cả nước của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với phần còn lại Việt Nam năm 2005-2010. 49

Bảng 2 19: Biểu đồ so sánh tỷ lệ hộ nghèo của bình quân bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. 50

HÌNH MINH HOẠ

Hình 2 1: Hình tốc độ đô thị hoá một số nước trong khu vực Đông nam Á 18

Hình 2 2: Chỉ số năng lực cạnh tranh PCI cấp tỉnh, thành của Việt Nam năm 2014 (Nguồn VCCI) 35

Hình 2 3: Năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII) Năm 2013. 37

Hình 2 4: Thực trạng hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo giai đoạn hướng tới mô hình phát triển theo Mạng lưới sau năm 2025 (nguồn Viện quy hoạch đô thị nông thôn quốc gia) 40

Hình 2 5: Vùng thủ đô Hà Nội "vùng đô thị lớn đa trung tâm – tích hợp 51

Hình 2 6: Định hướng không gian vùng TPHCM 57

Hình 2 7: Định hướng không gian thành phố Đà Nẵng 60

Hình 2 8: Định hướng không gian thành phố Cần Thơ 64

Hình 2 9: Đô thị phát triển lan tỏa, bám theo trục đường (Theo dải) 75

Hình 2 10: Sáp nhập các khu vực liền kề (Trường hợp Thủ đô Hà Nội và TP. Quảng Ngãi) 75

Hình 2 11: Ùn tắc giao thông ở Thủ đô Hà Nội 76

Hình 2 12: Lũ lụt ở Miền Trung Việt Nam 77

Hình 2 13: Triều cường ở thành phố Hồ Chí Minh 77

Hình 2 14: Nhà ổ chuột (phi chính thức) và chất lượng môi trường sống đô thị 77

Hình 2 15: Nguồn lực quản lí đô thị (Dr.Hieu Nguyen, 2014) 84

HỘP GIẢI THÍCH

Hộp 2 1: Các chỉ tiêu đặt ra theo QHTT 445 NÁM 2009 7

Hộp 2 2: Hộp 10 chỉ số đánh giá năng lực cạnh tranh/Tổ chức các thị trưởng thế giới (City Mayors) bao gồm: 34

Hộp 2 3: Hộp 10 chỉ số đánh giá năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, thành của Việt Nam 35

Hộp 2 4: Chỉ số năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII) 36

Hộp 2 5: Nhóm tiêu chí đánh giá phân loại thành phố toàn cầu 38

Hộp 2 6: Các chỉ số đánh giá phân loại mức độ toàn cầu của các thành phố 39

Hộp 2 7: Tăng trưởng đô thị và khái quát một số vấn đề chung trên thế giới. 71

Tài liệu tham khảo:

1) Đánh giá chất lượng quản trị đô thị - tiếp cận tổng hợp cho các đô thị trung bình ở Việt Nam/TS.Hieu Nguyen, 2014;
2) Tạo nguồn tài chính phát triển đô thị/TS. Phạm Sĩ Liêm, VT Viện N/C đô tị và phát triển hạ tầng;
3) Tài chính đô thị Việt Nam và các biện pháp tăng nguồn thu để phát triển đô thị;
4) Tăng trưởng và sự cần thiết của đô thị hóa/Đỗ Lê
5) Điều chỉnh Định hướng Qui hoạch tổng thể phát triện hệ thống đô thị Việt Nam (QHTT) đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (QĐ số 445/QĐ – TTg ngày 07/4/2009)
6) Định hướng QHTT phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2020 (QĐ số 10/1998/QĐ – TTg ngày 23/1/1998)
7) Tạp chí Quy hoạch xây dựng, Số 70/2014
8) Báo cáo "Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam" của Ngân hàng thế giới (WB)
9) Báo cáo quốc gia cho Habitat III, Nước CHXHCN Việt Nam (DRAFT/20150930/V4.3)
10) Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc UNDP, 2015
11) Đô thị hóa ở Việt Nam/Hoàng Bá Thịnh, Đoàn Thị Thanh Huyền.
12) Chương trình nghị sự 21 của Chính phủ về phát triển bền vững;
13) QHXD bền vững đô thị Việt Nam (dự án VIE/01/021/Dự án thí điểm)
14) Chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam
15) Kịch bản ứng phó với BĐKH của Việt Nam.

III. ĐÁNH GIÁ TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CÁC CHƯƠNG TRÌNH ĐÔ THỊ QUỐC GIA

3.1. Triển khai thực hiện các chương trình đô thị quốc gia

3.1.1. Định hướng đô thị toàn quốc theo Quyết định số 445/QĐ-TTg năm 2009 (QHTT 445 năm 2009)

a) Bối cảnh và mục tiêu của QHTT 445 năm 2009

Việc lập QHTT 445 năm 2009 được đặt ra trong bối cảnh khi mà Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2020 theo Quyết định số 10/1998/QĐ – TTg ngày 23/1/1998 (QHTT 10 năm 1998) đã triển khai thực hiện được 10 năm, tình hình phát triển KT – XH của Việt Nam trong 20 năm Đổi mới đã thu được những thành tựu to lớn. Bên cạnh đó, tình hình quốc tế cũng có nhiều thay đổi, xu hướng hợp tác, toàn cầu hóa đã ngày càng khẳng định trong mối quan hệ đa phương, đa lĩnh vực ở trình độ ngày càng cao hơn. Phát triển bền vững và thích ứng với BĐKH, NBD cũng là những vấn đề có tính toàn cầu mà nhân loại cần chung tay giải quyết.

QHTT 10 năm 1998 là cơ sở để các địa phương trên cả nước chỉ đạo, tổ chức lập qui xây dựng hệ thống đô thị và các điểm dân cư nông thôn trên địa bản tỉnh. Xác đinh các chương trình, kế hoạch đầu tư xây dựng, cải tạo xây dựng các đô thị, xây dựng các khu công nghiệp tập trung, khu kinh tế cửa khẩu, khu du lịch. Nhiều dự án lớn về hạ tầng kĩ thuật như đường cầu, sân bay, cảng trong giai đoạn này cũng được quan tâm triển khai đầu tư xây dựng... Các dự án trên được coi như các yếu tố quan trọng tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế và đô thị, nông thôn. Theo đó tốc độ đô thị hóa Việt Nam cũng có chiều hướng gia tăng. Theo đánh giá, năm 1995, dân số đô thị Việt Nam khoảng 14,9 triệu người, tỉ lệ đô thị hóa 20,7%; năm 2000, dân số đô thị khoảng 18.8 triệu người, tỉ lệ đô thị hóa 24,2%; năm 2005, dân số đô thị khoảng 22,4 triệu người, tỉ lệ đô thị hóa 27%. Năm 1998, tổng số đô thị Việt Nam là 633 đô thị, trong đó TP trực thuộc Trung ương là 04 TP; TP thuộc tỉnh là 20, thị xã 62 và thị trấn là 547; năm 2007, tổng số đô thị là 731 (tăng 98 đô thị). Trong đó TP trực thuộc Trung ương là 05 TP; TP thuộc tỉnh là 40 (tăng 20 đô thị), thị xã 49 và thị trấn là 637 (tăng 90 đô thị).

Tuy nhiên ở giai đoạn này, thực trạng phát triển đô thị ở Việt Nam đã cho thấy có sự thay đổi lớn so với QHTT 10 năm 1998. Sự phát triển "nóng" các đô thị Việt Nam đã tạo ra sức ép lớn về nhiều mặt, có nguy cơ dẫn đến chất lượng đô thị hóa thấp, phát triển đô thị không bền vững. Đặc biệt nhiều "vấn đề của đô thị" nảy sinh mà Việt Nam phải đối mặt như: dân số và dịch cư, lao động việc làm, nhà ở, chênh lệch giàu nghèo, bảo tồn và phát triển, hiệu quả sử dụng nguồn tài nguyên đất đai, ô nhiễm môi trường, BĐKH...Trình độ quản trị đô thị...

Tại thời điểm đó cho thấy, trong quá trình phát triển, quản lí kiểm soát phát triển đô thị theo định hướng năm 1998 có những vấn đề cần giải quyết sau:

(1) Chất lượng đô thị hóa thấp;

(2) Phát triển mất cân đối và tính liên kết;

(3) Phát triển thiếu chiến lược và tính bền vững;

(4) Đô thị thiếu bản sắc và tính cạnh tranh;

(5) Cơ chế chính sách, văn bản qui phạm chưa đồng bộ;

(6) Thiếu tính minh bạch, lãng phí nguồn tài nguyên đất đai;

(7) Thiếu nguồn lực để phát triển;

(8) Trình độ quản trị đô thị yếu.

Có thể nói tác động của nền kinh tế thị trường vào quá trình đô thị hóa và ngược lại đã xuất hiện nhiều vấn đề đòi hỏi cần phải nghiên cứu giải quyết để đảm bảo quá trình đô thị hóa phát triển đúng qui luật khách quan, mang lại nhiều lợi ích hơn cho quá trình chuyển đổi nền kinh tế của Việt Nam.

Trong bối cảnh đó Chính phủ quyết định điều chỉnh QHTT 10 năm 1998 đặt ra mục tiêu cơ bản là: "Từng bước xây dựng hoàn chỉnh hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo mô hình mạng lưới đô thị; có cơ sở hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội phù hợp, đồng bộ, hiện đại; có môi trường và chất lượng sống đô thị tốt; có nền kiến trúc đô thị tiên tiến, giàu bản sắc; có vị thế xứng đáng, có tính cạnh tranh cao trong phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, khu vực và quốc tế, góp phần thực hiện tốt hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng xã hội chủ nghĩa và bảo vệ tổ quốc".

Hộp 2 1: Các chỉ tiêu đặt ra theo QHTT 445 NÁM 2009

Định hướng phát triển hệ thống đô thị quốc gia

Định hướng phát triển chung: Hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 phát triển theo từng giai đoạn bảo đảm sự kế thừa các ưu điểm của định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 1998, phù hợp với các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo từng thời kỳ và hội nhập kinh tế quốc tế. Định hướng phát triển chung không gian đô thị cả nước theo hướng bảo đảm phát triển hợp lý các vùng đô thị hóa cơ bản giữa 6 vùng kinh tế - xã hội quốc gia, giữa miền Bắc, miền Trung và miền Nam; giữa phía Đông và phía Tây; gắn với việc phát triển các cực tăng trưởng chủ đạo và thứ cấp quốc gia, đồng thời bảo đảm phát triển theo mạng lưới, có sự liên kết tầng bậc theo cấp, loại đô thị. Từ nay đến 2015 ưu tiên phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, các vùng đô thị lớn và các khu kinh tế tổng hợp đóng vai trò là cực tăng trưởng chủ đạo cấp quốc gia; từ năm 2015 đến 2025 ưu tiên phát triển các vùng đô thị hóa cơ bản, giảm thiểu sự phát triển phân tán, cục bộ; giai đoạn từ năm 2026 đến năm 2050 chuyển dần sang phát triển theo mạng lưới đô thị.

Định hướng tổ chức không gian hệ thống đô thị cả nước

Mạng lưới đô thị quốc gia được phân theo các cấp, bao gồm: các đô thị trung tâm cấp quốc gia; các đô thị trung tâm cấp vùng liên tỉnh; các đô thị trung tâm cấp tỉnh; các đô thị trung tâm cấp huyện; các đô thị trung tâm cụm các khu dân cư nông thôn (gọi tắt là đô thị trung tâm cấp khu vực) và các đô thị mới. Các đô thị trung tâm các cấp được phân bố hợp lý trên cơ sở 6 vùng kinh tế xã hội quốc gia là: (1) Vùng trung du và miền núi phía Bắc, gồm 14 tỉnh: Lai Châu, Lào Cai, Hà Giang, Cao Bằng, Lạng Sơn, Điện Biên, Sơn La, Yên Bái, Tuyên Quang, Bắc Kạn, Thái Nguyên, Bắc Giang, Hòa Bình và Phú Thọ; trong đó được phân thành các tiểu vùng nhỏ hơn, bao gồm: vùng núi Đông Bắc Bộ; vùng núi Bắc Bắc Bộ và vùng núi Tây Bắc Bộ; (2) Vùng đồng bằng Sông Hồng, gồm 11 tỉnh, thành phố: Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh, thành phố Hà Nội, Hải Dương, thành phố Hải Phòng, Hưng Yên, Hà Nam, Nam Định, Thái Bình và Ninh Bình; (3) Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, gồm 14 tỉnh, thành phố: Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, thành phố Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận và Bình Thuận; trong đó được phân thành các tiểu vùng nhỏ hơn, bao gồm: vùng Bắc Trung Bộ, vùng Trung Trung Bộ và vùng Nam Trung Bộ; (4) Vùng Tây Nguyên, gồm 5 tỉnh: Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng; (5) Vùng Đông Nam Bộ, gồm 6 tỉnh, thành phố: Bà Rịa – Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Đồng Nai, thành phố Hồ Chí Minh và Tây Ninh; (6) Vùng đồng bằng sông Cửu Long, gồm 12 tỉnh, thành phố: Đồng Tháp, Vĩnh Long, Bến Tre, Trà Vinh, thành phố Cần Thơ, An Giang, Tiền Giang, Hậu Giang, Sóc Trăng, Kiên Giang, Bạc Liêu và Cà Mau.

Các đô thị lớn, cực lớn, các chuỗi và chùm đô thị.

Các đô thị lớn, đô thị cực lớn như Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Vinh, Huế, Đà Nẵng, Quy Nhơn, Cần Thơ...được tổ chức phát triển theo mô hình chùm đô thị, đô thị đối trọng hoặc đô thị vệ tinh có vành đai bảo vệ để hạn chế tối đa sự tập trung dân số, cơ sở kinh tế và phá vỡ cân bằng sinh thái. Vùng Thủ đô

Hà Nội, vùng thành phố Hồ Chí Minh là các vùng đô thị lớn, trong đó Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh là các đô thị trung tâm.

b) Kết quả thực hiện

QHTT 445 năm 2009 sau 6 năm thực hiện (từ năm 2009 đến 2015) đã khẳng định vai trò quản lý nhà nước điều hành vĩ mô về tổ chức không gian vùng lãnh thổ và phân bố mạng lưới đô thị nhằm thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa-hiện đại hóa đất nước. QHTT 445 năm 2009 cơ bản đang được Chính phủ chỉ đạo triển khai đúng hướng với kịch bản Phát triển hệ thống đô thị theo giai đoạn giai đoạn từ 2009 đến năm 2015. Chính phủ đã tập trung chỉ đạo:

- Ưu tiên phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (vùng KTTĐ phía Bắc, vùng KTTĐ miền Trung, vùng KTTĐ phía Nam và vùng KTTĐ ĐBSCL);
- Rà soát các khu kinh tế ven biển, hải đảo, cửa khẩu biên giới để ưu tiên tập trung phát triển 13 khu kinh tế (05 khu kinh tế ven biển: Chu Lai/Quảng Nam - Dung Quất/Quảng Ngãi; Khu kinh tế Đình Vũ - Cát Hải/Hải Phòng; khu kinh tế Nghi Sơn/Thanh Hóa; khu kinh tế Vũng Áng/Hà Tĩnh; khu kinh tế đảo Phú Quốc và Cụm đảo Nam An Thới/Kiên Giang.

  08 khu kinh tế cửa khẩu: Móng Cái/Quảng Ninh; Đồng Đăng/Lạng Sơn; Lào Cai/Lào Cai; Cầu Treo/Hà Tĩnh; Lao Bảo/Quảng Trị; Bờ Y/Kon Tum; Mộc Bài/Tây Ninh và Hà Tiên/Kiên Giang) đóng vai trò là cực tăng trưởng chủ đạo, hoặc cực tăng trưởng thứ cấp quốc gia.

  Phát huy thế mạnh của mỗi vùng trọng điểm để các vùng này đóng góp ngày càng lớn cho sự phát triển chung của đất nước...
- Tập trung thu hút vốn đầu tư, phát triển các vùng đô thị lớn (vùng Thủ đô Hà Nội, vùng TP. Hồ Chí Minh), các đô thị lớn, đô thị cực lớn (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ...) đóng vai trò là hạt nhân, động lực phát triển chính của vùng, tạo ra thế phát triển cân bằng trên các vùng lãnh thổ quốc gia để góp phần thúc đẩy sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế đất nước...

Đồng thời các đô thị lớn đã trở thành nơi lan toả tri thức, đổi mới sáng tạo, đẩy mạnh cạnh tranh, đa dạng hoá các hoạt động kinh tế, tác động to lớn đến sự chuyển đổi nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường năng động. Đây cũng là nền tảng thuận lợi để Chính phủ tiếp tục chỉ đạo thực hiện Qui hoạch 2009 bước sang giai đoạn tiếp theo đó là:

i. Giai đoạn từ năm 2016 đến năm 2025. Thúc đẩy các vùng đô thị hóa cơ bản phát triển năng động, kinh tế vững mạnh, bảo đảm mối liên kết phát triển hài hòa giữa các vùng; giữa các miền Bắc, miền Trung và miền Nam, giữa phía Đông và phía Tây; giữa khu vực đô thị và nông thôn...và

ii. Giai đoạn từ năm 2026 đến năm 2050. Thúc đẩy việc xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo Mô hình Mạng lưới đô thị.

c) Các vấn đề đặt ra trong thời gian tới

Để có thể/nếu muốn tiếp tục thực hiện QHTT 445 năm 2009, Việt Nam cần phải nhận biết các vấn đề tồn tại, yếu kém trong quá trình đô thị hóa thời gian qua và các vấn đề đang phải đối mặt có tính toàn cầu như hội nhập kinh tế, BĐKH, NBD, suy giảm

nguồn tài nguyên, đói nghèo...Cụ thể:

(1). Đô thị hóa gắn với quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế

Giai đoạn vừa qua nền kinh tế Việt Nam chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa, quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với mô hình CNH – HĐH đất nước, phát triển theo chiều rộng mà chưa đi vào chiều sâu là chất lượng, hiệu quả...Đô thị hóa của Việt Nam cũng vì thế bị tác động (và ngược lại)...Hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo số lượng, qui mô là chủ yếu...mà chưa đi sâu vào chất lượng hóa đô thị, cụ thể hơn là chất lượng sống đô thị...Thời gian tới khi Việt Nam chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế (đi vào chiều sâu), chất lượng đô thị hóa Việt Nam cũng sẽ được cải thiện đi vào chiều sâu...Và tốc độ, chất lượng đô thị hóa cũng sẽ góp phần tích cực vào quá trình chuyển đổi nền kinh tế có hiệu quả hơn...

(2). Đô thị hóa, phát triển đô thị thiếu tầm nhìn và phát triển bền vững

Đô thị phát triển nhanh nhưng mất cân đối, từ tầm nhìn qui hoạch đến thực tế... còn có khoảng cách khá xa; sự phát triển không đồng bộ giữa mở rộng không gian đô thị và chất lượng đô thị; việc phân loại, nâng cấp đô thị chỉ đạt mục tiêu là tăng qui mô đất đai, dân số đô thị mà chưa coi trọng tới việc đổi mới, nâng cao chất lượng sống đô thị; hiện tượng "phát triển ảo" (thông qua các dự án khu đô thị mới) bất chấp nhu cầu phát triển thực của đô thị với mục đích kinh doanh bất động sản đã trở thành phổ biến. Hạ tầng kĩ thuật đô thị phát triển chưa đồng bộ. Tỷ lệ đất giao thông trong các đô thị chưa đạt yêu cầu, hầu hết đạt dưới 10% đất xây dựng đô thị; tỷ lệ dân đô thị được cấp nước, tỷ lệ thoát nước đô thị còn thấp, tình trạng ngập úng cục bộ trong mùa mưa, ô nhiễm môi trường còn nặng nề, chậm được khắc phục...; hệ thống hạ tầng xã hội thiết yếu... chưa được quan tâm đầu tư đúng mức; nhiều đô thị thiếu cây xanh, công viên, mặt nước, thiếu trường học, trạm y tế, sân chơi cho trẻ con, người già và các đối tượng khỏc; kiến trúc khu vực đô thị và khu vực nông thôn còn lộn xộn, thiếu bản sắc theo vùng miền và đặc trưng đô thị.

Như đã phân tích ở trên, dân số đô thị Việt Nam năm 2014 đạt khoảng 30,4 triệu người (Dự báo QH 2009 năm 2015 khoảng 35 triệu người), tỷ lệ đô thị hóa trung bình của Việt Nam tại thời điểm này đạt khoảng trên 34%, tăng trung bình 1% năm (Thấp hơn so với dự báo QH2009 khoảng 0,4%). Đô thị hóa tập trung cao nhất tại vùng Đông Nam Bộ/vùng TP. Hồ Chí Minh (64,15%), thấp nhất tại vùng Trung Du miền núi phía Bắc (21,72%). Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có tỷ lệ dân số đô thị cao, trong đó cao nhất là TP. Hồ Chí Minh 83%, Bình Dương 71,6%, Quảng Ninh 68,86%,... Các tỉnh có tỷ lệ dân số đô thị thấp nhất của Việt Nam: Thái Bình 10,7%, Tuyên Quang 12,41%, Sơn La 13,7%, Bắc Giang: 13,05%...

Về đất đô thị, đến nay, tổng diện tích đất tự nhiên toàn đô thị đạt 34,017 km2 chiếm khoảng 10,26% diện tích đất tự nhiên của cả nước, nội thành nội thị 14.760 km2 chiếm khoảng 4,42% diện tích đất tự nhiên của cả nước (Tăng hơn so với dự báo QH2009 khoảng trên 3%). Nhiều khu vực nội thành nội thị vẫn còn 50 - 60% diện tích đất nông nghiệp hoặc để trống chưa sử dụng phát triển đô thị do thời gian qua Việt Nam đã phát triển quá nhiều dự án "ảo", lãng phí nguồn tài nguyên đất đai. Hiện tượng găm đất, chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất đặc biệt vùng ven đô đã, đang diễn ra khó kiểm soát...gây ra nhiều hệ lụy khó lường...

(3). Đô thị hóa thiếu tính liên kết và tính đa ngành

Xu hướng phát triển khu biệt trong địa giới hành chính một tỉnh có nguy cơ tạo ra lỗ hổng lớn trong mối liên kết vùng mang tính chiến lược và tầm nhìn quốc gia...Ngay bản thân các đô thị trong các vùng đô thị lớn, động lực chủ đạo cũng thiếu tính liên kết (vùng TP. Hồ Chí Minh, vùng Thủ đô Hà Nội là những ví dụ điển hình); sự phối hợp đa ngành trong phát triển, quản lí đô thị còn lỏng lẻo. Đặc biệt tính liên kết giữa khu vực đô thị và nông thôn cũng còn nhiều bất cập. Mặc dù khu vực nông thôn cũng được hưởng lợi nhiều từ quá trình đô thị hóa...Nhưng ngược lại cũng bị ảnh hưởng quá nhiều từ các yếu tố tiêu cực...như chênh lệch giàu nghèo, cơ hội việc làm...văn hóa, lối sống...

Thiếu tính đa ngành còn thể hiện ngay trong cách tiếp cận khi lập các đồ án QHXD. Chưa coi trọng cách tiếp cận theo hướng qui hoạch tích hợp (đa ngành)...Dẫn đến tình trạng chồng chéo giữa các Bộ, Ngành, địa phương hoặc thờ ơ... trong trách nhiệm của mình. Nhất là trong các loại đồ án QHXD vùng...Việt Nam còn đang tranh luận và chưa thống nhất coi QHXD là việc tổ chức không gian lãnh thổ có tính tổng hợp và mang tính chiến lược, có tầm nhìn dài hạn (30, 50 năm hoặc xa hơn...), trên cơ sở phan bố và tổ chức các hoạt động KT – XH, kết cấu hạ tầng kĩ thuật, xã hội, dân cư và đất đai, tích hợp các hoạch phát triển ngành, qui hoạch đô thị, nông thôn, sử dụng đất, bảo vệ môi trường trên một vùng lãnh thổ...để thống nhất quản lí, kiểm soát phát triển tiết kiệm và có hiệu quả hơn.

(4). Đô thị hóa thiếu nguồn lực để phát triển đô thị

Đô thị hóa cũng có thể trở thành một trở ngại nếu không có tầm nhìn xa, một tầm nhìn chính xác với quy hoạch đúng đắn. Dân số đô thị tăng cao gây áp lực rất lớn về nhà ở, cơ sở hạ tầng, dịch vụ và phúc lợi xã hội hiện có. Cơ sở hạ tầng tại các thành phố lớn đã trở nên căng thẳng với nhu cầu ngày càng cao của nhân dân và khu vực tư nhân. Giá trị vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng cần phải đạt khoảng 70% GDP của kinh tế cả nước để duy trì phát triển đô thị, tuy nhiên hiện đang ở dưới mức chuẩn này và chiếm khoảng 47% trong năm 2013. Việt Nam cần một lượng đầu tư lớn gấp năm lần giữa năm 2013 và 2030 để hỗ trợ các đô thị phát triển (GoVN, 2015c: 104).

Nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển hạ tầng kĩ thuật đô thị lớn, nhưng việc xã hội hóa, huy động các nguồn lực trong xã hội còn hạn chế. Chưa xác định được các dự án chiến lược dể đầu tư dẫn đến việc tập trung nguồn lực đầu tư phát triển hạ tầng kĩ thuật còn manh mún, dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả. Trong chiến lược đô thị hóa phải gắn với chiến lược thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Việt Nam cũng thiếu kinh nghiệm đô thị hóa và xây dựng các đô thị lớn, hiện đại...Đây cũng là yếu điểm cần khắc phục.

(5). Đô thị hóa đối mặt với một số vấn đề có tính toàn cầu

Hiện nay, đô thị Việt Nam còn đang đứng trước các vấn đề lớn mới nảy sinh mang tính toàn cầu như hội nhập, cạnh tranh đô thị; biến đổi khí hậu, nước biển dâng cao, phát triển bền vững gắn với tăng trưởng xanh. Nhất là các vấn đề phức tạp của quá trình đô thị hóa và phát triển đô thị như dịch cư, chênh lệch giàu nghèo, nhà ở, lao động, việc làm; phát triển vùng ven đô, lien kết đô thị - nông thôn (liên kết vùng), tiết kiệm nguồn tài nguyên thiên nhiên...

(6). Đô thị hóa trong tình trạng trình độ quản trị đô thị yếu

Tốc độ phát triển quá nhanh của đô thị đã vượt khả năng điều hành của chính quyền địa phương. Năng lực quản lí phát triển đô thị chưa theo kịp nhu cầu đòi hỏi của thực

tế. (Tư duy/Khoa học quản lí đô thị chậm được đổi mới). Điển hình là tại các vùng đô thị hóa động lực, chủ đạo (các vùng đô thị lớn như vùng Thủ đô Hà Nội, vùng TP. Hồ Chí Minh) do không có chính quyền vùng, mặt khác bản thân các chính quyền tại các đô thị trong vùng trình độ quản trị đô thị cũng còn yếu...nên nảy sinh nhiều vấn đề trong phát triển kinh tế - xã hội, quản lí, phát triển vận hành đô thị...Việt Nam hiện vẫn đang lúng túng trong cái gọi là "Chính quyền đô thị"...

3.1.2. Chương trình nâng cấp đô thị theo Quyết định số 758/QĐ-TTg (NUUP)

a) Mục tiêu của Chương trình NUUP

Tháng 11 năm 1998, Thủ tướng chính phủ phê duyệt Định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển đô thị Việt Nam tới năm 2020. Năm 2000, theo quy hoạch này, Chính phủ Việt Nam đã đề xuất các nhà tài trợ hỗ trợ chuẩn bị cho một chương trình quốc gia về nâng cấp các cụm dân cư thu nhập thấp tùy theo từng vùng đô thị. Năm 2002, những nghiên cứu chuẩn bị bước đầu do Liên minh các đô thị (CA) tiến hành đã đặt cơ sở cho Dự án Nâng cấp Đô thị Việt nam tới năm 2020 (*viết tắt tiếng anh là VUUP*), mà sau đó được Ngân hàng Thế giới (WB) và Tổ chức Chính sách và Phát triển Nguồn nhân lực Nhật Bản (JPHRD) tài trợ và hỗ trợ để thực hiện. Mục đích của dự án VUUP là giảm nghèo các khu đô thị bằng việc cải thiện điều kiện sống và môi trường, áp dụng phương pháp có sự tham gia. Dự án được tập trung triển khai tại bốn đô thị chính là TP Hồ Chí Minh, TP Nam Định, TP Hải Phòng và TP Cần Thơ, bao gồm bảy (7) hợp phần:

i) Nâng cấp cơ sở hạ tầng cấp ba;

ii) Cơ sở hạ tầng cấp một và cấp hai hỗ trợ cơ sở hạ tầng cấp ba;

iii) Nhà tái định cư;

iv) Cải thiện hệ thống quản lý nhà đất.

v) Chương trình cho vay cải tạo nhà ở;

iv) Nâng cao năng lực các BQLDA, cơ quan và cộng đồng.

vii) Xây dựng một Chiến lược nâng cấp đô thị quốc gia và một Kế hoạch đầu tư tổng thể cho nâng cấp đô thị tới năm 2020 (*viết tắt tiếng Anh là NUUP*).

Bộ Xây dựng được chỉ định là cơ quan chủ quản của dự án VUUP và được giao nhiệm vụ chuẩn bị NUUP.

b) Kết quả thực hiện

Ngày 08/6/2009, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chương trình Nâng cấp đô thị quốc gia giai đoạn 2009-2020 tại Quyết định số 758/QĐ-TTg (gọi tắt là Chương trình 758). Theo đó, tổng nhu cầu vốn để thực hiện ước khoảng 175.000 tỷ đồng (11 tỷ USD); nguồn vốn để thực hiện Chương trình sẽ gồm: nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), nguồn vốn từ ngân sách và các nguồn vốn huy động trong nước và quốc tế khác. Giai đoạn đầu, chương trình đã lựa chọn 8 đô thị để ưu tiên khảo sát, triển khai thực hiện gồm Điện Biên Phủ, Cao Bằng, Việt Trì, Hải Dương, Ninh Bình, Kon Tum, Trà Vinh, Cà Mau. Đây là những đô thị yếu kém về cơ sở hạ tầng một cách toàn diện và trên phạm vi rộng. Do vậy, việc nâng cấp không chỉ thực hiện tại các khu LIA mà cần đầu tư cho cả đô thị theo một số lĩnh vực nhất định như đường giao thông, cấp nước sinh hoạt và thoát nước.

Thực hiện Chương trình 758, từ 2009 đến nay, Bộ Xây dựng đã phối hợp với các Bộ, ngành vận động các Nhà tài trợ đa phương như Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), một số nhà tài trợ song phương Quốc tế triển khai thực hiện các dự án đầu tư nâng cấp cho các đô thị. Nhiều dự án đã được triển khai, tập trung vào các lĩnh vực chủ yếu như cải thiện điều kiện sống tại các khu nghèo đô thị, nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị, hạ tầng xã hội, cải thiện điều kiện ở v.v... Bộ Xây dựng cũng đang trực tiếp triển khai nhiệm vụ điều phối đối với các dự án do WB tài trợ: Dự án "Nâng cấp đô thị vùng đồng bằng sông Cửu Long" triển khai tại 6 thành phố: Cần Thơ, Cà Mau, Cao Lãnh, Mỹ Tho, Rạch Giá và Trà Vinh với tổng vốn tài trợ là 292 triệu USD và Dự án "Chương trình đô thị miền núi phía Bắc" triển khai tại 7 tỉnh gồm: Bắc Kạn, Cao Bằng, Điện Biên, Hòa Bình, Thái Nguyên, Tuyên Quang và Yên Bái. Riêng 7 đô thị miền núi phía Bắc đã triển khai dự án từ năm 2015-2020 trong đó vốn vay của WB là 250 triệu USD và vốn đối ứng của các đô thị., ví dụ thành phố Thái Nguyên được phân bổ 61,1 triệu USD, địa phương đối ứng 50 triệu USD cho công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Đối với dự án "Nâng cấp đô thị vùng đồng bằng sông Cửu Long" được thực hiện trong 7 năm (2012-2018), tổng vốn 399 triệu USD, trong đó vốn ODA do WB cho vay là 293 triệu USD, vốn đối ứng của Chính phủ Việt Nam là 106 triệu USD và vốn huy động của các đô thị trong quá trình thực hiện.

Dự án có các hợp phần nâng cấp cơ sở hạ tầng cấp 3, nâng cấp cơ sở hạ tầng kết nối cấp 1, 2, xây dựng khu tái định cư, nâng cao năng lực quản lý, điều phối dự án, với những hạng mục chính gồm xây dựng và cải tạo 175.835m đường, 239.300m cống thoát nước, 34.300m kênh rạch; xây dựng 3.410 nền nhà. Có 25.900 hộ gia đình được kết nối với hệ thống cấp nước; 139.500 người được tiếp cận với đường dân cư hoặc đường phố được nâng cấp, xây dựng mới; 18.900 hộ gia đình được kết nối tới bể tự hoại và hệ thống nước thải. Khi dự án hoàn thành, có gần 2 triệu người của 6 đô thị kể trên được hưởng lợi, trong đó có 300.000 người được hưởng lợi trực tiếp, khoảng 1,5 triệu người được hưởng lợi gián tiếp.

Trong giai đoạn 1 (tháng 6/2012-tháng 8/2014) dự án đã thực hiện xây dựng 43.958m đường, 59.825m cống thoát nước, 10.575m kênh rạch, trên 1.000 nền nhà và có trên 50.000 hộ được cấp nước, tiếp cận đường dân cư.

Đối với Chương trình của 7 đô thị miền núi phía Bắc, Chương trình được triển khai theo phương thức "giải ngân dựa trên kết quả" việc thanh toán hàng năm thông qua kết quả hoàn thành 5 chỉ số gắn với giải ngân được kiểm toán xác minh kết quả. Để dự án đạt kết quả .yêu cầu đặt ra cho các đô thị là công tác chuẩn bị là rất cao, các hạng mục đầu tư cần phải được chuẩn bị nhanh với chất lượng tốt, đảm bảo quá trình triển khai đầu tư thuận lợi đúng theo kế hoạch đề ra.

Ông Parameswaran iyer - Điều phối Chương trình Quốc gia của WB tại Việt Nam đánh giá Chương trình Đô thị miền núi phía Bắc theo mô hình giải ngân dựa trên kết quả mà Bộ Xây dựng làm đầu mối đang được triển khai nhanh chóng và hiệu quả nhất từ trước đến nay ở Việt Nam . Ông cũng nêu ra một số tồn tại cần được giải quyết để Chương trình triển khai nhanh chóng và hiệu quả, đó là các địa phương cần xây dựng kế hoạch đấu thầu trong 24 tháng thực hiện, yêu cầu về vốn đối ứng và xác định kế hoạch thực hiện chi tiết giữa các bên liên quan để đảm bảo sự phối hợp liên ngành trong đó mỗi đô thị phải có một ban quản lý dự án có năng lực làm việc toàn bộ thời gian.

Nhìn chung, các dự án NUUP thực hiện ở 13 đô thị đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống, giảm chênh lệch khoảng cách giàu, nghèo cho người dân đô thị, góp phần phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Bên cạnh nguồn vốn hỗ trợ , các đô thị cũng đã có nhiều giải pháp để huy động các nguồn lực từ cộng đồng cũng như các thành phần kinh tế tham gia nhằm đáp ứng các yêu cầu mục tiêu dự án mà WB và Bộ Xây dựng phê duyệt

c) Những yêu cầu đặt ra trong thời gian tới

Do đặc thù lịch sử phát triển của hệ thống đô thị của nước ta nên nhu cầu đầu tư xây dựng nâng cấp đô thị là rất lớn. Tuy nhiên, nguồn vốn vay ưu đãi ODA đang ngày càng hạn chế vì Việt Nam đã là nước có thu nhập trung bình thấp trên thế giới. Để hỗ trợ cho các đô thị Bộ Xây dựng đang tích cực phối hợp với các bên liên quan nghiên cứu cải tiến mô hình đầu tư và quản lý, áp dụng các phương pháp tiếp cận mới để có thể huy động các nguồn lực khác trong việc triển khai các dự án thuộc lĩnh vực đô thị. Để tổ chức thực hiện phát triển hệ thống đô thị đồng bộ theo quy hoạch và kế hoạch, Bộ Xây dựng đã tham mưu trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012 - 2020 tại Quyết định số 1659/QĐ-TTg ngày 07/11/2012. Theo đó, nhiệm vụ nâng cấp đô thị là một nhiệm vụ thuộc Chương trình phát triển đô thị quốc gia, được đặt trong tổng thể kế hoạch phát triển đô thị của từng tỉnh. Bộ Xây dựng cũng đã chỉ đạo các địa phương nghiên cứu xây dựng Chương trình phát triển đô thị toàn tỉnh và Chương trình phát triển đô thị của từng đô thị, căn cứ các định hướng phát triển và nguồn lực để xác định các chương trình, kế hoạch ưu tiên đầu tư nâng cấp và phát triển cho từng đô thị phù hợp với quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của mỗi địa phương.

3.1.3. Chương trình phát triển đô thị quốc gia theo Quyết định số 1659/QĐ-TTg (NUDP)

a) Mục tiêu của Chương trình NUDP

Triển khai QHTT 445 năm 2009, TTCP phê duyệt NUDP tại Quyết định 1659/QĐ-TTg năm 2012 với mục tiêu đến năm 2015 tỷ lệ đô thị hoá toàn quốc đạt 38% (bao gồm 02 đô thị loại đặc biệt, 195 đô thị từ loại I đến loại IV và trên 640 đô thị loại V); hệ thống đô thị cả nước phải đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và có cấp quản lý hành chính đô thị đáp ứng yêu cầu quản lý phát triển. Năm 2020 tỷ lệ đô thị hoá toàn quốc đạt 45% (gồm 02 đô thị loại đặc biệt, 312 đô thị từ loại I đến loại IV và khoảng trên 620 đô thị loại V); hệ thống đô thị đảm bảo chất lượng phù hợp với loại đô thị và cấp quản lý hành chính đô thị.

Ngoài ra, yêu cầu về chất lượng đô thị. Năm 2015 diện tích sàn nhà ở đô thị bình quân đạt 26m2/người, tỷ lệ đất giao thông so với diện tích đất xây dựng đô thị tại đô thị loại đặc biệt, I và II đạt từ 15 - 20%, đô thị loại III đến V đạt từ 15% trở lên, tỷ lệ dân cư đô thị được cấp nước sạch và tiêu chuẩn cấp nước tại đô thị đặc biệt đến loại III đạt 90%, đô thị loại IV đạt 70%, đô thị loại V đạt 50%; tỷ lệ chất thải rắn sinh hoạt thu gom và xử lý đạt 85% tổng lượng chất thải rắn sinh hoạt đô thị... Năm 2020, diện tích sàn nhà ở bình quân đạt 29m2/người, tỷ lệ nhà kiên cố đạt 75%, tỷ lệ dân cư đô thị được cấp nước sạch và tiêu chuẩn cấp nước tại các đô thị loại đặc biệt đến loại IV đạt 90%, tỷ lệ chất thải rắn sinh hoạt của đô thị, khu công nghiệp được thu gom và xử lý đạt 90%...

Để triển khai NUDP hiệu quả, Thủ tướng Chính phủ thành lập Ban Chỉ đạo Chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012-2020 và xây dựng kế hoạch trung hạn và hàng năm, thực hiện các mục tiêu, phối hợp với các bộ, ngành địa phương thực hiện, kiểm tra giám sát…

b) Kết quả thực hiện

Hệ thống đô thị Việt Nam đang được phát triển theo Điều chỉnh định hướng quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị quốc gia (Quyết định 445/QĐ-TTg). Bộ Xây dựng đã kết hợp với các bộ, ngành, địa phương hoàn thiện bổ sung hệ thống pháp luật liên quan đến đầu tư xây dựng trong đó tác động đến đầu tư phát triển đô thị; như Nghị định 11/NĐ-CP năm 2013 về quản lý đầu tư phát triển đô thị, thông tư 12/TT-BXD về hướng dẫn lập, thẩm định, phê duyệt Chương trình phát triển đô thị… nhằm tăng cường quản lý đô thị, kiểm soát công tác nâng loại và nâng cấp đô thị đang được Bộ Xây dựng tập trung và phối hợp với Bộ Nội vụ xây dựng mô hình chính quyền đô thị, xây dựng luật tổ chức chính quyền địa phương… Cục phát triển đô thị đã tổ chức phổ biến Thông tư hướng dẫn lập, thẩm định và phê duyệt Chương trình Phát triển đô thị cho các địa phương và tổ chức thực hiện; xây dựng kế hoạch tiếp tục triển khai Chương trình Nâng cấp đô thị quốc gia theo vùng, miền và yếu tố đặc thù của đô thị; xây dựng bộ tiêu chuẩn phân loại đô thị nhằm kiểm soát theo hướng tập trung vào chất lượng của các đô thị; huy động nguồn lực thực hiện đầu tư phát triển đô thị từ nguồn hỗ trợ của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương… Nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý, tính chủ động của chính quyền đô thị các cấp về quản lý phát triển đô thị.

Nâng loại đô thị được thực hiện theo danh mục được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1659/QĐ-TTg. Các địa phương đã triển khai quy hoạch xây dựng vùng tỉnh, chương trình phát triển đô thị là căn cứ để phát triển hệ thống đô thị trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; lồng ghép Chương trình phát triển đô thị với các chương trình, kế hoạch khác trên địa bàn. Thông qua các dự án đầu tư phát triển đô thị, nhiều khu đô thị dân cư có chất lượng ngày càng nâng lên, đời sống người dân được cải thiện.

Theo Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/4/2009 phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 thì hệ thống đô thị Việt Nam phát triển với tốc độ rất nhanh, cụ thể theo kế hoạch đến năm 2015 tổng số đô thị cả nước là 870 đô thị, năm 2025 cả nước có khoảng 1000 đô thị. Thống kê nêu trên cho thấy, mặc dù đô thị Việt Nam phát triển mạnh nhưng chưa đạt kế hoạch dự kiến (2015). Giai đoạn 2015 - 2025 (trong vòng 10 năm) Việt Nam sẽ có thêm 213 đô thị (1000 đô thị - 787 đô thị), tốc độ tương đương khoảng 1,8 đô thị/01 tháng. Với một tốc độ phát triển nhanh chóng như vậy, đặt ra yêu cầu pháp luật về phân loại đô thị phải thật chặt chẽ, thống nhất và đảm bảo yêu cầu thực tiễn cũng như những tiêu chuẩn khoa học để một đơn vị hành chính trở thành một đô thị.

Biểu 1 1: So sánh phân bố đô thị tại 06 Vùng kinh tế tại Việt Nam tại các năm 2009 và 2015

Vùng miền	Đặc biệt		Loại I		Loại II		Loại III		Loại IV		Loại V		Tổng cộng	
	2009	**2015**	2009	**2015**	2009	**2015**	2009	**2015**	2009	**2015**	2009	**2015**	2009	**2015**
Trung du và Miền núi Bắc bộ	0	0	0	**2**	2	**2**	7	**12**	10	**7**		**144**		**167**
Đồng bằng sông Hồng	1	1	1	**4**	2	**6**	11	**6**	3	**8**		**111**		**147**
Bắc Trung bộ/Duyên hải miền Trung	0	0	3	**8**	3	**2**	9	**9**	6	**18**		**146**		**183**
Tây Nguyên	0	0	0	**2**	2	**1**	2	**3**	4	**10**		**47**		**63**
Đông Nam bộ	1	1	0	**1**	2	**3**	3	**2**	3	**8**		**40**		**55**
Đồng Bằng sông Cửu Long	0	0	1	**1**	1	**7**	9	**10**	8	**22**		**126**		**166**
Tổng cộng	2	**2**	5	**18**	12	**21**	40	**42**	47	**73**	625	**614**	731	**787**

(Nguồn: Cục Phát triển đô thị- Bộ Xây dựng năm 2015)

Chương trình NUDP đã đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa, góp phần thúc đẩy phát triển hệ thống đô thị Việt Nam. Tuy nhiên, mỗi năm cả nước tăng thêm gần 1 triệu dân đô thị, trong khi điều kiện kinh tế gặp nhiều khó khăn không đủ nguồn lực tài chính đô thị theo yêu cầu, động lực phát triển đô thị và trình độ quản lý đô thị còn yếu, đã gây nên nhiều áp lực lớn phải giải quyết vấn đề phát triển đô thị. Việc di dân tự do tìm kiếm việc làm ở các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam cũng là thách thức lớn, ra tăng áp lực cho đô thị.

Mặc dù đời sống người dân được cải thiện sau khi đô thị được nâng loại và nâng cấp, thì vẫn còn những khu đô thị chất lượng thấp, kết cấu hạ tầng thiếu đồng bộ. Hiện tượng ùn tắc, tai nạn giao thông vẫn là mối lo ngại tại các đô thị lớn, ô nhiễm môi trường chậm được khắc phục… Tỷ lệ bãi chôn lấp chất thải hợp vệ sinh còn thấp, khí thải và tiếng ồn đô thị chưa được xử lý. Bộ Xây dựng đã nỗ lực cũng tham gia cùng các bộ, ngành xem xét cơ chế chính sách khuyến khích đầu tư hạ tầng, nâng cấp đô thị, xử lý chất thải, cấp nước trong đó có huy động các nguồn lực; vận động các nguồn hỗ trợ, tài trợ, thúc đẩy phát triển KHCN và môi trường, đào tạo bồi dưỡng công tác nâng cao quản lý đô thị; nhưng thực tế vẫn còn nhiều khó khăn chưa giải quyết được.

Nghị định 42/2009/NĐ-CP đã bộc lộ một số tồn tại không phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ mới, chưa thống nhất với các văn bản pháp luật liên quan như Luật Quy hoạch Đô thị, Nghị định 62/2011/NĐ-CP về phân cấp quản lý hành chính đô thị, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương vừa mới được Quốc hội thông qua. Do vậy Quốc hội đã thông qua có Nghị quyết thay thế, điều chỉnh. Nhằm nâng cao hiệu quả trong quản lý nhà nước về phân loại đô thị. Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm trước Chính phủ và thống nhất quản lý nhà nước về phân loại đô thị trên phạm vi cả nước. UBND các cấp có trách nhiệm quản lý nhà nước về phân loại đô thị trong phạm vi địa giới hành chính do mình quản lý.

3.2. Vai trò của Chính phủ, các bộ ngành TW và địa phương

a) Vai trò của Chính phủ

Chính phủ chỉ đạo các Bộ, Ngành, các địa phương thực hiện quản lí nhà nước về phát triển đô thị theo chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm được giao. Chỉ đạo việc xây dựng hệ thống văn bản pháp qui (Luật, Nghị đinh), các chương trình, dự án trọng điểm quốc gia trong lĩnh vực ngành quản lí, trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Chỉ đạo thẩm định, phê duyệt các chương trình dự án, đồ án quan trọng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng.

Trong thời gian qua để chỉ đạo thực hiện QHTT 445 năm 2009, Chính phủ đã chỉ đạo, xây dựng, phê duyệt nhiều dự án, chiến lược, định hướng quan trọng nhằm thúc đẩy phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch, cụ thể: (1) Chương trình nâng cấp đô thị quốc gia giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2020 (QĐ số 758/QĐ-TTg ngày 08/06/2009); (2) Chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012-2020 (QĐ số 1659/QĐ-TTg ngày 07/11/2012); (3) Để phát triển đô thị bền vững, ứng phó với BĐKH, NBD Chính phủ Việt Nam cũng đã phê duyệt Đề án phát triển đô thị Việt Nam ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2013 – 2020 (QĐ số 2623/QĐ-TTg ngày 31/12/2013); (4) Phê duyệt các đồ án QHXD vùng quan trọng của quốc gia như: vùng Thủ đô Hà Nội, vùng TP. Hồ Chí Minh và các đồ án QHC đô thị từ loại I trở lên. Các chiến lược, chương trình, đồ án đã xem xét kỹ và các chiến lược phát triển liên quan như vùng ảnh hưởng của lưu vực sông Mê kông, các trục hành lang giao thông xuyên Á, khai thác vùng thềm lục địa và đại dương, các vùng biên giới, hải đảo... và các vùng lãnh thổ về phát triển kinh tế - xã hội và thúc đẩy quá trình đô thị hóa. Đây là cơ sở để hình thành các vùng đô thị hóa gắn với các vùng phát triển kinh tế xã hội lớn của đất nước.

Chính phủ Việt Nam cũng chỉ đạo cần đổi mới mạnh mẽ về tư duy, tăng cường năng lực lãnh đạo của chính quyền, chính sách quốc gia về phát triển đô thị. Đưa ra các chính sách và giải pháp phân bổ và quản lý đất đai, định giá trị bất động sản, tính toán nguồn đất đai dự trữ phát triển, hoạch định các chương trình đầu tư phát triển các cơ sở sản xuất các KCN, thu hút vốn đầu tư, lao động. Thúc đẩy quá trình đô thị hóa đồng bộ tại đô thị và xây dựng nông thôn mới.

b) Vai trò các Bộ ngành và chính quyền địa phương

Đề thực hiện có hiệu quả Qui hoạch 2009, Chính phủ Việt Nam đã chỉ đạo:

(1) Bộ Xây dựng tổ chức lập các chương trình, dự án nâng cấp, chiến lược phát triển đô thị quốc gia; qui hoạch xây dựng các vũng lãnh thổ quốc gia; QHC cấc đô thị đặc biệt, đô thị trực thuộc TW và các đô thị đặc thù khác trình Chính phủ phê duyệt; chỉ đạo và trực tiếp tham gia công tác quản lí phát triển đô thị trên địa bàn cả nước; xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp qui, các tiêu chuẩn qui chuẩn về QHXD, kiến trúc, cảnh quan đô thị. Riêng vốn để phát triển đô thị không thuộc Bộ Xây dựng quản lí nên cũng có hạn chế không nhỏ trong quá trình thúc đẩy phát triển hệ thống đô thị quốc gia.

(2) Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Xây dựng và các Bộ Ngành có liên quan xây dựng mô hình, cơ chế quản lí phát triển vùng đô thị hóa; vùng đô thị lớn, đô thị cực lớn; vùng KTTĐ, vùng liên tỉnh và mô hình, cơ chế quản lí phát triển TP trong TP theo định hướng qui hoạch được duyệt.

(3) Bộ TNMT phối hợp với Bộ Xây dựng và các Bộ Ngành có liên quan, UBND cá tỉnh, thành phố trực thuộc TW làm rõ trách nhiệm quản lí trong kế hoạch sử dụng đất đai của từng địa phương và qui hoạch sử dụng đất trong phát triển đô thị, đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả, nhất là đất nông nghiệp; các chương trình, dự án, các giải pháp phòng chống thiên tai, giảm thiểu sự tác động của BĐKH, NBD, đảm bảo phát triển bền vững các đô thị Việt Nam.

(4) Bộ KHĐT, Bộ Tài chính căn cứ vào kế hoạch trung hạn và dài hạn của Bộ Xây dựng và các địa phương về công tác phát triển đô thị, cân đối các nguồn vốn và đảm bảo các điều kiện cần thiết, kể cả các nguồn vốn nước ngoài để thực hiện kế hoạch phát triển đô thị quốc gia.

(5) UBND cá tỉnh, thành phố trực thuộc TW có trách nhiệm quản lí nhà nước về công tác phát triển đô thị trên địa bàn theo qui định của pháp luật.

(6) Huy động sự tham gia của cộng đồng, các hội nghề nghiệp, các diễn đàn (Hội QHPTĐTVN, Hội KTSVN, HHĐTVN...) để tham gia vào quá trình quản lí phát triển đô thị tại Việt Nam.

Trong vai trò quản lí ngành, Bộ Xây dựng thời gian qua đã có nhiều nỗ lực để hoàn thành chức năng nhiệm vụ mà Chinh phủ Việt Nam giao. Hệ thống văn bản pháp qui của ngành (Luật, Nghị định, Thông tư, TCQC...) cơ bản được nghiên cứu biên soạn trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt...Tuy nhiên, do kinh nghiệm, sự hiểu biết về quá trình đô thị hóa tại việt Nam trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN cò hạn chế, trình độ năng lực đội ngũ CBQL, NCKH có hạn...nên chưa đáp ứng yêu cầu chung...Điều đó phản ảnh rõ ở cách thức quản lí phát triển đô thị, đô thị phát triển theo dự án, lấy qui mô (đất, dân số) làm thước đo phát triển, chưa chú trong chất lượng sống đô thị...Phát triển "ảo"...do không xuất phát từ nhu cầu thật của đô thị. Ví dụ đất để phát triển đô thị (2014) đã tăng hơn so với dự báo QH2009 khoảng trên 3%. Nhiều dự án phát triển đô thị với diện tích lớn (tại Hà Nội, TP.Hồ Chí Minh, Đà Nẵng...) còn đang ở dạng "treo", hoặc đã xây dựng thô nhưng chưa có người đến ở. Phân khúc thị trường bất động sản, phát triển nhà ở bị "lệch" so với nhu cầu của xã hội như phát triển quá nhiều sản phẩm nhà ở thương mại cao cấp, trong khi nhà ở xã hội lại thiếu sự quan tâm. Chất lượng dịch vụ đô thị còn thiếu và yếu...Tính vùng miền, kiến trúc đô thị chưa rõ nét...

3.3. Các vấn đề tồn tại trong phát triển đô thị

a) Tăng trưởng đô thị hoá và chất lượng đô thị hoá

- Tăng trưởng đô thị hoá ở Việt Nam trong bối cảnh quốc tế

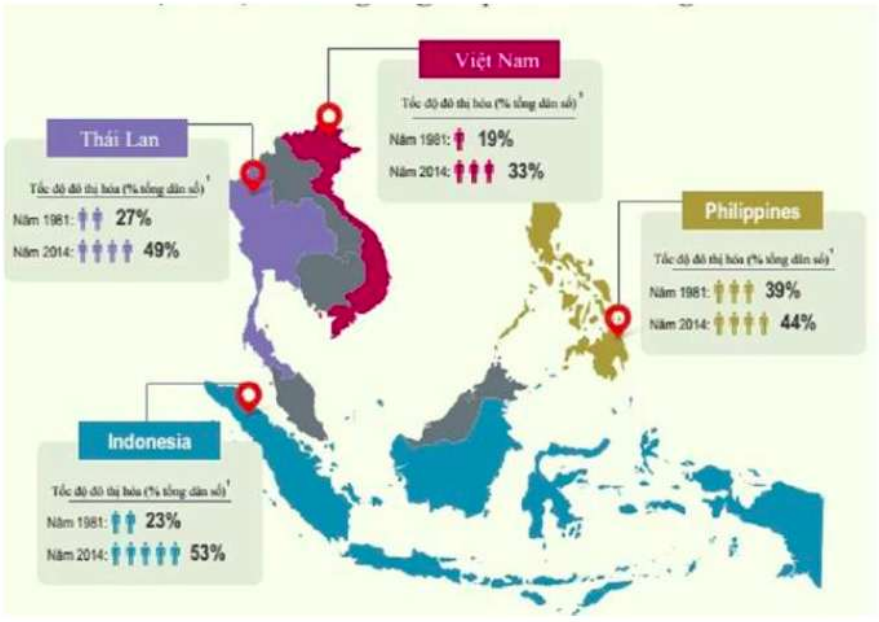
Theo đánh giá của một số tổ chức nghiên cứu của nước ngoài (như WB, ADB, Habitat, Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc UNDP, 2015...) Việt Nam đang trong tiến trình đô thị hóa và phát triển kinh tế. Trên 35 % dân số Việt Nam hiện sống ở khu vực đô thị và đóng góp 51 % cho GDP quốc gia. Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đạt 3,4%/năm, tốc độ tăng dân số đô thị tăng hơn 3 %/ năm, nghĩa là sẽ tăng gấp đôi trong vòng chưa đầy 25 năm nữa.

Đi cùng với việc tăng trưởng GDP là quá trình đô thị hóa. Theo Ngân hàng Thế giới (WB), thế giới đã đạt tỷ lệ đô thị hóa 50% vào năm 2007, tuy nhiên 6 nước ASEAN vẫn chưa đạt mốc này (tính đến năm 2012) gồm Campuchia, Lào, Myanmar, Philippines, Thái Lan và Việt Nam. Indonesia cũng mới chỉ đạt mức trung bình, 51,4%. Singapore, Malaysia và Brunei đã đô thị hóa với tỷ lệ cao. WB phân chia ASEAN thành 3 nhóm: Nhóm 1 (khoảng 75% đô thị hóa) gồm 3 nước là Singapore (100% đô thị hóa), Brunei và Malaysia. Nhóm 2 (khoảng 50% đô thị hóa) gồm Indonesia và Philippines và nhóm 3 (khoảng 25-33% đô thị hóa) gồm Lào, Thái Lan, Myanmar, Việt Nam và Campuchia. Trước đó, báo cáo Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới 2012- 2013 cũng cho biết, Campuchia và Việt Nam vẫn đang ở giai đoạn phát triển kinh tế cơ bản nhất. Myanmar và Lào không được nhắc đến trong báo cáo nhưng cũng có thể đưa vào nhóm này. Brunei và Philippines đang trong giai đoạn chuyển dịch sang nền kinh tế lấy hiệu quả làm động lực. Thái Lan và Indonesia hiện đã ở trong giai đoạn này.

Hình 2 1: Hình tốc độ đô thị hoá một số nước trong khu vực Đông nam Á

Năm	1989	1999	2009	2013	2015
%	22,0	23,5	29,6	33,47	34,6

Nguồn: http://www.constructiondpt, BXD, 2013 (Có bổ sung của nhóm N/C số liệu năm 2015)



Tốc độ đô thị hóa một số nước trong khu vực Đông Nam Á (Nguồn: JLL Việt Nam)

Cùng với quá trình chuyển đổi nền kinh tế, thời gian qua Việt Nam cũng đã tiến hành qui hoạch tái cấu trúc không gian lãnh thổ có tính chiến lược...Tiếp tục xây dựng hoàn thiện không gian kinh tế của 06 vùng phát triển KT – XH cơ bản của quốc gia. QHTT 455 năm 2009 xác định QHXD không gian lãnh thổ vùng phải mang tính tích hợp, đa ngành mới đảm bảo phát huy hiệu quả nguồn lực, tránh chồng chéo, lãng phí... Nên đã điều chỉnh 10 vùng đô thị hóa theo QHTT 10 năm 1998 để cơ bản trùng khớp với 06 vùng phát triển KT – XH cơ bản quốc gia. (Đây cũng là sự điều chỉnh có tính khoa học để đảm bảo rằng nguồn số liệu, dữ liệu trong công tác thống kê, dự báo, xây dựng chiến lược, qui hoạch, kế hoạch có tính tích hợp đa ngành, thuận lợi, chính xác, hiệu quả hơn).

Hiện nay Việt Nam đang có xu hướng giảm dân số khu vực nông thôn và tăng dân số ở khu vực đô thị, phản ánh trung thực quá trình đô thị hóa tại Việt Nam. Việt Nam đã thu được nhiều lợi ích từ đô thị hóa trong vài thập kỷ qua, nhưng nhiều bằng chứng cho thấy cần phải đánh giá lại tình hình phát triển đô thị và các yếu tố chi phối đô thị hóa ở Việt Nam như: thị trường; các yếu tố sản xuất (đất đai, lao động và nguồn nhân lực); tài chính công; điều chỉnh chiến lược, phương thức phát triển đô thị và cung cấp dịch vụ để có sự tương thích với nhu cầu của một nền kinh tế thị trường đang phát triển. Sự chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế của Việt Nam từ một nước nông nghiệp trở thành một quốc gia công nghiệp hiện đại sau năm 2020 không thể thiếu việc xây dựng chiến lược, kế hoạch cho quá trình đô thị hóa. Quá trình này sẽ là một phần quan trọng trong tương lai của Việt Nam để đảm bảo có thành phố dễ sống, sống tốt và có khả năng cạnh tranh trong khu vực cũng như trên toàn cầu. Đây cũng sẽ trở thành một phần cần thiết trong chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam.

Bảng 2 1: Bảng tăng trưởng dân số thành thị - nông thôn Việt Nam (1975-1915)

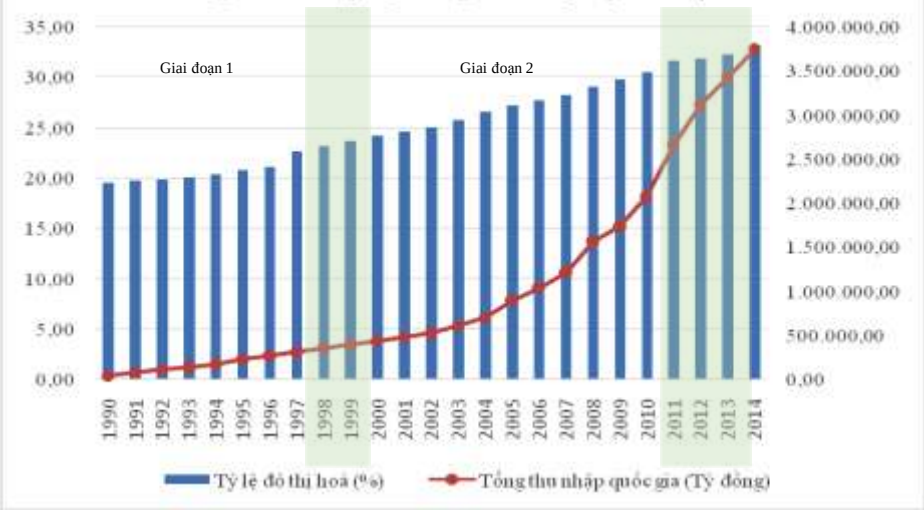
TT	**1975**	**1985**	**1995**	**2005**	**2015**
Tổng dân số (Triệu người)	48,7	61,1	75,2	84,5	93,5
Giai đoạn	**1970 - 75**	**1980 - 85**	**1990 - 95**	**2000 - 05**	**2010 - 15**
Tỉ lệ tăng trưởng dân số (%)	2,31	2,32	1,95	0,95	1,12
Tỉ lệ tăng trưởng dân số ĐT (%)	2,84	2,65	3,79	3,23	2,95
Tỉ lệ tăng trưởng dân số NT (%)	2,20	2,24	1,47	0,20	0,01

Nguồn: Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc UNDP, 2015

- **Bùng phát đô thị hoá ở Việt Nam**

Như đã nêu trên, hệ thống đô thị Việt Nam đang phát triển mạnh cả về số lượng và quy mô dân số đô thị, năm 1990 cả nước có khoảng 500 đô thị (tỷ lệ đô thị hoá khoảng 19,51%), đến năm 1999 là 604 đô thị (tỷ lệ đô thị hoá khoảng 23,61%), năm 2009 là 731 đô thị (tỷ lệ đô thị hoá khoảng 29,6%), năm 2014 là 774 đô thị (tỷ lệ đô thị hoá khoảng 33,1%).

Bảng 2 2: Biểu đô thị hoá và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam



(Nguồn: KTS Phạm Thị Nhâm – Viện quy hoạch đô thị nông thôn quốc gia, BXD/ tham khảo dữ liệu từ TCTK)

Một số nhà qui hoạch đô thị cho rằng:

- Giai đoạn bùng phát đô thị hóa thứ nhất tại Việt Nam (1986 – 1997) kéo dài từ thời kỳ đầu đổi mới năm 1986 cho đến khi bắt đầu cuộc khủng hoảng kinh tế Châu Á năm 1997;
- Giai đoạn bùng phát đô thị hóa thứ hai (2000 – 2010) bắt đầu từ 2000 đến cuối 2010. Năm 2011 đánh dấu sự suy thoái của giai đoạn bùng phát đô thị hóa lần hai và thị trường bất động sản đi vào đóng băng.

Bảng 2 3: Thống kê gia tăng số lượng đô thị và mở rộng không gian đô thị giai đoạn 1990-2004

Loại đô thị	Năm 1990	Năm 1999	Năm 2009	Năm 2014	Số lượng đô thị được nâng loại 1999-2009	Số lượng đô thị được nâng loại 2009-2014
Đô thị đặc biệt		0	2	2	2	0
Loại I		2	5	15	5	10
Loại II		8	12	21	9	19
Loại III		12	40	42	37	21
Loại IV		64	47	67	20	41
Loại V		518	625	627	127	43
Số lượng đô thị	500	604	731	774	200	134
Tỷ lệ đô thị hoá	19,51	23,61	29,6	33,1		

Nguồn: Phạm Thị Nhâm - Viện quy hoạch đô thị nông thôn Quốc gia, BXD

Theo thống kê ở trên, giai đoạn bùng phát đô thị hóa thứ nhất, Việt Nam mới chỉ ở giai đoạn khởi động, tốc độ đô thị hóa chưa nhanh. Giai đoạn 1990-1999 tăng thêm 104 đô thị. Ở giai đoạn bùng phát đô thị hóa thứ hai Việt Nam có tốc độ đô thị hóa nhanh hơn. Giai đoạn 1999-2009 tăng thêm 200 đô thị. Nhiều đô thị được mở rộng, các thành phố đang trở nên đông đúc hơn. Báo cáo của Ngân hàng thế giới cho biết, trong giai đoạn 2000 - 2010, Việt Nam từ vị trí có diện tích đất đô thị lớn thứ 7 trong năm 2000 (2.200 km2) lên vị trí thứ năm trong năm 2010 (2.900 km2) trong hệ thống phân cấp đô thị vượt qua cả Thái Lan và Hàn Quốc. Về không gian, các khu đô thị của Việt Nam tăng 2,8% hàng năm, nằm trong số các nước có tỷ lệ tăng nhanh nhất khu vực. Việt Nam có dân số đô thị lớn thứ sáu trong khu vực Đông Á. Trong giai

đoạn 2000 - 2010, dân số đô thị tăng 7,5 triệu người. Trong giai đoạn này, dân số đô thị của Việt Nam thay đổi từ 19% lên 26%. Việt Nam không có các thành phố cực lớn với 10 triệu người hoặc hơn nhưng Thành phố Hồ Chí Minh (7,8 triệu người) và Hà Nội (5,6 triệu người) nằm trong số các thành phố lớn nhất trong khu vực. Hai thành phố này chi phối sự hấp dẫn, lan tỏa tới các đô thị lân cận tạo lên hai vùng đô thị hóa lớn, là các vùng đô thị động lực chủ đạo của Việt Nam, có ảnh hưởng tới vùng Đông Bắc Á và Đông Nam Á trong khu vực.

- **Chất lượng đô thị hóa chưa theo kịp trình độ phát triển kinh tế - xã hội**

Sự tiến bộ của khoa học công nghệ trong lĩnh vực xây dựng đã tạo nên nhiều cầu nhịp lớn, các đường hầm vượt qua núi cao, sông sâu, cửa biển lớn để kết nối các đô thị trước đây từng bị thiên nhiên chia cắt. Một loạt các đô thị lớn như Hà Nội, TPHCM, Cần Thơ, Hạ Long, Đà Nẵng… đang mở rộng dần không gian đô thị hình thành các siêu đô thị. Tại các đô thị lớn, tỷ lệ tăng dân số và phương tiện giao thông cơ giới lớn hơn nhiều lần tỷ lệ tăng không gian xanh và không gian giao thông. Trên các đại lộ, cao tốc xuất hiện nhiều khu đô thị quy mô lớn có nguy cơ phá vỡ không gian đô thị. Hiện nay các toà cao ốc, cao lộ, xe hơi, các xa lộ thông tin… đang được xem là biểu trưng của đô thị hiện đại, tuy nhiên mặt trái của chúng tạo nên các hiệu ứng tiêu cực làm tổn hại đến sự phát triển của đô thị.

Phát triển nhanh về quy mô và số lượng nhưng chất lượng các đô thị Việt Nam còn đạt thấp. Đặc biệt, hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội chưa đồng bộ; trình độ và năng lực quản lý và phát triển đô thị còn thấp so với yêu cầu; Tốc độ xây dựng cơ sở hạ tầng ở phần lớn đô thị Việt Nam đều chậm so với phát triển kinh tế xã hội. Tình trạng phát triển đô thị hiện nay chưa đáp ứng đúng với qui luật, nhận thức, tư duy về đô thị hóa trong bối cảnh nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, phát triển bền vững và tăng trưởng xanh.

Đô thị hóa Việt Nam chưa thể hiện rõ bản sắc địa phương và đặc điểm khí hậu vùng, miền, tạo sự cách biệt giữa đô thị và nông thôn. Bộ mặt kiến trúc cảnh quan đô thị còn lộn xộn, thiếu thẩm mỹ. Tài nguyên đất bị khai thác triệt để để xây dựng đô thị, diện tích cây xanh và mặt nước bị thu hẹp, nhu cầu sản xuất, dịch vụ ngày càng tăng làm suy thoái nguồn tài nguyên thiên nhiên của đất nước. Hệ thống hạ tầng xã hội, kĩ thuật đô thị chưa hoàn chỉnh, thiếu đồng bộ, thường bị quá tải gây nên các hiện tượng tắc nghẽn giao thông, úng ngập và vệ sinh môi trường... Nhà ở tại các đô thị lớn còn nhiều bất cập, nhất là nhà ở cho công nhân, sinh viên, người có thu nhập thấp, nhà ở xã hội…Nhiều đô thị thiếu cây xanh, công viên,mặt nước, thiếu trường học, trạm y tế, sân chơi cho trẻ con, người già và các đối tượng khác. Việc mở rộng đô thị không theo nhu cầu phát triển dẫn đến lãng phí, chiếm dụng đất nông nghiệp ảnh hưởng đến an toàn lương thực quốc gia và sinh kế của người dân. Năng lực thu gom xử lý rác thải rắn đặc biệt là các chất thải rắn nguy hại chưa được thực hiện đúng quy định. Quản trị đô thị yếu và còn nhiều vấn đề bất cập.

Vậy hiện nay là thời điểm tốt nhất để đánh giá một cách tổng quan tốc độ và chất lượng đô thị hóa, các vấn đề có liên quan đến phát triển đô thị…để chuẩn bị cho giai đoạn bùng phát đô thị lần thứ 3 kế tiếp được thành công tốt hơn. Trong đó cũng cần thiết phải nghiên cứu bảo tồn và phát triển các mô hình định cư đô thị và nông thôn ở Việt Nam trong điều kiện đô thị hóa, biến đổi khí hậu và yêu cầu phát triển bền vững nhằm góp phần phát triển hệ thống đô thị Việt Nam hiện đại giàu bản sắc.

b) Biến đổi cấu trúc đô thị và các hình thái đô thị cơ bản

- **Nhận diện quá trình biến đổi cấu trúc đô thị**

Nhiều nghiên cứu cho rằng về hình thái học, đô thị Việt Nam như là *một sự chuyển tiếp kéo dài từ làng sang đô thị theo khái niệm phổ biến*. Về bản chất chúng là phố thị gồm những dãy phố với những ngôi nhà ở kiểu ống, vừa là nơi sống, vừa là nơi sản xuất và tiêu thụ sản phẩm... Các khu phố cổ hoặc cũ ở Hà Nội, Hội An và Huế phản ánh khá đầy đủ những đặc điểm xã hội và hình thái học kiến trúc của cấu trúc đô thị Việt cổ truyền.

Quá trình nâng loại và nâng cấp đô thị đã thúc đẩy tăng trưởng đô thị hoá. Hình thành xu hướng chung của các đô thị Việt Nam hiện nay là phát triển nhanh, mở rộng cả về qui mô diện tích đất đai lẫn qui mô dân số với các hình thức:

- Một là, khu vực nội đô phát triển mạnh ra các vùng ngoại vi dẫn đến việc phải điều chỉnh ranh giới của đô thị (Thị xã, thành phố). Phương thức mở rộng này thường tập trung vào các đô thị loại IV khi phát triển nâng cấp lên đô thị loại III và tiếp tục lên loại II như các thành phố Bắc Ninh, Bắc Giang, Hưng Yên, Móng Cái, Lạng Sơn, Lào Cai...
- Hai là, phát triển mở rộng đô thị trên cơ sở sáp nhập các đơn vị hành chính trong phạm vi ranh giới của một tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, hoặc có liên quan đến 2, 3 tỉnh... như thị xã Đồ Sơn, Kiến An sáp nhập vào nội đô Hải Phòng; Ngũ Hành Sơn, Hòa Vang vào nội đô Đã Nẵng; sáp nhập toàn bộ ranh giới tỉnh Hà Tây, huyện Mê Linh (tỉnh Vĩnh Phúc), 4 xã Đông Xuân, Tiến Xuân, Yên Bình và Yên Trung (thuộc huyện Lương Sơn tỉnh Hoà Bình) vào Thủ đô Hà Nội (với diện tích tự nhiên trên 3328 km2)...

Phương thức hay xu hướng này đang diễn ra ở bình diện rộng trên phạm vi cả nước, thậm chí đang là cái cách để nghiên cứu phát triển đô thị dưới dạng hợp nhất một số đô thị nhỏ vào một đô thị lớn có sức hút, mang tính trung tâm hơn để trở thành một vùng đô thị với danh nghĩa là một đô thị, có ranh giới, tính chất, chức năng và qui mô rõ ràng. Đề án xây dựng đô thị Vĩnh Phúc, mở rộng ranh giới thành phố Đà Lạt hay xây dựng Thừa Thiên Huế trở thành thành phố/đô thị toàn tỉnh (theo mô hình "Tập hợp hoặc chùm đô thị") là những ví dụ điển hình. Cấu trúc và hình thái học đô thị Việt Nam theo đó cũng có những thay đổi về không gian và các bộ phận cấu thành...

- **Các hình thái đô thị cơ bản trong quá trình chuyển đổi**

Ngày nay, ngoài yếu tố hành chính các đô thị Việt Nam phần lớn đã trở thành các đô thị có chức năng tổng hợp về kinh tế, văn hóa, y tế, giáo dục, khoa học công nghệ. Trong đó, nhiều đô thị đã trở thành trung tâm kinh tế lớn của quốc gia, của vùng như TP. Hồ Chí Minh, Thủ đô Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng... Đô thị hướng tới cấu trúc đa trung tâm, linh hoạt hơn, có sức sống và có sự cạnh tranh cao. Trong đó, nền kinh tế đô thị đã góp nhiều cho tăng trưởng chung của quốc gia. Những cơ hội kinh tế ở các đô thị đã và đang tạo ra sức hút đô thị, thu hút các luồng di cư, nhập cư và thúc đẩy sự tăng trưởng dân số đô thị. Ngược lại, quá trình đô thị hóa kích thích tăng trưởng kinh tế. Đây là hai mặt tương hỗ và liên quan chặt chẽ của quá trình phát triển.

c) Phương thức phát triển đô thị theo định hướng/chiến lược, qui hoạch

Trong hai giai đoạn bùng phát đô thị ở Việt Nam thì ở giai đoạn bùng phát thứ hai phương thức phát triển đô thị cơ bản đã có tính định hướng mang tính chiến lược (khung phát triển) hơn. Nó được thể hiện ở các quyết định của chính phủ Việt Nam như Quyết định số 10/QĐ – TTg, năm 1998 phê duyệt QHTT hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2020 và Quyết định số 445/QĐ – TTg ngày 07/4/2009 phê duyệt Điều chỉnh định hướng QHTT hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn 2050. Với Quyết định số 10 Việt Nam đã phát triển các đô thị vừa và nhỏ, và kiểm soát sự tăng trưởng của các thành phố lớn. Quyết định số 445 khuyết kích khả năng phát triển của các đô thị lớn, là cực tăng trưởng của một vùng đô thị hóa tập trung. Với quan điểm hiện nay là phát triển một hệ thống đô thị có tính liên kết mạng mà trong đó mỗi một đô thị đều có vai trò trong nền kinh tế đô thị của một vùng và cả nước.

Tuy nhiên, những quyết định nói trên tính pháp lí chưa cao, không có tính bắt buộc và chỉ được coi như những tuyên bố định hướng chiến lược…Việc phát triển đô thị theo các dự án (có qui mô lớn nhỏ khác nhau, từ nhiều chủ đầu tư có năng lực, kinh nghiệm khác nhau và vận hành theo cơ chế khác nhau) mà không xác định nhu cầu phát triển thật của đô thị trong mối quan hệ vùng, lợi ích mang tính đa ngành…đã để lại cho hệ thống đô thị và chất lượng đô thị hóa Việt Nam nhiều bất cập.

Vì vậy nguyên Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng, (nguyên Chủ tịch Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam) "Việt Nam sẽ chỉ có một cơ hội duy nhất để đô thị hóa đi đúng hướng. Nếu thất bại trong đô thị hóa, chúng ta cũng sẽ thất bại trong công nghiệp hóa và hiện đại hóa" (Lời phát biểu tại Hội nghị Đô thị Toàn quốc, ngày 6 -7/11/2009)… Điều ấy đã một phần minh chứng, trong ba mươi năm đổi mới dù Việt Nam có thu được một số thành quả nhất định, thực hiện được một số mục tiêu Thiên niên kỉ do Liên hợp quốc đề xuất như mức bình quân tăng trưởng, xóa đói giảm nghèo…Nhưng hậu quả để lại cho Việt Nam là sự phát triển thiếu bền vững, lãng phí trong sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên, tăng ô nhiễm môi trường…và một xã hội thiếu tính minh bạch (tham nhũng, thất thoát, suy giảm lòng tin…). Theo đó là sự phát triển đô thị nóng, vội, tự phát, thiếu kiểm soát…(Phát triển đô thị dọc các trục đường, các khu vực ven đô, làng đô thị hóa). Diện mạo kiến trúc đô thị, nông thôn thiếu bản sắc, đặc trưng vùng miền. Chất lượng sống đô thị chưa theo kịp yêu cầu phát triển mới.

IV. ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC ĐÔ THỊ TRONG BỐI CẢNH TOÀN CẦU HOÁ

4.1. Hệ thống đô thị Việt nam trong môi trường phát triển mới

4.1.1. Bối cảnh quốc tế và trong nước

Bối cảnh quốc tế

Xu hướng toàn cầu hóa thúc đẩy quá trình liên kết các vùng lãnh thổ, tạo cơ hội giao thương kinh tế, thúc đẩy đầu tư, chuyển giao khoa học - Công nghệ. Xu hướng này tạo điều kiện để phát triển các không gian kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội của thế giới theo hướng đa cực.

Các tiến bộ vượt bậc về khoa học công nghệ cũng đã hình thành nền kinh tế trí thức, tăng trưởng xanh dẫn đến việc thay đổi mối quan hệ kinh tế toàn cầu hiệu quả, có tính cạnh tranh cao.

Bên cạnh đó, thế giới đang phải đối mặt với tác động của BĐKH, NBD. Xu hướng thích ứng tác động biến đổi khí hậu, phát triển bền vững, giảm thiểu tác động tới môi trường, giảm thiểu việc sử dụng tài nguyên tự nhiên và năng lượng : Sự nóng lên toàn cầu và nước biển dâng, là một trong những thách thức lớn nhất đối với nhân loại trong thế kỉ XXI. Khủng hoảng năng lượng và biến đổi khí hậu thúc đẩy các xu hướng và thiết lập các tiêu chuẩn mới trong phát triển kinh tế và quy hoạch đô thị (mô hình kinh tế xanh, đô thị sinh thái, đô thị xanh, thông minh và phát triển đa năng…). Đảm bảo nâng cao chất lượng sống, bảo tồn môi trường tự nhiên và di sản văn hóa, gắn phát triển kinh tế, đô thị - nông thôn với bảo đảm an ninh quốc phòng.

Bối cảnh phát triển khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.

Xu thế phát triển của khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, đặc biệt với việc ra đời của Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP); Khối hợp tác của các nước trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (APEC); Khối hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN)/Đông Nam trở thành khu vực phát triển thịnh vượng và năng động nhất của thế giới trong thế kỉ XXI. ASEAN trở thành một cộng đồng gắn kết và chia sẻ, là một th lực kinh tế và chính trị vùng quan trọng trong các đối thoại với thế giới. Các nước Đông Nam Á đang thực hiện chiến lược phát triển cân bằng, bền vững. Việc xúc tiến phát triển hơn nữa cơ sở hạ tầng giao thông trong khu vực, Việt Nam sẽ được hưởng lợi. Đề xuất phát triển kênh Kra ở Thái Lan sẽ giúp tránh nạn ách tắc ở eo biển Malacca, đồng thời tạo ra một tuyến hàng hải thương mại quốc tế mới, rút ngắn thời gian đi lại giữa Ấn Độ với Châu Âu.

Xu thế hợp tác kinh tế của tiểu vùng sông Mêkông mở rộng (GMS)/ Các nước trong vùng sông Mekong liên kết vơi nhau thông qua h thống giao thông đường bộ và đường sắt do ngân hàng ADB tài trợ, trong đó vùng TP. HCM của Việt Nam nổi lên như một đầu mối giao thông của Vùng…Tuy nhiên Vùng sông MêKong cũng chịu tác động của hệ thông thủy điện các nước dọc hệ thống sông Mekong, đặc biệt là tỉnh Tiền Giang và Long An. (Thời gian 3/2016 là một điển hình về hạn hán, xâm mặn tại vùng ĐBSCL…)

Bối cảnh trong nước.

Việt Nam tham gia đầy đủ các hiệp định song phương, đa phương về hợp tác kinh tế,

thương mại và đầu tư với các tổ chức quốc tế như WTO, AFTA, FTA (Hiệp định tự do thương mại Châu Âu – Việt Nam) và TPP (Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương), nền kinh tế hội nhập toàn diện với nền kinh tế thế giới. Việt Nam được xem có triển vọng nhất trong các nền kinh tế VISTA (gồm Việt Nam, Indonesia, Nam Phi, Thổ Nhĩ Kỳ và Argentina) ; Việt Nam có thể thay thế Trung Quốc để trở thành công xưởng của thế giới.

Với chiến lược Đổi mới lần 2 trên cơ sở tái cấu trúc và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế, năm 2020 Việt Nam hướng tới trở thành một nước công nghiệp phát triển hiện đại. Hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn và phát triển bền vững. Việt Nam đang trở thành một trong những quốc gia đóng góp đáng kể vào sự tăng trưởng và thịnh vượng chung của khu vực.

Một câu hỏi đặt ra là: Năng lực hệ thống đô thị Việt Nam trong môi trường phát triển mới có đảm bảo điều kiện phát triển ổn định, bền vững, cũng như nền kinh tế hội nhập một cách chủ động vào hệ thống đô thị khu vực và thế giới tương xứng với vai trò vị thế và không gian kinh tế chung khu vực Châu Á – Thái Bình dương và toàn cầu.

Để xem xét vấn đề này, cần tập trung N/C 03 nhóm yếu tố căn bản liên quan đến năng lực của hệ thống đô thị Việt Nam, Cụ thể: (1) BĐKH, NBD; (2) Tăng trưởng xanh/phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh; (3) Phát triển bền vững/phát triển đô thị bền vững…

4.1.2. Hệ thống đô thị Việt Nam trong môi trường phát triển mới

a) Thích ứng với BĐKH và NBD

Thế giới đang phải đối mặt với những ảnh hưởng của BĐKH và sự tăng cao của nước biển dâng. BĐKH đang làm gia tăng lụt, bão, thiên tai ở hầu hết các nước trên phạm vi toàn cầu. Theo nhiều NCKH, trong thế kỷ 21, nhiều thành phố của các quốc gia ven biển đang đứng trước nguy cơ bị nước biển nhấn chìm, hàng trăm triệu người ở các nước đang phát triển sẽ phải di chuyển do tác động của nước biển dân cao, điều này sẽ gây tác động nặng nề đến phát triển kinh tế và sinh thái đối với tất cả các khu vực, trong đó Đông Nam Á sẽ phải gánh chịu hậu quả nghiêm trọng nhất, tiếp sau là đó là Trung Đông và Bắc Phi. Nếu mực nước biển tăng từ 1m-5m thì phần trăm dân số chịu ảnh hưởng sẽ tăng từ 2% lên 8,6%; tác động đến GDP tăng từ 2,1% lên tới 10,2%; còn phần trăm diện tích đất đô thị bị ảnh hưởng sẽ tăng từ 1,7% lên đến gần 9%. Mức độ rủi ro cao về lãnh thổ bị thu nẹp do nước biển dâng lên theo thứ tự là Trung Quốc, Ấn độ, BangLaDesh, Việt Nam, Indonesia, Nhật Bản, AiCập, Hoa Kỳ, Thái Lan và Philippes.

Theo công bố các chuyên gia tại Cophenha ghen, Việt Nam là một trong 11 quốc gia chịu ảnh hưởng lớn của hiện tượng nóng lên toàn cầu và những hệ quả của nó. Điều này được thể hiện rõ khi thời tiết bất thường, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đối với nước ta những năm gần đây như: lũ lụt ở các tỉnh miền Trung và Tây Nguyên, hạn hán và nhiễm mặn ở các tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng. BĐKH đang từng ngày tác động lên Việt Nam với lượng những trận lũ lụt, hạn hán và bão mạnh hàng năm tăng nhanh. Mỗi năm thiên tai do BĐKH khiến Việt Nam tổn thất nặng về người và hàng trục triệu USD.

Trong "Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu", QĐ số 158/2008/QĐ – TTg ngày 02/12/2008 của Chính phủ Việt Nam khẳng định, ứng phó

với BĐKH được tiến hành trên nguyên tắc phát triển bền vững, bảo đảm tính hệ thống, tổng hợp, ngành, liên ngành, vùng, liên vùng. Các nhiệm vụ ứng phó với BĐKH, NBD phải được tích hợp trong các chiến lược, chương trình, qui hoạch, kế hoạch phát triển của các ngành, các địa phương…

Tại QĐ số 2139/QĐ-TTg ngày 05/12/2012 của Chính phủ Việt Nam phê duyệt "Chiến lược quốc gia về BĐKH", khẳng định cần phải tiến hành đồng thời các giải pháp thích ứng với tác động của BĐKH và giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, bảo đảm an toàn tính mạng người dân và tài sản, nhằm mục tiêu phát triển bền vững. Các gải pháp ứng phó với BĐKH phải có tính hệ thống, đồng bộ, liên ngành, liên vùng, trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với từng giai đoạn và các qui định quốc tế; dựa trên cơ sở khoa học kết hợp với kinh nghiệm truyền thống và kiến thức của địa phương; tính đến hiệu quả kinh tế - xã hội và các yếu tố rủi ro, bất định của BĐKH…

Việc xây dựng các kịch bản tác động của BĐKH cho thế kỷ 21 là nhiệm vụ trọng tâm, các kịch bản này là cơ sở cho việc đánh giá những tác động của BĐKH đến các đối tượng khác nhau của tự nhiên, đời sống kinh tế xã hội và con người. Các kịch bản BĐKH và NBD cho Việt Nam được xây dựng theo các kịch bản phát thải nhà kính khác nhau là: Thấp (B1), Trung bình (B2) và Cao (A1FI) và được khuyến nghị lựa chọn kịch bản Trung bình (B2). Với kịch bản này, các đô thị ven biển của Việt Nam phải đứng trước một thách thức lớn bên cạnh tầm nhìn chiến lược hướng ra biển và phát triển bền vững hệ thống đô thị quốc gia. Tính đến tháng 1/2014, Việt Nam có khoảng 770 đô thị, trong đó vùng ven biển có 345 đô thị. Tuy số lượng các đô thị thấp hơn các vùng nội địa nhưng quy mô các đô thị lại lớn hơn… và khả năng ảnh hưởng NBD, triều cường, xâm nhập mặn… là rất lớn.

***Bảng 2 4**: Bảng thông kê dữ liệu dân số, đất đai vùng ven biển Việt Nam, 2012*

Các vùng	Tổng diện tích (km2)[1]	Tỷ trọng diện tích (%)	Tổng dân số (triệu người)	Tỷ trọng dân số (%)	Mật độ dân số (người/ km2)	Tổng dân thành thị (triệu người)	Tỷ trọng dân số thành thị (%)	Tỷ lệ đô thị hoá
Vùng ven biển (28 tỉnh thành phố)	136.777,5	41,33	44,6	50,24	326	16,05	56,61	35,99
Vùng nội địa (35 tỉnh thành)	194.173,9	58,67	44,17	49,76	227	12,30	43,39	27,87
Toàn quốc	330.951,4	100	88,77	100	268	28,35	100	31,94

Nguồn: Viện quy hoạch đô thị nông thôn Quốc gia, BXD/Dân số và dân thành thị các vùng năm 2012[2]

Tác động của BĐKH, NBD đối với hệ thống đô thị Việt Nam, bao gồm:

(1) Tác động đến cơ cấu sử dụng đất (Đất bị xâm mặn; bị khô hạn, hoang hóa; bị ngập úng; bị

xói mòn, rửa trôi; sạt lở đất; xói lở bờ biển…);

(2) Tác động đến xã hội, di dân và tái định cư;

(3) Tác động đến kinh tế và hoạt động kinh tế;

(4) Tác động đến qui hoạch xây dựng, công trình kiến trúc;

[1] Diện tích tính theo lãnh thổ các đơn vị hành chính cấp tỉnh của Tổng cục Thống kê tại trang web www.gso.gov.vn (chưa tính hết diện tích vùng biển).

[2] TS.KTS Trương Văn Quảng xử lý số liệu gốc từ nguồn: Tổng cục Thống kê: www.gso.gov.vn.

(5) Tác động đến cơ sở hạ tầng kĩ thuật đô thị (Hệ thống giao thông; cấp nước, cấp điện; hệ thống thoát nước…).

Bên cạnh đó những tác động tiêu cực trong quá trình phát triển KT – XH, đô thị hóa cũng góp phần tặng sự tác động tiêu cực và giảm khả năng thích ứng với BĐKH, NBD của hệ thống đô thị. Hiện tượng đảo nhiệt đô thị (UHI) là một trong những vấn đề chính theo sau đô thị hóa và công nghiệp hóa của con người trong thế kỉ 21. Hiện tượng UHI xảy ra khi nhiệt độ trong đô thị cao hơn những vùng lân cận. Nguyên nhân chính của UHI là do bức xạ mặt trời bức xạ lại vật liệu xây dựng và số lượng lớn nhiệt từ phương tiện vận chuyển của con người, tiêu thụ năng lượng xây dựng, và các nguồn nhiệt khác. Ngoài ra, việc giảm bề mặt bốc hơi như thảm thực vật, và việc chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất xây dựng cần nhiều năng lượng hơn để đưa vào nhiệt hợp lý và ít hơn nhiệt năng. Hiệu ứng nhà kính cũng gây ra bức xạ từ không khí bị nóng lên và ô nhiễm (Memon, Leung, & Chunho, 2008; Watson, Oke, & Johnson, 1991). Từng có rất nhiều thành phố trên thế giới chịu ảnh hưởng của UHI, Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và một số thành phố lớn khác của Việt Nam cũng đã có biểu hiện chịu tình trạng tương tự. Nhìn chung, UHI mang đến cả tác động tích cực và tiêu cực đến thành phố. Tuy nhiên ở những thành phố nhiệt đới lớn ở Việt Nam, nó ảnh hưởng tiêu cực đến thành phố bằng cách tăng nhiệt độ không khí và tiêu thụ năng lượng chủ yếu vào các không gian làm mát trong tòa nhà.

Đối với công tác bảo vệ môi trường (BVMT), đô thị Việt Nam cũng đang đứng trước những thách thức không nhỏ. Cụ thể: (1) *Tác động công nghiệp hóa*. Sau một quá trình "mời gọi", "ưu tiên" đầu tư phát triển công nghiệp phục vụ mục tiêu công nghiệp hóa đất nước nhưng lại không tính đến môi trường hoặc nếu có tính đến môi trường thì lại không đầy đủ, mang tính hình thức theo kiểu "miễn là có" và nhiều khe hở luật pháp về kiểm soát công nghệ thì cuối cùng nhiều khu công nghiệp sẽ được lấp đầy, một loạt các cơ sở sản xuất sẽ đi vào hoạt động trong khi hạ tầng kỹ thuật BVMT các khu công nghiệp còn chưa đồng bộ, công tác kiểm tra và giám sát các biện pháp BVMT đã đề xuất trong báo cáo ĐTM các dự án đầu tư của chính quyền đô thị còn chưa chặt chẽ. Như một hệ quả, những rủi ro sự cố môi trường kiểu như sự cố cá chết hàng loạt tại 4 tỉnh miền Trung do Formosa vừa qua luôn là nguy cơ tiềm ẩn; (2) *Sự thiếu kiểm soát tốc độ gia tăng của phương tiện giao thông cơ giới cá nhân*. Phương tiện giao thông cơ giới cá nhân sẽ còn tiếp tục gia tăng là một xu hướng tất yếu khi kinh tế đô thị phát triển mạnh mà hệ thống giao thông công cộng mới chỉ trong đang được đầu tư xây dựng ở một số đô thị lớn như Hà Nội và TP Hồ Chí Minh; (3) *Tốc độ và chất lượng đô thị hóa*. Quá trình đô thị hóa sẽ làm gia tăng các hoạt động xây dựng trong đô thị và đưa các làng nghề, khu dân cư tập trung đang có nhiều vấn đề về môi trường vào trong đô thị sẽ làm các vấn đề môi trường đô thị trở nên nghiêm trọng hơn, đặc biệt là ô nhiễm môi trường không khí và nguồn nước; (4) *Thiếu hụt ngân sách đầu tư cho công tác BVMT đô thị*. Theo Bộ TNMT3, mức đầu tư cho bảo vệ môi trường khoảng 1% tổng chi ngân sách nhà nước hiện nay là quá thấp so với yêu cầu thực tế nhiệm vụ bảo vệ môi trường. Trong khi đó, Trung Quốc và các nước ASEAN đầu tư trung bình cho công tác bảo vệ môi trường hàng năm là 1% GDP, ở các nước phát triển là 3 – 4 % GDP. Bên cạnh đó, không ít các địa phương chưa bố trí đủ 1% chi ngân sách cho công tác bảo vệ môi trường. Tổng kinh phí thu

[3] Bộ TNMT, 2013. Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường 2005 (2006 - 2013).

được từ thuế, phí bảo vệ môi trường không đủ để đầu tư trở lại cho các công trình xử lý môi trường; (5) *Tác động của thiên tai và BĐKH*. Thiên tai và BĐKH sẽ tiếp tục gây ra những tác động khó lường đến hệ thống đô thị Việt Nam và sẽ làm cường hóa mức độ khắc nghiệt của các vấn đề môi trường đô thị. Thực tế cho thấy, mức độ tàn phá của thiên tai trong bối cảnh BĐKH những năm gần đây đặc biệt như bão, lũ và sạt lở đất là rất lớn, gây thiệt hại nặng nề về người, tài sản và gây suy thoái môi trường tại nhiều đô thị ven biển Việt Nam.

Thực tiễn đã chứng minh, thời gian qua việc lồng ghép các yếu tố BĐKH, NBD vào công tác lập và quản lý phát triển đô thị ở Việt Nam còn nhiều bất cập… Hệ thống văn bản pháp quy, phương pháp lập quy hoạch, quản lý phát triển đô thị chưa đồng bộ, hoàn chỉnh, chậm đổi mới… nên chất lượng đồ án, chất lượng đô thị bị ảnh hưởng nghiêm trọng kéo theo nhiều hệ luỵ lâu dài, khó lường, nhất là trong bối cảnh BĐKH, NBD như hiện nay. Sự phát triển đô thị thái quá trên nền đất yếu, trong vùng thoát lũ, triều cường… Việc lấn biển hay thu hẹp các không gian tự nhiên làm thay đổi dòng chảy, lưu vực thoát chính, điều kiện vi khí hậu của một khu vực… là nguy cơ tiềm ẩn tác động xấu đến sự phát triển bền vững đô thị.

Tại phiên họp Thượng đỉnh cuối cùng được tiến hành vào thứ Bảy 12/12/2015 tại Paris, Bản Thỏa thuận về BĐKH mang tính toàn cầu đã được thống nhất, thông qua và công bố. Đây là một Thỏa thuận lịch sử vì lần đầu tiên tất cả 196 bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về chống biến đổi khí hậu (UNFCCC) đã đi đến một Thỏa thuận buộc tất cả các nước cắt giảm lượng phát thải khí carbon. Mục tiêu quan trọng nhất của Thỏa thuận này là giữ mức tăng nhiệt độ toàn cầu trong thế kỷ này dưới 2 độ C, tiếp đó cùng thúc đẩy nỗ lực để xuống còn 1,5 độ C so với thời kỳ tiền công nghiệp. Theo ông Ban Ki-moon Tổng thư ký Liên Hiệp Quốc đây là: "Lần đầu tiên, từng nước trên thế giới đã cam kết cắt giảm khí thải, tăng khả năng ứng phó và chung tay vì sự nghiệp chung chống Biến đổi khí hậu. Chúng ta đã bước vào một kỷ nguyên mới của hợp tác toàn cầu để giải quyết một trong những vấn đề phức tạp nhất của nhân loại..."

Đây vừa là cơ hội vừa là thách thức không nhỏ đối với hệ thống đô thị của Việt Nam trong tương lai. Đòi hỏi phải có một nỗ lực lớn, một sự liên kết, một sự phối hợp không chỉ mang tính quốc gia mà còn mang tính khu vực và quốc tế.

Để phát triển đô thị bền vững, thích ứng với BĐKH, NBD đòi hỏi phải có nhiều giải pháp, trong đó có chiến lược phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh, chương trình năng lượng xanh, tăng cường sử dụng năng lượng tự nhiên, tái sử dụng nước thải và rác thải, tiết kiệm nước, giảm phát thải khí nhà kính; sử dụng công nghệ mới, sạch; lồng ghép ứng phó BĐKH, NBD vào tăng trưởng xanh, quản lí đô thị thích ứng và giảm thiểu rủi ro đối với các đô thị ven biển, hải đảo; xây dựng các mô hinh thí điểm với các giải pháp giảm thiểu tác động của BĐKH, NBD.

b) Tăng trưởng xanh

Trong gần 30 năm đổi mới Việt Nam đã thu được nhiều kết quả đáng khích lệ. Nhiều mục tiêu thiên niên kỉ cơ bản đã đạt được như xóa đói giảm nghèo, sức khỏe cộng đồng...Tuy nhiên, nền kinh tế phát triển chưa bền vững. Chất lượng tăng trưởng, hiệu suất, hiệu quả và tính cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp. Tăng trưởng kinh tế chủ yếu phát triển theo chiều rộng, dựa vào khai thác tài nguyên với cường độ cao, hiệu quả thấp. Tài nguyên có nguy cơ bị cạn kiệt, môi trường bị ô nhiễm nặng. Các ngành kinh tế thân thiện với môi trường chưa được phát triển, công nghệ chậm được đổi

mới...Hệ thống đô thị tuy có gia tăng về số lượng, qui mô nhưng chất lượng đô thị còn thấp. Phát triển đô thị còn lãng phí nguồn tài nguyên đất đai, cảnh quan, ảnh hưởng tới môi trường, thiếu tính bền vững.

Để giải quyết các vấn đề trên, trong xu hướng hội nhập và phát triển, Việt Nam rất cần tham gia vào quá trình tái cấu trúc nền kinh tế mang tính toàn cầu. Đó chính là sự nỗ lực của cộng đồng quốc tế hướng tới một nền kinh tế tăng trưởng xanh (Nền kinh tế xanh). Theo Liên Hiệp Quốc, "nền kinh tế xanh" là một nền kinh tế nhằm cải thiện hạnh phúc con người, công bằng xã hội và giảm thiểu đáng kể những nguy cơ kiệt quệ về môi sinh. Đây là nền kinh tế đạt được trạng thái cân bằng giữa ba yếu tố là tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường.

Tăng trưởng xanh hay xây dựng nền kinh tế xanh là quá trình tái cơ cấu lại hoạt động kinh tế và cơ sở hạ tầng để thu được kết quả tốt hơn từ các khoản đầu tư cho tài nguyên, nhân lực và tài chính, đồng thời giảm phát thải khí nhà kính, khai thác và sử dụng ít tài nguyên thiên nhiên hơn, tạo ra ít chất thải hơn và giảm sự mất công bằng trong xã hội. Tăng trưởng xanh phải là nhân tố xúc tác trong việc đầu tư và đổi mới, là cơ sở cho sự tăng trưởng bền vững và tăng cường tạo ra các cơ hội kinh tế mới.

Đối với Việt Nam tăng trưởng xanh được hiểu là sự tăng trưởng dựa trên quá trình thay đổi mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu nền kinh tế nhằm tận dụng lợi thế so sánh, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế thông qua việc nghiên cứu và áp dụng công nghệ tiên tiến, phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ, hiện đại để sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, giảm phát thải khí nhà kính, ứng phó với biến đổi khí hậu, góp phần xóa đói giảm nghèo và tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế một cách bền vững.

Ngày 25/9/2012, tại Quyết định số 1393/QĐ-TTg, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt "**Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kì 2011 – 2020 và tầm nhìn đến 2050**". Tăng trưởng xanh là một nội dung quan trọng của phát triển bền vững, đảm bảo phát triển kinh tế nhanh, hiệu quả, bền vững và góp phần quan trọng thực hiện chiến lược quốc gia về biến đôie khí hậu. Phát triển và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn tự nhiên, giảm phát thải khí nhà kính, cải thiện nâng cao chất lượng môi trường, qua đó khích thích tăng trưởng kinh tế. Qui hoạch đô thị, nông thôn có hệ thống thu gom xử lí nước thải đạt qui chuẩn qui định. Diên tích cây xanh đạt tiêu chuẩn đô thị tương ứng. Phấn đấu tỉ lệ đô thị lớn và vừa đạt tiêu chí đô thị xanh đạt 50%.

Mục tiêu của tăng trưởng xanh là khuyến khích các ngành kinh tế sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên với giá trị gia tăng cao, hạn chế tiến tới xóa bỏ những ngành sử dụng lãng phí tài nguyên thiên nhiên, gây ô nhiễm môi trường; ứng dụng và phát triển công nghệ hiện đại nhằm sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, giảm phát thải khí nhà kính, góp phần ứng phó hiệu quả với vấn đề biến đổi khí hậu; nâng cao đời sống nhân dân thông qua việc tạo thêm việc làm từ các ngành công nghiệp xanh và xây dựng lối sống thân thiện với môi trường.

Năng lượng sạch. Sử dụng nguồn năng lượng sạch cũng không nằm ngoài mục tiêu tăng trưởng xanh… Năng lượng sạch là loại năng lượng không gây ô nhiễm không khí hay sản phẩm phụ nhiễm độc trong tiến trình phát điện. Gió, năng lượng mặt trời, thủy triều và địa nhiệt là thí dụ về các tài nguyên có thể cung cấp năng lượng sạch. Một nghiên cứu mới đây tại Mỹ cho biết trong khoảng 20 - 40 năm nữa, con người có thể thay thế hoàn toàn năng lượng hóa thạch bằng các dạng năng lượng tái tạo được, từ đó xây dựng một thế giới xanh, sạch hơn.

Khủng hoảng năng lượng và biến đổi khí hậu đang là những mối quan tâm lớn nhất của cả thế giới hiện nay về tương lai của trái đất và loài người. Sự khai thác và sử dụng quá mức nguồn nhiên liệu hóa thạch vào cuối thế kỷ 20 đã khiến trữ lượng của chúng giảm nhanh và nhiều đến mức báo động, đồng thời gây nên hiện tượng ấm lên toàn cầu. Với tính hình đó, nhiều nguồn năng lượng mới, sạch và dễ tái tạo hơn đã được nghiên cứu và phát triển như sức nước, sức gió, ánh nắng mặt trời, sóng biển.... Các công nghệ này, một số đã đi vào ứng dụng thực tế, còn lại vẫn đang trong giai đoạn thử nghiệm, do đó dù ít hay nhiều con người vẫn đang phải phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch.

Việt Nam là quốc gia có tiềm năng rất lớn về nguồn năng lượng tái tạo phân bổ rộng khắp trên toàn quốc. Sinh khối từ các sản phẩm hay chất thải nông nghiệp có sản lượng tương đương 10 triệu tấn dầu/năm. Tiềm năng khí sinh học xấp xỉ 10 tỉ m3 năm có thể thu được từ rác, phân động vật và chất thải nông nghiệp. Tiềm năng kỹ thuật của thuỷ điện nhỏ (<30MW) hơn 4,000MW. Nguồn năng lượng mặt trời phong phú với bức xạ nắng trung bình là 5kWh/m2 /ngày phân bổ trên khắp đất nước. Vị trí địa lý của Việt Nam với hơn 3,400km đường bờ biển cũng giúp Việt Nam có tiềm năng rất lớn về năng lượng gió với tiềm năng ước tính khoảng 500-1000 kWh/m2 /năm. Những nguồn năng lượng thay thế này có thể được sử dụng giúp Việt Nam đáp ứng nhu cầu năng lượng ngày càng tăng nhanh. Mặc dù Việt Nam đã triển khai sớm và thành công một số dự án nhưng việc ứng dụng năng lượng tái tạo tại Việt Nam vẫn chưa khai thác hết tiềm năng sẵn có.

Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách khuyến khích phát triển năng lượng tái tạo, đề ra mục tiêu sử dụng năng lượng tái tạo và hướng đến một thị trường điện cạnh tranh với nguồn đầu tư và mô hình kinh doanh đa dạng. Quyết định số 1855/QD-TTg ngày 27/12/2007 của Chính phủ Việt Nam phê duyệt Chiến lược phát triển Năng lượng tái tạo quốc gia của Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn 2050, Chính phủ Việt Nam khuyến khích việc phát triển và sử dụng năng lượng mới và năng lượng tái tạo; cung cấp các hỗ trợ tài chính cho nghiên cứu sản xuất thử và xây dựng những mô hình thí điểm; miễn thuế nhập khẩu thuế sản xuất và lưu thông.

Cụ thể, Chính phủ Việt Nam đã đề ra mục tiêu tăng thị phần của năng lượng tái tạo trong tổng năng lượng thương mại sơ cấp từ 3% năm 2010 lên 5% năm 2020 và 11% năm 2050 (Quyết định 1855/2007/QD-TTg) và tăng thị phần điện sản xuất từ nguồn năng lượng tái tạo như gió và sinh khối từ 3.5% tổng sản lượng điện sản xuất năm 2010 lên 4.5% năm 2020 và 6% năm 2030 (Quyết định số 1208/QĐ-TTg ngày 21/07/2011 hay Tổng sơ đồ VII).

Về nhiên liệu sinh học, Chính phủ Việt Nam đã đề ra mục tiêu đạt sản lượng hàng năm 100 nghìn tấn xăng E5 và 50 nghìn tấn B5 vào năm 2010 tương đương với 0.4% tổng nhu cầu xăng dầu dự kiến của cả nước; 1.8 triệu tấn xăng ethanol và dầu thực vật hay 5% nhu cầu xăng dầu vào năm 2025 (Quyết định 177/2007/QD-TTg). Xăng E5 là loại xăng chứa 5% xăng sinh học trong tổng thể tích; B5 là dầu chứa 5% dầu sinh học trong tổng thể tích…

Mặc dù một số dạng năng lượng như thủy điện, gió hay ánh sáng mặt trời đã được áp dụng vào thực tế, nhưng ngoại trừ thủy điện, tỷ lệ % năng lượng cung cấp bởi các nguồn năng lượng mới này vẫn còn rất thấp. Thực tế này cũng đang diễn ra tại Việt Nam. Việc sử dụng năng lượng sạch đòi hỏi một sự thay đổi trên diện rộng với sự nỗ lực của không chỉ 1, 2 quốc gia mà của toàn thế giới. Mặc dù vậy, một trái đất xanh,

sạch, phát triển bền vững là mong muốn của cả nhân loại, và khi con người đồng lòng chung sức, không có gì là không thể.

Bên cạnh việc khuyến khích sử dụng nguồn năng lượng sạch, ngày 28/6/2010 Quốc hội Việt Nam đã ban hành Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả số 50/2010/QH12. Luật này quy định về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; chính sách, biện pháp thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong việc sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; ngày 29/3/2011 Chính Phủ cũng đã ban hành Nghị định số 21/2011/NĐ Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.

Việt Nam đang trong tiến trình đô thị hóa và phát triển kinh tế. Trên 34 % dân số Việt Nam hiện sống ở khu vực đô thị và đóng góp 51 % cho GDP quốc gia. Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đạt 3,4%/năm, dân số đô thị tăng hơn 3 %/ năm, nghĩa là sẽ tăng gấp đôi trong vòng chưa đầy 25 năm nữa. Sự chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế của Việt Nam từ một nước nông nghiệp trở thành một quốc gia công nghiệp hiện đại sau năm 2020 không thể thiếu việc xây dựng chiến lược, kế hoạch cho quá trình đô thị hóa. Trong đó có chiến lược phát triển các đô thị động lực, các vùng đô thị lớn làm trụ cột góp phần thúc đẩy sự phát triển chung, để đảm bảo có các đô thị sống tốt và có khả năng cạnh tranh trong khu vực và quốc tế. Đây cũng sẽ trở thành một phần quan trọng trong Tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013 – 2020" của Chính phủ Việt Nam.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần phải nghiêm túc rút bài học đắt giá từ những yếu kém cơ bản hiện nay của quá trình đô thị hóa, để lấy đó làm cơ hội cấu trúc lại tư duy, chiến lược, qui hoạch, kế hoạch phát triển hệ thống đô thị và chuyển dịch sang những mô hình phát triển đô thị, điểm dân cư nông thôn theo hướng tăng trưởng xanh và bền vững. Tính khẩn trương, cương quyết của sự thay đổi nhận thức này sẽ quyết định chất lượng đô thị hóa, góp phần vào quá trình tăng trưởng xanh và phát triển bền vững của Việt Nam.

c) Phát triển bền vững

Trong quá trình đô thị hoá nhiều vấn đề về "đô thị học" đã nảy sinh. Dường như có giai đoạn các vấn đề đó được coi như sự "khung hoảng đô thị". Điều đó đặt ra vấn đề cần pải xem xét, nghiên cứu phát triển ra xu hướng phát triển của đô thị trong tương lai. Cần có một đường lối phát triển thông minh, linh hoạt, mềm dẻo, phải gắn các tiến bộ khoa học, công nghệ, kinh tế, xã hội, văn hoá, bảo vệ môi trường… với phát triển đô thị. Trong trào lưu và xu hướng của rư tưởng phát triển bền vững, các nhà đô thị cũng áp dụng tư tưởng này vào lĩnh vực phát triển đô thị. Vậy, phát triển đô thị bền vững được hiểu và áp dụng như thế nào trong phát triển đô thị? Dù cùng xuất phát từ khái niệm phát triển bền vững của Brundtland, các nhà khoa học, đô thị đã đưa ra nhiều khái niệm, tiêu chí khác nhau về phát triển đô thị bền vững.

Theo các nhà sinh thái phát triển đô thị bền vững cần đảm bảo các tiêu chí:

(1) Phát triển nhà ở theo chiều cao để tiết kiệm nguyên, nhiên liệu và mặt bằng; (2) Bảo tồn địa hình địa tự nhiên; (3) Tránh xây dựng thành phố trong thung lũng vì đất ở đấy phì nhiêu và dễ lở; (4) Bảo vệ và phát triển cây xanh đô thị; (5) Khuyến khích tiết kiệm nước; (6) Hạn chế sử dụng phương tiện di chuyển có động cơ; (7) Tái sinh vật liệu phế thải.

Các nhà nghiên cứu và quản lý lại có quan điểm:

(1) Lấy chỉ tiêu HDI để đánh giá đô thị chứ không dựa vào quy mô dân số, kinh tế hay xây dựng như trước đây; (2) Giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa nông thôn và thành thị; (3) Sự phối hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá và quản lý.

Phát triển đô thị là một lĩnh vực đặc thù, có thể hiểu phát triển bền vững đô thị là sự phối hợp phát triển đa ngành, đa cấp và của toàn xã hội. Phát triển bền vững đô thị là tư duy mới về quá trình đô thị hóa được diễn giải trên cơ sở duy trì những hiểu biết về kinh tế, văn hóa và bảo vệ môi trường. Phát triển đô thị là nền tảng vững chắc để CNH-HĐH đất nước. Một cách hiểu đơn giản phát triển bền vững đô thị là sự can thiệp với cách thức có chiến lược của con người vào quá trình đô thị hóa phù hợp với xu thế, nguồn lực, qui luật phát triển chung và đặc trưng riêng của từng quốc gia.

Ngày 17/8/2004, tại QĐ số 153/2004/QĐ-TTg, Chính phủ Việt Nam đã ban hành **Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam** (*Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam*) nhằm phát triển bền vững đất nước trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hoà giữa phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam là một chiến lược khung, bao gồm những định hướng lớn làm cơ sở pháp lý để các Bộ, ngành, địa phương, các tổ chức và cá nhân có liên quan triển khai thực hiện, đồng thời thể hiện sự cam kết của Việt Nam với quốc tế.

Để cụ thể hơn, tại Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt "**Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020**", đã nhấn mạnh phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển; kết hợp chặt chẽ, hợp lí và hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội. Phát triển bền vững phải đi đôi với giảm thiểu các tác động tiêu cực của hoạt động kinh tế đến môi trường. Khai thác hợp lí và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên, thiên nhiên, đặc biệt là tài nguyên không tái tạo. Phòng ngừa, kiểm soát và khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường, bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học. Hạn chế tác hại của thiên tai, chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, nước biển dâng…Căn cư chiến lược này Việt Nam cần rà soát lại qui hoạch tổng thể các đô thị từ cách tiếp cạn đô thị bền vững (đô thị xanh, sinh thái và kinh tế…) với trọng tâm sử dụng và quản lí tài nguyên bền vững, có qui mô hợp lí tránh tình trạng tập trung dân số quá mức tải trọng của môi trường và hạ tầng kinh tế - xã hội.

Như đã trao đổi ở trên, về cơ bản phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh cũng là mục tiêu nhằm phát triển bền vững đô thị. Theo đó, để đô thị Việt Nam phát triển theo hướng tăng trưởng xanh và phát triển bề vững cần tập trung giải quyết các vấn đề: (1) Phát triển kinh tế đô thị ổn định, tạo công ăn việc làm cho người dân đô thị, đặc biệt cho người có thu nhập thấp và người nghèo đô thi; (2) Đảm bảo đời sống vật chất văn hóa tinh thần, giữ gìn bản sắc văn hóa truyền thống dân tộc, đảm bảo công bằng xã hội; (3) Tôn tạo, gìn giữ và bảo vệ môi trường đô thị xanh, sạch, đẹp với đầy

đủ ý nghĩa vật thể và phi vật thể đô thị...

Phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh và bền vững đã trở thành một yêu cầu chiến lược tất yếu trong định hướng phát triển hệ thống đô thị khu vực, thế giới và Việt Nam. Các lĩnh vực cần ưu tiên trong các chiến lược thuộc Chương trình nghị sự 21, kịch bản biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh của Chính Phủ Việt Nam phải được lồng ghép và cụ thể trong chiến lược phát triển bền vững đô thị của Việt Nam, cụ thể là:
(1) Những lĩnh vực kinh tế trong khu vực đô thị cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững: Chuyển dịch cơ cấu và duy trì tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững; Thay đổi mô hình sản xuất và thói quen tiêu dùng theo hướng thân thiện với môi trường; Thực hiện quá trình "công nghiệp hóa sạch"; Tăng cường mối liên kết giữa khu vực đô thị và nông thôn theo hướng bền vững.

(2) Những lĩnh xã hội trong khu vực đô thị cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững: Xây dựng chương trình phát triển đô thị quốc gia khoa học, hợp lí nhằm phát triển bền vững hệ thống đô thị; phân bố hợp lí dân cư, lao động và hệ thống đô thị theo nguồn lực, tiềm năng, ngưỡng phát triển từng vùng, miền; Tập trung nỗ lực để giảm nghèo đô thị, đẩy mạnh thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội; Tiếp tục giảm mức tăng dân số và tạo thêm việc làm cho người lao động; Nâng cao chất lượng giáo dục để nâng cao dân trí và trình độ nghề nghiệp, phù hợp với yêu cầu của quá trình đô thị hóa; Phát triển về số lượng và nâng cao chất lượng của dịch vụ y tê, chăm sóc sức khoẻ, cải thiện điều kiện lao động và vệ sinh môi trường sống.

(3) Những lĩnh vực sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và kiểm soát ô nhiễm trong khu vực đô thị cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững: Tiết kiệm nguồn tài nguyên đất đai; hạn chế phát triển đô thị, công nghiệp vào khu vực đất nông nghiệp gắn với chiến lược an ninh lương thực quốc gia; sử dụng hiệu quả và bền vững tài nguyên đất phát triển đô thị; Bảo vệ môi trường nước và sử dụng bền vững tài nguyên nước; Bảo tồn đa dạng sinh học; bảo vệ và phát triển hệ sinh thái rừng, nông nghiệp, biển, hải đảo, giữa các khu vực đô thị và nông thôn; Giảm ô nhiễm không khí, tiếng ồn, đất, nước ở các đô thị và khu công nghiệp; quản lí chất thải rắn và chất thải nguy hại; Thực hiện các biện pháp giảm sự gia tăng biến đổi khí hậu và hạn chế những ảnh hưởng có hại của biến đổi khí hậu (nhất là ảnh hưởng của mực nước biển dâng, triều cường...), phòng và chống thiên tai; Đổi mới phương phát lập qui hoạch đô thị, nông thôn; Phát triển đô thị xanh, kiến trúc xanh...

4.1.3. Đánh giá năng lực hội nhập của địa phương/đô thị

Phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh và bền vững còn thể hiện ở khả năng cạnh tranh và năng lực hội nhập kinh tế quốc tế của địa phương/đô thị. Cạnh tranh đô thị về cơ bản là nâng cao chất lượng sống của người dân và môi trường đầu tư kinh doanh thông qua nỗ lực quản lý đô thị. Năng lực hội nhập kinh tế quốc tế của địa phương/đô thị là mức độ thu hút các nguồn lực dịch chuyển cho mục tiêu tăng trưởng và phát triển của địa phương/đô thị.

a) Cạnh tranh đô thị

Trong bối cảnh nguồn lực đầu tư và nhân lực chất lượng cao còn hạn chế, các đô thị phải có những giải pháp, hành động cụ thể nhằm tăng tính cạnh tranh, thu hút đầu tư và tạo thị trường tiêu thụ hàng hóa thuận lợi. Cạnh tranh đô thị tập trung vào quản lý

các yếu tố bền vững cốt lõi hơn cho cuộc sống, hay nói cách khác là cạnh tranh về chất lượng cuộc sống tổng thể cho cư dân sinh sống và doanh nghiệp làm ăn lâu dài ở đó, qua đó đảm bảo sự phát triển kinh tế có tính cạnh tranh, bền vững. Nói cách khác, cạnh tranh hiện nay là cạnh tranh về chất lượng sống đô thị (urban livability).

Đô thị ở các nước trên thế giới bước vào quá trình cạnh tranh từ khá sớm. Chẳng hạn như tại Mỹ, sự tự chủ về chính sách và tài chính đã cho phép Chính quyền đô thị ở các bang của Mỹ chủ động xây dựng và cải thiện các công trình cơ sở hạ tầng, tạo lợi thế thu hút đầu tư, phát triển kinh tế địa phương. Quá trình này đã tạo ra Kỷ nguyên Đường ray thép kết nối chằng chịt trong khu vực, thúc đẩy ngành công nghiệp than và khoáng sản phát triển bùng nổ vào những năm 1920. Hay tại các tiểu Vương quốc A Rập Thống nhất (UAE), thành phố Đu-bai đã tạo ra sự khác biệt lớn so với các thành phố còn lại.

Về cơ bản, năng lực cạnh tranh đô thị trong một quốc gia được phản ánh qua chỉ số cạnh tranh đô thị bao gồm nhiều chỉ tiêu đánh giá với số điểm cụ thể cho từng loại chỉ tiêu. Nhận thức được tầm quan trọng đó, các quốc gia phát triển đã đưa ra các chỉ tiêu đánh giá riêng áp dụng cho các đô thị của họ phù hợp với đặc trưng của từng quốc gia. Chẳng hạn, chỉ tiêu cạnh tranh của châu Âu - ECI bao gồm năm nhóm chỉ tiêu: tính sáng tạo, kinh tế, hạ tầng và tính gắn kết, việc làm và giáo dục. Chỉ tiêu cạnh tranh của Ô-xtrây-li-a - UCI bao gồm ba chỉ tiêu: sản xuất, bền vững và mức sống đô thị, trong khi đó, chỉ tiêu cạnh tranh của Mỹ bao gồm tám tiêu chí đánh giá: Quản trị và chính sách tài chính, An ninh, Cơ sở hạ tầng, Nguồn nhân lực, Công nghệ, Hỗ trợ doanh nghiệp, Đối thoại và Chính sách môi trường. Mỗi quốc gia đều có trình độ phát triển khác nhau và những tiêu chí đánh giá riêng, do đó rất khó so sánh năng lực cạnh tranh giữa các nền kinh tế đô thị cũng như khả năng áp dụng chung cho các quốc gia.

Hộp 2 2: Hộp 10 chỉ số đánh giá năng lực cạnh tranh/Tổ chức các thị trưởng thế giới (City Mayors) bao gồm:

1. Môi trường chính trị và xã hội (ổn định chính trị, tội phạm và cưỡng chế pháp luật)
2. Môi trường kinh tế (quy định về ngoại hối, ngân hàng, dịch vụ)
3. Môi trường văn hóa- xã hội (mức độ kiểm duyệt, hạn chế tự do cá nhân)
4. Sức khỏe và vệ sinh (dịch vụ y tế, bệnh truyền nhiễm, hệ thống thoát nước và quản lí chất thải rắn)
5. Trường học và giáo dục (tiêu chuẩn và sự sẵn có của các trường quốc tế)
6. Chất lượng dịch vụ công và giao thông (điện, nước, giao thông công cộng, và tắc nghẽn giao thông)
7. Giải trí nghỉ ngơi (nhà hàng, rạp hát, chiếu bong, thể thao và giải trí)
8. Các hàng tiêu dùng (sẵn có của thực phẩm, các hàng hóa thông thường, xe hơi)
9. Nhà ở (nhà cửa, thiết bị gắn kèm, đồ nội thất, chất lượng bảo trì
10. Chất lượng môi trường tự nhiên (khí hậu, thảm họa tự nhiên)

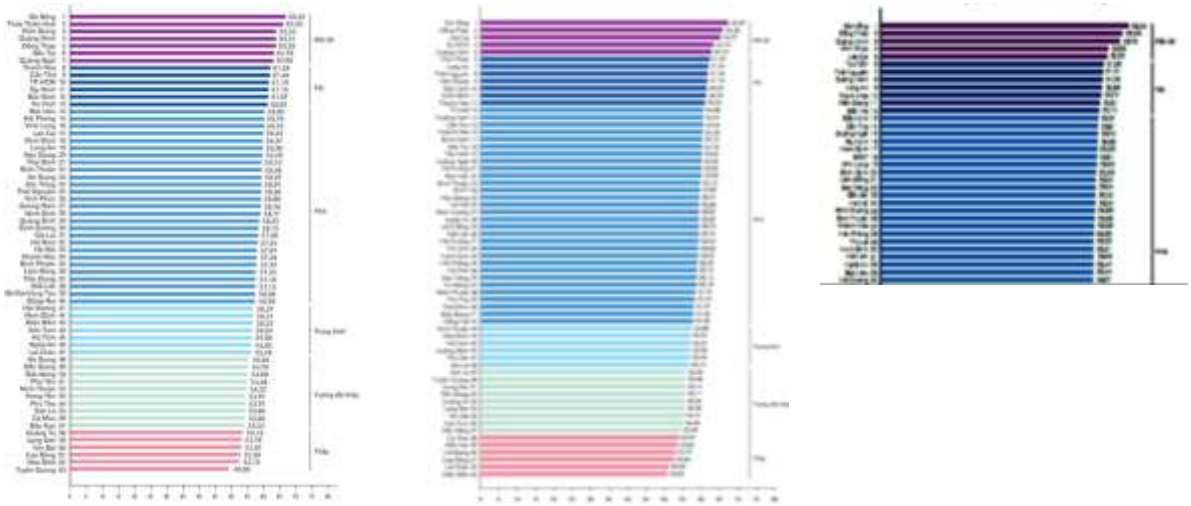
Hiện, Việt Nam mới đề cập đến chỉ số cạnh tranh quốc gia, chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (chưa có chỉ số cạnh tranh cấp đô thị), trong khi nhiều nước như: Trung Quốc, Mỹ, Hà Lan… lại rất quan tâm xếp hạng các đô thị nhỏ hơn cấp tỉnh và chỉ số năng lực cạnh tranh của các đô thị đó được coi như nền tảng của cạnh tranh cấp tỉnh và cao hơn là cấp quốc gia…Thời gian qua, ở Việt Nam cạnh tranh cấp tỉnh diễn ra khá mạnh mẽ thông qua việc chính quyền các đô thị nỗ lực đưa ra các ưu đãi nhằm thu hút vốn đầu tư nước ngoài cùng với đó là tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng. Hàng loạt

khu kinh tế, khu công nghiệp lớn tại các tỉnh đã được thành lập, nhiều nhà đầu tư là các tập đoàn lớn trên thế giới đã có mặt tại các khu công nghiệp này, như: Prime Group, Honda, Toyota, Nikkon, Sam Sung… và cạnh tranh trực tiếp với các khu kinh tế, khu công nghiệp của các nước trong khu vực. Bên cạnh phát triển công nghiệp, hiện nay một số đô thị tại Việt Nam đang phấn đấu xây dựng thương hiệu theo hướng cạnh tranh về đô thị sinh thái (Eco Cities), đô thị du lịch, đô thị lễ hội (festival City),… tùy thuộc vào thế mạnh của từng địa phương.

Hộp 2 3: Hộp 10 chỉ số đánh giá năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, thành của Việt Nam

Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh hay **PCI** (*Provincial Competitiveness Index*) là chỉ số đánh giá và xếp hạng chính quyền các tỉnh, thành của Việt Nam về chất lượng điều hành kinh tế và xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho việc phát triển… Cụ thể:

- Gia nhập thị trường
- Tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất
- Tính minh bạch
- Chi phí thời gian
- Chi phí không chính thức
- Tính năng động và tiên phong của lãnh đạo tỉnh
- Cạnh tranh bình đẳng
- Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp
- Đào tạo lao động
- Thiết chế pháp lý



Hình 2 2: Chỉ số năng lực cạnh tranh PCI cấp tỉnh, thành của Việt Nam năm 2014 (Nguồn VCCI)

b) Năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương.

Qúa trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam đã trải qua gần 30 năm kể từ khi Việt Nam bắt đầu công cuộc đổi mới, mở cửa nền kinh tế theo hướng thị trường. Hiện nay, Việt Nam đang hội nhập sâu rộng vào tất cả các kênh hội nhập chính: từ việc tham gia vào các hợp tác song phương và khu vực như ASEAN, APEC, ASEM…, đàm phán ký kết các hiệp định thương mại tự do (FTA) cho đến việc tham gia vào hợp tác đa phương với tư cách là thành viên của WTO và các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới có mức độ mở cửa và hội nhập sâu, rộng như RCEP (Hiệp định Đối tác

Kinh tế toàn diện khu vực – ASEAN + 6), TPP (Hiệp định Xuyên Thái Bình Dương)….

Trong bối cảnh đó, năng lực hội nhập nói riêng và hiệu quả của tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế nói chung của từng địa phương/đô thị có tầm quan trọng đặc biệt, góp phần thúc đẩy sự phát triển chung của đất nước và của từng địa phương. Thông qua Chương trình Hỗ trợ Kỹ thuật hậu gia nhập WTO, Cơ quan phát triển quốc tế Australia (AusAID) và Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DfID) đã tài trợ cho Uỷ ban Quốc gia về Hợp tác Kinh tế Quốc tế (UBNQ về HTKTQT) tiến hành Dự án nghiên cứu xây dựng Bộ chỉ số đánh giá năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương cho Việt Nam (PEII), đảm bảo tính minh bạch, khách quan… Trở thành công cụ hữu ích góp phần hỗ trợ công tác này phát triển có hiệu quả.

Chỉ số năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII) có nhiều điểm khác biệt với chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). Nếu như chỉ số PCI cho thấy năng lực điều hành kinh tế cấp tỉnh với các chính sách của chính quyền địa phương/đô thị trong phát triển kinh tế của các doanh nghiệp thì chỉ số PEII cho thấy mối quan hệ giữa điều hành kinh tế, phát triển doanh nghiệp và đời sống người dân. Bộ chỉ số năng lực hội nhập kinh tế cấp địa phương của Việt Nam được đề xuất bao gồm: (1) Thể chế, (2) Cơ sở hạ tầng, (3) Văn hóa, (4) Đặc điểm tự nhiên địa phương, (5) Con người, (6) Thương mại, (7) Đầu tư, (8) Du lịch. Mỗi chỉ số được xem xét dựa trên một số chiều kích và phương diện nhất định. Các chỉ số này vừa có tác dụng thu hút nguồn lực dành cho nguồn lực đó đến từ bên ngoài, vừa phản ánh thực trạng hình ảnh chỉ số đang tồn tại và có khuynh hướng dịch chuyển đến những nơi khác (địa phương hay nền kinh tế khác) thu hút hơn. Mức độ hội nhập đơn giản được đo lường dựa trên cách tiếp cận về dịch chuyển nguồn lực giữa các địa điểm về mặt số lượng, chất lượng, cường độ để thấy được mức độ mạnh hay yếu của việc hội nhập kinh tế. Chỉ số hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII) có nhiều điểm khác biệt với chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). Nếu như chỉ số PCI cho thấy năng lực điều hành kinh tế cấp tỉnh với các chính sách của chính quyền địa phương trong phát triển kinh tế của các doanh nghiệp thì chỉ số PEII cho thấy mối quan hệ giữa điều hành kinh tế, phát triển doanh nghiệp và đời sống người dân.

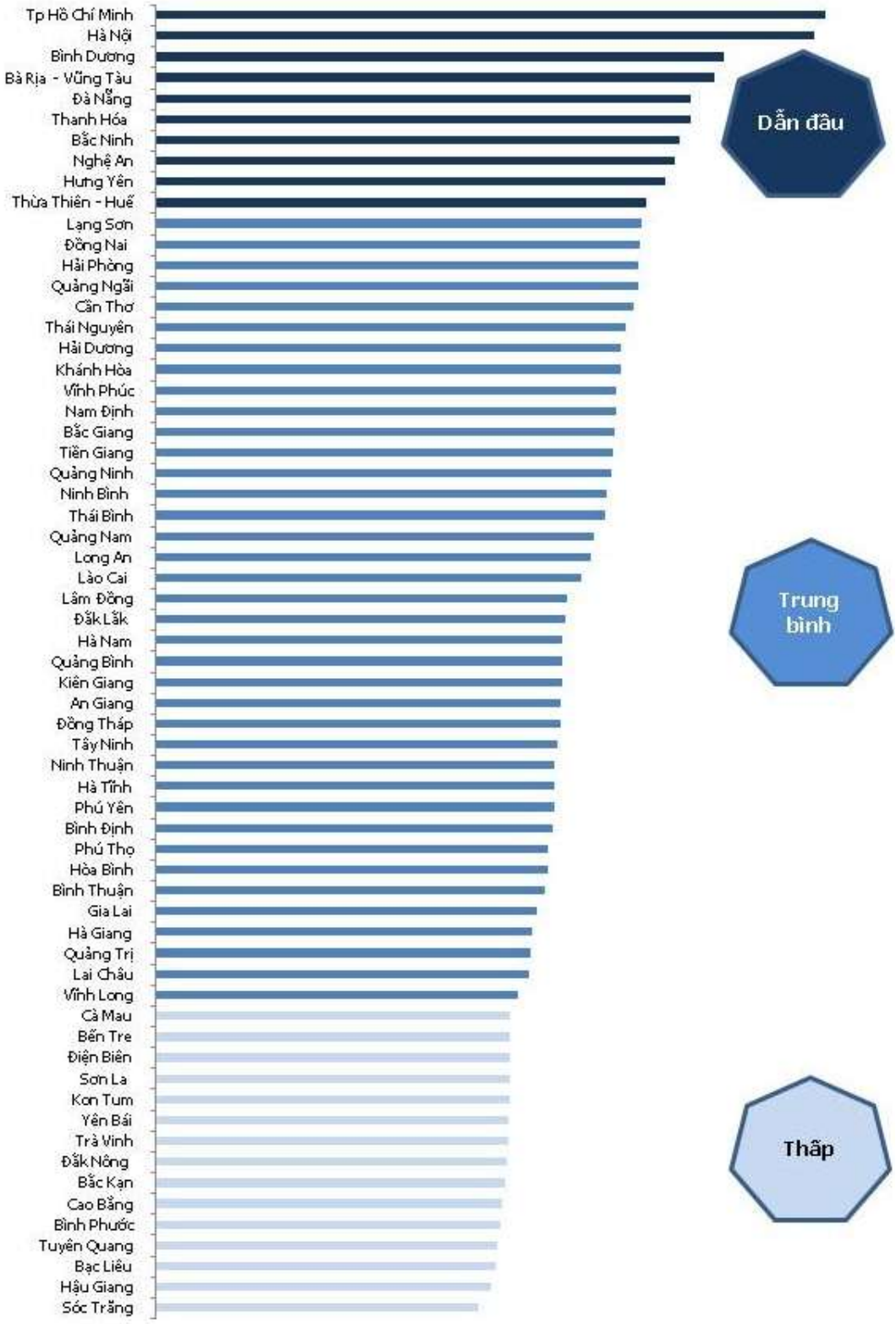
Hộp 2 4: Chỉ số năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII)

Nhằm xác định mức độ hội nhập kinh tế quốc tế của mỗi địa phương, các tác động của hội nhập đến việc tăng trưởng phúc lợi cho người dân và phát triển kinh doanh doanh nghiệp (Không mang tính xếp hạng cao thấp)

1) Thể chế
2) Cơ sở hạ tầng
3) Văn hóa
4) Đặc điểm tự nhiện địa phương
5) Con người
6) Thương mại
7) Đầu tư
8) Du lịch

(Nguồn Báo cáo Năng lực Hội nhập KTQT cấp địa phương 2013)

Hình 2 3: Năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương (PEII) Năm 2013.



(Nguồn: Nhóm nghiên cứu của Ủy ban Quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế)

Mỗi địa phương/đô thị đều có thế mạnh của riêng mình trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Thành quả hiện tại là những nỗ lực của quá khứ, quan trọng hơn là giá trị kỳ vọng tương lai – được quyết định bởi lộ trình và chiến lược hội nhập kinh tế quốc tế phù hợp với bối cảnh thị trường và năng lực cốt lõi của địa phương/đô thị đó. Mục

đích chính của việc đánh giá năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương không phải xếp hạng tỉnh này cao, thấp mà là nhằm xác định các tác động của hội nhập đến việc tăng trưởng và phúc lợi cho người dân và sự phát triển kinh doanh của doanh nghiệp. Đồng thời đánh giá sự phù hợp giữa tầm nhìn chiến lược của địa phương đối với năng lực hội nhập hiện tại để từ đó khuyến nghị các điều chỉnh cần thiết cho việc thu hút nguồn lực cho phát triển bền vững. Trên cơ sở đó, tạo điều kiện để xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội với các điều kiện hội nhập đặc thù của mỗi địa phương. Năm 2013 là lần thứ hai Việt Nam áp dụng năng lực hội nhập kinh tế quốc tế cấp địa phương để có cái nhìn tổng thể, khách quan các vấn đề thực trạng và gợi ý các điều chỉnh phù hợp trong tương lai cho từng địa phương.

c) Thành phố toàn cầu

Thành phố toàn cầu hay thành phố đẳng cấp thế giới là một khái niệm của tổ chức Globalization and World Cities Study Group and Network (GaWC). Thành phố toàn cầu là những thành phố có ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế, văn hoá, chính trị của toàn cầu. Nó bao hàm sự thừa nhận rằng thành phố đó có ảnh hưởng hữu hình và trực tiếp trên nền kinh tế toàn cầu thông qua các phương tiện kinh tế xã hội, văn hóa, chính trị mà các thành phố bình thường khác không có. Việc xếp hạng các thành phố dựa trên mối liên hệ thông qua bốn "dịch vụ sản xuất tiên tiến" (*advanced producer services*): Kế toán, quảng cáo, ngân hàng/tài chính và pháp luật. Hãng tin tài chính Bloomberg đã cùng với Công ty tư vấn A.T. Kearney tiến hành phân tích 66 thành phố trên thế giới qua 5 tiêu chí chính, để xác định những đô thị có tính toàn cầu, gồm: Hoạt động kinh doanh (trụ sở các hãng toàn cầu, công ty dịch vụ hàng đầu thế giới…); Nguồn nhân lực (dân số, xếp hạng các trường đại học, số sinh viên nước ngoài, trường học quốc tế…); Trao đổi thông tin (các hãng thông tấn, khả năng tiếp cận tin tức truyền hình, Internet…); Kinh nghiệm văn hóa (số viện bảo tàng, hoạt động nghệ thuật, sự kiện thể thao…); và mức độ ràng buộc chính trị (trụ sở tổ chức quốc tế, sứ quán, lãnh sự quán, cơ quan nghiên cứu…). Tuy nhiên, để thống nhất các chỉ số cơ bản tiện cho việc đánh giá phân loại thành phố toàn cầu, Việt Nam có thể dựa vào các gợi ý dưới đây:

Hộp 2 5: Nhóm tiêu chí đánh giá phân loại thành phố toàn cầu

Kinh tế
– Là nơi đặt trụ sở của các công ti xuyên quốc gia, tập đoàn, các tổ chức kinh tế và thị trường chứng khoán có ảnh hưởng đối với nền kinh tế thế giới.
– Mức sống của người dân cao
– Đóng góp GDP đáng kể
– Có khả năng cung cấp các dịch vụ tài chính

Chính trị
– Ảnh hưởng đến các hoạt động chính trị, tham gia vào các sự kiện quốc tế và các vấn đề của thế giới
– Nơi đặt trụ sở của các tổ chức quốc tế
– Trung tâm của vùng đô thị lớn, tập trung đông dân
– Đạt tiêu chuẩn về chất lượng cuộc sống
– Có cộng động người nước ngoài lớn

Văn hoá
– Cơ sở giáo dục tốt
– Mức độ phổ biến (mức độ được biết tới, nói tới…)
– Có các tổ chức văn hoá nổi tiếng
– Có các kênh truyền thông có ảnh hưởng
– Có các di sản văn hoá của thế giới hoặc có ý nghĩa lịch sử
– Trung tâm du lịch lớn

– Có nhiều cơ sở thể thao lớn, các đội thể thao thi đấu ở các giải thể thao lớn
Hạ tầng
– Có sân bay quốc tế lớn
– Có hệ thống giao thông vận tải tiên tiến
– Có cơ sở hạ tầng thông tin liên lạc tiên tiến hiện đại
– Cơ sở y tế đạt chất lượng
và một vài tiêu chuẩn khác

Hộp 2 6: Các chỉ số đánh giá phân loại mức độ toàn cầu của các thành phố

1. Loại "Alpha++ (α++)" thành phố kết nối với kinh tế thế giới hơn bất kỳ thành phố khác, loại này có New York và Luân Đôn
2. Loại "Alpha+ (α+)" thành phố trên thế giới mà nó kết nối với kinh tế thế giới rất lớn,
3. Loại "Alpha (α)" và "Alpha- (α-)" thành phố kết nối lớn với kinh tế thế giới
4. Loại "Beta (β)" thành phố có sự kết nối trung bình với kinh tế thê giới
5. Loại "Gamma (γ)" thành phố kết nối nhỏ với nền kinh tế thế giới và các thành phố khác.

Dưới đây là danh sách năm 2012, các thành phố Châu Á được phân loại thành α, β và γ[1]:

- Thành phố α++: không có
- Thành phố α+: Hương Cảng (Hongkong), Tân Gia Ba (Singapore), Thượng Hải, Đông Kinh (Tōkyō), Bắc Kinh
- Thành phố α: Kuala Lumpur
- Thành phố α-: Thủ Nhĩ (Seoul), Jakarta, Bangkok, Đài Bắc
- Thành phố β+: Quảng Châu, Manila
- Thành phố β: TP.Hồ Chí Minh
- Thành phố β-: Hà Nội, Thâm Quyến
- Thành phố γ+: Đại Phản (Ōsaka)
- Thành phố γ: không có
- Thành phố γ-: Thiên Tân

Trong bảng đánh giá này TP. Hồ Chí Minh là thành phố có sự kết nối trung bình với kinh tế thế giới (β), trong khi Thủ đô Hà Nội được đánh giá có sự kết nối thấp hơn (β).

4.2. Hệ thống đô thị Việt Nam từng bước hướng đến hội nhập

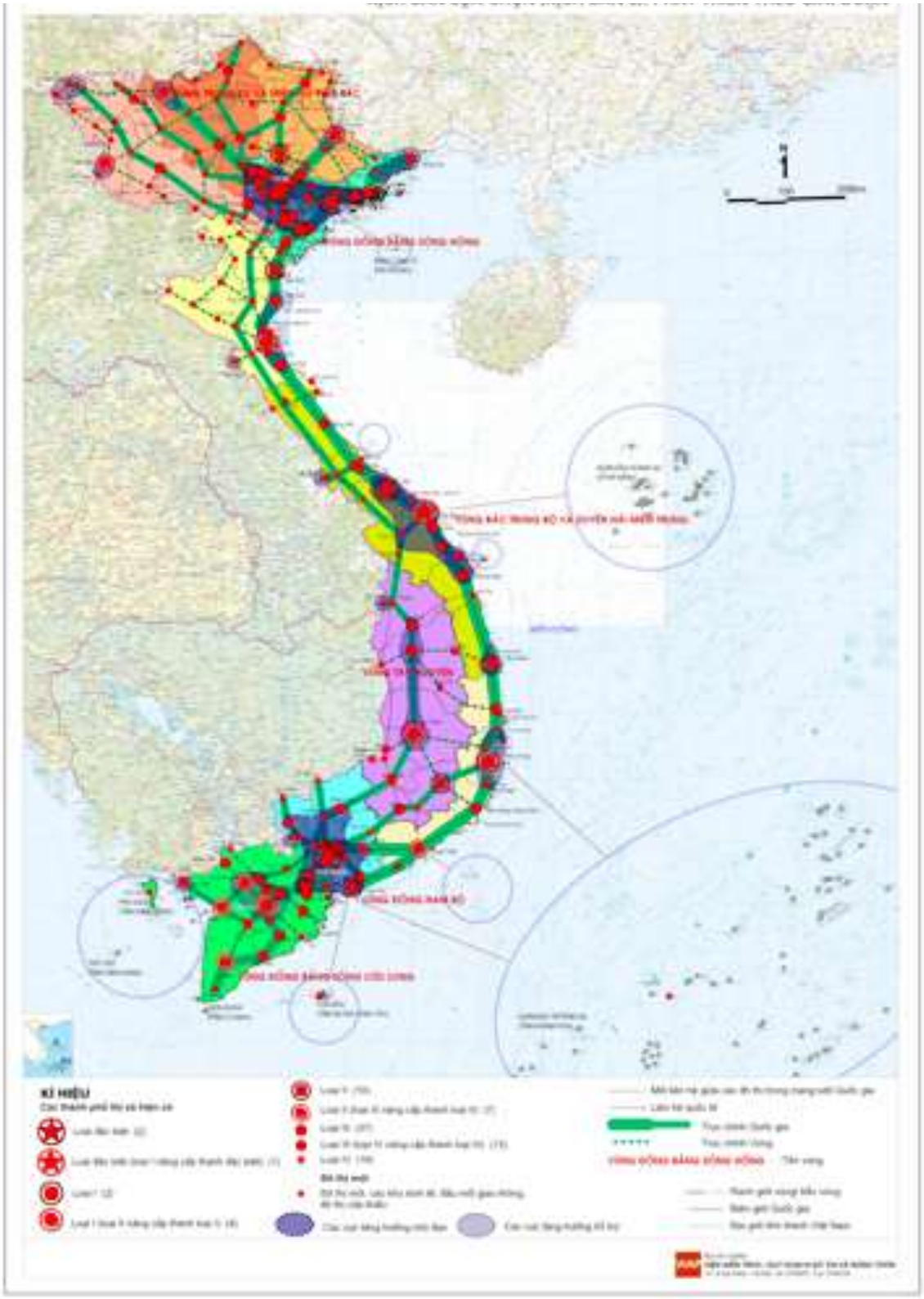
4.2.1. Phát triển mạng lưới đô thị, hình thành các cực, các vùng đô thị hoá động lực, các hàng lang tăng trưởng chủ đạo

a) Mạng lưới đô thị.

Với QHTT 10 năm 1998, Việt Nam đã chủ động phát triển các đô thị vừa và nhỏ, và kiểm soát sự tăng trưởng của các thành phố lớn. Đến QHTT 445 năm 2009, Việt Nam khuyết kích khả năng phát triển của các đô thị lớn, là cực tăng trưởng của một vùng đô thị hóa tập trung. Với quan điểm phát triển một hệ thống đô thị có tính liên kết mạng mà trong đó mỗi một đô thị đều có vai trò trong nền kinh tế đô thị của một vùng và cả nước. Theo đó, mạng lưới đô thị Việt Nam căn bản được phát triển và phân theo các cấp, bao gồm 5 thành phố trung tâm quốc gia, khu vực và quốc tế (Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, các thành phố Hải Phòng, Đà Nẵng, và Huế), 12 đô thị là trung tâm cấp vùng (Hạ Long, Việt Trì, Thái Nguyên, Hòa Bình, Nam Định, Vinh, Nha Trang, Quy Nhơn, Buôn Ma Thuột, Biên Hòa, Vũng Tàu và Cần Thơ) và các đô thị còn lại là trung tâm của các tỉnh...

Đô thị hóa mạnh mẽ tại các vùng đô thị lớn, các cực tăng trưởng chủ đạo đang tạo

hiệu ứng thúc đẩy đô thị hóa nhanh lan toả diện rộng trên phạm vi các tỉnh, các vùng và cả nước. Nhiều đô thị mới, khu đô thị mới được hình thành phát triển; nhiều đô thị cũ được cải tạo, nâng cấp hạ tầng kĩ thuật, xã hội như: đường xá, điện nước, cơ sở giáo dục, y tế, vệ sinh môi trường...Các đô thị Việt Nam đang nỗ lực phát triển, nâng tầm cao với kiến trúc hiện đại hội nhập quốc tế (nhất là ở hai TP lớn là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh).



Hình 2 4: Thực trạng hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo giai đoạn hướng tới mô hình phát triển theo Mạng lưới sau năm 2025 (nguồn Viện quy hoạch đô thị nông thôn quốc gia)

Năm 1999 cả nước có 629 đô thị, đến đầu năm 2014 có 772 đô thị (thấp hơn so với dự báo QHTT năm 2009 khoảng 90 đô thị), trong đó có 2 đô thị đặc biệt, 15 đô thị loại I, 14 đô thị loại II, 47 đô thị loại III, 64 đô thị loại IV và 630 đô thị loại V. Về đơn vị hành chính đô thị do hiện nay Hiến pháp 2013 đã có hiệu lực nên việc nâng cấp quản lý hành chính và điều chỉnh ranh giới hành chính đô thị phải thông qua thường trực Quốc hội; năm 2014, cả nước có 5 thành phố trực thuộc Trung ương, 63 thành phố thuộc tỉnh, 47 thị xã thuộc tỉnh, 613 thị trấn (trong đó 27 thị trấn là đô thị loại IV). Tỉnh có nhiều thị trấn nhất là Thanh Hóa với 28 thị trấn. Tỉnh Ninh Thuận chỉ có 3 thị trấn, thành phố Đà Nẵng không có thị trấn nào.

Dân số đô thị đạt khoảng 30,4 triệu người, chủ yếu tập trung tại các vùng đô thị hóa cao - các vùng đô thị lớn. Cụ thể là tập trung tại hai đô thị loại đặc biệt (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) và 15 đô thị loại I khoảng 14,8 triệu người chiếm 49% dân số các đô thị của Việt Nam. Tỷ lệ đô thị hóa trung bình của Việt Nam tại thời điểm này đạt khoảng trên 34%, tăng trung bình 1% năm (thấp hơn so với dự báo QHTT 445 2009 khoảng 0,4%). Đô thị hóa tập trung cao nhất tại vùng Đông Nam Bộ/vùng TP. Hồ Chí Minh (64,15%), thấp nhất tại vùng Trung Du miền núi phía Bắc (21,72%). Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có tỷ lệ dân số đô thị cao, trong đó cao nhất là TP. Hồ Chí Minh 83%, Bình Dương 71,6%, Quảng Ninh 68,86%,... Các tỉnh có tỷ lệ dân số đô thị thấp nhất của Việt Nam: Thái Bình 10,7%, Tuyên Quang 12,41%, Sơn La 13,7%, Bắc Giang: 13,05%...

Về đất đô thị, đến nay, tổng diện tích đất tự nhiên toàn đô thị đạt 34,017 km2 chiếm khoảng 10,26% diện tích đất tự nhiên của cả nước, nội thành nội thị 14.760 km2 chiếm khoảng 4,42% diện tích đất tự nhiên của cả nước (Tăng hơn so với QHTT 445 năm 2009 khoảng trên 3%). Nhiều khu vực nội thành nội thị vẫn còn 50 - 60% diện tích đất nông nghiệp hoặc để trống chưa sử dụng phát triển đô thị. Hiện tượng chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuêu thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất đặc biệt vùng ven đô đã, đang diễn ra khó kiểm soát, rất cần chính quyền các đô thị quản lý chặt chẽ.

Các đô thị lớn như ở Hà Nội, TP.Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng đã có nền tảng phát triển kinh tế vững chắc, số lượng các cơ sở sản xuất công nghiệp và dịch vụ thương mại cũng tăng mạnh hơn. Cơ cấu kinh tế đã có sự chuyển dịch quan trọng, các động lực phát triển mới đang chuyển dịch mạnh mẽ sang các lĩnh vực giáo dục, dịch vụ tài chính – ngân hàng, bất động sản, viễn thông và truyền thông... Các đô thị có điều kiện tự nhiên cảnh quan đẹp, đặc biệt như Hạ Long, Nha Trang, Đà Lạt, Sa Pa, Phú Quốc... hay các đô thị có di sản văn hóa - lịch sử tầm cỡ quốc gia và quốc tế như Huế, Hội An, Hạ Long, Côn Đảo,...thì du lịch đã trở thành động lực phát triển chính. Hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật các đô thị loại II trở lên đã được tăng cường, các đô thị loại IV trở lên cũng đã được nâng cấp, cải thiện điều kiện hạ tầng cơ sở (điện đường, trường trạm, môi trường nước, rác...) nhờ các nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước.

b) Các vùng đô thị hóa.

Các đô thị trung tâm các cấp được phân bố hợp lý trên cơ sở 6 vùng kinh tế xã hội quốc gia là:

(1) Vùng trung du và miền núi phía Bắc/14 tỉnh;

(2) Vùng đồng bằng Sông Hồng/11 tỉnh;

(3) Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung/14 tỉnh;

(4) Vùng Tây Nguyên/5 tỉnh;

(5) Vùng Đông Nam Bộ/6 tỉnh

(6) Vùng đồng bằng sông Cửu Long/12 tỉnh.

Đây cũng là 06 vùng đô thị hóa cơ bản gắn với 06 vùng phát triển KT – XH của Việt Nam, trong đó mỗi vùng có các khu vực đô thị hóa tập trung cao, các cực động lực, các hành lang phát triển chủ đạo theo qui hoạch 2009 đề xuất.

Vùng đồng bằng sông Hồng được phát triển cơ bản dựa vào vùng Thủ đô Hà Nội/mà trọng tâm là vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, trong đó Thủ đô Hà Nội, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh là tam giác tăng trưởng và Thủ đô Hà Nội là đô thị động lực chủ đạo và vùng Duyên hải Bắc bộ/mà động lực trụ cột là Quảng Ninh, Hải Phòng. Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung phát triển dựa chủ yếu vào vùng kinh tế Trọng điểm Miền trung với Huế, TP. Đà Nẵng, Qui Nhơn là chuỗi các đô thị động lực, trong đó TP. Đà Nẵng là đô thị trung tâm. Vùng Đông Nam Bộ phát triển dựa vào vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, khu vực trung tâm của vùng TP. Hồ Chí Minh là vùng đô thị hóa cao, TP. Hồ Chí Minh là cực tăng trưởng chủ đạo. Vùng đồng bằng sông Cửu Long phát triển dựa vào vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long, TP. Cần Thơ và phụ cận là cực tăng trưởng chủ đạo...

Bảng 2 5: Tỷ lệ đô thị hoá so sánh 6 vùng KT-XH (giai đoạn 2009-2014)

Số TT	Vùng	Tỉ lệ đô thị hóa %	
		Năm 2009	Năm 2014
	Cả nước	29,6	33,1
1	Trung du và miền núi phía Bắc	16,0	17,0
2	Đồng bằng sông Hồng	29,2	33,8
3	Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	24,1	27,1
4	Tây Nguyên	27,8	29,1
5	Đông Nam Bộ	57,1	62,3
6	Đồng bằng sông Cửu Long	22,8	24,7

Nguồn: Đô thị hóa ở Việt Nam/Hoàng Bá Thịnh, Đoàn Thị Thanh Huyền.

Trong xu hướng hội nhập và phát triển, Việt Nam cũng như nhiều nước khác trong khu vực và thế giới đã hình thành các "Tụ điểm/Tâm điểm" và được nhận biết bởi tên gọi "Không gian giao dịch" thông qua các chỉ số như lưu lượng giao thông, các điểm kết nối kinh tế (khoa học – công nghệ, công nghiệp, dịch vụ/đào tạo, y tế, du lịch và nông nghiệp), thị trường lao động và di dân ngày càng gia tăng dẫn đến phải mở rộng ranh giới đô thị hay vùng xung quang một đô thị lớn có sức lan tỏa. Theo tổng kết UN-ESCAP, 1993 cho thấy vùng đô thị lớn/VĐTL (Greater metropolis) hay vùng đô thị mở rộng/VĐTMR (Extended metropolis)/vươn ra dọc nhánh của hành lang lưu thông/đường cao tốc tới 50km, có thể đi làm và về trong ngày. Cũng từ góc nhìn toàn cầu hóa thì vùng đô thị cực lớn/VĐTCL (Mega Urban Region - MUR) được coi là một nút/tụ điểm trong mạng lưới các dòng lưu chuyển hàng hóa, vốn và thông tin toàn cầu, là nơi tập trung GDP và dân số đô thị càng cao.

Vùng Tokyo - Yokohama trong Quy hoạch phát triển tổng hợp quốc gia của Nhật đã đề xuất cơ cấu đa giao điểm với các chức năng được lựa chọn cần phải được tích cực

phân tán đến các thành phố then chốt cho kinh doanh, bao gồm các khu vực được khai khẩn dọc theo vịnh Tokyo. Các cơ cấu đô thị nhiều trọng tâm/đa trung tâm và được kết mạng dường như đã rất phổ biến khắp Đông Á và Đông Nam Á, chẳng hạn: Seoul - Kyunggi - InChon (Hàn Quốc), Bắc Kinh - Thiên Tân (Trung Quốc), Thượng Hải - Hàng Châu - Giang Tô... (Trung Quốc), Hồng Kông - Các đô thị Nam Trung Quốc, Bangkok (Thái Lan) - ranh giới không tách biệt với các tỉnh lân cận; Kulua Lumpur - Thung lũng Klang (Malaysia), Metro Manilla - Rigal - Cavite... (Philippine)...

Vùng Thủ đô Hà Nội, vùng TP. Hồ Chí Minh của Việt Nam về cơ bản cũng hội tụ đủ các chỉ số như lưu lượng giao thông, các điểm kết nối kinh tế (khoa học – công nghệ, công nghiệp, dịch vụ/đào tạo, y tế, du lịch và nông nghiệp)...và thực sự đã trở thành các vùng đô thị lớn/đô thị cực lớn/cực tăng trưởng chủ đạo trong cấu trúc tổng thể mạng lưới đô thị quốc gia, có tác động không nhỏ trong môi trường cạnh tranh trong nước và quốc tế.

Bảng 2 6: Một số chỉ tiêu phát triển so sánh vùng thủ đô Hà Nội và vùng TPHCM năm 2013

TT	Vùng đô thị lớn (Năm 2013)	Dân số (người)	Tỉ lệ ĐTH (%)	GDP/người/năm
1	Vùng Thủ đô Hà Nội	16 000 000	52	1760 USD
2	Vùng TP. Hồ Chí Minh	18 756 792	54,32	3630 USD

Nguồn: VIUP, SISP - BXD

Vùng Thủ đô Hà Nội gồm toàn bộ ranh giới của Thủ đô Hà Nội và 06 tỉnh xung quanh là Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Nam, Hòa Bình, (QĐ số 490/2008/QĐ- TTg ngày 05/5/2008 của Thủ tướng Chính phủ)/Nay mở rộng thêm 3 tỉnh là Phú Thọ, Thái Nguyên và Bắc Giang. Tổng diện tích toàn vùng khoảng 24.314,7 km2. Đây là vùng phát triển kinh tế tổng hợp, có Thủ đô Hà Nội là trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước; là vùng đầu mối tập trung hệ thống giao thông và hạ tầng kỹ thuật quốc gia; có vị trí quan trọng về an ninh quốc phòng.có ý nghĩa quốc tế quan trọng trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Vùng TP. Hồ Chí Minh gồm TP. Hồ Chí Minh và 07 tỉnh xung quang là Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An và Tiền Giang. Tổng diện tích tự nhiên khoảng trên 30.591,8 km2. Là vùng kinh tế phát triển năng động, có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, phát triển bền vững.Ttrung tâm công nghiệp công nghệ cao, trung tâm tài chính, thương mại, dịch vụ chất lượng cao tầm quốc gia và khu vực; trung tâm giáo dục, đào tạo, NCKH và chuyển giao công nghệ của quốc gia và khu vực; là vùng động lực phát triển kinh tế hàng đầu của cả nước và có tầm ảnh hưởng lớn khu vực ASEAN và quốc tế; có vị trí chiến lược quan trọng về ANQP.
Bên cạnh các vùng đô thị hóa, các đô thị động lực chủ đạo, dựa vào đặc điểm của điều kiện tự nhiên, các mối quan hệ và nguồn lực phát triển, các chuỗi và chùm đô thị của Việt Nam cũng được bố trí hợp lý tại các vùng đô thị hóa cơ bản; dọc hành lang biên giới, ven biển, hải đảo và trên các tuyến hành lang Đông – Tây, tạo mối liên kết hợp lý trong mỗi vùng và trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia, gắn phát triển kinh tế - xã hội với bảo đảm an ninh quốc phòng.

c) Các cực tăng trưởng chủ đạo.

Các đô thị lớn, đô thị cực lớn như Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải

Phòng, Vinh, Huế, Đà Nẵng, Quy Nhơn, Cần Thơ...được tổ chức phát triển theo mô hình đa trung tâm. Vùng Thủ đô Hà Nội, vùng thành phố Hồ Chí Minh là các vùng đô thị lớn, là vùng động lực quan trọng trong phát triển KT – XH quốc gia và hội nhập quốc tế, trong đó Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh là các đô thị trung tâm, cực tăng trưởng chủ đạo.

Thời gian qua, Việt Nam đã tái cấu trúc không gian lãnh thổ quốc gia trên cơ sở phát triển 04 vùng kinh tế trọng điểm với vai trò là động lực quan trọng thúc đẩy sự phát triển KT – XH của mỗi tỉnh và cả nước. Bao gồm: vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và vùng kinh tế trọng điểm vùng ĐBSCL.

Đồng thời Việt Nam cũng phát triển các khu công nghiệp tập trung, các khu kinh tế tổng hợp ven biển và cửa khẩu nhằm khai thác các tiềm năng, thế mạnh, tạo ra các động lực, cực tăng trưởng chủ đạo hoặc cực tăng trưởng thứ cấp quốc gia có sức cạnh tranh và sự lan tỏa trong cả nước và khu vực. Với mục tiêu được đặt ra là đến năm 2020, riêng các khu kinh tế ven biển đóng góp từ 53%-55% GDP quốc gia và 55% - 60% tổng kim ngạch xuất khẩu. Điều đó cho thấy vai trò hết sức quan trọng của khu kinh tế ven biển trong phát triển KT - XH tại Việt Nam. Tuy nhiên, những năm gần đây do nhiều khu kinh tế của Việt Nam phát triển kém hiệu quả như mong muốn và để tạo ra đột phá trong phát triển các khu kinh tế, Chính phủ Việt Nam đã lựa chọn và tập trung đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước đối với 13 khu kinh mũi nhọn. Gồm 05 khu kinh tế ven biển: Chu Lai (Quảng Nam) - Dung Quất (Quảng Ngãi); Khu kinh tế Đình Vũ - Cát Hải (Hải Phòng); khu kinh tế Nghi Sơn (Thanh Hóa); khu kinh tế Vũng Áng (Hà Tĩnh); khu kinh tế đảo Phú Quốc và Cụm đảo Nam An Thới (Kiên Giang). 08 khu kinh tế cửa khẩu: Móng Cái (Quảng Ninh); Đồng Đăng (Lạng Sơn); Lào Cai (Lào Cai); Cầu Treo (Hà Tĩnh); Lao Bảo (Quảng Trị); Bờ Y (Kon Tum); Mộc Bài (Tây Ninh) và Hà Tiên (Kiên Giang).

d) Các hành lang tăng trưởng chủ đạo.

Các hành lang kinh tế động lực theo hướng Bắc – Nam:

(1) Hành lang kinh tế ven biển (Hành lang QL1A, đường sắt Bắc Nam và vùng Duyên hải (Trong đó các đô thị đóng vai trò là cửa ngõ hướng biển, các khu kinh tế tổng hợp, dịch vụ du lịch,cảng biển, sân bay quốc gia, quốc tế quan trọng);

(2) Hành lang biên giới (Việt Nam – Trung Quốc; Việt Nam – Lào; Việt Nam – Cămpuchia) gắn kinh tế cửa khẩu với đảm bảo ANQP.

Các trục hành lang kinh tế động lực theo hướng Đông – Tây:

(1) Trục hành lang Côn Minh – Hà Nội – Hải Phòng, Lạng Sơn);

(2) Trục hành lang Đông – Tây/QL19;

(3) Trục hành lang QL22... Ngoài ra còn một số trục hành lang Đông – Tây hỗ trợ như trục QL8, QL19, QL26...

Sau hơn 15 năm phát triển, Hành lang kinh tế Đông Tây đã đạt nhiều mục tiêu chiến lược với những kết quả cụ thể phát huy tiềm lực phát triển trong quá trình hội nhập ở Việt Nam. Nhiều dự án cơ sở hạ tầng (QL9, trạm kiểm soát Lao Bảo – Dansavanh, hầm đèo Hải Vân, cảng Tiên Sa – Đà Nẵng, cầu Tuyên Sơn) đã được hoàn thiện hoặc

đang trong quá trình khai thác. Các hiệp định GMS, MOU tạo thuận lợi cho việc trung chuyển hàng hoá và hành khách qua lại biên giới các nước trong tiểu vùng sông Mêkông mở rộng… Hành lang kinh tế Đông Tây đã tạo nên nhiều lợi ích thiết thực và lâu dài cho Việt Nam phát triển cơ sở hạ tầng, du lịch-dịch vụ, công nghiệp, nông nghiệp, môi trường và xã hội, thúc đẩy thương mại xuyên biên giới. Từ đó đã thúc đẩy phát triển hệ thống đô thị vừa và nhỏ dọc hành lang hỗ trợ khu vực miền núi phía Tây phát triển.

Hành lang kinh tế Đông Tây mang lại nhiều lợi thế đặc biệt cho vùng duyên hải miền Trung. Nhưng Việt Nam đang gặp nhiều khó khăn thách thức về nhiều mặt, như: đầu tư cho các ngành sản xuất và dịch vụ còn hạn chế, còn nhiều rào cản đối với vận chuyển hành khách và hàng hoá, còn nhiều vướng mắc về mặt xã hội như quản lý lao động di cư qua biên giới, các dịch bệnh…

Trong những năm tiếp theo, đặt ra nhiều trách nhiệm đối với Chính phủ và các địa phương trên tuyến hành lang về hoạch định chính sách tiếp tục phát triển hạ tầng, kêu gọi các nhà tài trợ tiếp tục hỗ trợ để tuyến hành lang kinh tế Đông Tây phát triển bền vững trong thời kỳ hội nhập.

4.2.2. Vai trò các thành phố TW

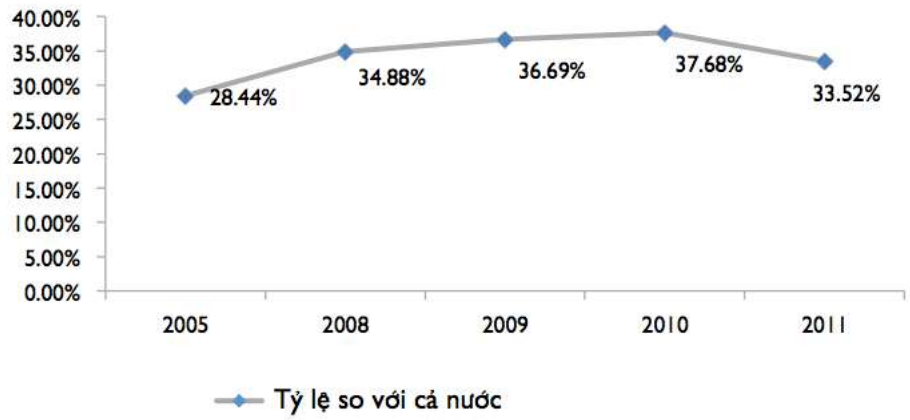
Nghiên cứu do Quỹ Châu Á kết hợp Đại học kinh tế - Luật (ĐHQGTPHCM) thực hiện ở 4 thành phố TW gồm Hà Nội, TP. HCM, Đà Nẵng và Cần Thơ, cho thấy vai trò của các đô thị này về kinh tế, văn hoá, khoa học và đào tạo nguồn lực của vùng và quốc gia.

a) Trung tâm kinh tế quốc gia

Thành phố trực thuộc Trung ương là những đô thị lớn có vai trò trung tâm kinh tế của đất nước thể hiện trong đóng góp GDP, thu ngân sách, thu hút FDI, hoạt động xuất khẩu, thu hút đầu tư trong nước qua số lượng doanh nghiệp.

Về đóng góp vào GDP: bốn thành phố đóng góp trên 33,5% GDP

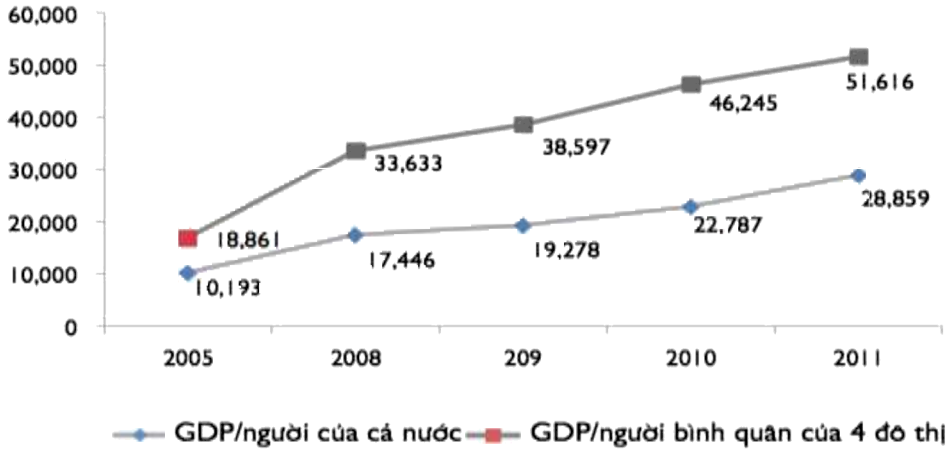
Bảng 2 7: Biểu đồ tỷ lệ GDP của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

GDP/người bình quân của bốn thành phố lớn cao hơn GDP/người bình quân của cả nước và sự khác biệt này ngày càng lớn trong những năm gần đây.

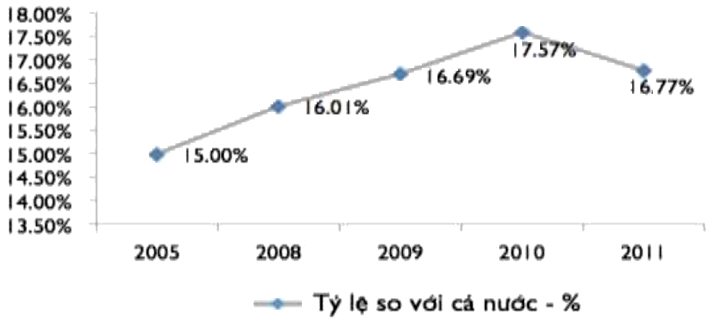
Bảng 2 8: Biểu đồ GDP/người của cả nước so với GDP/người bình quân của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ). DVT: triệu đồng.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về thu ngân sách nhà nước: đến năm 2011, tổng thu ngân sách của bốn thành phố này chiếm khoảng 2/3 tổng thu ngân sách của cả nước.

Bảng 2 9: Biểu đồ Tỷ lệ thu ngân sách của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Thu ngân sách nhà nước bình quân đầu người của bốn thành phố luôn lớn hơn thu ngân sách bình quân đầu người cả nước.

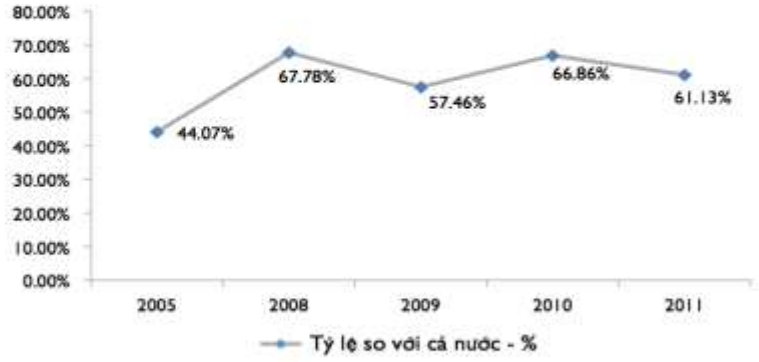
Bảng 2 10: Thu ngân sách bình quân đầu người của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. ĐVT: ngàn đồng.

Stt	Năm	2005	2008	2009	2010	2011
1	Thu ngân sách/Người của cả nước	2.772	3.711	4.844	5.088	6.354
2	Thu ngân sách/Người của bốn đô thị	7.107	13.904	15.194	18.324	20.727
3	Thu ngân sách/Người của bốn đô thị so với Thu ngân sách/Người của cả nước (Lần)	2,61	3,74	3,14	3,6	3,26

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về chi ngân sách nhà nước, năm 2011, tổng chi ngân sách nhà nước địa phương của bốn thành phố này là 110.888,4 tỷ đồng, chiếm 16,77% tổng chi ngân sách của cả nước. Bình quân đầu người của bốn thành phố luôn thấp hơn chi ngân sách bình quân đầu người chung của cả nước.

Bảng 2 11: Tỷ lệ chi ngân sách của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

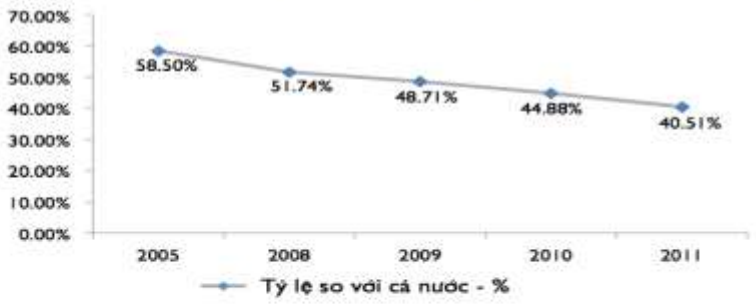
Bảng 2 12: Chi ngân sách bình quân đầu người của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011. ĐVT: ngàn đồng.

Stt	Năm	2005	2008	2009	2010	2011
1	Chi ngân sách/Người của cả nước	3.191	4.692	5.749	6.726	7.529
2	Chi ngân sách/Người của bốn đô thị	2.783	4.152	5.236	6.365	6.736
3	Chi ngân sách/Người của bốn đô thị so với chi ngân sách/Người của cả nước (Lần)	0,87	0,88	0,91	0,95	0,90

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về hoạt động xuất khẩu: bốn thành phố trên có đóng góp lớn trong tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước. Tuy nhiên, tỷ trọng đóng góp này có xu hướng giảm dần qua các năm. Năm 2005, tổng kim ngạch xuất khẩu của bốn thành phố là 18.981,58 triệu đô la Mỹ, chiếm 58,5% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước, nhưng đến năm 2011, tuy tổng kim ngạch xuất khẩu của bốn thành phố tăng lên mức 39.254,86 triệu đôla Mỹ, con số này chỉ chiếm 40,5% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước.

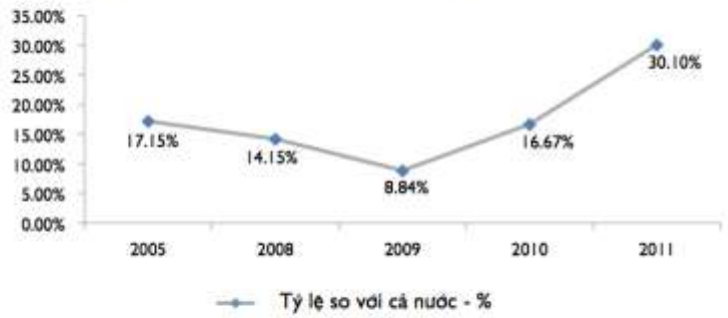
Bảng 2 13: Tỷ lệ đóng góp kim ngạch xuất nhập khẩu của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về hoạt động thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, dòng vốn FDI vào 4 thành phố này chiếm một tỷ lệ khá lớn so với các địa phương trên cả nước. Năm 2011, dòng vốn FDI đăng ký đầu tư vào bốn đô thị này tăng mạnh, tổng vốn FDI đăng ký trong năm của bốn thành phố này là 4.695,676 triệu USD, chiếm đến 30,1% so với cả nước.

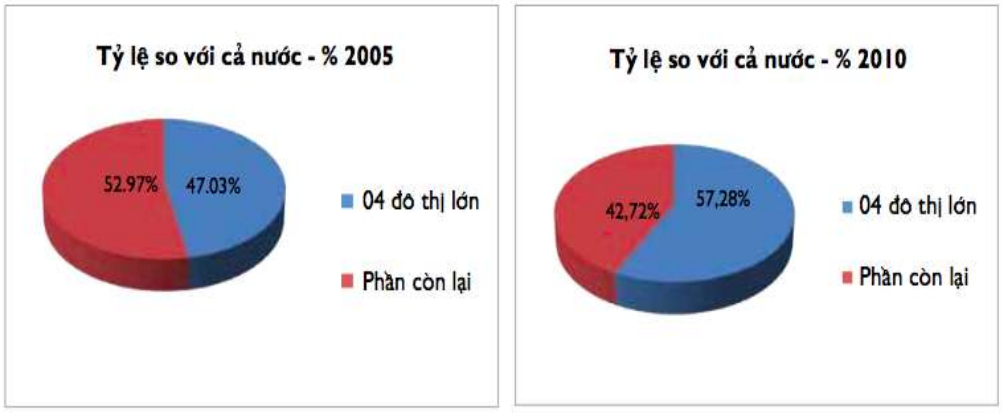
Bảng 2 14: Tỷ lệ vốn FDI đăng ký của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Với vị thế là các trung tâm kinh tế lớn của cả nước, có thể thấy số lượng các doanh nghiệp ở bốn thành phố này ngày càng tăng và chiếm tỷ lệ lớn so với tổng số doanh nghiệp của cả nước. Năm 2010, bốn thành phố có 57% tổng số các doanh nghiệp trên cả nước, cao hơn so với 40% từ năm 2005. Điều này càng khẳng định vị trí của bốn thành phố như là trung tâm kinh tế, kinh doanh của cả nước trong những năm gần đây.

Bảng 2 15: Biểu đồ tỷ trọng đóng góp vào tổng số doanh nghiệp cả nước của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với phần còn lại của Việt Nam năm 2005 và 2010.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về chuyển dịch cơ cấu kinh tế, có thể thấy cơ cấu kinh tế của bốn thành phố lớn này chuyển dịch theo hướng hiện đại với tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ chiếm hơn 95% trong cơ cấu kinh tế.

Bảng 2 16: So sánh chuyển dịch cơ cấu kinh tế bình quân của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011.

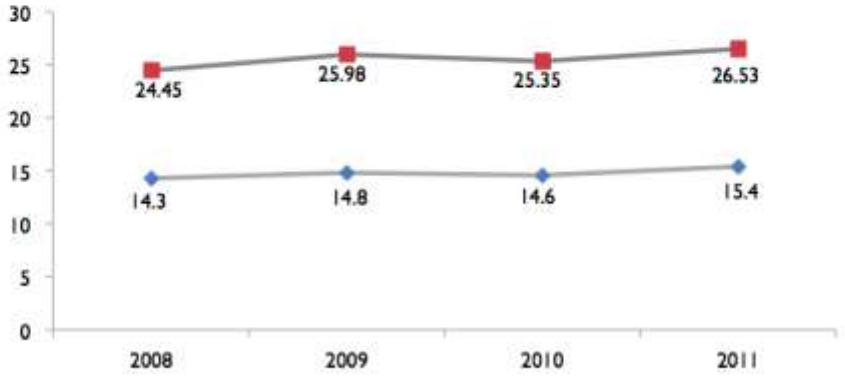
Stt	Năm	2005	2008	2009	2010	2011
1	**Cả nước (%)**	100	100	100	100	100
	Nông nghiệp	20,97	22,21	20,91	20,58	22,02
	Công nghiệp	41,53	40,35	40,79	41,64	40,79
	Dịch vụ	37,50	37,44	38,30	37,78	37,19
2	**Bốn đô thị lớn (%)**	100	100	100	100	100
	Nông nghiệp	4,15	4,34	3,77	3,37	3,38
	Công nghiệp	45,16	45,29	43,27	43,88	43,41
	Dịch vụ	50,69	50,37	52,96	52,75	53,21

Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

b) Trung tâm văn hóa, khoa học, đào tạo nguồn nhân lực quốc gia

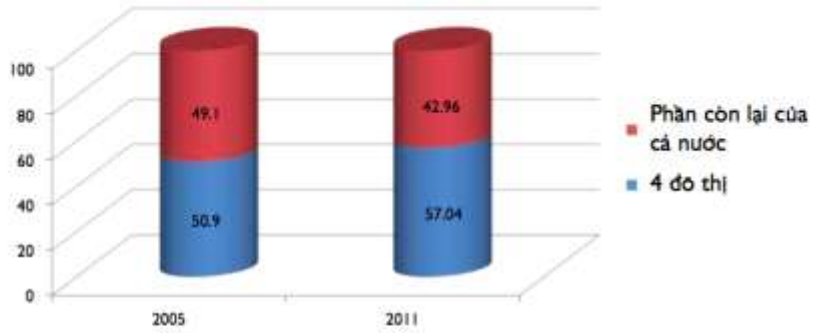
Năm 2011, tỷ lệ lao động được đào tạo làm việc ở bốn thành phố là 26,53% cao hơn so với trình độ lao động bình quân cả nước là 15,4%.

Bảng 2 17: So sánh trình độ lao động của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011



Năm 2011, bốn thành phố có hơn 180 trường đại học và cao đẳng, chiếm 42,9% số trường trên toàn quốc.

Bảng 2 18: Biểu đồ tỷ trọng đóng góp vào tổng số trường đại học, cao đẳng cả nước của bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với phần còn lại Việt Nam năm 2005-2010.

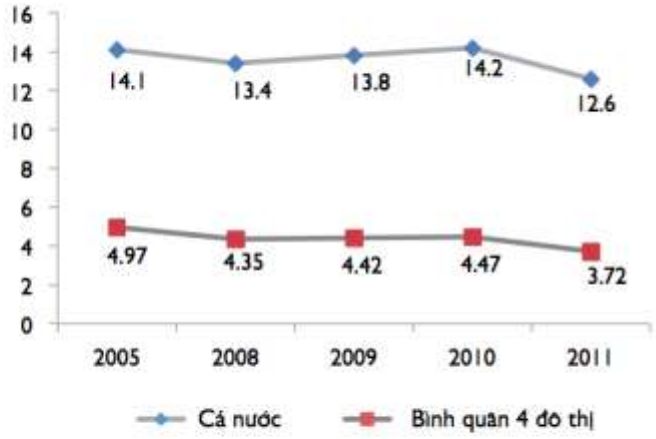


Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Về tỷ lệ hộ nghèo: Năm 2011, tỷ lệ hộ nghèo bình quân của bốn đô thị này là 3,72%

(giảm từ 4,97% năm 2005), trong khi tỷ lệ hộ nghèo chung của cả nước là 12,6%.

Bảng 2 19: Biểu đồ so sánh tỷ lệ hộ nghèo của bình quân bốn thành phố trực thuộc TW (Hà Nội, TPHCM, Đà Nẵng, Cần Thơ) so với cả nước giai đoạn 2005-2011.



Nguồn: Tổng hợp và tính toán từ NGTK Việt Nam và bốn đô thị năm 2011

Phân tích nêu trên đã chứng minh, các thành phố trực thuộc trung ương là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội, khoa học, công nghệ của một vùng, miền, của cả nước, thậm chí của khu vực và quốc tế, là động lực cho sự phát triển đối với vùng, miền. Các thành phố trực thuộc trung ương trong những năm qua phát triển nhanh không chỉ về dân cư, quy mô dân số mà còn tăng mạnh các chỉ số về kinh tế.

4.2.3. Liên kết vùng

a) Thủ đô Hà Nội và vùng Thủ đô Hà Nội

- **Thông tin chung**

Hà Nội là đô thị loại đặc biệt, Thủ đô nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, nơi đặt trụ sở của các cơ quan trung ương của Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế; là trung tâm lớn về văn hóa, giáo dục, khoa học và công nghệ, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước; là một trong những trung tâm kinh tế, du lịch, thương mại, dịch vụ của khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. QĐ số 1259//QĐ-TTg, ngày 26/7/2011 với mục tiêu: Xây dựng Thủ đô Hà Nội trở thành thành phố "Xanh - Văn hiến - Văn minh - Hiện đại" với dự báo dân số đến năm 2020, khoảng 7,3 - 7,9 triệu người, tỷ lệ đô thị hóa khoảng 58 - 60%. Dân số đến năm 2030, khoảng 9,0 - 9,2 triệu người, tỷ lệ đô thị hóa khoảng 65 - 68%.

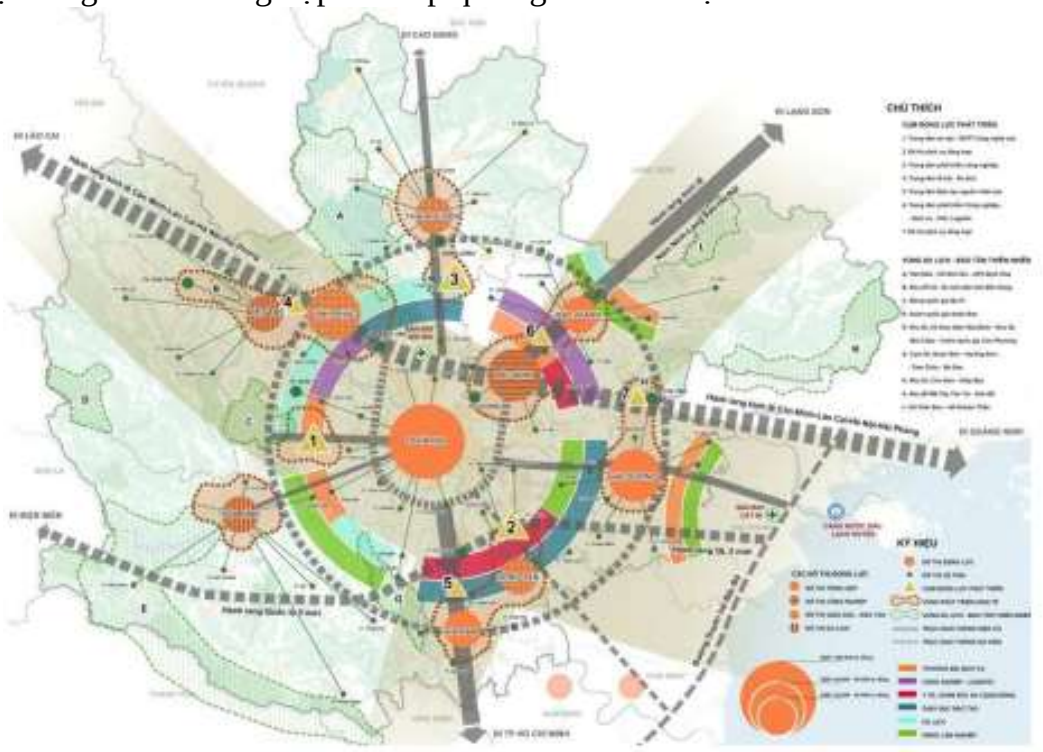
Thủ đô Hà Nội luôn khẳng định vai trò là một trung tâm kinh tế mạnh khi đóng góp cho nền kinh tế đất nước với mức 10% GDP, 9% kim ngạch xuất khẩu, 13% giá trị sản xuất công nghiệp và 23% tổng vốn đầu tư xã hội. Qua đó, giữ vị trí đầu tàu và là động lực phát triển kinh tế phía Bắc.

Thách thức lớn nhất đối với Thủ đô Hà Nội là trở thành một đô thị ngang tầm với các thủ đô khác trong khu vực trong bối cảnh phát triển cạnh tranh mạnh mẽ của các trục đô thị lớn trong vùng Đông Nam á, Đông á và Thái Bình Dương. Đồng thời Hà Nội còn giữ vai trò đô thị trung tâm lớn nhất của Vùng Bắc bộ với những tác động phát triển kinh tế và quá trình đô thị hoá trong một vùng rộng lớn, một thị trường quan trọng sử dụng các sản phẩm công nông nghiệp, dịch vụ, đào tạo. Với vị trí trong

vùng Đồng bằng Sông Hồng, các chức năng cấp vùng, quốc gia và quốc tế được tăng cường thông qua việc thiết lập các trung tâm tài chính - thương mại, nghiên cứu - phát minh khoa học, hội nghị hội thảo, thể dục thể thao, không gian di sản và du lịch quốc tế. Quy hoạch xây dựng vùng thủ đô Hà Nội xác định Hà Nội cùng với Vĩnh Phúc, Bắc Ninh thực sự là một trung tâm hạt nhân - đầu mối kết nối và lan toả tạo vùng ảnh hưởng lớn đến việc định hướng phát triển các vùng đối trọng xung quanh Thủ đô, tạo sự kích thích, tăng khả năng hoà nhập cho nhiều lĩnh vực kinh tế đầu tàu và phát triển các mối quan hệ hiệu quả với khu vực kinh tế cảng biển cũng như các trục hành lang kinh tế lớn trong mối liên kết vùng…

Ngày 06/5/2016, Chính phủ đã phê duyệt "Điều chỉnh Quy hoạch xây dựng Vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050" tại Quyết định số 768/QĐ-TTg. Vùng Thủ đô Hà Nội gồm toàn bộ ranh giới của Thủ đô Hà Nội và 09 tỉnh xung quanh là Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Nam, Hòa Bình, Phú Thọ, Thái Nguyên và Bắc Giang.

Việc hình thành các hành lang kinh tế trên tuyến cao tốc Hà Nội-Lào Cai và Hà Nội-Lạng Sơn sẽ là cơ hội để vùng Thủ đô Hà Nội kết nối dễ dàng với các khu vực quốc tế lân cận, thúc đẩy phát triển kinh tế. Đây là cơ hội để vùng Thủ đô Hà Nội trở thành một vùng kinh tế tổng hợp lớn cấp quốc gia và khu vực châu Á-Thái Bình Dương.



Vùng Thủ đô Hà Nội - "Vùng đô thị lớn đa trung tâm - tích hợp" (VIUP – IAU)

Hình 2 5: Vùng thủ đô Hà Nội "vùng đô thị lớn đa trung tâm – tích hợp

- **Các vấn đề chính trong phát triển đô thị ở thủ đô Hà Nội**

Thách thức lớn nhất đối với Thủ đô Hà Nội là trở thành một đô thị ngang tầm với các thủ đô khác trong khu vực trong bối cảnh phát triển, cạnh tranh mạnh mẽ của các trục đô thị lớn trong vùng Đông Nam á, Đông á và Thái Bình Dương.

Bản thân Thủ đô Hà Nội đang đứng trước những vấn đề lớn mà trong quá trình đô thị hóa cần khắc phục…Một câu hỏi lớn đặt ra là: "Làm thế nào để giảm độ vênh và giúp cho việc lập cũng như triển khai thực hiện quy hoạch đô thị ở Thủ đô Hà Nội cũng như các đô thị khác của Việt Nam hiệu quả hơn?". Ở tầm vĩ mô, từ thực tiễn Việt Nam cần nghiêm tưc rút ra những bài học trong các giai đoan bùng phát đô thị hóa vừa qua.

Trong quản lý và phát triển đô thị ở Hà Nội rất cần có sự đồng thuận về lợi ích chung trong dài hạn để mọi chủ thể đều có điều kiện thảo mãn nhu cầu và chấp thuận các qui định chung. Hà Nội cũng như các đô thị khác của Việt Nam cần nói "Không" với cơ chế "Xin - Cho", đã làm băng hoại đạo đức lối sống của không ít nhóm người…Hãy đẩy lùi cách thức phát triển đô thị bằng các dự "Khu đô thị mới" với mọi giá bất chấp nhu cầu phát triển thật của đô thị.

Quy hoạch đô thị cần bớt mang tính số học, giảm tính chỉ tiêu, nhưng nên mang tính chiến lược và sự tích hợp đa ngành nhiều hơn. Tính minh bạch, công khai và vai trò (tính dân chủ) của cộng đồng phải được tôn trọng và đề cao. Hà Nội cần có chiến lược phát triển đô thị khoa học, thực tế…Phải là đô thị đi đầu trong, là tấm gương trong đổi mới phương pháp lập, quản lí thực hiện qui hoạch. Hà Nội cần mạnh dạn lập khu vực phát triển đô thị (mang tính chiến lược) sang khu vực phía Bắc sông Hồng (lấy trục Nhật Tân – Nội Bài làm trọng tâm) tạo nên khu đô thị cửa ngõ quốc tế quan trọng gắn với sân bay quốc tế Nội Bài và hành lang hướng biển với cảng biển quốc tế Lạch Huyên (Hải Phòng). Hà Nội cũng không nên quá tự hào vì có qui mô diện tích đất tự nhiên lớn (trên 33000km2), mà cần tập trung N/C hoàn chỉnh các chiến lược phát triển đô thị thông qua Luật Thủ đô để xây dựng Hà Nội sớm trở thành thành phố "Xanh - Văn hiến - Văn minh - Hiện đại", đô thị phát triển năng động, hiệu quả, có sức cạnh tranh cao trong nước, khu vực và quốc tế; có môi trường sống, làm việc tốt, sinh hoạt giải trí chất lượng cao và có cơ hội đầu tư thuận lợi…hướng tới một đô thị toàn cầu hiện đại có bản sắc.

Trước mắt ở giai đoạn ngắn và trung hạn, Hà Nội đang và sẽ còn phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức ảnh hưởng từ sự bùng nổ dân số đô thị, giao thông công cộng (mà hiện lưu thông chủ yếu bằng xe máy), hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công quá tải, sự xuống cấp của môi trường, và những tác động từ mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế cũng như xu hướng hội nhập toàn cầu. Những khó khăn này của Hà Nội tiềm ẩn nguy cơ đe dọa sự phát triển bền vững trên những khía cạnh khác nhau:

(1) *Về Phát triển kinh tế* có sự bất bình đẳng và chênh lệch thu nhập ngày càng tăng giữa các khu vực khác nhau của thành phố;

(2) *Về phát triển xã hội*, sự thiếu hụt trong nguồn cung nhà ở xã hội, người lao động, sinh viên. Hệ thống cơ sở hạ tầng đô thị và cung cấp dịch vụ công lạc hậu và thiếu hụt, bao gồm hệ thống giao thông và cấp, thoát nước, xử lí rác thải quá tải cũng như các dịch vụ y tế và giáo dục quá tải;

(3) *Về môi trường*, sự ô nhiễm và xuống cấp đã trở nên nghiêm trọng bởi quá trình đô thị hóa thiếu kiểm soát, hệ thống giao thông công cộng yếu kém đã dẫn đến những hậu quả nghiêm trọng về môi trường và xã hội;

(4) *Về quy hoạch đô thị*, phương pháp lập quy hoạch đô thị chậm đổi mới. Chất lượng quy hoạch, quản lí sử dụng đất không hiệu quả sẽ còn tạo điều kiện cho tệ đầu cơ

gia tăng. Năng lực quản lí thực hiện qui hoạch yếu. Kiến trúc đô thị và di sản văn hóa chưa được quan tâm đúng mức;

(5) *Về quản trị địa phương*, việc đánh giá các chương trình đầu tư công chưa dựa trên các tiêu chí xem xét đến các hậu quả kinh tế, xã hội, tài chính và môi trường. Thiếu cơ chế huy động đa dạng nguồn vốn cho phát triển đô thị. Bên cạnh đó, vẫn còn nhiều hạn chế về kỹ năng, kiến thức, nhận thức và trách nhiệm về quản lý đô thị của các cơ quan địa phương, đặc biệt là ở cấp quận và phường (Rất yếu kém). Sự điều phối giữa các cơ quan nhà nước và phối hợp đa ngành vẫn còn nhiều vấn đề cần giải quyết.

(6) *Về năng lực cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế*, Hà Nội cần thay đổi tư duy, cách thức làm việc trên cơ sở loại bỏ định kiến "Hà Nội không vội được đâu", cần cởi mở, năng động, xây dựng chiến lược, kế hoạch để cải thiện năng lực cạnh tranh và năng lực hội nhập kinh tế quốc tế.

(7) *Hướng tới đô thị toàn cầu hiện đại có bản sắc*. Đây có thể là Tầm nhìn hay Chiến lược phát trung hạn và dài hạn của Thủ đô Hà Nội trong bối cảnh toàn cầu hóa mà Việt Nam đang hội nhập một cách tích cực.

- **Vai trò của Hà Nội trong liên kết vùng thủ đô Hà Nội**

Đối với Việt Nam, Châu Á - Thái Bình Dương hiện là khu vực thị trường thương mại quan trọng nhất, chiếm khoảng 70% tổng kim ngạch xuất khẩu và 80% tổng kim ngạch nhập khẩu (Nguồn: Số liệu xuất-nhập khẩu của Việt Nam năm 2012, Tổng cục Thống kê). Các nước trong khu vực hiệp định TPP, nhiều nước là cường quốc thương mại thế giới đồng thời là những thị trường xuất khẩu lớn của Việt Nam. Tham gia TPP, hàng hóa và dịch vụ của Việt Nam sẽ thuận lợi hơn khi tiếp cận thị trường các nước đối tác thông qua cắt giảm thuế quan, bãi bỏ các điều kiện hạn chế đối với đầu tư, dịch vụ. Việc Việt Nam có thể tiếp cận các thị trường lớn với mức thuế suất 0-5% sẽ mang lại lợi thế cạnh tranh lớn và triển vọng sáng sủa cho nhiều ngành hàng, đặc biệt là dệt may, da giày, thủy sản, đồ gỗ là các ngành xuất khẩu quan trọng hiện nằm trong nhóm 10 sản phẩm xuất khẩu chủ lực.

Đối với vùng Thủ đô Hà Nội, cảng Hải phòng đóng vai trò là cửa ngõ dịch vụ vận tải biển của vùng với thị trường chủ yếu là khu vực tam giác sông Mêkong và vùng Vân Nam, Quảng Tây (Trung Quốc). Cơ hội đặt ra đối với cảng Hải Phòng cũng như thúc đẩy kinh tế vùng Thủ đô Hà Nội là tạo lập mô hình "Dịch vụ vận chuyển hàng hóa Vùng Hà Nội" qua cảng Hải Phòng. Cảng Hải Phòng và cảng Lạch Huyện có cơ hội trở thành một trong những cảng liên hợp, đầu mối cho hệ thống cảng nội địa, cảng cạn.

Vì vậy, một trong những lợi thế quan trọng của Vùng Hà Nội là liên kết chặt chẽ và mật thiết với các vùng, đặc biệt là các tỉnh trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ như: Hải Phòng, Quảng Ninh và các tỉnh duyên hải Bắc Bộ, Trung du Bắc Bộ, Tây Bắc, vùng biên giới Việt-Trung, Bắc Trung bộ… Mối quan hệ với vùng đặt ra yêu cầu Hà Nội cần quan tâm các trục phát triển: Trục Hà Nội - Phủ Lý là cửa ngõ kết nối phía Nam phát triển các khu công nghiệp dọc QL1A, đường sắt Bắc - Nam; Trục Hà Nội - Hải Phòng, kết nối bởi QL5, đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng - Hạ Long; Trục Hà Nội - Bắc Giang, kéo dài lên Lạng Sơn là hành lang kết nối với Trung Quốc; Trục Hà Nội - Thái Nguyên, là trục hội nhập quốc tế qua các tuyến Thăng Long - Nhật Tân - Nội Bài, QL3, cao tốc Hà Nội, Thái Nguyên.

Hiện nay, hợp tác liên kết phát triển vùng là yêu cầu tất yếu của nền kinh tế thị trường với các mạng lưới các trung tâm thương mại, sản xuất bố trí theo không gian lãnh thổ, để tạo nên những cực tăng trưởng và sự phát triển cho vùng cũng như cả nước. Thủ đô Hà Nội được xác định là trung tâm chính trị – văn hóa – kinh tế và giao lưu quốc tế lớn của cả nước, do đó yêu cầu về hợp tác liên kết đặt trong khung cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

Các hạn chế trong liên kết phát triển vùng Thủ đô Hà Nội hiện nay là:

- Tuy đã có những hoạt động mang tính chủ động nhưng nhìn chung sự liên kết, phối hợp giữa các tỉnh trong vùng vẫn mang tính tự phát. Nhiều hoạt động chỉ dừng lại ở mức độ cam kết thỏa thuận giữa lãnh đạo các địa phương, thậm chí một số hoạt động phối hợp không có ký kết cam kết, vì thế thiếu căn cứ pháp lý, nội dung cụ thể cũng như phương thức phối hợp liên kết. Với một số địa phương trong Vùng, nếu không phải vì sự giáp ranh về địa lý thì gần như Hà Nội chưa từng thực hiện liên kết nào mang tính chủ động. Ngoài các chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng với sự chủ trì của các bộ: Giao thông vận tải, Xây dựng, còn lại phần lớn các hoạt động liên kết mang tính cục bộ, không bảo đảm tính đồng bộ hay thống nhất toàn vùng, vì thế chưa phát huy được lợi thế so sánh của toàn Vùng hoặc từng địa phương trong Vùng.
- Phạm vi liên kết giữa các địa phương trong Vùng tuy đã có sự mở rộng nhưng vẫn hạn hẹp và đơn điệu. Các liên kết về kinh tế chưa dựa trên sự chuyên môn hóa hay phân công lao động mà chủ yếu là liên kết giữa các doanh nghiệp, các địa phương giáp ranh thực hiện việc cùng đầu tư, sản xuất, tiêu thụ sản phẩm, di dời địa điểm, đầu tư đổi mới công nghệ... với các nội dung nhỏ, sự vụ, không có tính lâu dài. Về kinh tế, thậm chí giữa các địa phương khác nhau trong Vùng còn có nhiều hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh với nhau trong thu hút vốn đầu tư, phát triển cơ sở hạ tầng.
- Các liên kết thuộc các lĩnh vực đều diễn ra chậm chạp, thiếu hiệu quả, cụ thể: Một số chương trình hợp tác đã được ký kết nhưng việc triển khai thực hiện rất chậm hoặc không thể thực hiện được, như: việc hỗ trợ các tỉnh trong đào tạo đội ngũ công nhân có trình độ chuyên môn giỏi làm việc trong các ngành công nghiệp kỹ thuật cao. Hạ tầng giao thông kết nối giữa Hà Nội và các tỉnh trong vùng chưa được thực hiện đồng bộ, nhất là tại địa bàn những nơi giáp ranh với Hà Nội. Trong bảo vệ môi trường, tuy có sự phối hợp về việc kiểm soát những cơ sở sản xuất công nghiệp gây ô nhiễm nặng nhưng cho đến nay, ô nhiễm môi trường nhất là ô nhiễm nguồn nước do chất thải công nghiệp và đô thị đang có xu hướng ngày càng tăng.
- Liên kết trong sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật, dịch vụ logicstics hay tiện ích công giữa các địa phương trong vùng còn kém hiệu quả do thiếu quy hoạch trên phạm vi toàn vùng về phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng, hệ thống tiện ích công, dịch vụ logicstics và đặc biệt là các ngành công nghiệp hỗ trợ…

Điều này dẫn tới các hệ quả nghiêm trọng về lâu dài như: Nền kinh tế Thủ đô và của các địa phương có ít liên hệ tương tác lẫn nhau; Hoạt động đầu tư phát triển mang tính dàn trải, thậm chí trùng lắp do thiếu sự liên kết, hỗ trợ nhau, gây lãng phí về nguồn lực và cạnh tranh thiếu lành mạnh; Thiếu doanh nghiệp mạnh đầu đàn, thiếu ngành công nghiệp mũi nhọn có tính dẫn đường và lan tỏa, thiếu sản phẩm chủ lực có tính cạnh tranh, chiếm lĩnh được thị phần và có hàm lượng giá trị gia tăng cao; Cơ

cấu công nghiệp Thủ đô chậm chuyển dịch…

Để liên kết vùng Thủ đô có hiệu quả, cần thiết:

- Thứ nhất, xây dựng hoàn thiện căn cứ pháp lý, thể chế cho hợp tác liên kết vùng Thủ đô. Trên cơ sở quy hoạch đó, Hà Nội cần rà soát lại phương hướng phát triển và phương án tổ chức không gian dài hạn cũng như cần tham khảo định hướng phát triển của vùng lớn và định hướng phát triển của các tỉnh trong vùng. Hà Nội cũng có thể chủ động đề xuất thành lập Hội đồng chỉ đạo hợp tác vùng và sau đó tiến tới thành lập Ban hợp tác vùng Thủ đô.
- Thứ hai, hoạch định chính sách, cơ chế hợp tác liên kết vùng và thu hút FDI vào vùng Thủ đô. Tham gia trong chuỗi giá trị sản phẩm trong phạm vi khu vực và toàn cầu.
- Thứ ba, thực hiện quy hoạch theo không gian lãnh thổ và xác định chức năng, nội dung hợp tác liên kết Vùng Thủ đô gắn với các không gian lãnh thổ một cách thiết thực, hợp lý. Trên thực tế, Hà Nội có sức lan tỏa và thu hút rất lớn và rất xa đối với các vùng lãnh thổ xung quanh, đặc biệt là các vùng lãnh thổ gần Hà Nội. Vì vậy, liên kết kinh tế vùng giữa Thủ đô với các địa phương là yếu tố quan trọng sau khi đã xác định pháp lý vùng Thủ đô. Việc hợp tác liên kết kinh tế giữa Hà Nội với các địa phương trong phạm vi không gian gần (vành đai thứ nhất) cần được xem xét với các hướng cụ thể bao gồm: Liên kết trong lĩnh vực đào tạo đại học, lĩnh vực chăm sóc y tế, lĩnh vực du lịch và thương mại, lĩnh vực sản xuất nông sản – thực phẩm sạch…
- Thứ tư, tập trung phát triển một số cụm ngành công nghiệp lợi thế của Vùng, được coi như điểm nhấn đột phá cho hợp tác liên kết Vùng Thủ đô. Theo đó, Hà Nội nên tập trung phát triển các ngành công nghiệp hạ tầng và hình thành những khu vực làm chức năng công nghiệp vệ tinh cho Hà Nội, tạo ra một không gian công nghiệp hợp lý trên phạm vi vùng kinh tế lớn. Chẳng hạn, nổi bật là khu vực Vĩnh Phúc tập trung công nghiệp máy tính và phụ kiện, thiết bị quang học và linh kiện, lắp ráp ô tô. Bắc Ninh có thể là khu vực tập trung công nghiệp sản xuất máy móc, thiết bị nghe nhìn, thiết bị y tế, thực phẩm, nước giải khát. Hải Dương là khu vực tập trung công nghiệp cơ khí nông nghiệp và lắp ráp ôtô. Hưng Yên tập trung công nghiệp sản xuất máy móc, thiết bị phục vụ xây dựng, sản xuất điện, may mặc…

  Điều quan trọng, cần thực hiện cấu trúc lại các khu, cụm, điểm công nghiệp (cũ) theo mô hình các cụm công nghiệp làng nghề theo hướng gắn với công tác nghiên cứu và phát triển thị trường, hoạt động đổi mới công nghệ, cơ giới hóa các công đoạn sản xuất; đẩy mạnh khai thác hiệu quả các nguồn nhân lực, vật lực địa phương; Hoàn thiện các thể chế điều tiết, chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát triển sản xuất tháo gỡ khó khăn tạo điều kiện cho sản xuất kinh doanh…

Hợp tác liên kết vùng và phát triển không gian công nghiệp thực sự đang là một xu thế mới trong tổ chức và phân công lao động quốc tế dưới tác động của tiến trình hội nhập và cách mạng khoa học công nghệ trong thế kỷ XXI mà chúng ta cần bắt kịp để một lần nữa không bỏ lỡ cơ hội phát triển. Nó giúp Việt Nam nói chung và Thủ đô Hà Nội nói riêng tạo dựng ngành công nghiệp hạ tầng và gắn kết các doanh nghiệp sản xuất nội địa với doanh nghiệp nước ngoài, nâng cấp công nghệ, tham gia vào mạng sản xuất toàn cầu một cách nhanh chóng và hiện đại.

b) Thành phố HCM và vùng thành phố HCM

- **Thông tin chung**

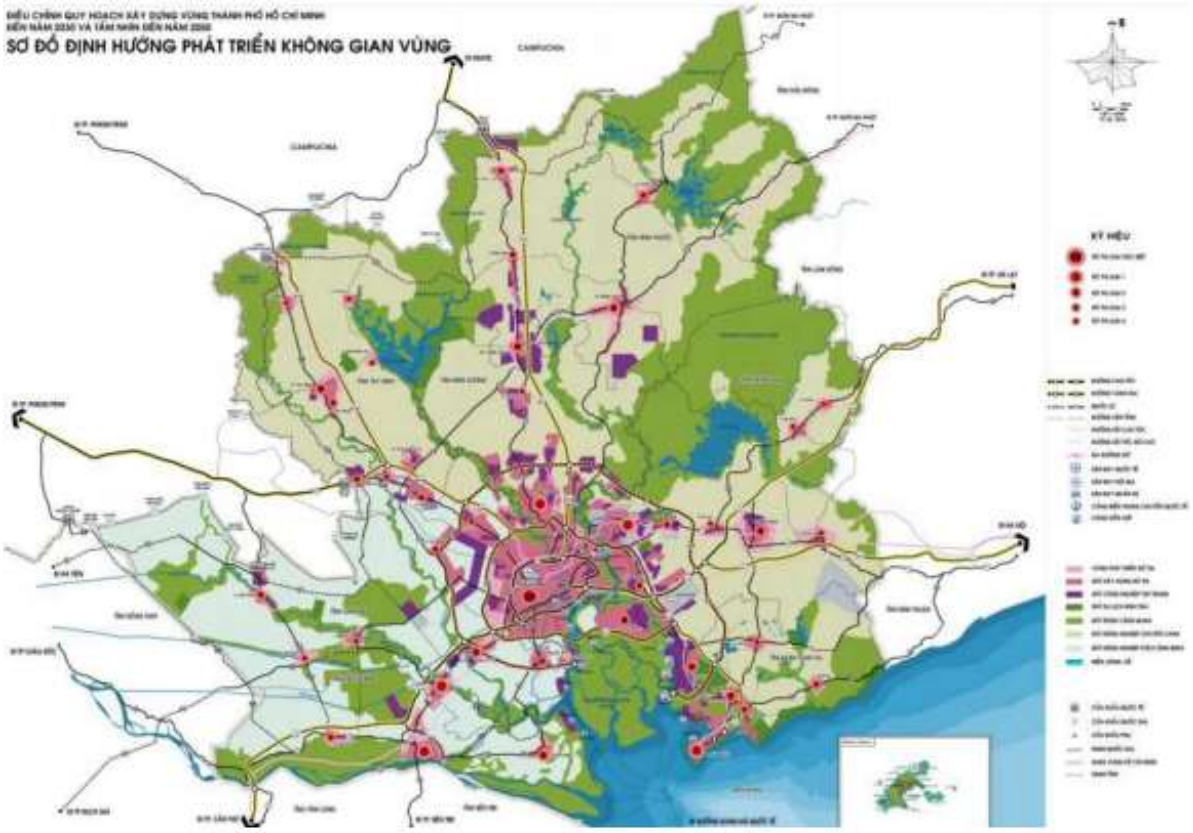
TP. Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, có vị trí chính trị quan trọng của cả nước; đầu mối giao lưu quốc tế; trung tâm công nghiệp, dịch vụ đa lĩnh vực của khu vực và Đông Nam Á. (QĐ số 24/QĐ-TTg, ngày 06/01/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Điều chỉnh QHC TP. Hồ Chí Minh đến năm 2025)… Tuy chỉ chiếm 0,6% về diện tích tự nhiên và 8,56% dân số cả nước, nhưng thành phố Hồ Chí Minh đã đóng góp 21,3% GDP cả nước, 29,38% tổng thu ngân sách nhà nước, 22,9% tổng vốn đầu tư toàn xã hội; 58,33% khách du lịch quốc tế, 43,72% doanh thu du lịch; 26% kim ngạch xuất khẩu; mức thu nhập bình quân đầu người của người dân thành phố năm 2011 bằng 2,4 lần so với bình quân đầu người trong cả nước. (Website Đảng bộ TP. Hồ Chí Minh ngày 14/8/2012)[4].

Hiện nay, thách thức lớn nhất đối với TP. Hồ Chí Minh là tìm lại thương hiệu "Hòn ngọc Viễn Đông", trở thành một trong các đô thị hàng đầu trong khu vực trong bối cảnh phát triển cạnh tranh mạnh mẽ của các trục đô thị lớn trong vùng Đông Nam á, Đông á và Thái Bình Dương. Ngoài ra, sự phát triển đô thị và đô thị hóa vùng ven của TP.HCM đã làm xuất hiện những thách thức mới vượt ra ngoài phạm vi hành chính của Thành phố.

Chính phủ đã tiến hành lập Quy hoạch xây dựng vùng TP.HCM đề ra các mục tiêu chiến lược cho sự phát triển của cả vùng. Trong đó, thành phố Hồ Chí Minh có vai trò là đô thị trung tâm của Vùng thành phố Hồ Chí Minh, bố trí và hình thành các trung tâm tổng hợp và chuyên ngành về thương mại, dịch vụ, giáo dục, y tế kỹ thuật cao, văn hóa, giải trí, thể dục thể thao… của Vùng; phát triển các công nghiệp sạch không gây ô nhiễm môi trường, có công nghệ hiện đại, hàm lượng khoa học cao và giá trị gia tăng lớn, sử dụng ít lao động phổ thông; phát triển hệ thống giao thông đường bộ, đường thủy, đường sắt, đường hàng không để trở thành đầu mối giao thông trong Vùng và kết nối khu vực Đông Nam Bộ với Tây Nam bộ, với khu vực và quốc tế. Dự báo dân số đến năm 2025 khoảng 10 triệu người, khách vãng lai và tạm trú (dưới 6 tháng) khoảng 2,5 triệu người; dân số khu vực nội thành khoảng 7,0 - 7,4 triệu người; dân số ngoại thành khoảng 2,6 - 3,0 triệu người (trong đó dân số nông thôn khoảng 0,5 triệu người).

Tuy nhiên, các định hướng của Vùng thành phố HCM mới chỉ giới hạn ở việc định hướng phát triển không gian mà không có tổ chức thể chế và hành chính để triển khai thực hiện. Thực tế đến nay, vùng TPHCM phải đối mặt với nhiều vấn đề chưa giải quyết được liên quan đến triển khai thực hiện các mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật (hệ thống cấp nước và xử lý nước thải, quản lý chất thải rắn, mục tiêu cơ sở hạ tầng giao thông...), bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế và nhà ở.

[4] Theo báo cáo của Ban cán sự Đảng UBND thành phố về tình hình kinh tế xã hội năm 2015 tại Hội nghị lần thứ 2 Ban chấp hành Đảng bộ TP.Hồ Chí Minh, năm 2015, TP.Hồ Chí Minh đạt mức tăng trưởng kinh tế cao nhất trong 3 năm qua, năng lực cạnh tranh được cải thiện, tình hình sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp chuyển biến tích cực. tổng sản phẩm nội địa (GDP) trên địa bàn TP.Hồ Chí Minh cả năm 2015 ước đạt 961.960 tỉ đồng, tăng 9,8% so với năm 2014 và là mức tăng cao nhất trong 3 năm gần đây (GDP năm 2012 tăng 9,2%, năm 2013 tăng 9,3%, năm 2014 tăng 9,6%). Còn theo cách tính mới, GRDP của thành phố ước tăng 7,72% năm 2015.



Vùng TP.HCM – Sơ đồ định hướng phát triển không gian. Nguồn: Viện QHXD miềm Nam (SISP)

Hình 2 6: Định hướng không gian vùng TPHCM

- **Các vấn đề chính trong phát triển đô thị ở TPHCM**

Cũng giống như Thủ đô Hà Nội và các đô thị lớn, trung bình khác của Việt Nam, ở tầm vĩ mô TP. Hồ Chí Minh cũng đang gặp phải các vấn đề bất cập do quá trình đô thị tác động… Thực tiễn chỉ ra rằng ở đâu có hoạt động kinh tế mạnh thì ở đó có sức hút lớn về nhân lực. Nguồn nhân lực này không chỉ gồm có di dân từ nông thôn ra thành thị mà còn có di dân từ các khu vực có trình độ đô thị hóa thấp hơn…Điều này gây ra áp lực về hạ tầng cơ sở và chính quyền đô thị không thể giải quyết ngay lập tức các vấn đề này vì thiếu cơ chế chính sách và vốn. Sự xuất hiện của các khu vực dân cư sống tạm bợ (khu ở phi chính thức) và thiếu trang thiết bị đã dẫn đến các vấn đề nghiêm trọng về điều kiện vệ sinh và giao thông. Vì thế sự phát triển các khu vực này phải đi đôi với việc tài trợ các thiết bị, dịch vụ và xây dựng cơ sở hạ tầng (cung ứng nước sạch, vệ sinh, thu gom và xử lý rác thải, giao thông, trường học, bệnh viện…

Từ năm 2003 đến năm 2013, tại TP. Hồ Chí Minh số lượng xe cơ giới tham gia lưu thông đã tăng gấp ba lần.Việc cải thiện mức sống của các hộ gia đình và việc xuất hiện một tầng lớp trung lưu mới đã khiến số lượng xe ô tô tăng vọt. Bên cạnh đó, số lượng xe máy cũng không ngừng tăng. Trong khi đó, hệ thống giao thông công cộng gồm 100 tuyến xe bus cũng chỉ mới đáp ứng được 7% nhu cầu đi lại của người dân

thành phố. Vì vậy, tình trạng tai nạn đường bộ, tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường ngày càng trầm trọng. Một thách thức lớn đặt ra là chính quyền đô thị phải khuyến khích được người dân dùng các phương tiện giao thông công cộng. Muốn thế, thành phố phải xây dựng chiến lược phát triển giao thông công cộng, phù hợp với các giai đoạn phát triển, phải đa dạng về phương tiện, hấp dẫn về giá cả, đảm bảo an toàn và giao thông thông suốt.

Các khu vực phát triển đô thị mới, nhất là khu vực Thủ Thiêm có tới 65% diện tích đất nằm thấp hơn mực nước biển 1,5 mét và bị ngập lụt theo chu kỳ, chính quyền đô thị phải đặc biệt lưu ý đến các tác động của biến đổi khí hậu khi xây dựng chính sách, chiến lược phát triển đô thị. Giải quyết dứt điểm các điểm ngập lụt, triều cường…Xác định các khu vực phát triển đô thị không làm ảnh hưởng đến qui luật tự nhiên của TP. Hồ Chí Minh.

Trước mắt ở giai đoạn ngắn và trung hạn, TP. Hồ Chí Minh cũng giống như Thủ đô Hà Nội đang và sẽ còn phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức ảnh hưởng từ sự bùng nổ dân số đô thị, sự chưa hoàn chỉnh của hệ thống giao thông công cộng (lưu thông chủ yếu bằng xe máy), hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công quá tải, sự xuống cấp của môi trường, và những tác động từ mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế cũng như xu hướng hội nhập toàn cầu….

- **Các vấn đề trong liên kết phát triển vùng TPHCM**

Việc triển khai thực hiện quy hoạch xây dựng vùng đã được các tỉnh thành phố trong vùng TPHCM triển khai và cụ thể hóa bằng một loạt các dự án liên tỉnh (cơ sở hạ tầng cấp nước, xử lý nước thải, quản lý rác thải...). Như: mở rộng quốc lộ 51 nối thành phố Biên Hòa (tỉnh Đồng Nai) với thành phố Vũng Tàu (tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu), xây dựng tuyến cao tốc Long Thành – Dầu Giây, tuyến vành đai 3 TPHCM .v.v.. Nhưng việc phối hợp liên tỉnh này chưa nhiều. Sự phối hợp chỉ liên quan đến 2 hoặc 3 tỉnh có mối quan hệ mật thiết với nhau và thiếu cơ chế phối hợp giữa các tỉnh trong vùng TP.HCM gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện các mục tiêu và định hướng đã nêu trong quy hoạch xây dựng vùng TP.HCM.

Do chưa có cơ quan quản lý nhà nước cấp vùng không những làm hạn chế sự phối hợp giữa các tỉnh mà trong một số trường hợp còn dẫn đến sự cạnh tranh giữa các địa phương. Mỗi tỉnh đi theo định hướng của mình mà không có sự phối hợp với nhau. Điều này dẫn đến sự mất cân đối trên địa bàn. Có nhiều nguyên nhân lý giải các khó khăn trong việc triển khai quy hoạch vùng TP.HCM:

- Về kinh tế, việc chuyên môn hóa trong phát triển công nghiệp và dịch vụ giữa TP.HCM và các tỉnh trong vùng dẫn đến có sự cạnh tranh. Việc thiếu phối hợp trong phát triển kinh tế cản trở việc phát huy tiềm năng kinh tế của các tỉnh và từ đó ảnh hưởng đến sự phát triển chung của cả vùng TP.HCM.
- Về mặt không gian, việc triển khai thực hiện các quy hoạch đã được duyệt chưa được kiểm soát chặt chẽ. Do đó, các khu dân cư, công nghiệp và dịch vụ không được phát triển hài hòa. Ngoài ra, sự mất cân đối giữa địa bàn đô thị và nông thôn cũng không ngừng tăng lên, các khu đô thị mới phát triển gây thiệt hại đối với đất nông nghiệp, lâm nghiệp và cảnh quan.
- Về môi trường, ô nhiễm môi trường ở các tỉnh trong lưu vực sông Đồng Nai và Sài Gòn ngày càng nghiêm trọng, gây ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân ở các tỉnh nằm ở hạ lưu (TP.HCM, Đồng Nai, Bình Dương, Bình Phước

và Tây Ninh). Hơn nữa, mực nước biển dâng và hiện tượng trái đất ấm dần lên cũng làm tăng nguy cơ bị ngập trong khu vực này. Do đó, cần tìm kiếm các công cụ hợp tác để quản lý, bảo vệ môi trường và phát huy giá trị cảnh quan.

- Về mặt phát triển các khu dân cư, các chương trình phát triển nhà ở của các địa phương trong vùng chưa đảm bảo tính đồng bộ và các dự báo vẫn còn mang tính tương đối khá cao.
- Về sự phối hợp giữa các chủ thể, sự phối hợp giữa các địa phương trong vùng và đặc biệt là giữa các cơ quan chuyên môn của TP.HCM với các tỉnh lân cận chưa chặt chẽ. Hơn nữa, việc triển khai thực hiện Quyết định 159/2007/QĐ-TTg ngày 10/10/2007 của Thủ tướng về cơ chế hợp tác giữa các Bộ ngành và địa phương trong vùng cũng chưa thật hiệu quả. Các doanh nghiệp nhà nước thuộc quyền quản lý của Chính phủ và của chính quyền địa phương trong vùng cũng đặt ra nhiều thách thức về sự phối hợp. Quy hoạch xây dựng vùng TP.HCM đặt ra nhiều thách thức về sự phát triển cấu trúc không gian, phát triển kinh tế, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật, nhà ở, bảo vệ và phát huy giá trị môi trường. Nhận thức được về những khó khăn này, Viện NCPT đã đưa ra đề xuất thành lập một cơ quan quản lý có khả năng điều phối toàn bộ các tỉnh/thành phố trong vùng TP.HCM. Tuy nhiên, đề xuất này chưa được Trung ương chấp thuận.

Hiện nay, thách thức lớn của các địa phương trong vùng là xây dựng cơ chế điều phối để triển khai thực hiện quy hoạch xây dựng vùng trong tất cả các lĩnh vực của phát triển đô thị. Các tỉnh và các cơ quan chuyên môn cần tăng cường hơn nữa sự phối hợp với nhau. Sự phối hợp này phải tăng cường lợi ích của các địa phương và phân chia rõ trách nhiệm của các địa phương. Các cấp, các ngành cũng cần tăng cường hơn nữa sự phối hợp với nhau và phân chia thẩm quyền cụ thể giữa các cấp.

c) Thành phố Đà Nẵng và vùng duyên hải miền Trung

- **Thông tin chung**

Đà Nẵng là một thành phố thuộc trung ương từ năm 1997,nằm trong vùng Nam Trung Bộ, Việt Nam. Đây là thành phố có dân số đông thứ 5 trong 5 thành phố trực thuộc trung ương, là một trong những trung tâm kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ của khu vực miền Trung - Tây Nguyên. Đà Nẵng hiện là một trong 15 đô thị loại 1 đồng thời là một trong 5 thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam.

Giai đoạn 2008-2010, Đà Nẵng có chỉ số năng lực cạnh tranh (PCI) đứng đầu cả nước. Tuy nhiên năm 2012, PCI của Đà Nẵng tụt xuống thứ 12/63 tỉnh, thành phố. Năm 2013, 2014, 2015 Đà Nẵng đã trở lại vị trí số 1 trên bảng xếp hạng CPI. Trong những năm gần đây, Đà Nẵng đã tích cực đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, cải thiện môi trường, nâng cao an sinh xã hội, tích cực xây dựng thương hiệu và được coi là "thành phố đáng sống" của Việt Nam.

Mục tiêu phát triển Đà Nẵng trở thành một trong những đô thị lớn của cả nước, là trung tâm kinh tế - xã hội của miền Trung với vai trò là trung tâm dịch vụ; là thành phố cảng biển, đầu mối giao thông quan trọng về vận tải và trung chuyển hàng hóa trong nước và quốc tế; trung tâm bưu chính viễn thông và tài chính - ngân hàng; một trong những trung tâm y tế, văn hóa - thể thao, giáo dục đào tạo và khoa học công

nghệ cao của miền Trung; là địa bàn giữ vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của khu vực miền Trung và cả nước; một động lực phát triển của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và khu vực miền Trung - Tây Nguyên; tầm nhìn đến năm 2050, xây dựng và phát triển Đà Nẵng trở thành thành phố đặc biệt cấp quốc gia, hướng tới đô thị cấp quốc tế và phát triển bền vững.

TP. Đà Nẵng – Sơ đồ định hướng phát triển không gian (VIUP)

Hình 2 7: Định hướng không gian thành phố Đà Nẵng

- **Các vấn đề chính trong phát triển đô thị ở thành phố Đà Nẵng**

Với tầm nhìn chiến lược, Đà Nẵng còn nhiều việc phải làm để xây dựng thành phố Đà Nẵng trở thành một trong những đô thị lớn của cả nước, là trung tâm kinh tế- xã hội lớn của miền Trung với vai trò là trung tâm công nghiệp, thương mại du lịch và dịch vụ; là thành phố cảng biển, đầu mối giao thông quan trọng về trung chuyển vận tải trong nước và quốc tế; trung tâm bưu chính - viễn thông và tài chính - ngân hàng; một trong những trung tâm văn hoá - thể thao, giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ của miền Trung; là địa bàn giữ vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của khu vực miền Trung và cả nước.

Thúc đẩy công tác quản lí thực hiện quy hoạch đô thị, đầu tư xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng một cách đồng bộ, theo hướng thành phố công nghiệp, du lịch, dịch vụ, văn minh, hiện đại. Phát huy tiềm năng và lợi thế so sánh, tập trung nguồn lực phát triển thành phố tương xứng với tầm vóc là trung tâm kinh tế - xã hội của khu vực miền Trung, có tác động lan toả đối với sự phát triển của các tỉnh lân cận, Tây Nguyên và với cả hành lang kinh tế Đông - Tây, tiểu vùng Mê Kông.

Ở giai đoạn trước mắt, Đà Nẵng cần rà soát các dự án phát triển đô thị, du lịch…chậm triển khai trên cơ sở tái cấu trúc lại qui hoạch vùng phía Đông ven biển, đảm bảo khả năng tiếp cận cho mọi đối tượng, thích ứng với BĐKH, NBD. Kiên quyết không sử dụng giải pháp lấn biển để phát triển du lịch, đô thị…Đồng thời tiến

hành phát triển hệ thống giao thông côn cộng đô thị theo hướng đô thị du lịch, hiện đại…

- **Vai trò của thành phố Đà Nẵng trong liên kết vùng miền Trung và Tây Nguyên.**

Thực hiện nghị quyết 33-NQ/TW của Bộ Chính trị đã chỉ ra rằng "Xây dựng và phát triển Đà Nẵng có ý nghĩa rất quan trọng về nhiều mặt đối với miền Trung – Tây Nguyên và cả nước" Đà Nẵng đã bước đầu phát huy vai trò trong việc phát động thực hiện liên kết kinh tế giữa các địa phương trong Vùng. Năm 2011, Đà Nẵng đã tổ chức thành công Hội thảo khoa học liên kết các tỉnh/thành phố thuộc vùng duyên hải miền Trung với sự tham dự của lãnh đạo chủ chốt của các tỉnh/thành phố và đã đồng thuận ký kết Biên bản cam kết về:

(i) điều chỉnh quy hoạch phát triển phù hợp với thế mạnh của từng địa phương;

(ii) xây dựng đồng bộ hạ tầng giao thông;

(iii) thiết lập không gian kinh tế du lịch Vùng thống nhất;

(iv) mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực;

(v) huy động vốn đầu tư và xây dựng cơ chế, chính sách để đầu tư phát triển chung của Vùng;

(vi) phối hợp xúc tiến đầu tư, thương mại, du lịch và phát triển, quảng bá văn hóa toàn Vùng…

Đó là những tiền đề cho các hoạt động sâu rộng phát triển liên kết toàn Vùng. Ngoài ra, thành phố Đà Nẵng đã tích cực, chủ động phát huy nội lực, triển khai các cam kết, thực hiện một số giải pháp thiết thực, tạo điểm nhấn quan trọng trong việc liên kết phát triển kinh tế vùng duyên hải miền Trung, cụ thể:

- Thành phố đã chủ động trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ điều phối hoạt động liên kết; Tích cực tổ chức, tham gia các hội nghị, hội thảo và các hoạt động của Ban điều phối vùng duyên hải miền Trung, trong đó Trung tâm Tư vấn Nghiên cứu Phát triển miền Trung thuộc Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Xã hội Đà Nẵng được chọn là cơ quan thường trực giúp việc cho Ban Điều phối Vùng. Các hoạt động này bước đầu tạo được những thay đổi trong cả nhận thức và hành động về việc hợp tác phát triển kinh tế vùng duyên hải miền Trung từ lãnh đạo chủ chốt của các tỉnh/thành phố, các sở ban ngành, tổ chức chính trị - xã hội, các doanh nghiệp và người dân.
- Trên cơ sở rà soát, điều chỉnh và thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế dựa vào thế mạnh của mình đồng thời phù hợp với quy hoạch chung của Vùng, thành phố đã thực hiện đầu tư xây dựng, nâng cấp, hiện đại hóa hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật phục vụ kinh tế biển khu vực, gắn với bảo vệ an ninh và chủ quyền biển đảo với các dự án phục vụ cho toàn Vùng về cảng biển, khu công nghiệp dịch vụ chế biến thủy sản, cảng cá, âu thuyền trú bão và các tuyến đường ven biển, hướng tới hình thành trung tâm dịch vụ hậu cần nghề cá cho toàn Vùng.
- Với chủ trương ưu tiên đầu tư đồng bộ hạ tầng giao thông đi trước một bước, nhiều công trình, dự án quan trọng của thành phố và thành phố tham gia thực hiện, có quy mô lớn đã được đầu tư xây dựng, góp phần rút ngắn khoảng cách

địa lý, tăng cường kết nối, thông thương, phát triển kinh tế của các tỉnh miền Trung như: Hầm đường bộ Hải Vân; Nâng cấp, mở rộng ga hàng không quốc tế Đà Nẵng; Nút giao thông khác mức Ngã ba Huế (đang triển khai)…

- Trong phát triển kinh tế, thành phố đặc biệt chú trọng thiết lập không gian kinh tế Vùng thống nhất, phối hợp xúc tiến đầu tư, thương mại, du lịch và quảng bá nội Vùng, liên Vùng và quốc tế. Hạ tầng thương mại, logistics của thành phố được kịp thời định hướng phát triển nhanh và khá toàn diện, bước đầu đảm nhận vai trò trung tâm phát luồng bán buôn cho vùng duyên hải miền Trung. Hạ tầng du lịch cũng đã được tập trung đầu tư, hình thành nhiều khu du lịch, tour, tuyến, sản phẩm, từng bước liên kết và tạo không gian kinh tế du lịch thống nhất toàn Vùng, khai thác tối đa các di sản văn hóa, thiên nhiên thế giới trên "Con đường di sản thế giới" miền Trung, kết nối hai di sản thế giới khác là cố đô Luang Prabang và quần thể Angkor Wat.
- Quy mô và chất lượng đào tạo nguồn nhân lực của thành phố ngày càng phát triển dần đáp ứng nhu cầu của Vùng: Thành phố đã ưu tiên đầu tư, phối hợp, phát triển mạng lưới các trường đại học, cao đẳng, dạy nghề, từng bước khẳng định vai trò, vị trí của Đà Nẵng là trung tâm giáo dục - đào tạo nguồn nhân lực lớn của Vùng.
- Ngoài ra, thành phố cũng đã ưu tiên dành nhiều nguồn vốn đầu tư xây dựng, đưa vào sử dụng Bệnh viện Phụ sản-Nhi (600 giường), Bệnh viện Ung thư (500 giường); nâng cấp Bệnh viện Đa khoa Đà Nẵng quy mô 1.100 giường; thu hút và đào tạo nguồn nhân lực y tế có chất lượng... nhằm phục vụ có hiệu quả công tác khám, chữa bệnh cho nhân dân trong Vùng.

Nhằm phát huy hơn nữa vai trò "đầu tàu" trong thực hiện và nâng cao hiệu quả của liên kết phát triển kinh tế vùng duyên hải miền Trung trong thời gian tới thành phố Đà Nẵng tiếp tục triển khai:

- Xác định thành phố Đà Nẵng phải là địa phương chủ động, tích cực trong việc triển khai thực hiện các cam kết đã ký kết với các địa phương trong Vùng về hợp tác, liên doanh, liên kết phát triển, hướng đến xây dựng một không gian liên kết kinh tế thống nhất trong toàn Vùng.
- Thành phố tiếp tục làm thật tốt vai trò là đầu mối, chủ trì, điều phối các hoạt động liên kết vùng duyên hải miền Trung.
- Thành phố Đà Nẵng tiếp tục khẳng định vai trò là trung tâm nhằm hỗ trợ, phối hợp về trách nhiệm và lợi ích chung cho sự phát triển của Vùng trên cơ sở phát huy thế mạnh đặc thù của mỗi địa phương. Chủ động nghiên cứu, đề xuất Trung ương về quy hoạch phát triển kinh tế Đà Nẵng trong quy hoạch phát triển kinh tế vùng trên cơ sở các lợi thế so sánh của từng địa phương, trước mắt vẫn tiếp tục tập trung ưu tiên phát triển giao thông đường bộ trong Vùng.
- Xây dựng các cơ chế hỗ trợ, thu hút các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp dân doanh, tham gia hình thành và phát triển chuỗi cung ứng, chuỗi giá trị liên kết Vùng theo định hướng các sản phẩm chủ lực của thành phố. - Đẩy mạnh phát triển hạ tầng thương mại, dịch vụ logistics, tiến tới trở thành trung tâm phát luồng bán buôn cho vùng duyên hải miền Trung. Định vị vai trò trung tâm trong chuỗi phát triển du lịch Vùng, tạo không gian du lịch cho toàn

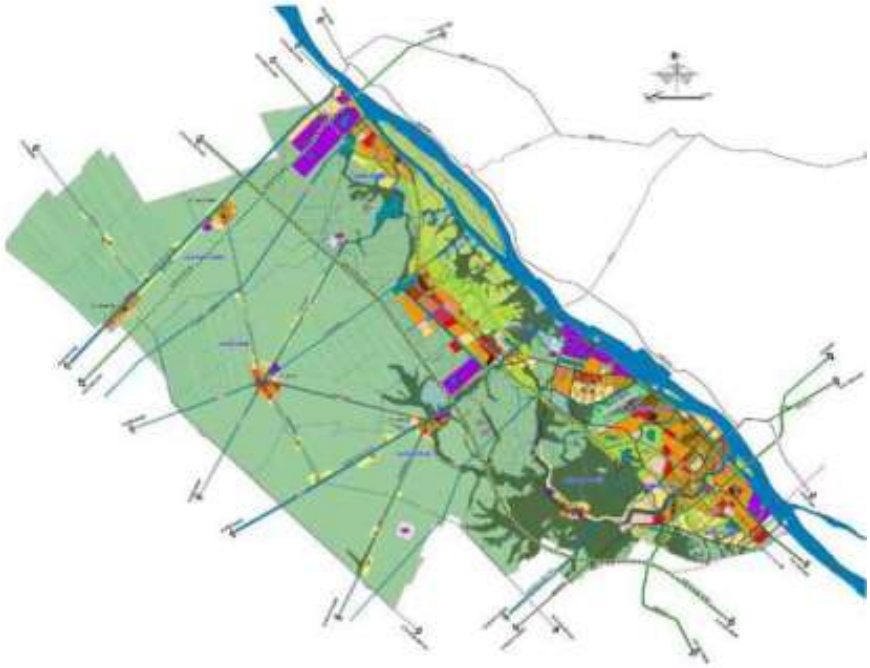
Vùng, đồng bộ cơ sở hạ tầng, tận dụng tối đa vị trí, điều kiện thuận lợi của thành phố trong khu vực miền Trung, Tây Nguyên.

- Phối hợp, liên kết với các địa phương trong Vùng, phát triển mạnh kinh tế biển gắn với bảo vệ chủ quyền biển đảo, phối hợp khai thác đánh bắt hải sản, chế biến hải sản... khẳng định vai trò dịch vụ hậu cần cho toàn Vùng, trước mắt hình thành và phát triển trung tâm dịch vụ hậu cần nghề cá tại Đà Nẵng.
- Phát triển và giữ vững vai trò là trung tâm giáo dục - đào tạo nguồn nhân lực lớn của Vùng. Tăng cường liên kết giữa các cơ sở đào tạo, dạy nghề với các địa phương, các doanh nghiệp trong Vùng theo hướng đào tạo chất lượng cao theo đặt hàng của các doanh nghiệp, tập đoàn, các khu kinh tế… chú trọng các lĩnh vực đã được định hướng như du lịch, logistics, công nghệ thông tin, điện tử, công nghiệp phụ trợ…
- Nghiên cứu đề xuất Trung ương về chỉ đạo sâu sát trong quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội Vùng, cũng như của từng địa phương, đảm bảo nguyên tắc "thống nhất trong đa dạng" của nền kinh tế; về tăng cường đầu tư công cho các lĩnh vực khai thác, sử dụng hệ thống cảng biển, các khu công nghiệp, chế xuất; về phân bố lại lực lượng sản xuất phù hợp với điều kiện và nhu cầu của các tỉnh/thành phố, hạn chế tối đa các khoản đầu tư "quá tải" và "quá ngắn" trong khu vực; về đề xuất điều chỉnh cách thức quản lý đầu tư công theo hướng phân quyền quản lý nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

e) Thành phố Cần Thơ và vùng Đồng bằng sông Cửu Long

- **Thông tin chung**

Cần Thơ là thành phố lớn, hiện đại và phát triển nhất ở Đồng bằng sông Cửu Long, đồng thời là một Thành phố trực thuộc Trung ương từ năm 2004, nằm bên hữu ngạn của sông Hậu, thuộc vùng đồng bằng sông Cửu Long. Đây là thành phố lớn thứ 4 trong 5 thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam. Ngày 24 tháng 6 năm 2009, thành phố Cần Thơ chính thức được công nhận là đô thị loại 1 của Việt Nam.



TP. Cần Thơ – Sơ đồ định hướng phát triển không gian (SISP)

Hình 2 8: Định hướng không gian thành phố Cần Thơ

Thành phố Cần Thơ là đô thị hạt nhân, trung tâm kinh tế của vùng Đồng bằng Sông Cửu Long. Ngoài đặc trưng về địa lý là đầu mối giao thông quan trọng giữa các tỉnh trong khu vực, thành phố Cần Thơ với hệ thống sông ngòi chằng chịt còn được biết đến như một "đô thị miền sông nước". Theo quy hoạch đến năm 2025, thành phố Cần Thơ sẽ trở thành trung tâm công nghiệp, thương mại - dịch vụ, giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ, y tế và văn hoá của vùng Đồng bằng Sông Cửu Long, đồng thời là đô thị cửa ngõ của vùng hạ lưu sông Mêkông, là đầu mối quan trọng về giao thông vận tải nội vùng và liên vận quốc tế, có vị trí chiến lược về quốc phòng, an ninh.

Giai đoạn 2010 – 2015, tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân của TP đạt 12,19%. Cơ cấu kinh tế tăng dần ở khu vực công nghiệp, xây dựng, thương mại dịch vụ, giảm dần tỷ trọng khu vực nông nghiệp, thủy sản. Tổng sản phẩm trên địa bàn đến 2015 đạt hơn 77.900 tỷ đồng, tăng 1,8 lần so với 2010; thu nhập bình quân đầu người đến năm 2015 đạt 78,46 triệu đồng/năm (tương đương 3.600 USD), tăng 2,15 lần so 2010. Hàng năm, TP Cần Thơ đóng góp cho vùng khoảng 12% tổng thu ngân sách...

- **Các vấn đề chính trong phát triển đô thị ở thành phố Cần Thơ**

Biến đổi khí hậu, nước biển dâng, đặc biệt là sự tác động, hậu quả của nó không còn là dự báo, là hiện tượng mà đã trở thành vấn đề cấp thiết, quan trọng cần được giải quyết để chủ động thích ứng và khắc phục những hậu quả nghiêm trọng của biến đổi khí hậu, nước biển dâng đã, đang và sẽ đến của các tỉnh thuộc ĐBSCL. Thành phố Cần Thơ chịu nhiều tác động của biến đổi khí hậu, biểu hiện ngày càng rõ ở mức tăng nhiệt độ không khí, lượng mưa, mức độ ngập lụt, hạn hán, xâm nhập mặn và một số thiên tai khác. Để đảm bảo thích ứng biến đổi khí hậu, nước biển dâng bền vững thành phố Cần Thơ cần phát triển theo mô hình đô thị xanh với cấu trúc của một đô thị nước (kinh nghiệm của Hà Lan) trên cơ sở triển khai xây dựng nền kinh tế xanh,

lấy hoạt động ứng phó làm động lực cơ bản để phát triển kinh tế, tăng cường mức sống, sinh kế người dân và ngược lại lấy tăng cường thu nhập cho người dân, gia tăng tích lũy, phát triển kinh tế - xã hội để củng cố năng lực ứng phó cho cộng đồng và chính bản thân thành phố.

- **Vai trò của thành phố Cần Thơ trong liên kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long**

Vùng ĐBSCL đang đứng trước rất nhiều thách thức do quá trình phát triển và nâng cao sức cạnh tranh với các vùng khác trong cả nước, trong đó hội nhập quốc tế sẽ đặt ĐBSCL trước sức ép cạnh tranh gay gắt trên thị trường nội địa và quốc tế. Vùng đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc đảm bảo an ninh lương thực, xuất khẩu nông nghiệp và thủy sản. Tuy nhiên, hiện nay các tỉnh trong vùng ĐBSCL phát triển chủ yếu dựa vào điều kiện tự nhiên của mỗi địa phương để kêu gọi đầu tư, sự liên kết giữa các địa phương chưa chặt chẽ nên chưa thể giải quyết dứt điểm tình trạng cạnh tranh cục bộ giữa các địa phương. Hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng và tác động trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế, an sinh xã hội của vùng. Để tồn tại và phát triển an toàn, trù phú và bền vững yêu cầu đặt ra đối với vùng ĐBSCL là trong phát triển kinh tế - xã hội cần phải xây dựng cơ chế, chính sách liên kết vùng, chủ động thích ứng với thiên tai và BĐKH ở ĐBSCL.

Thành phố Cần Thơ đã chủ động xây dựng một số nhiệm vụ trọng tâm, trong đó các giải pháp liên kết vùng được chú trọng. Thành phố đề xuất mở rộng các liên kết "song phương" hiện hữu sang các liên kết "đa phương" để huy động sức mạnh của toàn vùng trong thực hiện các quan hệ kinh tế. Thành phố cũng đề xuất các dự án cấp vùng do các địa phương cùng chung tay thực hiện (như dự án về dữ liệu vùng, dự án nghiên cứu chống biến đổi khí hậu…). Đồng thời, Cần Thơ đề xuất Chính phủ ban hành cơ chế chính sách hỗ trợ các dự án mang tính chất vùng do nhiều địa phương cùng liên kết đầu tư.

Thành phố đề xuất giải pháp tái cơ cấu ngành nông nghiệp, mở rộng liên kết với các địa phương trong vùng và liên kết 4 nhà; củng cố sắp xếp lại hệ thống thu mua, chế biến và xuất khẩu các sản phẩm nông, lâm, thủy sản; đẩy mạnh ứng dụng và chuyển giao khoa học và công nghệ, hoàn thiện quy trình sản xuất cho từng loại cây trồng, vật nuôi, thủy sản; đẩy nhanh tiến độ thực hiện lộ trình cơ giới hoá trong các khâu sản xuất; huy động các nguồn vốn đầu tư cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Riêng đối với ngành thủy sản nói chung và nghề nuôi cá tra thành phố Cần Thơ đề ra 3 giải pháp để đẩy mạnh tái cấu trúc như: quy hoạch và phát triển giống, tăng cường kiểm tra chất lượng và thúc đẩy thực hiện liên kết chuỗi giá trị.

Thành phố Cần Thơ tiếp tục xây dựng chính sách, cơ chế liên kết, hợp tác. Trước hết là liên kết, hợp tác với các địa phương của Vùng trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông và công thương. Liên kết, hợp tác xây dựng các khu công nghiệp, đầu tư phát triển các phân ngành công nghiệp trọng điểm như: năng lượng, chế biến nông - thủy sản, cơ khí, điện tử, công nghệ thông tin, nông nghiệp công nghệ cao… Cần Thơ hình thành thí điểm Khu đầu tư về phát triển văn hóa, dịch vụ tại Trung tâm Văn hóa Tây Đô - TP. Cần Thơ; kêu gọi đầu tư vào cảng biển nước sâu chung cho toàn Vùng, xâu dựng chương trình khung chung cho cả vùng ĐBSCL đối với việc xúc tiến kêu gọi đầu tư trong và ngoài nước dựa trên việc phân bổ nguồn lực sẵn có một cách đồng đều, một danh mục đầu tư các lĩnh vực chung mà mọi tỉnh, thành đều tập trung.

Trong liên kết hợp tác, định vị TP. HCM trong thế là Trung tâm vùng Nam bộ; thành phố Cần Thơ là một cực phát triển, đóng vai trò động lực thúc đẩy sự hợp tác của Vùng, có tầm ảnh hưởng đến các tỉnh vùng Tây sông Hậu; tỉnh Tiền Giang trong thế trung tâm khu vực Bắc sông Tiền; tỉnh An Giang trong thế mở rộng sang thị trường các nước ASEAN trên đất liền; Cà Mau, Kiên Giang trong thế phát triển mạnh kinh tế biển, rừng ngập mặn, đặc biệt huyện đảo Phú Quốc có vai trò quan trọng về phát triển du lịch, giao thương lớn của Vùng và cả nước.

4.2.4. Các đô thị vừa và nhỏ gắn với vùng nông nghiệp – nông thôn

Đô thị hoá nhanh chóng là một động lực nhưng cũng là một hiện tượng mới tại Việt Nam. Việt Nam vẫn còn chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ các khu vực nông thôn, hiện là nơi cư trú của khoảng 65% dân số Việt Nam.

Trong bối cảnh nền kinh tế hội nhập, những thành phố nhỏ là một điểm kết nối tiềm năng giữa đô thị và nông thôn. Tuy nhiên, những chính sách hiện thời tại Việt Nam mới chỉ quan tâm đến quy hoạch không gian và vai trò của các thị trấn nhỏ bên trong hệ thống các thành phố lớn. Cần phải có thêm các bước đi tiếp theo nhằm mục đích phân quyền nhiều hơn, chẳng hạn như tạo cho các địa phương có quyền tự trị và phạm vi hành động lớn hơn. Hệ thống phân cấp quốc gia giao cho các thành phố nhỏ với một vai trò chủ chốt là trung tâm cấp tỉnh nhằm đẩy mạnh phát triển trung tâm nông thôn tương đương với các đô thị loại V hoặc loại IV.

Theo thống kê của UDA, cuối năm 2015 Việt Nam có hơn 600 đô thị loại V trên tổng số hơn 870 đô thị toàn quốc. Các thị trấn nhỏ tuy không phải là nơi cung cấp cư trú cho phần lớn dân số đô thị cả nước và cũng chưa trải qua mức tăng trưởng dân số đô thị cao nhất. Nhưng do phân tán trên diện rộng và ở các vùng lân cận, chúng lại đóng vai trò thiết yếu cho sự hoà nhập của vùng nông thôn. Các thị trấn nhỏ là những đơn vị quan trọng, mà ở đó các cá thể đến từ rất nhiều nơi từ thành thị đến nông thôn, nhà nước hoặc nhân dân giao tiếp với nhau.

Tỷ lệ đô thị hoá ở Việt Nam đang ngày càng tăng nhanh, những trung tâm đô thị lớn được hưởng lợi khi thu hút các nguồn lực đầu tư và phát triển kinh tế nhanh chóng; nhưng các dòng chảy di dân đang đặt chính quyền đô thị dưới sức ép ngày lớn. Còn khu vực nông thôn lại đang trải qua tình trạng kiệt quệ về vốn, nhân lực và những nguồn lực khác. Cuộc sống ở nông thôn đang ngày càng phụ thuộc và dễ bị ảnh hưởng bởi các yếu tố bên ngoài. Tất cả những điều này góp phần vào nguy cơ của sự phát triển không bình đẳng về không gian trên bình diện toàn quốc.

Định hướng phát triển đô thị Quốc gia đã khẳng định cần dành nguồn lực phù hợp để đầu tư, phát triển các đô thị trung bình và nhỏ, trên cơ sở khai thác triệt để các lợi thế, tiềm năng của tất cả các vùng, liên kết hỗ trợ nhau kể cả khu vực nông thôn, làm cho tất cả các vùng đều phát triển. Do quy mô và cơ cấu của mình, những trung tâm đô thị nhỏ có khả năng phải xử lý những vấn đề đô thị hoá và phát triển theo cách linh hoạt hơn so với các thành phố lớn. Các đô thị này đóng vai trò quan trọng là nguồn lực chủ đạo trong phát triển KT – XH vùng tỉnh, vùng huyện, liên tỉnh, liên huyện, là cơ sở trực tiếp để thúc đẩy quá trình CNH – HĐH, gắn phát triển kinh tế với đảm bảo an ninh quốc phòng tại nhiều vùng KT – XH, vùng đô thị hóa và khu vực nông thôn trên địa bàn cả nước.

Trong những năm qua, cùng với việc phát triển công nghiệp, đô thị Chính phủ còn thúc đẩy quá trình phát triển khu vực nông thôn thông qua khung chiến lược "Tam nông" trong đó có chương trình xây dựng nông thôn mới. Gần đây, trong báo cáo quốc gia về việc đạt được các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (GoVN, 2015c: 103-104), Chính phủ Việt Nam chỉ ra rằng đô thị hóa và di cư từ nông thôn ra thành thị mang đến cả tác động tích cực và tiêu cực. Nếu phát triển đô thị được quản lý tốt, kinh tế đô thị có thể được hưởng lợi từ việc tăng năng suất và dân số đô thị có thu nhập tăng và được tiếp cận tốt hơn với các dịch vụ. Đồng thời thông

qua khung chiến lược "Tam nông", Chính phủ Việt Nam hy vọng trong một vài năm tới chênh lệch giữa khu vực Đô thị và Nông thôn sẽ giảm đáng kể.

Tuy hệ thống đô thị vừa và nhỏ tại Việt Nam đang phát triển nhanh về số lượng (Đặc biệt là trong giai đoạn tới) nhưng chất lượng đô thị còn đạt thấp. Đặc biệt, hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội chưa đồng bộ; trình độ và năng lực quản lý và phát triển đô thị còn thấp so với yêu cầu; Nguồn vốn đầu tư phát triển đô thị còn hạn chế. Mặc dù một số vấn đề sức ép về qui mô dân số, đất đai, ùn tắc giao thông… như các đô thị lớn, cực lớn chưa mắc phải. Nhưng các đô thị vừa và nhỏ cũng đang phải đối mặt với các thách thức chung như việc làm, lối sống, văn hóa đô thị…ô nhiễm môi tường, BĐKH, NBD…

4.3. Nhận định xu hướng phát triển đô thị Việt Nam

a) Hướng điều chỉnh chiến lược để đảm bảo khả năng hội nhập.

Để nâng cao chất lượng đô thị hóa và phát triển đô thị bền vững tại Việt Nam, cần tiếp tục thực hiện (nhưng có điều chỉnh cho phù hợp) QHTT 445 năm 2009, thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển hệ thống đô thị quốc gia là: "Từng bước xây dựng hoàn chỉnh hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo mô hình mạng lưới đô thị; có cơ sở hạ tầng kĩ thuật, xã hội phù hợp, đồng bộ, hiện đại; có môi trường và chất lượng sống đô thị tốt; có nền kiến trúc đô thị tiến tiến, giàu bản sắc; có mối quan hệ và vị thế xứng đáng, có tính cạnh tranh cao trong phát triển kinh tế, xã hội quốc gia, khu vực và quốc tế, góp phần thực hiện tốt hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng xã hội chủ nghĩa và bảo vệ tổ quốc".

Việc hình thành và phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 phải đảm bảo:

(1) Phù hợp với sự phân bố và trình độ phát triển lực lượng sản xuất cả nước, với yêu cầu của quá trình CNH-HĐH và xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam, tạo ra nguồn lực để phát triển kinh tế-xã hội;

(2) Phát triển và phân bố hợp lý trên địa bàn cả nước, tạo ra sự phát triển cân đối giữa các vùng. Coi trọng mối liên kết Đô thị–Nông thôn, đảm bảo chiến lược an ninh lương thực quốc gia; nâng cao chất lượng đô thị, bảo tồn và phát huy các gía trị văn hóa truyền thống phù hợp với từng giai đoạn phát triển chung của đất nước;

(3) Phát triển ổn định, bền vững và trường tồn, trên cơ sở tổ chức hợp lý môi sinh, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai, tiết kiệm năng lượng; bảo vệ môi trường, giữ gìn cân bằng sinh thái;

(4) Xây dựng đồng bộ cơ sở hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật với trình độ thích hợp hoặc hiện đại, tuỳ thuộc vào yêu cầu khai thác, sử dụng và chiến lược phát triển của mỗi đô thị;

(5) Tăng cường vai trò quản lý nhà nước trong kiểm soát phát triển đô thị; đổi mới cơ chế, chính sách; huy động các nguồn lực vào mục đích cải tạo và xây dựng đô thị, đảm bảo cho các đô thị phát triển theo quy hoạch và pháp luật;

(6) Đẩy mạnh việc ứng dụng các tiến bộ khoa học và công nghệ vào mục đích cải tạo, xây dựng và hiện đại hóa đô thị; xây dựng chính quyền đô thị điện tử;

(7) Kết hợp chặt chẽ với việc đảm bảo an ninh, quốc phòng và an toàn xã hội; đối với các đô thị ven biển, hải đảo và các đô thị dọc hành lang biên giới phải gắn với việc bảo vệ và giữ vững chủ quyền quốc gia.

Theo đó, hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 cơ bản được phát triển theo mô hình "mạng lưới đô thị", đảm bảo sự kế thừa các ưu điểm của định hướng phê duyệt năm 1998, phù hợp với các yêu cầu phát triển KT-XH, phát triển bền vững của đất nước theo từng thời kì và xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Định hướng phát triển chung không gian đô thị cả nước theo hướng đảm bảo phát triển hợp lí các vùng đô thị hóa cơ bản (được xác định dựa trên cơ sở 6 vùng kinh tế, xã hội quốc gia phát triển theo xu hướng tăng trưởng xanh), giữa miền Bắc, miền Trung và miền Nam; giữa phía Đông và phía Tây, gắn với việc phát triển các cực tăng trưởng chủ đạo và thứ cấp quốc gia, đồng thời đảm bảo phát triển theo mạng lưới, có sự liên kết tầng bậc theo cấp, loại đô thị.

Năng lực của hệ thống đô thị Việt Nam trong môi trường phát triển mới còn tùy thuộc vào nhiều yếu tố kinh tế, chính trị sau Đại hội XII. Tuy nhiên trước mắt cần tập trung vào các vùng đô thị hóa động lực, các đô thị chủ đạo QHTT 445 năm 2009 và tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013 – 2020" của Chính phủ Việt Nam) làm nòng cốt như vùng Thủ đô Hà Nội (Hà Nội, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc làm trọng tâm); vùng TP. Hồ Chí Minh (TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Biên Hòa làm trọng tâm); vùng kinh tế trọn điểm Miền trung (TP. Đà Nẵng, Huế, Quảng Ngãi, Qui Nhơn làm trọng tâm); vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL (TP. Cần Thơ và phụ cận làm trọng Tâm); các vùng duyên hải Bắc Bộ (Hải Phòng, Quảng Ninh), vùng Tây Nguyên (Ban Mê Thuột, Đà Lạt)...

b) Xu hướng phát triển đô thị Việt Nam

(1) Tiếp cận đa ngành gắn với Khung phát triển quốc gia

Cách tiếp cận QHTT 445 năm 2009 đã lưu ý tính đa ngành trong việc thiết lập các kịch bản phát triển – phát triển theo giai đoạn (gắn với cơ cấu, tăng trưởng kinh tế, tài nguyên đất đai, môi trường, nguồn lực, cơ chế chính sách...). Ví dụ trong giai đoạn từ 2009 đến năm 2015. Chính phủ đã tập trung chỉ đạo ưu tiên phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (vùng KTTĐ phía Bắc, vùng KTTĐ miền Trung, vùng KTTĐ phía Nam và vùng KTTĐ ĐBSCL); rà soát các khu kinh tế ven biển, hải đảo, cửa khẩu biên giới để ưu tiên tập trung phát triển 13 khu kinh tế có ưu thế, tiềm năng...đóng vai trò là cực tăng trưởng chủ đạo, hoặc cực tăng trưởng thứ cấp quốc gia. Phát huy thế mạnh của mỗi vùng trọng điểm để các vùng này đóng góp ngày càng lớn cho sự phát triển chung của đất nước...Tập trung thu hút vốn đầu tư, phát triển các vùng đô thị lớn (vùng Thủ đô Hà Nội, vùng TP. Hồ Chí Minh), các đô thị lớn, đô thị cực lớn (Hà Nội,

TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng...) đóng vai trò là hạt nhân, động lực phát triển chính của vùng, tạo ra thế phát triển cân bằng trên các vùng lãnh thổ quốc gia để góp phần thúc đẩy sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế đất nước...

Kịch bản phát triển theo giai đoạn và mô hình hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo Mạng lưới (QH2009) căn bản vẫn có ưu điểm khi ở giai đoạn 2009 – 2015 đã chứng minh sự đúng đắn...Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay Việt Namđang bước vào giai đoạn Đổi mới lần 2 với Đề án "Tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013 – 2020" của Chính phủ Việt Nam. Theo đó Khung phát triển hệ thống đô thị quốc gia có thể xem xét vi chỉnh ở mức độ phù hợp với quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng của Việt Nam, nhất là ở giai đoạn sau năm 2015.

(2) Mô hình đô thị và chiến lược phát triển

Như đã phân tích ở trên, Kịch bản phát triển hệ thống đô thị Việt Nam (QH2009) phát triển theo giai đoạn: (1) Giai đoạn từ 2009 đến năm 2015; (2) Giai đoạn từ 2016 đến năm 2025; (3) Giai đoạn từ 2026 đến năm 2050; Mô hình phát triển theo Mạng lưới (Liên kết mạng)...Đây là Mô hình hướng tới thể hiện vai trò của chính quyền các cấp từ Trung ương đến địa phương ngày một lớn mạnh; sự phân cấp và tổ chức mạng lưới đô thị theo dạng tầng bậc phân bố tương đối đều khắp lãnh thổ Việt Nam, giảm thiểu sự phát triển chênh lệch, tạo điều kiện phát triển cân bằng hơn giữa các vùng, giữa khu vực đô thị và nông thôn. Mạng lưới cơ sở hạ tầng khĩ thuật, xã hội phát triển đồng bộ, hiên đại tạo điều kiện cho người dân được hưởng chất lượng đô thị hóa tốt hơn, tiếp cận chất lượng dịch vụ đô thị, KHCN, CNTT...tốt hơn, hoàn thiện hơn. Hệ thống đô thị Việt Nam phát triển cân đối, bền vững, có mối liên kết chặt chẽ với khu vực nông thôn, không gây tổn hại đến môi trường, có sức cạnh tranh cao, có vị thế xứng đáng, có mối liên kết hài hòa với hệ thống đô thị khu vực và quốc tế.

Kịch bản phát triển theo giai đoạn đảm bảo sự phát triển đô thị phù hợp với các yêu cầu phát triển KT – XH của Việt Nam theo từng thời kì, là sự kết tinh chuỗi đặc điểm của quá trình đô thị hóa Việt Nam chuyển dần từ mô hình cấu trúc mạng (theo cấp, loại đô thị), gắn với các cực tăng trưởng, phân bố hợp lí theo các vùng lãnh thố quốc gai và trên địa bản cả nước giai đoạn ngoài năm 2025 sang Cấu trúc mạng (theo mối liên kết) và phát triển đồng đều ở giai đoạn ngoài năm 2025 (Mô hình mạng lưới – Liên kết mạng).

"Khung phát triển" lãnh thổ quốc gia được thiết lập trên cơ sở phân bố nguồn lực nhằm tạo khung phát triển KT – XH của Việt Nam cũng như nguồn lực phát triển hệ thống đô thị Việt Nam cơ bản dựa trên các đặc điểm của điều kiện tự nhiên, vị thế, nguồn tiềm năng, mối quan hệ, xu hướng hội nhập, các chiến lược phát triển ngành, phát triển KT – XH Việt Nam, kế thừa những mặt tích cực của Đổi mới lần 1, quá trình đô thị hóa (bùng phát đô thị) lần 2. Đồng thời đón trước các thay đổi trong Đổi mới lần 2 (quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng của

Việt Nam), chuẩn bị cho giai đoạn bùng phát đô thị lần 3 cũng như các cơ hội thách thức trong xu hướng hội nhập, BĐKH, NBD...làm cơ sở để xác định "Khung phát triển" lãnh thổ quốc gia, trong đó tiếp tục duy trì các cực tăng trưởng chủ đạo và thứ cấp/Các vùng kinh tế trọng điểm, vùng đô thị lớn, các đô thị lớn, cực lớn, các KKT...,các trục hành lang kinh tế động lực chủ đạo Bắc – Nam; các trục hành lang kinh tế động lực liên kết hỗ trợ Đông – Tây, nan quạt, hành lang vành đai biên giới, hải đảo gắn với kinh tế biển, cửa khẩu, ANQP.

V. NHỮNG VẤN ĐỀ THÁCH THỨC TRONG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VIỆT NAM

5.1. Tăng trưởng đô thị

5.1.1. Đối mặt với các nhu cầu về nhà ở, việc làm, hạ tầng và dịch vụ đô thị

Hộp 2 7: Tăng trưởng đô thị và khái quát một số vấn đề chung trên thế giới.

Đô thị hóa là sự mở rộng của đô thị, tính theo tỉ lệ phần trăm giữa số dân đô thị hay diện tích đô thị trên tổng số dân hay diện tích của một vùng hay khu vực. Nó cũng có thể tính theo tỉ lệ gia tăng của hai yếu tố đó theo thời gian. Nếu tính theo cách đầu thì nó còn được gọi là mức độ đô thị hóa; còn theo cách thứ hai, nó có tên là tốc độ đô thị hóa. Đô thị hóa là quá trình phát triển rộng rãi lối sống thị thành thể hiện qua các mặt dân số, mật độ dân số, chất lượng cuộc sống,..Các nước phát triển (như tại châu Âu, Mĩ hay Úc) thường có mức độ đô thị hóa cao (trên 80%) hơn nhiều so với các nước đang phát triển (như Việt Nam hay Trung Quốc) (khoảng ~35%). Đô thị các nước phát triển phần lớn đã ổn định nên tốc độ đô thị hóa thấp hơn nhiều so với trường hợp các nước đang phát triển.

Sự tăng trưởng của đô thị được tính trên cơ sở sự gia tăng của đô thị so với kích thước (về dân số và diện tích) ban đầu của đô thị. Do đó, sự tăng trưởng của đô thị khác tốc độ đô thị hóa (vốn là chỉ số chỉ sự gia tăng theo các giai đoạn thời gian xác định như 1 năm hay 5 năm)

Các thành phố lớn nhất thế giới trong giai đoạn đầu của thế kỷ XX đa phần thuộc về những quốc gia công nghiệp hoá. Tại thời đó chỉ có duy nhất thành Tokyo của Nhật Bản (Châu á) với số dân 1.497.000 người, là thành phố xếp thứ 7 trên 10 thành phố lớn nhất thế giới. Những thập kỷ sau đó, xu thế phát triển đô thị toàn cầu bắt đầu thay đổi. Đặc biệt sau thế chiến thứ II, các thành phố lớn nhất thế giới chuyển về Châu á. Nguyên nhân chính nhất là sự bùng nổ dân số và sự dịch chuyển từ các nước công nghiệp sang các nước thuộc Mỹ La tinh, Châu á và Châu Phi. Các đô thị lớn phát triển nhanh về số lượng, về qui mô đất đai và dân số. Năm 1935, thành phố New york vượt con số 10 triệu dân, 6 thành phố khác có quy mô hơn 5 triệu người. Nam 1950, trong 10 thành phố lớn nhất thế giới đã có tới 3 thành phố thuộc Châu á gồm: Tokyo (7 triệu), Thượng Hải (5,4 triệu), Calculta (4,8 triệu). Năm 1965, thành phố Tokyo vượt qua ngưỡng 20 triệu dân trở thành thành phố lớn nhất thế giới đương đại.

Theo Thomas Brinkhoff vào thời điểm năm 2003, nếu tính theo quy mô dân số thì có tới 418 thành phố có số dân lớn hơn 1 triệu người. Ttrong 28 thành phố có số dân trên 8 triệu người thì Châu Âu và Bắc Mỹ có 8 thành phố; Mỹ La tinh có 6 thành phố; 1 thành phố thuộc Châu Phi; Châu á có 18 thành phố. Điều này cho thấy xu hướng đô thị hoá đang chuyển mạnh từ Tây sang Đông…Đó cũng là qui luật tất yếu của quá trình phát triển kinh tế, xã hội, khoa học công nghệ của nhân loại.

Thông thường các đô thị lớn hình thành, phát triển nhanh nhờ những lợi thế trước hết là vị trí địa lý – địa kinh tế. Vị trí địa lý tạo nên lợi thế trong mối quan hệ vùng, là vị thế số một để đảm bảo tiềm năng, cơ hội và tốc độ phát triển trong tương lai. Những biểu hiện lợi thế đó là khoảng cách (cư li), cơ hội để phát triển hệ thống hạ tầng kĩ thuật (hoặc hệ thống này đã được đầu tư, có sẵn) như hệ thống giao thông vận tải (sắt, bộ, thủy, hang không; thông tin liên lạc... Khi lợi thế phát huy thì sức hút đầu tư mạnh, sản xuất phát triển, dịch vụ, thương mại tăng nhanh… Thúc đẩy nhu cầu về lao động lớn. Sức hút lao động của các đô thị lớn chủ yếu từ các khu vực lân cận, từ các đô thị nhỏ, hoặc một lượng lao động lớn từ khu vực nông nghiệp. Các hoạt động kinh doanh, dịch vụ tập trung tại các đô thị lớn dần thành dòng tập kết hàng hoá và tích tụ tiền tệ giữa các vùng quốc gia (Tokyo, Osaka, BăngKok, Manila đóng góp từ 24-37% GDP quốc gia. Tại Việt Nam, TP. Hồ Chí Minh đóng góp 33% thu nhập kinh tế quốc dân). Đây chính là động lực tạo sự cạnh tranh. Các đô thị lớn có những ưu thế mà các đô thị khác không thể có được như:

- Là trung tâm kinh tế, dịch vụ thương mại, văn hóa, GDĐT, y tế, khoa học kỹ thuật cao;
- Tỷ lệ đóng góp lớn trong tổng thu nhập quốc dân;
- Cơ hội việc làm cao, thuận lợi cho sự khởi nghiệp thành đạt của các tổ chức, cá nhân.
- Nơi lưu giữ, kế thừa phát huy các giá trị truyền thống, tiếp nhận có chọn lọc các giá trị mới.
- Là tài sản văn hoá, thương hiệu của một tỉnh, một vùng hay một quốc gia.

Bên cạnh ưu điểm nổi bật, đô thị lớn cũng có những nhược điểm cần quan tâm khắc phục. Vì tăng trưởng về quy mô dân số kéo theo các sức ép về sự quá tải của hạ tầng kỹ thuật, về xuống cấp môi trường, thiếu dịch vụ công cộng, nhà ở… Những thách thức rõ nhất là việc làm, thất nghiệp, nhà ở thiếu, hư hại xuống cấp, đường phố luôn tắc nghẽn, ô nhiễm nước, ngập lụt, khói bụi, thiếu nước sạch, nhiệt độ tăng, trộm cắp, tệ nạn xã hội tăng nhanh và tăng cao…Đồng hành với các thách thức trên là những biến đổi lớn về cảnh quan đô thị do nhu cầu cấp bách của phát triển hạ tầng như cung cấp điện, nước, thông tin, chiếu sáng công cộng, công cuộc tái thiết và xây dựng mới các công trình thương mại, dịch vụ…xử lí rác thải, nghĩa trang…Dòng người mới vào đô thị mang theo những tập quán mới, những sắc thái văn hoá khác nhau tác động lớn đến văn hoá bản địa.

Sự tăng trưởng đô thị Việt Nam và những thách thức trước các nhu cầu về nhà ở, việc làm, hạ tầng và dịch vụ đô thị

Phát triển và tăng trưởng đô thị ở Việt Nam nhìn chung là muộn và chậm hơn so với một số nước trong khu vực. Phân bố và phát triển không đồng đều giữa các vùng và chênh lệch nhiều giữa các khu vực khác nhau về đặc điểm, địa lý. Đồng bằng, duyên hải phát triển nhanh, trong khi vùng núi, vùng cao phát triển chậm. Mức sống của đô thị và nông thôn chênh lệch lớn. Đô thị bị quá tải dồn ép ở tất cả các mặt từ hạ tầng kỹ thuật và cả hạ tầng xã hội. Việc phát triển trong những năm gần đây, đặc biệt từ 2000 đến 2015 đã diễn ra ngoài dự kiến mang tính chiến lược trước đó.

Theo đánh giá của một số tổ chức N/C của nước ngoài (WB, ADB, Habitat, Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc UNDP, 2015…) Việt Nam đang trong tiến trình đô thị hóa và phát triển kinh tế. Trên 34 % dân số Việt Nam hiện sống ở khu vực đô thị và đóng góp 51 % cho GDP quốc gia. Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đạt 3,4%/năm, dân số đô thị tăng hơn 3 %/ năm, nghĩa là sẽ tăng gấp đôi trong vòng chưa đầy 25 năm nữa. Việt Nam đã thu được nhiều lợi ích từ đô thị hóa trong vài thập kỷ qua, nhưng nhiều bằng chứng cho thấy việc dân số đô thị tăng nhanh trong khi cơ sở hạ tầng chưa theo kịp đã khiến quá trình đô thị hóa trở thành một thách thức lớn trong quy hoạch, xây dựng, giao thông vận tải, cung cấp điện, nước sạch, xử lý môi trường, tiết kiệm năng lượng và tiêu dung…Đã đến lúc Việt Nam cần phải đánh giá lại tình hình phát triển đô thị và các yếu tố chi phối đô thị hóa ở Việt Nam như: thị trường; các yếu tố sản xuất (đất đai, lao động và nguồn nhân lực); tài chính công; điều chỉnh chiến lược, phương thức phát triển đô thị và cung cấp dịch vụ để có sự tương thích với nhu cầu của một nền kinh tế thị trường đang phát triển. Sự chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế của Việt Nam từ một nước nông nghiệp trở thành một quốc gia công nghiệp hiện đại sau năm 2020 không thể thiếu việc xây dựng chiến lược, kế hoạch cho quá trình đô thị hóa. Quá trình này sẽ là một phần quan trọng trong tương lai của Việt Nam để đảm bảo có thành phố dễ sống, sống tốt và có khả năng cạnh tranh trong khu vực cũng như trên toàn cầu. Đây cũng sẽ trở thành một phần cần thiết trong chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam.

Tăng trưởng đô thị tại Việt nam sẽ tiếp tục diễn ra đến năm 2030, 2035. Mỗi năm Việt Nam tiếp tục tăng dân số đô thị >1 triệu người. Với sự tăng trưởng công nghiệp và dịch vụ (chủ yếu là dịch vụ đô thị) như hiện nay, có lẽ dân số đô thị sẽ tiếp tục gia tăng với tốc độ thậm chí còn cao hơn trong những năm tới. Nếu như tốc độ tạo thêm việc làm mới ở khu vực chính thức tiếp tục tăng (ở mức cao hơn nhiều so với mức như hiện nay) thì tỷ lệ dân cư đô thị sẽ ngày càng tăng, số người sống ở vùng nông thôn sẽ ngày càng giảm. Cũng như dân số nông thôn ở Trung Quốc bắt đầu giảm một thập kỷ trước, điều tương tự đang xảy đến với Việt Nam. Nếu như tiêu chí để xác định cư dân đô thị được xác lập khách quan hơn chứ không dựa trên cơ sở địa giới hành chính như hiện nay thì trên thực tế, dân số đô thị sẽ cao hơn nhiều, đồng thời tốc độ tăng trưởng cũng nhanh hơn nhiều so với những số liệu thống kê hiện có. Những cuộc điều tra mức sống dân cư ở Việt Nam đã ước lượng thấp dân số đô thị vì nó sử dụng các tiêu thức có tính hành chính để phân biệt dân nông thôn và thành thị. Nhiều xã được coi là nông thôn trong các cuộc điều tra này trên thực tế có mức độ đô thị hóa cao, nếu dựa theo các tiêu thức khách quan khác.

Kinh nghiệm gần đây của Thái lan, Philíppin, và Inđônêxia cho thấy, quy hoạch đô thị

hóa tồi là một nguồn gốc tiềm tàng của bất ổn chính trị và xã hội. Người ta ai cũng cần có nhà cửa ổn định, môi trường sống tương đối sạch sẽ, dịch vụ giáo dục và y tế chất lượng cho các thành viên trong gia đình. Người Việt Nam có câu "an cư, lạc nghiệp". Chính sách chủ động, đầu tư hiệu quả và kịp thời là những biện pháp cần thiết để tránh nạn đông đúc, ùn tắc, và đô thị hóa không lành mạnh, vốn là những trở ngại cho quá trình tăng trưởng của nền kinh tế. Với mức giá bất động sản cao ngất trời như hiện nay, nhiều người đang phải đứng trước một lựa chọn khó khăn - hoặc là chuyển nhà ra vùng ngoại ô và chấp nhận thời gian từ nhà đến cơ quan lâu hơn trước, hoặc là sống trong nội thành đồng đúc và đắt đỏ. Giá thuê nhà rất cao ở các căn hộ trung tâm đã vượt khỏi tầm với của hầu hết mọi hộ gia đình trong thành phố.

Việt Nam thiếu kinh nghiệm trước những vấn đề mới nổi lên này. Mới đây, vào năm 2002, hầu như mọi hộ gia đình có hộ khẩu ở thành phố đều có nhà riêng. Chỉ có 8% không có nhà riêng, và trong số này phần lớn thuê nhà của nhà nước. Thế nhưng với làn sóng nhập cư mới, tình hình đã khác trước. Những người nhập cư này thậm chí còn không được tính là người hiện đang sống ở thành phố, thu nhập của họ không thể đủ dù chỉ là mua một căn nhà nhỏ ở thành phố. Vì vậy, nếu như họ không có tài sản nào khác hay không có người quen hay họ hàng ở thành phố thì lựa chọn duy nhất là sống tập trung tại các khu ven đô (tạo nên các khu nhà ở không chính thức, tạm bợ, lộn xộn, gây ô nhiễm môi trường). Nếu dân số đô thị tăng trên một triệu người hằng năm (bao gồm cả tăng dân số tự nhiên và nhập cư) thì trách nhiệm cung cấp nhà ở, cơ sở hạ tầng (CSHT), trường học và các dịch vụ công cho số dân cư mới này sẽ vô cùng nặng nề. Quyết định mới đây của chính phủ Việt Nam tạo điều kiện đăng ký hộ khẩu dễ dàng hơn cho người nhập cư ở thành phố là một chính sách rất đáng hoan nghênh. Tuy nhiên, đây sẽ là một động lực quan trọng khuyến khích nông dân tiếp tục di cư và tạo thêm sức ép cho khu vực thành thị.

Chính sách đất đai là một vấn đề phức tạp cho cả khu vực thành thị và nông thôn. Nhưng hiện nay ở đô thị, chính sách về thu hồi đất, phân vùng, và phát triển hạ tầng đang đẩy giá đất lên cao ngoài tầm với của hầu hết người lao động. Đất đai đã trở thành một khoản đầu tư và đầu cơ chứ không thuần túy chỉ phục vụ mục đích xây nhà. Hơn nữa, lợi nhuận từ đầu cơ đất đai hấp dẫn hơn bất kỳ một hoạt động đầu tư sản xuất nào khác, và chính điều này làm cho một phần lớn nguồn lực của nền kinh tế bị chuyển sang mục đích phi sản xuất. Một hệ thống chính sách đồng bộ về phát triển đô thị cũng bao gồm hoạt động cung ứng phương tiện giao thông công cộng, thuế tài sản và bất động sản để có nguồn thu phục vụ phát triển CSHT và các dịch vụ công khác, đồng thời là cơ sở cho sự phân phối công bằng và hợp lý hơn. Chính sách cung cấp các công cụ tài trợ dài hạn cho hoạt động xây dựng của các công ty phát triển CSHT hay mua căn hộ của các hộ gia đình sẽ giúp nhiều người có thể mua được nhà, mặc dù những hộ gia đình nghèo nhất sẽ cần những trợ giúp bổ sung. Ở đây cũng vậy, kinh nghiệm của các nước khác có thể cung cấp những bài học hữu ích, chẳng hạn như Hồngkông và Singapore đã bắt đầu xây nhà công cộng cho những hộ gia đình nghèo từ những năm 1950.

Các nước Đông Nam Á đã thất bại trong việc xử lý nhiều thách thức của quá trình đô thị hóa nhanh chóng. Các thành phố Đông Nam Á không thể cung cấp cho cư dân của mình những dịch vụ tối thiểu như giáo dục, y tế, và vệ sinh một cách thoả đáng. Về những phương diện này, có vẻ như TP. Hồ Chí Minh đang đi vào vết xe của các thành

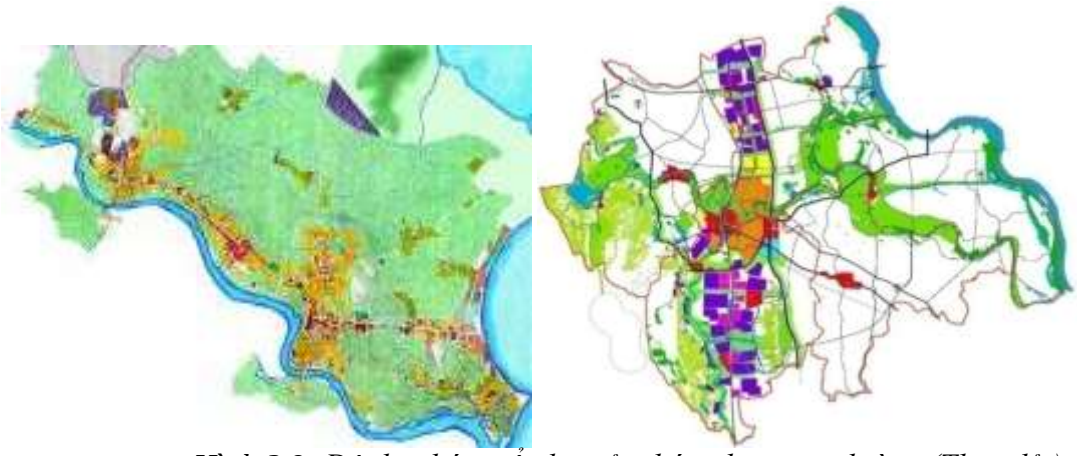
phố Đông Nam Á. Những triệu chứng này được báo chí báo động thường xuyên, bao gồm tắc nghẽn giao thông, ngập nước, thiếu phòng học, tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm kém, bệnh viện quá tải, phòng cháy chữa cháy bất cập vân vân và vân vân. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này, đó là mặc dù bốn tỉnh miền Đông Nam Bộ (TP. HCM, Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu) hấp thụ phần lớn lượng tăng dân số cơ học và dân nhập cư, đồng thời cũng là khu vực đóng góp nhiều nhất cho ngân sách quốc gia nhưng lại chiếm chưa đến 10% chi tiêu của một quốc gia. Tất nhiên, việc tăng chi tiêu và đầu tư không phải là thần dược chữa lành những triệu chứng yếu kém của việc đô thị hóa nhanh (đặc biệt trong bối cảnh nhiều dự án CSHT công cộng bị chậm tiến độ và thất thoát như hiện nay). TP. Hồ Chí Minh đang có nhu cầu cấp thiết trong việc xây dựng một chính quyền đô thị tập trung và hiệu quả. Bằng không, tăng đầu tư trong khi quản trị kém thì chỉ làm tình hình trở nên tồi tệ thêm mà thôi. Đề xuất xây dựng chính quyền đô thị để nâng cao chất lượng quản trị thành phố vì vậy nên được coi là một ưu tiên hàng đầu của TP. Hồ Chí Minh cũng như một số đô thị lớn khác của Việt Nam.

5.1.2. Đối mặt với các yêu cầu về phát triển đô thị bền vững

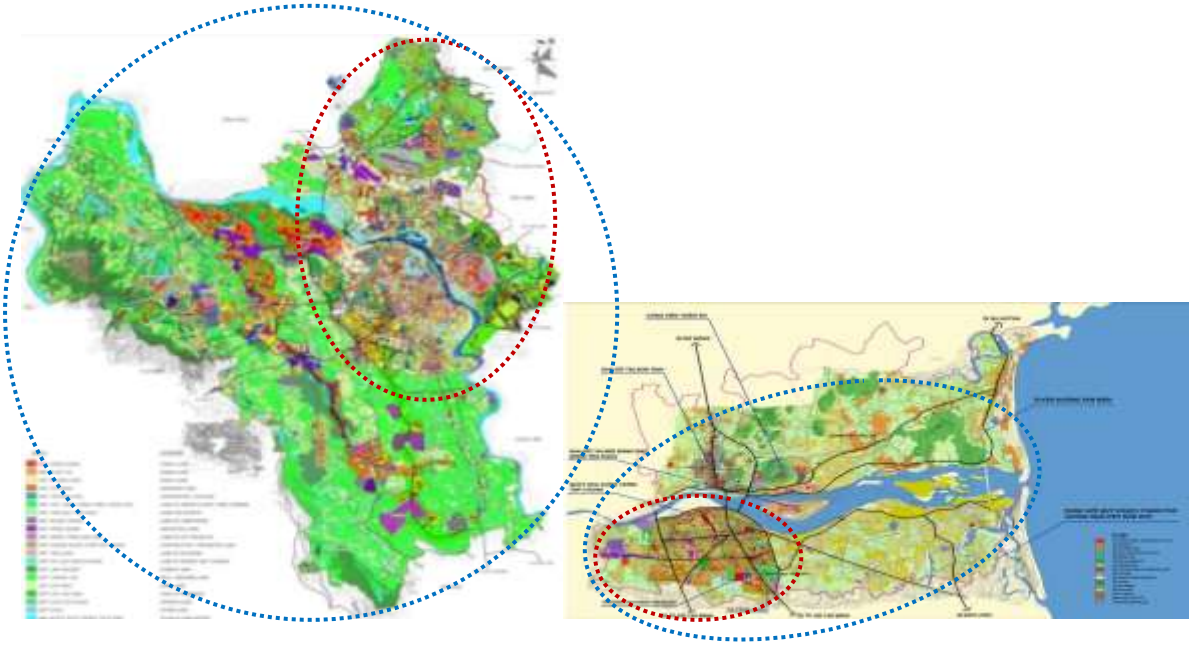
Nhiều N/C cho rằng tăng trưởng đô thị đều có những mặt tích cực và tiêu cực của nó. Bên cạnh sự phát triển đô thị bao giờ cũng đi kèm những áp lực về sự gia tăng qui mô dân số, giải quyết lao động, việc làm, nhu cầu nhà ở, hạ tầng đô thị, xã hội (y tế, giáo dục…), đói nghèo, ô nhiễm môi trường…Do thiếu kinh nghiệm, nên hệ thống đô thị Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức về phát triển đô thị bền vững ở cả tầm vĩ mô có tính chiến lược…đến các vấn đề cụ thể của đô thị.

Kịch bản phát triển hệ thống đô thị Việt Nam (QĐ số 445/QĐ-TTg) phát triển theo giai đoạn: (1) Giai đoạn từ 2009 đến năm 2015; (2) Giai đoạn từ 2016 đến năm 2025; (3) Giai đoạn từ 2026 đến năm 2050; Mô hình tổng thể hệ thống đô thị Việt Nam mang tính chiến lược phát triển theo Mạng lưới (Liên kết mạng)…Đây là Mô hình hướng tới thể hiện vai trò của chính quyền các cấp từ Trung ương đến địa phương ngày một lớn mạnh; sự phân cấp và tổ chức mạng lưới đô thị theo dạng tầng bậc phân bố tương đối đều khắp lãnh thổ Việt Nam, giảm thiểu sự phát triển chênh lệch, tạo điều kiện phát triển cân bằng hơn giữa các vùng, giữa khu vực đô thị và nông thôn. Mạng lưới cơ sở hạ tầng kĩ thuật, xã hội phát triển đồng bộ, hiên đại tạo điều kiện cho người dân được hưởng chất lượng đô thị hóa tốt hơn, tiếp cận chất lượng dịch vụ đô thị, KHCN, CNTT…tốt hơn, hoàn thiện hơn. Hệ thống đô thị Việt Nam phát triển cân đối, bền vững, có mối liên kết chặt chẽ với khu vực nông thôn, không gây tổn hại đến môi trường, có khả năng thích ứng với BĐKH, NBD, có sức cạnh tranh cao, có vị thế xứng đáng, có mối liên kết hài hòa với hệ thống đô thị khu vực và quốc tế.

Kịch bản phát triển theo giai đoạn đảm bảo sự phát triển đô thị phù hợp với các yêu cầu phát triển KT – XH của Việt Nam theo từng thời kì, là sự kết tinh chuỗi đặc điểm của quá trình đô thị hóa Việt Nam chuyển dần từ mô hình cấu trúc mạng (theo cấp, loại đô thị), gắn với các cực tăng trưởng, phân bố hợp lí theo các vùng lãnh thổ quốc gai và trên địa bản cả nước giai đoạn ngoài năm 2025 sang Cấu trúc mạng (theo mối liên kết) và phát triển đồng đều ở giai đoạn ngoài năm 2025 (Mô hình mạng lưới – Liên kết mạng).



Hình 2 9: Đô thị phát triển lan tỏa, bám theo trục đường (Theo dải)



Hình 2 10: Sáp nhập các khu vực liền kề (Trường hợp Thủ đô Hà Nội và TP. Quảng Ngãi)

Tuy nhiên, quá trình đô thị hoá (giai đoạn 2010 – 2015) đã diễn ra tương đối nhanh tại Việt Nam đã có những ảnh hưởng đáng kể đến kịch bản phát triển. Nhất là hình thái cấu trúc phát triển đô thị còn có tính tự phát…Phát triển lan tỏa, theo dải (bám theo trục đường), mở rộng ranh giới đô thị theo cách sáp nhập các khu vực liền kề (như mô hình đô thị Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hà Nội, Quảng Ngãi, Qui Nhơn, Đà Lạt…). Đô thị phát triển theo hướng đa trung tâm do tác động của nền kinh tế thị trường…Bên cạnh đó, việc phát triển "nóng" đô thị đã ảnh hưởng đến môi trường và tài nguyên thiên nhiên, đến sự cân bằng sinh thái: tài nguyên đất bị khai thác triệt để, thiếu tính khoa học để xây dựng phát triển đô thị, công nghiệp làm giảm diện tích cây xanh và mặt nước, gây ra úng ngập, cùng với nhu cầu nước phục vụ sinh hoạt, dịch vụ, sản xuất ngày càng tăng làm suy thoái nguồn tài nguyên nước; nhiều xí nghiệp, nhà máy gây ô nhiễm môi trường lớn trước đây nằm ở ngoại thành, nay đã lọt vào giữa các khu dân cư đông đúc; mở rộng không gian đô thị dẫn đến chiếm dụng đất nông nghiệp, ảnh hưởng đến vấn đề an toàn lương thực quốc gia và đến đời sống của nhân dân ngoại thành; sản xuất công nghiệp phát triển mạnh làm phát sinh một lượng lớn chất thải, trong đó chất thải nguy hại ngày càng gia tăng; bùng nổ giao thông cơ

giới gây ô nhiễm môi trường không khí và tiếng ồn nghiêm trọng; đô thị hóa làm tăng dòng người di dân từ nông thôn ra thành thị, gây nên áp lực đáng kể về nhà ở và vệ sinh môi trường, hình thành các khu nhà "ổ chuột" và khu nghèo đô thị. Theo số liệu thống kê của sở giao thông Hà Nội, lưu lượng xe ô tô trên các trục đường chính đạt khoảng 3000 - 7000 xe/giờ. Tỉ lệ xe máy, ôtô tăng nhanh, ước khoảng từ 17- 20% mỗi năm. Các loại xe phần lớn là cũ kỹ lạc hậu, hệ thống đường lại trong tình trạng quá tải hoặc thiếu sửa chữa, bảo dưỡng, xe thô sơ đi lẫn với xe cơ giới nên các xe phải thường xuyên thay đổi tốc độ, khí thải xả ra nhiều và gây ô nhiễm không khí nghiêm trọng. Ô nhiễm bụi: Hà Nội khoảng 1,2mg/m3, gấp 3 - 4 lần tiêu chuẩn cho phép; Hải Phòng khoảng 1,8mg/m3; thành phố Hồ Chí Minh khoảng1,6mg/m3.

Một trong những nguyên nhân chính của tình trạng ô nhiễm môi trường tại các đô thị là các vấn đề môi trường chưa được đề cập đầy đủ và quan tâm đúng mức trong quy hoạch xây dựng đô thị. Ngoài việc quy hoạch sử dụng đất và phân khu chức năng, các vấn đề cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị, như hệ thống thoát nước, thu gom và xử lý rác, xử lý nước thải, giảm ô nhiễm không khí và tiếng ồn,... chưa được chú ý đúng mức. Mặc dù việc lập báo cáo đánh giá tác động môi trường cho các đồ án quy hoạch đô thị đã được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường, nhưng công tác triển khai thực hiện cho đến nay vẫn còn chậm, chưa hiệu quả và chưa chứng tỏ được tầm quan trọng của việc bảo vệ môi trường trong quy hoạch xây dựng đô thị.

Hình 2 11: Ùn tắc giao thông ở Thủ đô Hà Nội

Một nguyên nhân khác dẫn đến việc các đô thị phải chịu sức ép môi trường ngày càng tăng là việc thiếu các biện pháp hữu hiệu trong chỉ đạo và quản lý quy hoạch xây dựng. Tình trạng xây dựng lộn xộn, thiếu kiểm soát tại các đô thị lớn là một vấn đề bức xúc đòi hỏi những biện pháp quản lý cấp bách và hiệu quả, nếu không cái giá phải trả cho việc giải quyết hậu quả môi trường sẽ là vô cùng lớn. Công tác quản lý quy hoạch xây dựng là bước tiếp theo và cụ thể hoá của công tác lập quy hoạch xây dựng đô thị, một yếu tố then chốt trong việc xây dựng các đô thị bền vững và hoà hợp với môi trường.

Hình 2 12: Lũ lụt ở Miền Trung Việt Nam

Hình 2 13: Triều cường ở thành phố Hồ Chí Minh

Hình 2 14: Nhà ổ chuột (phi chính thức) và chất lượng môi trường sống đô thị

Phát triển bền vững đô thị là tư duy mới về quá trình đô thị hóa được diễn giải trên cơ sở duy trì những hiểu biết về kinh tế, văn hóa và bảo vệ môi trường. Phát triển đô thị là nền tảng vững chắc để CNH-HĐH đất nước. Một cách hiểu đơn giản phát triển bền vững đô thị là sự can thiệp với cách thức có chiến lược của con người vào quá trình đô thị hóa phù hợp với xu thế, nguồn lực, qui luật phát triển chung và đặc trưng riêng của từng quốc gia.

Ngày 17 tháng 08 năm 2004, tại QĐ số 153/2004/QĐ-TTg, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam) nhằm phát triển bền vững đất nước trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hoà giữa phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam là một chiến lược khung, bao gồm những định hướng lớn làm cơ sở pháp lý để các Bộ, ngành, địa phương, các tổ chức và cá nhân có liên quan triển khai thực hiện, đồng thời thể hiện sự cam kết của Việt Nam với quốc tế.

Để cụ thể hơn, tại Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt "Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020", đã nhấn mạnh phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển; kết hợp chặt chẽ, hợp lí và hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội. Phát triển bền vững phải đi đôi với giảm thiểu các tác động tiêu cực của hoạt động kinh tế đến môi trường. Khai thác hợp lí và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên, thiên nhiên, đặc biệt là tài nguyên không tái tạo. Phòng ngừa, kiểm soát và khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường, bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học. Hạn chế tác hại của thiên tai, chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, nước biển dâng…Căn cư chiến lược này Việt Nam cần rà soát lại qui hoạch tổng thể các đô thị từ cách tiếp cận đô thị bền vững (đô thị xanh, sinh thái và kinh tế…) với trọng tâm sử dụng và quản lí tài nguyên bền vững, có qui mô hợp lí tránh tình trạng tập trung dân số quá mức tải trọng của môi trường và hạ tầng kinh tế - xã hội.

5.1.3. Khai thác cơ hội và giải quyết các thách thức của tăng trưởng đô thị hoá

Mối quan hệ giữa tăng trưởng đô thị và tăng trưởng kinh tế.

Thực tiễn lịch sử cũng như các nghiên cứu đều cho thấy, quá trình đô thị hóa thường được gắn với thúc đẩy kinh tế phát triển. Tuy nhiên, việc đô thị hóa được "quy hoạch, kế hoạch" và thực thi (theo ý chí chủ quan của con người) như thế nào có thể ảnh hưởng đến lợi ích thu được từ quá trình này. Đô thị hóa nếu thiếu kiểm soát, phát triển một cách tràn lan và không đúng qui luật có thể dẫn đến những tác động ngược, thậm chí khiến kinh tế giảm sút và lãng phí.

Theo một nghiên cứu công bố mới đây về tác động của đô thị hóa đến tăng trưởng kinh tế tại khu vực của Standard Chartered, về cơ bản, quá trình đô thị hóa có tác động tích cực đến phát triển kinh tế. Trong nghiên cứu của mình, Standard Chartered chia 10 nền kinh tế trong khối ASEAN theo ba nhóm dựa trên cấp độ đô thị hóa: (1) Nhóm 1 có mức độ đô thị hóa từ 75% trở lên gồm Singapore, Brunei và Malaysia; (2) Nhóm 2 có mức độ đô thị hóa từ 50% trở lên gồm: Indonesia và Philippines; (3)

Nhóm 3 có mức độ đô thị hóa thấp hơn 50% gồm Lào, Thái Lan, Myanmar, Việt Nam và Campuchia. Mục đích của nghiên cứu nhằm tìm hiểu xem GDP bình quân đầu người tại khu vực sẽ phát triển như thế nào khi các nước Nhóm 3 đạt mức đô thị hóa của các nước Nhóm 2 (50%), còn các nước Nhóm 2 đạt mức các nước Nhóm 1 (75%) với giả định GDP bình quân đầu người các nước Nhóm 1 được giữ nguyên. Hai kết quả chính thu được là: Thứ nhất, GDP bình quân đầu người của ASEAN có thể sẽ đạt mức 10.290 USD, tăng gấp 3 lần so với 3.509 USD của năm 2011. Thứ hai, tăng trưởng GDP của khu vực có thể đạt mức trung bình 6% trong giai đoạn 2012-2019, cao hơn mức tăng trung bình 5,3% của giai đoạn 2000-2011.

Theo số liệu của Ngân hàng Thế giới (WB), thế giới đã đạt tỷ lệ đô thị hóa 50% vào năm 2007. Tuy nhiên tại ASEAN, hiện vẫn có tới một nửa số quốc gia chưa đạt mốc này (tính đến năm 2012). Như vậy, nếu vượt được qua rào cản về đô thị hóa có thể giúp khu vực duy trì được đà tăng trưởng. Đô thị hóa thường song hành cùng với thúc đẩy phát triển kinh tế. Và với mức đô thị hóa vẫn còn tương đối thấp hiện nay trong các nước ASEAN, quy luật lợi tức giảm dần (tức là mức độ đô thị hóa càng cao, tác động đến tăng trưởng của nó ngày càng giảm dần) vẫn chưa có nguy cơ xảy ra. Việt Nam nằm trong nhóm 3 cũng có nhiều cơ hội tăng trưởng kinh tế một khi tốc độ đô thị hóa đạt được ngưỡng dự báo định hướng chiến lược của Chính phủ Việt Nam.

Khai thác cơ hội để tăng trưởng đô thị.

Trong bối cảnh hợp tác hóa, toàn cầu hóa, Việt Nam hiện đã tham gia các hiệp định song phương, đa phương về hợp tác kinh tế, thương mại và đầu tư với các tổ chức quốc tế như WTO, AFTA, FTA (Hiệp định tự do thương mại Châu Âu – Việt Nam) và TPP (Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương), nền kinh tế hội nhập toàn diện với nền kinh tế thế giới. Việt Nam được xem có triển vọng nhất trong các nền kinh tế VISTA (gồm Việt Nam, Indonesia, Nam Phi, Thổ Nhĩ Kỳ và Argentina); Với chiến lược Đổi mới lần 2 trên cơ sở tái cấu trúc và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế, năm 2020 Việt Nam hướng tới trở thành một nước công nghiệp phát triển hiện đại. Hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn và phát triển bền vững. Việt Nam đang trở thành một trong những quốc gia đóng góp đáng kể vào sự tăng trưởng và thịnh vượng chung của khu vực.

Với các cơ hội thuận lợi như vậy, tốc độ tăng trưởng đô thị Việt Nam có diễn ra một cách ngoạn mục hay không khi mà ở hai giai đoạn bùng phát đô thị trước đây còn để lại nhiều hạn chế đang cần phải khắc phục. Hệ thống đô thị Việt Nam có đảm bảo phát triển ổn định, bền vững, góp phần thúc đẩy nền kinh tế hội nhập một cách chủ động vào khu vực và thế giới tương xứng với vai trò vị thế và không gian kinh tế chung khu vực Châu Á – Thái Bình dương và toàn cầu.

Cùng với chiến lược Đổi mới lần 2 trên cơ sở tái cấu trúc và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế, để tốc độ tăng trưởng đô thị có chất lượng, Việt Nam cần nhanh chóng đổi mới phương pháp lập qui hoạch, cơ chế chính sách (Luật, Nghị định, Thông tư, TCQC, …); đổi mới phương thức phát triển đô thị vừa mang tính chiến lược, qui hoạch, kế hoạch…Tăng cường công tác quản trị đô thị có hiệu quả, bền vững hơn.

5.2. Xây dựng chiến lược và quản lí phát triển lãnh thổ

5.2.1. Cần thiết lập điều chỉnh QHTT 445 năm 2009

Để nâng cao chất lượng đô thị hóa và phát triển đô thị bền vững tại Việt Nam, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt "Điều chỉnh định hướng qui hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050", (QHTT 445 năm 2009) với các mục tiêu chiến lược là: "Từng bước xây dựng hoàn chỉnh hệ thống đô thị Việt Nam phát triển theo mô hình mạng lưới đô thị; có cơ sở hạ tầng kĩ thuật, xã hội phù hợp, đồng bộ, hiện đại; có môi trường và chất lượng sống đô thị tốt; có nền kiến trúc đô thị tiến tiến, giàu bản sắc; có mối quan hệ và vị thế xứng đáng, có tính cạnh tranh cao trong phát triển kinh tế, xã hội quốc gia, khu vực và quốc tế, góp phần thực hiện tốt hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng xã hội chủ nghĩa và bảo vệ tổ quốc".

Việc hình thành và phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 phải đảm bảo: (1) Phù hợp với sự phân bố và trình độ phát triển lực l-ượng sản xuất cả nước, với yêu cầu của quá trình CNH-HĐH và xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam, tạo ra nguồn lực để phát triển kinh tế-xã hội; (2) Phát triển và phân bố hợp lý trên địa bàn cả nước, tạo ra sự phát triển cân đối giữa các vùng. Coi trọng mối liên kết Đô thị–Nông thôn, đảm bảo chiến lược an ninh lương thực quốc gia; nâng cao chất lượng đô thị, bảo tồn và phát huy các gía trị văn hóa truyền thống phù hợp với từng giai đoạn phát triển chung của đất nước; (3) Phát triển ổn định, bền vững và trường tồn, trên cơ sở tổ chức hợp lý môi sinh, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai, tiết kiệm năng lượng; bảo vệ môi trường, giữ gìn cân bằng sinh thái; (4) Xây dựng đồng bộ cơ sở hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật với trình độ thích hợp hoặc hiện đại, tuỳ thuộc vào yêu cầu khai thác, sử dụng và chiến lược phát triển của môĩ đô thị; (5) Tăng cường vai trò quản lý nhà nước trong kiểm soát phát triển đô thị; đổi mới cơ chế, chính sách; huy động các nguồn lực vào mục đích cải tạo và xây dựng đô thị, đảm bảo cho các đô thị phát triển theo quy hoạch và pháp luật; (6) Đẩy mạnh việc ứng dụng các tiến bộ khoa học và công nghệ vào mục đích cải tạo, xây dựng và hiện đại hóa đô thị; xây dựng chính quyền đô thị điện tử; (7) Kết hợp chặt chẽ với việc đảm bảo an ninh, quốc phòng và an toàn xã hội; đối với các đô thị ven biển, hải đảo và các đô thị dọc hành lang biên giới phải gắn với việc bảo vệ và giữ vững chủ quyền quốc gia.

Theo đó, hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 cơ bản được phát triển theo mô hình "mạng lưới đô thị", phù hợp với các yêu cầu phát triển KT-XH, phát triển bền vững của đất nước theo từng thời kì và xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

Định hướng phát triển chung không gian đô thị cả nước theo hướng đảm bảo phát triển hợp lí các vùng đô thị hóa cơ bản (được xác định dựa trên cơ sở 6 vùng kinh tế, xã hội quốc gia phát triển theo xu hướng tăng trưởng xanh), giữa miền Bắc, miền Trung và miền Nam; giữa phía Đông và phía Tây, gắn với việc phát triển các cực tăng trưởng chủ đạo và thứ cấp quốc gia, đồng thời đảm bảo phát triển theo mạng lưới, có sự liên kết tầng bậc theo cấp, loại đô thị.

Giai đoạn tiếp theo cần phải điều chỉnh lại QHTT 445 năm 2009 đặc biệt cần lồng ghép các yếu tố mới về BĐKH và NBD trong quản lý và phát triển đô thị.

5.2.2. Một số vấn đề trong quản trị đô thị về quản lý đầu tư xây dựng

a) Quản lý đất đai và mật độ đô thị

Về quản lý đất đai.

Về tổng thể, Việt Nam cần lập kế hoạch sử dụng đất đô thị và sử dụng các công cụ quy hoạch để quản lí, kiểm soát phát triển. Điều chỉnh định hướng qui hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 và được thực hiện theo từng giai đoạn. Trên cơ sở đó các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cần rà soát lập điều chỉnh qui hoạch xây dựng vùng tỉnh, QHC đô thị trên địa bàn… Tiến hành lập kế hoạch sử dụng đất đô thị dựa trên quy hoạch điều chỉnh cho kỳ hạn 5 năm, 10 năm sắp đến theo quy định của Luật Đất đai hiện hành, để có cơ sở lập quy hoạch phân khu, qui hoạch chi tiết và thiết kế đô thị phục vụ cho các dự án phát triển đô thị tại khu đô thị hiện có và khu đô thị mới. Quy hoạch phân khu, qui hoạch chi tiết và thiết kế đô thị là những công cụ quy hoạch rất quan trọng đối với công tác quản lí sử dụng đất. Bên cạnh đó là việc công khai các đồ án qui hoạch, các qui định, qui chế quản lí kèm theo để tiện theo dõi và đánh giá. Kinh nghiệm của Ấn Độ thì việc lập kế hoạch sử dụng đất được coi là kế hoạch tổng hợp trung hạn phát triển không gian - kinh tế đô thị. (Medium-term comprehensive plan of urban spatio - economic development).

Ở nhiều nước hiện nay đã áp dụng nguyên tắc sử dụng đất hỗn hợp (mixed land – use), khác với chủ nghĩa công năng ở Thế kỷ 20 (hay CNXH trước đổi mới tại Việt Nam) quy định mỗi khu đất đô thị chỉ được sử dụng theo một trong ba chức năng ở, làm việc và mua sắm – giải trí, được kết nối với nhau bằng không gian lưu thông. Với việc phát triển nền kinh tế thị trường, chuyển đổi cơ cấu và mô hình tăng trưởng kinh tế đã tác động mạnh mẽ vào sự chuyển hóa cấu trúc đô thị theo qui luật thị trường tại Việt Nam. Đô thị học ngày nay khuyến khích sử dụng đất hỗn hợp nhiều chức năng khác nhau một cách linh hoạt để tăng khả năng sử dụng, tiết kiệm đất đai, đảm bảo người dân chỉ cần di chuyển trong cự ly ngắn, thậm chí bằng đi bộ hay xe đạp là có thể đến nơi mình cần trong ngày. Đường phố cũng là không gian công cộng, nơi người dân có nhiều cơ hội giao tiếp, vì vậy cần được thiết kế, xây dựng đảm bảo khả năng tiếp cận cho mọi đối tượng như có lối đi cho người tàn tật, được trang bị các tiện ích đô thị phù hợp (vệ sinh công cộng, nơi nghỉ chân và chỗ tránh mưa nắng dưới mái hiên).

Trên cơ sở thiết lập các khu vực phát triển đô thị (Theo NĐ 11 của Chính phủ Việt Nam), các dồ án quy hoạch chi tiết, thiết kế đô thị là cơ sở để lập dự án đầu tư xây dựng và cấp giấy phép xây dựng nhằm thực hiện kế hoạch sử dụng đất trước mắt, chứ không phải để "phủ kín" qui hoạch theo kế hoạch, nghị quyết chỉ đạo từ cấp trên như trước đây khiến nảy sinh tình trạng "quy hoạch treo", không xuất phát từ nhu cầu phát triển thật của đô thị. Các dự án khu đô thị mới cần phát triển trong khu vực phát triển đô thị đã thiết lập để tạo sự kết nối, đồng bộ hạ tầng khung của đô thị. Các dự án quy hoạch cải tạo, chỉnh trang đô thị là cơ sở cho việc lập các dự án đầu tư cải tạo, chỉnh trang hoàn chỉnh từng khu đô thị cũ, cần được quản lí theo phương châm làm đâu gọn đấy, không để tình trạng toàn đô thị là một công trường xây dựng ảnh hưởng đến môi trường, cuộc sống của người dân và việc vận hành của đô thị.

Về thu hồi, gom đất và điều chỉnh đất.

Đất đai là vấn đề rất nhạy cảm, bức xúc hiện nay, tác động đến nhiều mặt của đời sống xã hội. Đất đai là tài sản đặc biệt của quốc gia, là nguồn nội lực quan trọng và nguồn vốn to lớn của đất nước. Vì vậy, nhất thiết phải khai thác, sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, phát huy tối đa tiềm năng, nguồn lực về đất; đầu tư mở rộng diện tích, nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và môi trường sinh thái theo quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước. Chiến lược sử dụng tài nguyên đất đai luôn gắn liền với quá trình xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai có ý nghĩa đặc biệt quan trọng và rất cần thiết, làm định hướng cho việc tổ chức sử dụng và quản lí quỹ đất đai trong một tương lai xa. Ở nhiều nước trên thế giới để đáp ứng yêu cầu thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội trong các thời kì khác nhau đã xây dựng hệ thống thống nhất: Chiến lược – Quy hoạch – Kế hoạch sử dụng đất như là công cụ quan trọng để tổ chức sử dụng và quản lí một cách toàn diện, hợp lí và có hiệu quả đất đai – nguồn tài nguyên hạn chế và không tái tạo của mỗi quốc gia. Thực tế hiện nay nguồn tài nguyên đất đai của Việt Nam chưa thực sự được khai thác, sử dụng hiệu quả nhất để trở thành động lực cho phát triển kinh tế – xã hội. Trong phát triển công nghiệp và đô thị, nhiều dự án phát triển được mở ra ở hầu hết các địa phương tại Việt Nam, nhưng tỉ lệ lấp đầy thấp, sử dụng lãng phí …Một phần do không xuất phát từ nhu cầu phát triển thật của đô thị (Chỉ với mục đích kinh doanh bất động sản là chính theo cơ chế "Tư duy nhiệm kì" hoặc "Xin – Cho). Tình trạng đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư nhưng chậm sử dụng, hoặc không đưa vào sử dụng, nhượng bán cho các nhà đầu tư thứ cấp vẫn còn diễn ra khá phổ biến. Đất đai không được bố trí cân đối với lượng vốn đầu tư có thể tiếp cận, cũng như với nguồn nhân lực eo hẹp hiện có và kể cả năng lực công nghệ cần có.

Thực tế, tại Việt Nam công tác thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và tổ chức tái định cư để có đất "sạch" theo yêu cầu của từng dự án phát triển đô thị, công nghiệp, hạ tầng… hiện đang gặp nhiều trở ngại, ít được người dân ủng hộ do nhiều nguyên nhân (do thiếu minh bạch, sự công bằng…), không những làm cho tiến độ thực hiện dự án bị chậm trễ nhiều năm, chi phí tốn kém hơn mà nhiều khi còn gây ra bất ổn xã hội (vì tranh chấp, khiếu kiện…). Vì vậy, Việt Nam cần phải tiến hành cải thiện, đổi mới cơ chế chính sách để nhanh chóng cải thiện tình trạng khó khăn này.

Ngoài phương thức dự trữ đất căn bản dựa trên quyền lực nhà nước như hiện nay, Việt Nam cần học tập kinh nghiệm quốc tế (như Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Nepal, Anh, Hoa Kỳ) để có thể điều chỉnh diện tích, hình dáng lô đất cho phù hợp với yêu cầu của qui hoạch. Đó là phương thức gom đất (land pooling), điều chỉnh đất (land readjustment), hợp khối đất (land consolidation) theo cơ chế thị trường tạo điều kiện để có các lô đất vuông vức, ngay ngắn, các tuyến đường mới mở, cải tạo có lộ giới, hướng tuyến phù hợp nhằm cải tạo và chỉnh trang đô thị có hiệu quả hơn. Thời gian qua, nhiều dự án mở rộng đường cũ hoặc mở đường mới trong đô thị Việt Nam như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh đã tạo ra các căn nhà "siêu mỏng" hoặc "siêu méo" không vuông góc với đường phố chính là do đã bỏ qua công tác gom đất và điều chỉnh lô đất như kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra. (Mặc dù tại Khoản 3 Điều 31 và Khoản 4 Điều 62 Luật Quy hoạch đô thị đã có những quy định cụ thể, nhưng có thể vì nhiều lí do như cơ chế chính sách chưa rõ, chưa đồng bộ, thiếu nguồn vốn…hoặc vì chưa có sự đồng thuận của dân chúng, chính quyền các đô thị thiếu trách nhiệm, viện ra những khó khăn để không cố gắng thực hiện).

Hiển nhiên công tác gom đất và điều chỉnh đất phải được tiến hành dân chủ, cởi mở, minh bạch, công bằng…Đó là quá trình thương lượng, bàn bạc, trao đi đổi lại khó khăn, tốn thời gian, đòi hỏi chính quyền phải có năng lực tương xứng và cần đến sự tham vấn của tổ chức tư vấn chuyên nghiệp thạo việc. Nếu như một khi đã hoàn thành tốt giai đoạn chuẩn bị/giai đoạn thương lượng thì việc thực hiện gom đất lại rất suôn sẻ, nhanh chóng, tạo thuận lợi cho phát triển đô thị theo quy hoạch. Gom đất chính là phương thức hoàn toàn phù hợp với phương châm "Nhà nước và nhân dân cùng làm" của Nhà nước Việt Nam và giúp gỡ khó cho việc thu hồi đất hiện nay.

Về quản lý mật độ đô thị.

Theo các chuyên gia của Hội Xây dựng Việt Nam, quản lý sử dụng đất đai có liên quan mật thiết với quản lý dân số, nói rộng ra là với hình thái đô thị (Urban form), tức là cấu trúc không gian của việc định cư mà nhân tố quan trọng là mật độ đô thị (Urban density) với hai chỉ số cơ bản là: (1) Mật độ dân số và (2) Mật độ xây dựng. Hai chỉ số này có mối tương quan nhất định, nơi có Mật độ dân số cao thì Mật độ xây dựng cũng cao và ngược lại. Mật độ dân số bình quân có thể tính cả nội ngoại thị, hay mật độ dân số riêng cho nội thành, nội thị (được dùng làm tiêu chí phân loại đô thị ở Việt Nam). Mật độ dân số bình quân của đô thị tính chung cho toàn bộ diện tích nội thành, nội thị chưa thể hiện rõ được đặc điểm phân bố dân cư không đồng đều tại các khu vực, thường tập trung cao tại khu trung tâm thương mại và giảm dần khi ra xa. Mật độ xây dựng bao gồm mật độ xây dựng thuần và mật độ xây dựng gộp, mà trị số tối đa được quy định trong Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng đô thị, tùy theo chức năng sử dụng và diện tích lô đất, và chiều cao công trình. Mật độ xây dựng và hệ số sử dụng đất có liên quan với nhau.

Khu vực đô thị nào có mật độ xây dựng cao thì đất đai ở đó cũng có giá trị cao. Theo đó có thể điều tiết một phần giá trị gia tăng của đất nhờ tăng mật độ xây dựng để tạo nguồn lực tài chính cần thiết cho việc tái phát triển khu vực đó. Vì vậy có thể N/C cho phép nâng mật độ xây dựng trong dự án cải tạo, chỉnh trang, tái phát triển đô thị cao hơn mật độ hiện có của khu đô thị là biện pháp được nhiều nước áp dụng để tạo điều kiện triển khai thực hiện dự án và tạo thị trường chuyển nhượng quyền phát triển. Quy chuẩn Việt Nam cũng cho phép nâng mật độ gộp tối đa cho phép trong dự án nhà ở xã hội lên 70%, so với mức 60% tại các đơn vị ở thông thường.

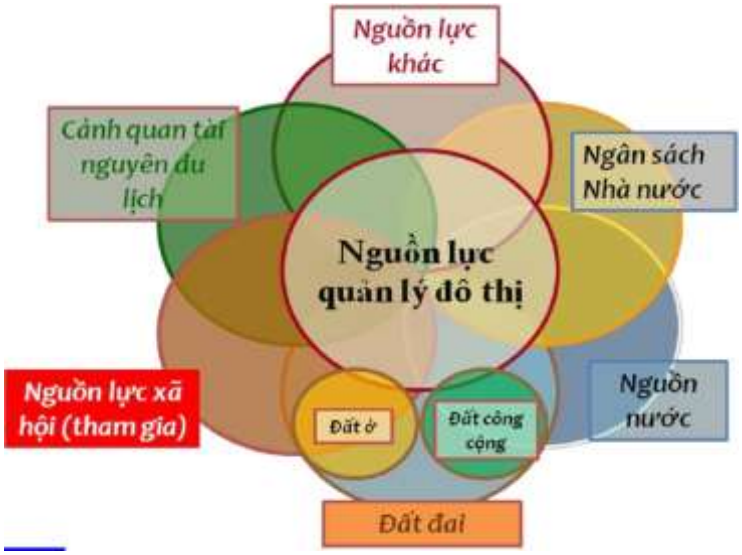
Trên thế giới hiện có nhiều đô thị có mật độ xây dựng cũng như mật độ dân số rất cao (như Thượng Hải, Hồng Kông/Trung Quốc). Đây là hình thức đô thị nén (compact cities), nó sử dụng đất đai tiết kiệm và hiệu quả, được nhiều N/C đánh giá là có khả năng ứng phó tốt với bão lụt và biến đổi khí hậu…

Về quản lý cốt san nền.

Cốt nền xây dựng (trong công tác chuẩn bị đất xây dựng đô thị) có liên quan mật thiết với quy hoạch hệ thống hạ tầng kĩ thuật, nhất là với hệ thống giao thông, thoát nước mưa. Quy hoạch thoát nước, trong đó có việc xác định cốt san nền, được tiến hành trong quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết. Cốt san nền trong quy hoạch chung chỉ có tính khống chế để đảm bảo việc thoát nước tổng thể khi đô thị xây dựng hoàn chỉnh theo quy hoạch chung. Tại Việt Nam, do cách thức phát triển đô thị thời gian qua chưa mang tính tổng thể nên có nhiều bất cập trong quản lý cốt

san nền ở quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết, bởi: (1) Do các dự án phát triển bất động sản được lập ra không tập trung vào khu vực phát triển đô thị (theo qui định của Nghị định 11) mà phát triển rải rác tại những nơi chưa có hạ tầng khung nên phải định ra cốt san nền còn mang tính cục bộ để giải quyết hướng thoát nước "tạm thời" vào nơi trũng ở gần như ao hồ hiện có, thế nhưng hướng tạm thời đó rất có thể bị một dự án đi sau chặn lại, gây hiện tượng úng ngập cục bộ; (2) Do chưa phối hợp tốt việc phân cấp cấp phép xây dựng giữa cấp thành phố và cấp quận, và giữa các cơ quan chủ quản dự án hạ tầng nên dễ xảy ra sự thiếu thống nhất trong quản lý cốt san nền. Đã có nhiều trường hợp xảy ra…ranh giữa hai khu dự án liền kề chênh lệch cốt nền tới 0,5 – 0,7 m, thậm chí cao hơn nhiều…do sự khác biệt giữa thực tế, qui hoạch và các thông tin được cung cấp… Tình trạng xây dựng tự phát không theo qui hoạch, hoặc các dự án được triển khai trên diên tích đất nông nghiệp còn xen kẹt trong đô thị, cũng như các yếu kém trong quản lý cốt san nền đã gây ra tình trạng ngập úng cục bộ trong đô thị khi mưa to hay lúc triều cường. Cách khắc phục là phải phát triển đô thị trên cơ sở xác lập các khu vực phát triển đô thị sau khi qui hoạch chung đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, thực hiện chuẩn bị đất đai xây dựng hoàn chỉnh rồi mới có kế hoạch cấp đất cho các dự án bất động sản riêng lẻ. Mặt khác phải kiên quyết chống hiện tượng xây dựng tự phát trên khu vực đất ven đô và dọc các tuyến đường ngoại thành hướng vào trung tâm đô thị.

b) Huy động các nguồn lực để quản trị đô thị



Hình 2 15: Nguồn lực quản lí đô thị (Dr.Hieu Nguyen, 2014)

5.2.3. Phát triển đô thị trong thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững

Ngày 17 tháng 08 năm 2004, tại QĐ số 153/2004/QĐ-TTg, Chính phủ Việt Nam đã ban hành **Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam** (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam) nhằm phát triển bền vững đất nước trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hoà giữa phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam là một chiến lược khung, bao gồm những định hướng lớn làm cơ sở pháp lý để các Bộ, ngành, địa phương, các tổ chức và cá nhân có liên quan triển khai thực hiện, đồng thời thể hiện sự cam kết của Việt Nam với quốc tế.

Để cụ thể hơn, tại *Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012*, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt "**Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020**", đã nhấn mạnh phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển; kết hợp chặt chẽ, hợp lí và hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường, đảm bảo quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội. Phát triển bền vững phải đi đôi với giảm thiểu các tác động tiêu cực của hoạt động kinh tế đến môi trường. Khai thác hợp lí và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên, thiên nhiên, đặc biệt là tài nguyên không tái tạo. Phòng ngừa, kiểm soát và khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường, bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học. Hạn chế tác hại của thiên tai, chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, nước biển dâng…

Trong bối cảnh quá nửa dân số toàn cầu đã vào sống trong khu vực đô thị, Ngân hàng Thế giới (WB) đề xuất Chiến lược phát triển đô thị bền vững với 4 độ đo (nhóm chỉ số) cơ bản là: (1) Tính An cư/Livability; (2) Năng lực cạnh tranh/Competitiveness; (3) Trị lý giỏi/Good Governance và (4) Tài lực vững/Bankability. (An cư - Cạnh tranh - Trị lý - Tài lực). Bốn nhóm chỉ số này có thể được hiểu cụ thể như sau:

(1) Đáp ứng cho người dân về nhà ở, việc làm, chất lượng hạ tầng đô thị;
(2) Đảm bảo cân bằng các nhu cầu của người dân, hướng đến xây dựng lợi ích chung của cộng đồng, của quốc gia;
(3) Làm chủ quản lý đất đai, xây dựng hạ tầng và chỉnh trang đô thị;
(4) Bảo vệ tài nguyên và tránh dàn trải đô thị;
(5) Tạo thuận lợi cho các hoạt động kinh tế;
(6) Chống bất bình đẳng trong xã hôi.

Trên cơ sở nguyên lý phát triển bền vững, với đặc thù của đô thị khái niệm phát triển đô thị bền vững (PTĐTBV) dựa trên nguyên tắc hợp nhất: Kinh tế đô thị; xã hội đô thị; môi trường sinh thái đô thị; cơ sở hạ tầng đô thị; không gian đô thị (chứa đựng yêu cầu không gian của các thành phần trên trừ thành phần mềm); quản lý đô thị (thành phần mềm), để tìm ra vùng chung/tiếng nói chung đảm bảo yêu cầu: công bằng, sống tốt và tính bền vững. Để xác định được các tiêu chí phát triển đô thị bền vững cần thay đổi mới phương pháp lập qui hoạch. Qui hoạch nói chung, qui hoạch đô thị nói riêng cần tích hợp được các loại quy hoạch: kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, cơ sở hạ tầng đô thị và không gian đô thị (theo phương pháp quy hoạch chiến lược hợp nhất), trên cơ sở đó xác lập các chiến lược phát triển trong một khu vực/không gian lãnh thổ chung/tiếng nói chung đảm bảo yêu cầu công bằng, có điều kiện sống tốt và tính bền vững. Đồng thời, phải căn cứ vào các chiến lược này để xác định 6 chỉ số phát triển đô thị bền vững như đã nêu trên hoặc theo 4 nhóm chí số cơ bản phát triển đô thị bền vững do WB đề xuất là An cư - Cạnh tranh - Trị lý - Tài lực…

Quy hoạch đô thị Việt Nam cần mang tính chiến lược, linh hoạt, có tính hành động, cụ thể, thiết thực hơn; đảm bảo tính công khai, bình đẳng, có sự tham gia rộng rãi của cộng đồng, đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các bên liên quan; kiến tạo cấu trúc đô thị theo hướng thân thiện, bảo vệ môi trường, tiết kiệm tài nguyên và nâng cao chất lượng không gian sống hướng tới cấu trúc Đô thị vị nhân sinh.

5.2.4. Thúc đẩy phát triển đô thị trong mối liên kết vùng

Hệ thống đô thị Việt Nam được hình thành và phát triển cơ bản phù hợp với sự phân bố và trình độ phát triển lực lượng sản xuất, với yêu cầu của quá trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam; Phát triển và phân bố tương đối hợp lý trên địa bàn cả nước, tạo ra sự phát triển cân đối giữa các vùng Bắc, Trung, Nam... trên địa bàn cả nước.

Các mối liên kết vùng được thiết lập trên cơ sở phân bổ các nguồn lực, không gian, kết cấu hạ tầng và cơ chế chính sách. Thực tế hiện nay với bốn vùng KTTĐ ở bốn vùng đặc biệt quan trọng Việt Nam, sáu vùng KT – XH, các khu kinh tế tổng hợp, các vùng đô thị hóa, đô thị lớn trên địa bàn cả nước, Việt Nam bước đầu đã tạo ra những nguồn lực trong phát triển KT – XH có ý nghĩa, mang tính đầu tàu có sức lôi kéo, lan tỏa, thúc đẩy sự phát triển của các tỉnh, thành trong nội bộ vùng và các địa phương lân cận.

Tuy nhiên, trong nhận thức về phát triển vùng theo các cực tăng trưởng, đôi khi còn lẫn lộn giữa các loại vùng (KT – XH, KTTĐ, vùng đô thị hóa, đô thị lớn…). Sự phối hợp giữa các tỉnh, thành phố trong vùng chủ yếu dừng ở mức độ cam kết thỏa thuận giữa các địa phương, phạm vi liên kết còn hẹp. Đặc biệt, tính liên kết, chia sẻ chức năng trong nội bộ nhiều vùng (kể các các vùng đô thị lớn, vùng đô thị hóa cơ bản..) còn hạn chế, lỏng lẻo…Tính động lực chính, người "dẫn đầu" của một số tỉnh thành không còn nhiều ý nghĩa như trước đây do cơ chế phối hợp, quản lí phát triển vùng hầu như chưa có. Mới đây, UBND tỉnh Bình Dương tổ chức Hội thảo quốc tế nhằm lấy ý kiến của đông đảo chuyên gia để chuyển đổi mô hình tăng trưởng nhằm tiếp tục giữ vững phong độ của địa phương năng động ở top trên của khu vực phía Nam. Nhiều chuyên gia đã nhìn nhận Bình Dương, cùng với Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu đã phải tự liên kết với nhau thông qua một loạt chính sách phát triển hạ tầng vệ tinh, đồng bộ, mang tính kết nối.

Theo PGS Trần Đình Thiên, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam: "Vì bản thân các địa phương này đã nhận ra việc có mặt trong một khu vực kinh tế năng động, trông chờ vào người "dẫn đầu" để làm động lực thúc đẩy toàn vùng phát triển (TP. Hồ Chí Minh), đã không thể hiệu quả bằng việc tự tạo sức mạnh liên kết để cùng nhau "đứng đầu" mà không phụ thuộc vào người "dẫn đầu". Điều này cũng phù hợp với ý kiến các chuyên gia của Viện Quy hoạch xây dựng miền Nam: "Hiện TP.Hồ Chí Minh đang có quá nhiều thỏa thuận, ký kết hợp tác kinh tế với rất nhiều tỉnh/thành khác trong cả nước (kể cả với Tây Bắc). Trong khi đó, ngay tại nội vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, khu vực gần như hội tụ mọi yếu tố cần thiết để hợp tác toàn diện thì lại đang được kết nối một cách lỏng lẻo, thậm chí đôi chỗ còn kìm chân nhau".

Thực tế cho thấy các liên kết vùng theo chiều dọc (là phân cấp - phân quyền) vẫn là loại liên kết chủ yếu. Trong khi đó, liên kết theo chiều ngang (chia sẻ lợi ích, trách nhiệm giữa các tỉnh trong vùng) lại quá mờ nhạt, thậm chí là không có. Việc liên kết vùng cũng mới chỉ dừng ở cấp chính quyền các tỉnh/thành với nhau mà chưa có sự kết nối giữa doanh nghiệp. Phần lớn các vùng KTTĐ, vùng thành phố lớn (ngoại trừ vùng Thủ đô Hà Nội) cũng như các vùng kinh tế/đô thị hóa cơ bản, hiện nay vẫn chưa có ban chỉ đạo cũng như chưa có cơ chế điều phối thực hiện mặc dù quy hoạch xây dựng vùng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và lại đang tiếp tục được điều chỉnh.

Hiện nay, nhiều ý kiến cho rằng, quy hoạch xây dựng vùng liên tỉnh (các loại vùng KTTĐ, vùng đô thị lớn, vùng đô thị hóa…thuộc loại vùng liên tỉnh) được lập nhưng chưa rõ đối tượng quản lý, quy định trách nhiệm tổ chức thực hiện còn chung chung nên không thể triển khai thực hiện được. Quy hoạch thiếu gắn kết, không thống nhất và còn nhiều chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính hợp nhất đa ngành làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quy hoạch. Đặc biệt, sự thiếu gắn kết này dẫn tới tình trạng phải xử lý các vấn đề mang tính liên ngành, liên vùng diễn ra khá phổ biến trên địa bàn từng vùng và cả nước. Trên cùng một lãnh thổ, nhiều quy hoạch có sự trùng lặp về nội dung và cấp phê duyệt dẫn đến khó khăn khi tổ chức triển khai thực hiện và làm giảm hiệu quả của quy hoạch. Quy hoạch xây dựng vùng chủ yếu thiên về kỹ thuật, thiếu cơ sở để xác định động lực cho sự phát triển, xem nhẹ gắn kết ngành và lãnh thổ. Tính pháp lí của qui hoạch vùng còn thấp.

Như vậy, để đảm bảo tính liên kết vùng thực chất và có hiệu quả cần nhận thức đầy đủ bản chất và qui luật khách quan trong phát triển nền kinh tế thị trường và nhu cầu phát triển của từng chủ thể. Theo Đề án N/C, đề xuất chủ trương, chính sách về kinh tế vùng, liên kết vùng (Ban kinh tế - BCHTƯ) cần thiết phải:

(1) Nâng cao nhận thức, năng lực của các cấp lãnh đạo từ Trung ương đến địa phương về sự cần thiết phát triển kinh tế vùng, thúc đẩy liên kết vùng trong phát triển kinh tế địa phương;

(2) Trên cơ sở điều kiện tự nhiên, KT – XH của cả nước, cần tiến hành tổ chức Qui hoạch tổng thể phát triển KT – XH không gian lãnh thổ quốc gia;

(3) Xây dựng và ban hành chiến lược phát triển KT – XH các vùng;

(4) Xây dựng các mô hình thể chế quản trị kinh tế vùng, liên kết vùng đa dạng, phù hợp với nhu cầu thực tiễn, điều kiên phát triển KT – XH và tự nhiên;

(5) Phân cấp hợp lí, kết hợp với giải trình, minh bach… Đặc biệt phải tăng cường tính liên kết, tính hợp nhất đa ngành trong phát triển.

Theo đó, cần tăng cường:

(1) Tình liên kết nội vùng;

(2) Tính liên kết ngoại vùng và ngược lại;

(3) Tính liên kết phải mang tính đa chiều, linh hoạt giữa các vùng, phù hợp với yêu cầu của quá trình tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam.

5.3. Tài chính đô thị và nhu cầu đổi mới

5.3.1. Các nguồn tài chính đô thị và sự hạn chế mà các đô thị Việt Nam phải đối mặt

Ngân sách đô thị chỉ được hưởng theo tỷ lệ % các khoản thu (thu từ tài nguyên, từ tài sản, từ sản xuất kinh doanh và dịch vụ công)[5], tỷ lệ này do cấp tỉnh quy định trên cơ sở tính toán các nguồn thu, nhiệm vụ chi của đô thị. Đô thị chỉ có quyền hoàn toàn chi phối các khoản thu từ nguồn huy động, bao gồm: (1) Viện trợ không hoàn lại và đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài cho đô thị; (2) Huy động từ các tổ chức và cá nhân theo quy định của pháp luật; (3) Thu từ kết dư ngân sách đô thị và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

[5] Dự án NUDS: Lĩnh vực kinh tế đô thị

Tài chính đô thị tại Việt Nam tuy đã có đổi mới về thể chế nhưng vẫn còn hạn chế và rất yếu kém, đang cách khá xa các tiêu chí tài lực vững mà các nước trong khu vực và quốc tế đã áp dụng. (*Hy vọng từ năm tài chính 2017 sẽ có nhiều đổi mới thông qua việc Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13 có hiệu lực)*. Là một cấp ngân sách địa phương hoạt động theo cơ chế điều tiết theo Luật NSNN hiện hành nền tài chính đô thị Việt Nam gặp phải những mâu thuẫn và khó khăn làm hạn chế nhiều mặt đối với việc phát triển các đô thị. Các mâu thuẫn đó thể hiện ở các mặt: (1) Chức năng của chính quyền đô thị >< Nguồn thu được phân cấp quản lí; (2) Các yêu cầu phát triển đô thị >< Nguồn tài chính phát triển đô thị; (3) Sự phát triển của đô thị >< Chế độ phân cấp ngân sách. Trong một số trường hợp bản thân chính quyền đô thị cũng gặp những khó khăn do mâu thuẫn giữa ranh giới hành chính và phạm vi thu, chi ngân sách. Nhiều đô thị phải san xẻ nguồn tài tài chính cho các mục tiêu phát triển khu vực nông thôn (vùng ven, khu vực mở rộng đô thị…) trong phạm vi quản lí của mình. Các hạn chế chủ yếu đối với tài chính đô thị thuộc tỉnh hiện nay là: (1) Các nguồn thu ngân sách eo hẹp; (2) Kém thu hút khu vực tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công cộng; (3) It nguồn thu bổ sung ngoài ngân sách.

Muốn tạo nguồn tài chính phát triển cho đô thị thì phải xóa bỏ hoặc thu hẹp các hạn chế kể trên, hoàn thiện thể chế tài chính để đạt tài lực vững. Nếu đô thị có tài lực vững để phát triển thì cấp tỉnh cũng được hưởng lợi, vì đô thị sẽ đóng góp nhiều hơn vào ngân sách tỉnh và tác động lan tỏa sự phát triển ra toàn tỉnh. (*Tài lực vững được hiểu là có năng lực cân đối tài chính đáp ứng nhu cầu phát triển đô thị thông qua hệ thống thu chi rành mạch, có thể dự báo được, và tuân theo thông lệ về kế toán, về quản lý tài sản và mua sắm công, đủ tín nhiệm để được vay tín dụng khi tiếp cận thị trường vốn. Tài lực vững được đánh giá qua một loạt chỉ số thể hiện tỷ lệ % của thuế, phí, khoản bổ sung của cấp trên, tiền vay và các nguồn thu khác trong tổng thu ngân sách, ngoài ra còn chỉ số lãi nợ phải trả và tỷ lệ vay thế chấp trong tổng tiền vay*)

5.3.2. Các yêu cầu đổi mới tài chính đô thị để thúc đẩy tốc độ và chất lượng đô thị hóa

Thực tế, đô thị Việt Nam có nhiều nguồn thu tiềm năng có thể huy động. Để có được tài chính vững, chính quyền đô thị cần được trao quyền rộng rãi hơn nữa, phải đổi mới cơ chế chính sách…về tài chính đô thị góp phần thúc đẩy tốc độ và chất lượng đô thị hóa.

Hoàn thiện thể chế tài chính đô thị

Do đặc điểm với sự tập trung về quy mô, tính đa dạng xã hội, khả năng thu hút các lực lượng kinh tế, chính quyền đô thị có trách nhiệm cung cấp dịch vụ (hoặc những dịch vụ có quy mô lớn, có yếu tố ngoại lai tác động đến nhiều địa phương) nhiều hơn so với chính quyền địa phương. Bởi vậy, năng lực và quy mô tài chính ngân sách đô thị thường lớn hơn nhằm đảm bảo thực hiện các trách nhiệm đặc thù của chính quyền đô thị. Theo đó, chính quyền đô thị cần được phân cấp mạnh hơn, có quyền tự chủ ngân sách lớn hơn, thể hiện qua: (1) Quyền định ra chính sách thu riêng của đô thị; (2) Tỷ lệ ngân sách đô thị trong tổng ngân sách quốc gia; (3) Mức độ tự chủ của đô thị trong phân bổ chi tiêu ngân sách. Căn cứ Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13 ban hành ngày 25 tháng 6 năm 2015, có hiệu lực thi hành từ năm ngân

sách 2017, Chính phủ Việt Nam cần ban hành Nghị định hướng dẫn kèm theo với việc bổ sung các gợi ý trên…để các địa phương có kế hoạch triển khai ngay. Đối với các đô thị đặc thù (Theo vùng, miền/khó khăn…) cũng cần có những cơ chế chính sách mang tính đặc thù trên cơ sở tạo điều kiện tốt nhất cho địa phương có nguồn tài chính đô thị thỏa đáng…để thúc đẩy phát triển đô thị theo qui hoạch, kế hoạch…

Ổn định và tăng cường nguồn thu do cấp tỉnh phân bổ

Một đặc điểm của đô thị là nơi quần tụ các hoạt động kinh tế phi nông nghiệp với mật độ cao, có các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội, chính trị sôi động, là địa bàn đóng góp tỷ lệ quan trọng vào nguồn thu ngân sách của địa phương. Để thực hiện tốt chức năng quần tụ và vai trò đầu tàu phát triển kinh tế - xã hội khu vực của mình, chính quyền đô thị cần được tạo điều kiện, khuyến khích khả năng chủ động, linh hoạt xử lý mọi vấn đề mới nẩy sinh, do đó cần được trang bị các công cụ quản lý cần thiết, bao gồm cả công cụ tài chính. Vì vậy, việc HĐND tỉnh phân bổ tỷ lệ % các khoản thu có phân chia cho cấp đô thị thuộc tỉnh cần có quy chế rành mạch theo qui định của Luật NSNN và các qui định khác có liên quan. Cụ thể: (1) Tỷ lệ % phân chia các khoản thu cần được giữ ổn định cho từng kỳ kế hoạch 5 năm; (2) Đô thị được hưởng 100% thuế nhà đất (còn gọi là thuế tài sản, thường chiếm 30-70% thu ngân sách đô thị các nước); (3) Đô thị loại 1, loại 2 được lập quỹ dự trữ tài chính từ các nguồn tăng thu, kết dư ngân sách và được huy động vốn trong nước khi cần thiết như cấp tỉnh; (4) Đô thị là chủ đầu tư các dự án phát triển KCHT đô thị, kể cả dự án sử dụng vốn bổ sung của tỉnh hoặc vốn ODA.

Tính đúng, tính đủ chi phí dịch vụ công cộng

Chính sách trợ giá cho một số dịch vụ công cộng (thoát nước, chiếu sáng đô thị…) đang góp phần là gánh nặng cho ngân sách đô thị tại Việt Nam. Việc giảm nhẹ hoặc xóa bỏ các khoản trợ giá này cũng góp phần tăng nguồn thu để cân đối ngân sách. Thực hiện giảm trợ giá cần được tiến hành theo một lộ trình, nhưng quan trọng hơn cả là phải tính đúng, tính đủ chi phí dịch vụ dựa trên nguyên tắc cơ chế thị trường. Chính quyền đô thị có trách nhiệm bảo đảm cho người dân đô thị dược sử dụng dịch vụ đầy đủ với chất lượng tốt, vì vậy HĐND đô thị là cấp quy định mức thu phí dịch vụ chứ không nên là HĐND tỉnh như qui định hiện nay.

Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công cộng

Khuyến khích, thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân cung ứng dịch vụ công cộng là một trong nhiều giải pháp có hiệu quả giúp đô thị đạt được tài chính vững. Việt Nam đã coi trọng và có chính sách mở cửa ngành dịch vụ công cộng cho khu vực tư nhân trong nước và ngoài nước tham gia theo hợp đồng BOT, BTO, BOO, BT… Đa dạng hóa các nguồn huy động vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có kế hoạch phát hành trái phiếu chính quyền đô thị, vay tín dụng ưu đãi. Nếu giá dịch vụ được tính đúng, tính đủ, công khai, minh bạch sẽ khuyến khích, tạo điều kiện thu hút khu vực tư nhân tham gia mạnh mẽ vào lĩnh vực kinh doanh này.

Huy động nguồn thu ngoài thuế từ đất đai đô thị

Trong quá trình phát triển, nguồn thu ngoài thuế từ đất đai đô thị là nguồn cấp tài chính quan trọng phát triển đô thị. Đất đô thị được sử dụng theo quy hoạch, giá trị đất đai phụ thuộc chủ yếu vào vị trí của nó trong cấu trúc đô thi. Đất đô thị có thể ở trong khu vực đã xây dựng hoặc tại khu vực dự kiến phát triển mới. Thị trường đất đô thị Việt Nam gồm hai cấp: (1) *Thị trường cấp 1* do Nhà nước độc quyền chi phối bằng cách thu hồi đất để giao cho người sử dụng vì lợi ích công cộng, kể cả để thực hiện quy hoạch; và (2) *Thị trường cấp 2*, trong đó những người đang có quyền sử dụng đất hợp pháp chuyển nhượng, trao đổi cho nhau. Thị trường bất động sản đóng góp lớn vào nguồn tài chính và phát triển đô thị, vì vậy cần tạo điều kiện để nó vận hành thông suốt, lành mạnh và minh bạch. Với công cụ thuế thích hợp, ngoài thuế giá trị gia tăng còn đánh thuế lũy tiến vào lợi nhuận thu được qua từng hợp đồng mua bán bất động sản, chính quyền đô thị một mặt vừa hạn chế được hoạt động đầu cơ, mặt khác vừa tạo được nguồn thu đáng kể cho ngân sách. Tuy nhiên, nếu giá đất đô thị quá cao cũng có ảnh hưởng không nhỏ tới quá trình phát triển đô thị. Cách làm hợp lý là tổ chức đấu thầu công khai, minh bạch để chọn các dự án phát triển đô thị một cách hiệu quả và có đóng góp tài chính thỏa đáng cho đô thị.

Quản lí có hiệu quả tài chính đô thi

Với phân cấp nguồn thu ngân sách theo luật định như hiện nay, tài chính đô thi mới đáp ứng được nhu cầu cơ bản để chi thường xuyên. Nguồn thu còn lại chỉ đáp ứng một phần cho đầu tư phát triển, duy tu bảo dưỡng các công trình hạ tầng kỹ thuật, xử lý nước thải, vệ sinh môi trường. Do đó, để đầu tư phát triển đô thị, chính quyền đô thị phải huy động nhiều nguồn lực từ vốn ngân sách, vốn ODA và tập trung khai thác quỹ đất để tạo nguồn thu tiếp tục đầu tư cơ sở hạ tầng, chỉnh trang đô thị, phát triển giao thông. Việc đầu tư phát triển các khu công nghiệp cũng có sự kêu gọi đầu tư từ các doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước…Để nâng cao hiệu quả tài chính đô thị, chính quyền đô thị cần triển khai các giải pháp quản lý tài chính đô thị hữu hiệu. Bước đột phá trong quản lý tài chính đô thị là triển nghiêm túc Luật Đầu tư để lập kế hoạch đầu tư công dài hạn, chấn chỉnh công tác lập quy hoạch, phân loại mức độ ưu tiên đầu tư các công trình, dự án phù hợp với tình hình phát triển kinh tế- xã hội của địa phương.

Đối với các dịch vụ công phục vụ đô thị, chính quyền đô thị cần triển khai đấu thầu lựa chọn nhà cung cấp các dịch vụ duy tu bảo dưỡng hệ thống giao thông, xử lý nước thải, vệ sinh môi trường…Các doanh nghiệp tham gia thực hiện các dịch vụ công phải đổi mới công tác quản lý, nâng cao chất lượng dịch vụ theo hướng hiệu quả. Ở lĩnh vực quản lý đầu tư, phải thực hiện công khai, minh bạch trong việc lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư khi tham gia các dự án đầu tư trên địa bàn. Nguồn tài chính đô thị được công khai để các tổ chức, cá nhân tham gia giám sát việc sử dụng nguồn tài chính công.