

# QUẢN LÝ ĐÔ THỊ HÀ NỘI: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN

PGS. TS Vũ Hào Quang\*, Bùi Văn Tuấn\*\*

## 1. Đặt vấn đề

Quá trình phát triển và hội nhập có tác động đến nhận thức về vai trò và tầm quan trọng của công tác quản lý đô thị hiện nay. Do nhiều nguyên nhân, trong những năm qua nhiệm vụ quản lý đô thị ở nước ta chưa được quan tâm một cách đúng mức. Gần đây nhiều vấn đề thực tiễn liên quan đến quản lý đô thị không cho chúng ta được phép chủ quan, đơn giản trong nhận thức và chậm trễ thực thi các giải pháp trong quản lý phát triển đô thị hiện nay. Có thể nhận thấy, trong quá trình phát triển, quản lý đô thị có vai trò đặc biệt quan trọng bảo đảm cho sự phát triển bền vững và giải quyết hài hoà các lợi ích trước mắt và lâu dài của đô thị. Đó không chỉ là một nhiệm vụ đơn thuần của cơ quan quản lý hành chính, mà là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân, trong đó chính quyền đô thị với hệ thống các ban ngành chức năng đóng vai trò quan trọng.

Hà Nội với vai trò là Thủ đô - trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá của cả nước<sup>1</sup>, trong những năm qua đã cùng với hệ thống đô thị cả nước thực hiện tốt quản lý và phát triển đô thị. Xem xét một cách khách quan, công tác quản lý và phát triển Thủ đô Hà Nội cho đến nay đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, cả trên phương diện quản lý, quy hoạch phát triển. Tuy nhiên, cũng đang có không ít vấn đề bức xúc đặt ra trong công tác quản lý và phát triển Hà Nội. Dường như ai cũng nhận thấy điều này, từ nhà quản lý đến những người dân bình thường. Có những bức xúc là vấn đề của đô thị Việt Nam nói chung, cũng có những bức xúc là của riêng Hà Nội với tư cách Thủ đô - trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá của cả nước. Những vấn đề như hệ thống và sự vận hành của chính quyền đô thị, quản lý đô thị trên các lĩnh vực chuyên môn nghiệp vụ hay chiến lược quy hoạch phát triển đô thị trước mắt cũng như lâu dài, thì không chỉ là của riêng Thủ đô Hà Nội. Tìm hiểu về thực trạng quản lý đô thị Hà Nội đồng thời đưa ra một số kiến nghị, giải pháp phát triển về quản lý đô thị Hà Nội hiện nay và tương lai là một việc làm thiết thực và hết sức ý nghĩa trong dịp Đại lễ kỷ niệm 1000 năm Thăng Long - Hà Nội.

---

\* Viện Nghiên cứu Dư luận Xã hội, Ban Tuyên giáo Trung ương.

\*\* Viện Việt Nam học và Khoa học phát triển, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Do giới hạn của tham luận, nhóm tác giả chỉ nhấn mạnh một số nét về quản lý đô thị Hà Nội trong những năm gần đây như: quản lý quy hoạch đô thị; quản lý xây dựng và kiến trúc đô thị; quản lý dân cư; quản lý về văn hoá - xã hội;... nhằm tìm hiểu thực trạng quản lý đô thị Hà Nội hiện nay, đồng thời đưa ra một số kiến nghị, giải pháp về quản lý đô thị Hà Nội trong giai đoạn phát triển hiện nay.

## 2. Thực trạng quản lý đô thị Hà Nội hiện nay

Quản lý phát triển đô thị là một trong những vấn đề chiến lược phát triển, là khâu then chốt trong quá trình hình thành bộ mặt Thủ đô hiện nay và tương lai, là một quá trình hoạt động của bộ máy công quyền và các chủ thể có liên quan để đạt đến mục tiêu đảm bảo cho đô thị phát triển ổn định, bền vững trong quá trình tạo dựng môi trường sống thuận lợi cho dân cư đô thị, phù hợp với lợi ích quốc gia, cộng đồng dân cư và mỗi cá nhân<sup>2</sup>.

Thực tế này đặt ra yêu cầu rất cao và không ít khó khăn đối với công tác quản lý và phát triển đô thị của Hà Nội hiện nay.

### 2.1. Quản lý quy hoạch đô thị

Quản lý quy hoạch đô thị là nội dung trọng yếu hàng đầu của quản lý đô thị. Về quy hoạch chung, đến nay Hà Nội đã trải qua 6 lần điều chỉnh. Từ sau khi điều chỉnh quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội được Thủ tướng phê duyệt năm 1998, nhất là từ sau khi có Pháp lệnh Thủ đô (2000), Nghị định 92 (2005), quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị Hà Nội được đẩy mạnh. Năm 2008, với việc mở rộng địa giới hành chính Hà Nội, quy hoạch chung đang được nghiên cứu để điều chỉnh. Từ 1996 đến 2005, thành phố đã thực hiện trên 200 dự án khảo sát, quy hoạch xây dựng từ quy hoạch chung đến quy hoạch chi tiết và quy hoạch xây dựng chuyên ngành<sup>3</sup>. Từ 2000 đến 2005, thành phố đã triển khai quy hoạch chung thành 160 đồ án quy hoạch chi tiết (tỷ lệ 1/2000 - 1/5000) và nhiều đồ án tỷ lệ 1/500 phủ kín gần 30% diện tích tự nhiên của thành phố trung tâm<sup>4</sup>. Sau khi Hà Nội mở rộng, theo báo cáo mới nhất của UBND thành phố Hà Nội trình lên Chính phủ, số đồ án, dự án tổng hợp trên địa bàn Hà Nội mở rộng hiện có là 785, được rà soát để tiếp tục thực hiện hoặc tạm thời dừng lại chờ xem xét sau, nhất là những dự án đô thị rộng hàng ngàn ha ở các huyện thuộc tỉnh Hà Tây cũ<sup>5</sup>. Tại các quận, huyện đã xây dựng đồng bộ quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; mạng lưới các công trình hạ tầng xã hội như trường học, trung tâm thương mại, khu công nghiệp...

Từ sau khi Hà Nội mở rộng, quy hoạch phát triển khu vực Hà Tây cũ đang dần được thống nhất với quy hoạch phát triển Thủ đô và vùng Thủ đô.

Về quy hoạch vùng Thủ đô, năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 118/2003/QĐ-TTg về việc thành lập Ban Chỉ đạo Quy hoạch và Đầu tư Xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội. Ngày 5/5/2008, Thủ tướng đã ban hành Quyết định 490/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050. Phạm vi lập quy hoạch vùng Thủ đô Hà Nội bao gồm toàn bộ ranh giới hành chính Thủ đô Hà Nội và 7 tỉnh: Hà Tây, Vĩnh Phúc, Hưng Yên, Bắc Ninh, Hải Dương, Hà Nam và Hoà Bình với diện tích tự nhiên khoảng 13.436km<sup>2</sup>, bán kính ảnh hưởng từ 100 - 150km. Phạm vi nghiên cứu cả vùng đồng bằng sông Hồng, vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và

các khu vực liên quan đến không gian phát triển kinh tế - xã hội của vùng trong tầm nhìn hướng tới 2050.

Có thể nhận thấy quản lý quy hoạch đô thị Hà Nội đã có những tiến bộ nhất định, nhất là phạm vi quy hoạch được bao quát từ quy hoạch vùng, quy hoạch chung đến quy hoạch chuyên ngành (quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết); gắn quy hoạch không gian với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; bước đầu có áp dụng phương pháp quy hoạch mới như quy hoạch chiến lược hợp nhất đa ngành và phương pháp quy hoạch chi tiết có sự tham gia của người dân, đặc biệt đối với các khu đô thị cải tạo và nâng cấp. Nhìn chung quản lý quy hoạch đô thị của Hà Nội trong những năm gần đây đã có nhiều tiến bộ, nhất là phạm vi quy hoạch được bao quát từ quy hoạch vùng Thủ đô, quy hoạch chung (được điều chỉnh kịp thời theo *Phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ* (1998), theo *Pháp lệnh Thủ đô* (2000), theo *Nghị định 92* (2005) và theo *Quyết định mở rộng địa giới hành chính Hà Nội* (2008)), đến quy hoạch chuyên ngành (quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết)...

Tuy vậy, quản lý quy hoạch đô thị hiện nay vẫn còn nhiều vấn đề cần giải quyết. Quy trình xét duyệt đầu tư xây dựng còn phức tạp, phải qua nhiều cửa, nhiều đầu mối, công tác quản lý xây dựng tại cấp phường còn buông lỏng. Việc quản lý kiến trúc còn thiếu các chính sách và biện pháp đặc thù trong việc thẩm định thiết kế sơ bộ; cấp giấy phép xây dựng và lập hồ sơ hoàn công; bảo tồn, tôn tạo các di tích văn hoá - lịch sử, các công trình kiến trúc có giá trị, giữ diện tích ao hồ, các không gian công cộng; hành nghề kiến trúc sư; các quy chuẩn thiết kế kiến trúc đô thị... Mô hình quản lý kiến trúc - quy hoạch với trách nhiệm của các kiến trúc sư trưởng, Sở Quy hoạch Đô thị, Sở Xây dựng... còn nhiều lúng túng, vướng mắc. Trong đầu tư xây dựng còn thiếu các quy trình quản lý phù hợp với từng loại dự án và công trình. Các tiêu chuẩn, quy phạm, quy chuẩn đánh giá xây dựng còn áp dụng máy móc, chưa phù hợp với đặc thù Hà Nội. Trong quản lý trật tự xây dựng đô thị, thành phố còn lúng túng trong việc áp dụng các mức xử phạt và tổ chức lực lượng thanh tra, xử lý các vi phạm trật tự xây dựng đô thị. Nguồn nhân lực cho quản lý quy hoạch, xây dựng và kiến trúc còn yếu, chưa tiếp cận được phương pháp tiên tiến, hiện đại và bản địa hoá cho phù hợp với đặc thù của đất nước và của Hà Nội.

## 2.2. Về quản lý xây dựng và kiến trúc đô thị

Cùng với quản lý quy hoạch thì quản lý xây dựng và kiến trúc đô thị đã được nghiên cứu và triển khai. Các thể chế hành chính của Chính phủ đã phân cấp rõ ràng hơn cho Hà Nội thẩm quyền quản lý xây dựng và kiến trúc. Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân thành phố đã ban hành nhiều quyết định chấn chỉnh và tăng cường quản lý xây dựng, kiến trúc đô thị, gắn với cải cách hành chính.

Hà Nội đã đề xuất các định hướng tổ chức không gian và nội dung quản lý kiến trúc trong các đồ án quy hoạch chi tiết. Khi nghiên cứu quy hoạch chi tiết mỗi tuyến đường mới mở hoặc mở rộng cải tạo đã nghiên cứu cả không gian hai bên đường. Một số đồ án quy hoạch chi tiết này đã được thành phố xem xét phê duyệt như: Láng - Hoà Lạc - Kim Mã - Cầu Giấy. Một số đường phố xây dựng theo quy hoạch chi tiết được phê duyệt tạo nên những không gian kiến trúc đẹp như phố Chùa Bộc, Kim Đồng. Trong quy hoạch chi tiết các khu đô thị mới, khu phố cũ, phố cổ,... việc tổ chức không gian kiến trúc đã được quan tâm.

Đồng thời, thành phố đã xem xét, đánh giá cụ thể kiến trúc của các không gian đặc trưng của Hà Nội: khu phố cổ, thành cổ, khu trung tâm Ba Đình; phân loại 587 biệt thự do

Nhà nước quản lý để bảo tồn, tôn tạo, cải tạo, hoá giá hoặc thay đổi chức năng, xây dựng mới, xác định trên 800 công trình kiến trúc có giá trị trong khu phố cổ và nghiên cứu giải pháp kiến trúc trong bảo tồn, tôn tạo các công trình di tích như: khu Thái học - Văn Miếu, khu Tượng vua Lê, Hoàng thành Thăng Long và một số di tích - danh thắng khác. Tiến hành cấp chứng chỉ quy hoạch để làm cơ sở thiết kế kiến trúc khi lập các dự án đầu tư xây dựng; tiếp nhận và giải quyết hàng ngàn chứng chỉ quy hoạch và góp ý cho các phương án thiết kế công trình.

Việc quản lý kiến trúc công trình đã được thực hiện thông qua thoả thuận phương án thiết kế công trình khi lập dự án và cấp phép xây dựng. Nhiều công trình đã được góp ý, đặc biệt là những công trình có quy mô lớn hoặc ở vị trí nhạy cảm đã được Hội đồng Kiến trúc - Quy hoạch tham gia góp ý kiến nhiều lần. Ủy ban nhân dân thành phố đã ban hành Điều lệ quản lý xây dựng theo quy hoạch chi tiết và ban hành một số quy định quản lý kiến trúc đối với một số khu đặc biệt như Hoàn Kiếm, khu vực Hồ Tây, Ba Đình.

Thành phố đã mạnh dạn ban hành một số quy định thể chế hoá các quy chế, quy định về quản lý đầu tư, chính sách về đất đai, thực hiện đa dạng hoá mô hình đầu tư xây dựng, cơ chế tài chính dự án, nghĩa vụ của các nhà đầu tư thực hiện dự án,... để huy động nguồn lực phát triển kết cấu hạ tầng và kiến trúc - cảnh quan đô thị.

Tuy vậy, quản lý xây dựng và kiến trúc còn không ít nhiều hạn chế: quy trình xét duyệt đầu tư xây dựng còn phức tạp, phải qua nhiều cửa, nhiều đầu mối, công tác quản lý xây dựng tại cấp phường còn buông lỏng; việc quản lý kiến trúc còn thiếu các chính sách và biện pháp đặc thù trong việc thẩm định thiết kế sơ bộ; cấp giấy phép xây dựng và lập hồ sơ hoàn công; bảo tồn, tôn tạo các di tích văn hoá- lịch sử, các công trình kiến trúc có giá trị, giữ diện tích ao hồ; hành nghề kiến trúc sư; các quy chuẩn thiết kế kiến trúc đô thị; quản lý đầu tư xây dựng còn thiếu các quy trình quản lý phù hợp với từng loại dự án và công trình; Trong quản lý trật tự xây dựng đô thị, thành phố còn lúng túng trong việc áp dụng các mức xử phạt và tổ chức lực lượng thanh tra, xử phạt các vi phạm trật tự xây dựng đô thị; nguồn nhân lực cho quản lý quy hoạch, xây dựng và kiến trúc còn yếu, chưa tiếp cận được phương pháp tiên tiến, hiện đại và bản địa hoá cho phù hợp với đặc thù của đất nước và của Hà Nội.

### **2.3. Quản lý đất đai đô thị**

Trong những năm đổi mới, trên cơ sở thẩm quyền được phân cấp quản lý, thành phố đã giải quyết được những vấn đề cơ bản sau:

*Một là*, thống kê, phân loại, quy hoạch cho sử dụng lâu dài. Đây là nội dung cơ bản của quản lý đất đai đô thị. Trên cơ sở Luật Đất đai năm 1993, thành phố đã tiến hành phân loại đất thành các loại: đất sử dụng vào mục đích công cộng, đất sử dụng cho mục đích quốc phòng - an ninh, đất chuyên dùng, đất nông - lâm nghiệp, đất chưa sử dụng. Đo đạc, thống kê, phân loại là cơ sở để quy hoạch đất vào từng mục đích sử dụng khác nhau trước áp lực đô thị hoá. Quy hoạch chung Thủ đô được Chính phủ phê duyệt đặt định hướng đến năm 2020, chỉ tiêu sử dụng đất đô thị bình quân là 100m<sup>2</sup>/người, trong đó phải bảo đảm chỉ tiêu đất giao thông là 25m<sup>2</sup>/người, chỉ tiêu đất cây xanh, công viên, thể dục thể thao là 18m<sup>2</sup>/người và chỉ tiêu xây dựng các công trình phục vụ lợi ích công cộng là 5m<sup>2</sup>/người<sup>6</sup>. Như vậy, vấn đề quy hoạch sử dụng đất cho mục đích trước mắt và phát triển đô thị lâu dài đã được tính toán, mà điểm đáng chú ý là xác định tỷ lệ thích hợp đất

đai cho đặc trưng không gian kiến trúc đô thị, đặc biệt là không gian trống và xây dựng các công trình phúc lợi công cộng, kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị.

*Hai là*, đền bù, giải phóng mặt bằng. Do đất đai là tài sản có giá trị lớn, nên đền bù, giải phóng mặt bằng là vấn đề căng thẳng trong quản lý đô thị ở Hà Nội. Giải phóng mặt bằng liên quan đến chính sách đất đai, chính sách nhà ở, chính sách tái định cư, chính sách lao động và việc làm, chính sách tài chính, sâu xa hơn là *chính sách với con người*, gồm cả trách nhiệm Nhà nước, doanh nghiệp và người dân. Từ 2000 đến 2006, trong tổng số dự án phải giải phóng mặt bằng thì có 80% diện tích giải phóng mặt bằng là đất nông nghiệp liên quan đến công ăn việc làm của những người lâu nay sống dựa vào ruộng đất. Tính đến 2006, thành phố đã hoàn thành giải phóng mặt bằng và bàn giao cho các chủ dự án đầu tư 1.048 dự án trên tổng số 1.830 dự án với diện tích là 5.699 ha đất. 153.725 hộ dân phải di dời, trong đó đã bố trí tái định cư được 10.580 hộ dân<sup>7</sup>. Công tác giải phóng mặt bằng đã đáp ứng tiến độ triển khai nhiều dự án lớn của Nhà nước và thành phố, giải quyết dứt điểm các tụ điểm nhếch nhối như "xóm liều" Thanh Nhàn, ao Thước Thợ, nút Voi Phục - Cầu Giấy, nút Ngã Tư Sở, nút Thái Hà, hồ điều hoà Yên Sở, bãi rác Nam Sơn, sân gôn Kim Nỗ... Tuy vậy, đây vẫn là vấn đề khó khăn trong quản lý đô thị, nhiều nơi gặp sự phản ứng quyết liệt từ phía người dân, buộc phải giãn tiến độ.

*Ba là*, giải quyết tranh chấp, xử lý lấn chiếm và những tổn động về đất đai gắn với nhà cửa. Đây cũng là vấn đề thường dẫn đến các "điểm nóng" xã hội ở cả nội thành lẫn ngoại thành. Trên cơ sở các văn bản pháp luật về đất đai, về xử lý sai phạm, thành phố đã đề cao trách nhiệm của các cấp, các ngành trong quản lý đất đai, đẩy lùi tình trạng "nhảy dù" lấn chiếm đất công, xử lý những tranh chấp quyền sử dụng đất ở và quyền sở hữu nhà ở. Tuy vậy, đây vẫn là một nan đề đối với thành phố, phần do kỷ cương kỷ luật chưa nghiêm, phần do chính sách thiếu đồng bộ.

*Bốn là*, đảm bảo điều kiện cho sự xác lập và vận hành của thị trường bất động sản. Đây là yêu cầu rất cơ bản của quản lý và phát triển đất đai đô thị, gắn với sự hình thành thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Luật Đất đai ra đời đã tạo cơ sở pháp lý cho xác lập thị trường bất động sản, mà ở đó gắn chặt với đất ở. Hà Nội trải qua 3 lần "sốt" bất động sản: 1994 - 1995, 2002 - 2003 và 2007 - 2008, tăng tính phức tạp cho quy hoạch và quản lý đất đai đô thị, nhất là khi đối diện với tình trạng sử dụng đất sai quy hoạch, đầu cơ chiếm dụng đất đai, đầu tư bất động sản tràn lan. Để thị trường bất động sản định hình và vận hành, thành phố đã tập trung giải quyết vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở và quyền sở hữu nhà ở, tăng cường quản lý chính sách đất đai, rà soát lại dự án quy hoạch. Để xác lập thị trường bất động sản, trên cơ sở các văn bản pháp luật (Luật Đất đai, Luật Xây dựng,...), thành phố đã ban hành nhiều quy định để tạo khung khổ pháp lý cho sự hình thành các chủ thể của thị trường bất động sản. Đó là chuyển các tổ chức quản lý, khai thác, kinh doanh nhà ở thuộc sở hữu nhà nước sang thực hiện kinh doanh tuân theo thị trường<sup>8</sup>; thành lập Công ty Phát triển Nhà ở và Đô thị có chức năng kinh doanh bất động sản...; tạo lập các điều kiện đảm bảo các quyền về bất động sản đối với các tổ chức và công dân như *quyền sở hữu, quyền cầm cố, quyền thế chấp, quyền thông hành địa dịch* (gồm cả công dân và người nước ngoài). Nhờ đó thị trường bất động sản dần hình thành, tạo thêm động lực mới cho tăng trưởng đô thị, nhất là tăng độ kết tụ về nhà ở, phát triển quỹ nhà ở<sup>9</sup>. Trước hết, phải xây dựng xong thí điểm cơ chế, chính sách về đầu giá nhà thuộc quỹ nhà chuyên dùng do Sở Tài nguyên Môi trường và Nhà đất đang quản lý gắn với quyền sử dụng đất hoặc quyền thuê nhà thuộc sở hữu Nhà

nước để các thành phần kinh tế sử dụng làm trụ sở, văn phòng, cửa hàng kinh doanh... Thành phố đã ban hành các quy định về quản lý và cấp phép hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực dịch vụ, môi giới, tư vấn bất động sản, xây dựng một lộ trình tổng thể cho việc quản lý và phát triển thị trường bất động sản, tạo điều kiện cho tổ chức và cá nhân giao dịch, mua bán bất động sản một cách dễ dàng, được pháp luật bảo hộ và thừa nhận, từng bước lành mạnh hoá thị trường bất động sản trên địa bàn Hà Nội.

Tuy nhiên, đây là thị trường còn sơ khai, quản lý vẫn yếu kém, dẫn tới đầu cơ, đẩy giá bất động sản thành "bong bóng", xoá bao cấp nhà ở nhưng lại chưa hình thành được cơ chế đảm bảo quyền có nhà ở của người có thu nhập thấp. Quản lý đất đai vẫn là vấn đề khó khăn trong quản lý đô thị, liên quan đến cả chính sách vĩ mô với mối tương tác giữa thị trường bất động sản với thị trường tài chính - tiền tệ, thị trường hàng hoá - dịch vụ, thị trường sức lao động... mà giải quyết nó đòi hỏi cả trách nhiệm Trung ương và địa phương. Đất đai canh tác nông nghiệp đang bị suy giảm nhanh chóng. Theo dự báo, trong thời gian tới từ nay đến năm 2015 - 2020 quá trình đô thị hoá sẽ diễn ra nhanh hơn, việc chuyển đổi chức năng sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất đô thị sẽ là tất yếu, nhiều ao hồ, đồng ruộng sẽ bị san lấp để lấy mặt bằng xây dựng. Như vậy, Hà Nội sẽ phải đối mặt với vấn đề thiếu đất trồng cây lương thực, rau quả và thực phẩm. Vấn đề sử dụng đất đô thị đang có nguy cơ đối diện với xu hướng không bền vững. Bên cạnh việc đất nông nghiệp đang dần bị thu hẹp bởi quá trình đô thị hoá, còn là hiện trạng lãng phí trong sử dụng tài nguyên đất. Sự yếu kém trong quản lý tài nguyên đất, cùng với sự biến chất của một bộ phận cán bộ, công chức trong bộ máy công quyền dẫn đến nhiều dự án chiếm giữ hàng trăm héc ta đất nông nghiệp nhưng được "đắp chiếu", án binh bất động nhằm chờ thời để "lướt sóng", trong khi người dân không còn đất phục vụ cho sinh kế. Sự lãng phí không chỉ xảy ra với đất nông nghiệp bị thu hồi, mà ngay cả trong nội thành Hà Nội, ở nhiều nơi tắc đất tắc vàng mà tình trạng chiếm đất để đó cũng vẫn diễn ra.

Việc mất đất nông nghiệp, ao hồ, diện tích cây xanh, không chỉ ảnh hưởng đến an toàn lương thực, xáo trộn cuộc sống của người nông dân như dư thừa lao động, giảm thu nhập... buộc phải di cư ra thành phố tìm sinh kế gây quá tải cho kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội đô thị, mà còn mất đi vành đai xanh nông nghiệp - một trong những thành phần của bộ khung bảo vệ thiên nhiên - môi trường của thành phố.

#### **2.4. Về quản lý văn hoá, xã hội và dân cư đô thị**

Trong quá trình đổi mới, dân số Hà Nội *tăng trưởng* một cách nhanh chóng cả số lượng lẫn chất lượng, dưới tác động của chính sách kinh tế hàng hoá nhiều thành phần. Dân số của Hà Nội có xu hướng tăng nhanh, chỉ giảm xuống sau năm 1991, do thu hẹp khu vực ngoại thành. Từ 1993 đến nay, dân số nội thành tăng lên nhanh chóng. Đặc biệt từ 2008, sau khi mở rộng địa giới hành chính thì dân số tăng lên gấp đôi so với năm 2007 và năm 2009 là trên 6,5 triệu người<sup>10</sup>. Dân số tăng nhanh cũng đặt ra nhiều vấn đề đối với quản lý đô thị như việc làm, nhà ở, giao thông, cung ứng dịch vụ xã hội, nhất là hình thái nông thôn trong đô thị, song thành phố đã tập trung giải quyết những vấn đề lớn sau đây:

*Vấn đề việc làm.* Đã có nhiều nỗ lực giải quyết việc làm cho người đến độ tuổi lao động, mà cơ bản vẫn là giải phóng sức sản xuất của mọi thành phần kinh tế, tạo cơ sở để thu hút lao động vào các khu vực kinh tế, từng bước hình thành thị trường sức lao động, tăng cường đào tạo tay nghề của lao động. Thời điểm khó khăn nhất của thành phố là

năm 1990, khi nhiều doanh nghiệp bị giải thể, khoảng 30.000 lao động các doanh nghiệp quốc doanh và ngoài quốc doanh phải nghỉ việc hoặc lao động luân phiên, đẩy nhiều người lao động vào buôn bán, làm mọi nghề để kiếm sống, tăng thêm tính phức tạp của xã hội. Giải quyết việc làm cho lao động tại chỗ là sức ép thường trực đối với thành phố<sup>11</sup>. Hoặc cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính năm 2008 cũng tạo sức ép nặng nề lên chính quyền thành phố về giải quyết việc làm. Đó là chưa nói đến di cư từ nông thôn ra đô thị, có số tìm được việc làm thường xuyên, có số lao động mùa vụ hoặc theo thuê mướn tạm thời, đặt ra những vấn đề rất mới mẻ đối với quản lý dân cư loại này.

*Tái định cư.* Những năm đổi mới đặt ra một vấn đề mới và khó khăn đối với Hà Nội là thực hiện tái định cư cho một số lượng lớn dân cư, do phải giải phóng mặt bằng mở đường giao thông hoặc xây dựng nhà máy, xí nghiệp. Từ năm 2001 đến năm 2007, thành phố đã bố trí tái định cư được khoảng 11.000 căn hộ và lô đất tái định cư. Đến năm 2008, trên địa bàn thành phố Hà Nội đã và đang triển khai 121 dự án dành cho tái định cư trên địa bàn 11/14 quận, huyện, không kể diện tích trên 53ha đất (quỹ đất 20%) và 192.293m<sup>2</sup> diện tích sàn xây dựng (quỹ nhà 30%) tại các dự án khu đô thị mới, các chủ đầu tư phải bàn giao lại cho thành phố để phục vụ nhu cầu chung<sup>12</sup>. Tái định cư không giản đơn là bố trí nơi ở mới cho những hộ gia đình bị giải toả, lấy mặt bằng phục vụ mục đích khác, mà cơ bản hơn là *tổ chức lại đời sống người dân* tại nơi ở mới. Tuy vậy, việc bố trí tái định cư rất chậm, nhất là bố trí công ăn, việc làm cho cư dân tái định cư lại càng bất cập, đẩy một bộ phận rơi vào hoàn cảnh khó khăn.

*Quản lý hộ khẩu,* trong những năm qua quản lý hộ khẩu ở Hà Nội đã được cải tiến. Ủy ban nhân dân thành phố đã giao cho Công an thành phố Hà Nội và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các quận, huyện, phường xã chỉ đạo thực hiện tổ chức kiểm tra và đối sổ hộ khẩu cho các hộ gia đình. Đối sổ hộ khẩu đã góp phần vào quản lý hộ khẩu tại Hà Nội. Vấn đề cho đăng ký hộ khẩu cũng đã được *đổi tượng hoá* đối với từng trường hợp cụ thể: lực lượng vũ trang, cán bộ công nhân viên cơ quan, cán bộ - công nhân viên đã nghỉ hưu. Đầu năm 2008, Hà Nội đã thực hiện tuyển công chức không dựa vào hộ khẩu. Tuy vậy, quản lý hộ khẩu vẫn là một vấn đề nhức nhối, nhất là khi sổ hộ khẩu bị các ngành, các cơ quan chức năng khác lấy làm cơ sở để thực hiện các giao dịch dân sự như mua bán nhà, đăng ký xe máy,... gây phiền phức trong nhân dân. Luật Cư trú ra đời đã giúp quản lý hộ khẩu ở Hà Nội được thuận lợi hơn, vừa đảm bảo an ninh trật tự Thủ đô, vừa tôn trọng quyền *di cư* và *di trú* hợp pháp của công dân.

Tóm lại, công tác quản lý trên các lĩnh vực đô thị tuy có đạt được một số kết quả, nhưng còn không ít hạn chế: 1) *Công tác tổ chức và quản lý về kinh tế đô thị* chưa thật phù hợp với thực tế phát triển kinh tế ở các đô thị trong giai đoạn hiện nay. Trong bối cảnh phải quản lý một nền kinh tế đô thị đa dạng, phức tạp và năng động, bộ máy quản lý kinh tế ở các thành phố vẫn không khác gì so với bộ máy quản lý kinh tế ở nông thôn, còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập trong việc quy hoạch, định hướng, quản lý kinh tế vĩ mô và vi mô, hạn chế sự phát triển của các ngành, các lĩnh vực kinh tế của các đô thị trong bối cảnh CNH, HĐH, hội nhập quốc tế; 2) *Công tác quy hoạch và quản lý xây dựng Hà Nội* đã có chuyển biến tích cực, nhưng vẫn còn nhiều tồn tại: quy hoạch chi tiết còn thiếu, chưa đáp ứng yêu cầu đầu tư phát triển và quản lý đô thị; chất lượng các đồ án quy hoạch nhìn chung còn hạn chế; công tác quản lý xây dựng đô thị vẫn chưa làm chủ được tình hình phát triển đô thị; thủ tục hành chính còn phiền hà; còn tình trạng xây dựng lộn xộn, không có phép hoặc trái phép, phá vỡ quy hoạch; di tích lịch sử - văn hoá và cảnh quan bị

vi phạm; môi trường đô thị bị ô nhiễm; kết cấu hạ tầng thiếu và chưa đồng bộ; trật tự trong lĩnh vực kiến trúc và xây dựng đô thị Hà Nội chưa được xác lập; 3) *Công tác tổ chức quản lý quy hoạch đô thị* trong những năm qua ở các đô thị trực thuộc Trung ương đã có những tiến bộ nhất định, nhất là phạm vi quy hoạch được bao quát từ quy hoạch vùng, quy hoạch chung đến quy hoạch chuyên ngành (quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết); gắn quy hoạch không gian với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; bước đầu có áp dụng phương pháp quy hoạch mới như quy hoạch chiến lược hợp nhất đa ngành và phương pháp quy hoạch chi tiết có sự tham gia của người dân, đặc biệt đối với các khu đô thị cải tạo và nâng cấp. Tuy vậy, quản lý quy hoạch đô thị hiện nay vẫn còn nhiều vấn đề cần giải quyết, nhiều ý kiến cho thấy thực trạng quy hoạch đô thị của Hà Nội đang còn rất lộn xộn, trong đó nhấn mạnh đến các vấn đề nhận thức, quan điểm nội dung công tác quy hoạch; đổi mới công tác đào tạo và tư vấn về quy hoạch xây dựng đô thị; quy hoạch đô thị nhìn nhận từ đào tạo nguồn nhân lực... Công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng, trình tự, thủ tục phê duyệt còn kéo dài. Chất lượng quy hoạch chưa thể hiện được tầm nhìn dài hạn nhằm đảm bảo phát triển bền vững; nhiều khu đô thị bố cục tổ chức không gian chưa hợp lý, không xác lập rõ tính đặc thù của từng khu, độ thông thoáng trong khu đô thị gắn với điều kiện tự nhiên và cảnh quan; thiếu tính đồng bộ của cơ sở hạ tầng và kiến trúc khu vực cảnh quan xung quanh; 4) *Quản lý nhà và đất ở đô thị* đang là vấn đề tạo nên nhiều bức xúc trong công tác quản lý đô thị, nhất là trong bối cảnh đô thị hoá tăng tốc mạnh chưa từng có như trong thời gian gần đây. Tình hình nhà - đất đô thị Hà Nội hiện nay đang có những biến động hết sức phức tạp, khó lường, không chỉ bắt nguồn từ diễn biến phức tạp của nhu cầu - thị hiếu trên thị trường nhà - đất mà còn do những bất cập, tồn tại trong tổ chức bộ máy, trong chính sách và cơ chế thực thi chính sách nhà ở, đất ở đô thị...

Nhìn chung, quản lý đô thị Hà Nội trong quá trình đổi mới đã đạt được nhiều kết quả quan trọng từ quản lý quy hoạch, quản lý xây dựng và kiến trúc, quản lý đất đai, dân cư, nhà ở và quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị. Đặc điểm nổi bật là trong quản lý đã vận dụng một bước các nguyên tắc thị trường để tổ chức và phát triển các loại dịch vụ như tư vấn quy hoạch, thiết kế xây dựng, quản lý đất đai; thu hút sự tham gia của người dân trong quá trình hoạch định chính sách đô thị, vận hành hạ tầng kỹ thuật đô thị; cải cách các thủ tục hành chính liên quan đến lập đồ án và cấp giấy phép cho các công trình xây dựng, hành nghề kiến trúc; tăng cường đầu tư cho phát triển hạ tầng kỹ thuật, kiến trúc cảnh quan, mở rộng quỹ nhà ở... Kết quả được phản ánh ở diện mạo Thủ đô sau hơn 20 năm đổi mới. Mặc dù vậy, những kết quả đó so với yêu cầu đòi hỏi thì vẫn còn khoảng cách, nhất là chưa phân định quản lý hành chính với quản lý chuyên ngành kỹ thuật, nhiều mặt còn quan niệm giản đơn, thậm chí có cả tiêu cực, nên chất lượng quản lý thấp, tác động đến chất lượng quy hoạch, tiến độ và chất lượng của hệ thống hạ tầng kỹ thuật, phát triển quỹ nhà ở, rối loạn của thị trường bất động sản, ô nhiễm môi trường sinh thái, dân số đô thị tăng nhanh không đi kèm với cải thiện về chất lượng... Tất cả những hạn chế đó đều có nguyên nhân từ quản lý đô thị và thực tiễn đang đòi hỏi phải đổi mới phương thức quản lý đô thị Hà Nội nhằm xây dựng Thủ đô văn minh, giàu đẹp, hiện đại và phát triển bền vững.

### 3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý đô thị của Hà Nội

Để nâng cao hiệu quả của công tác quản lý Thủ đô Hà Nội trong thời kỳ phát triển và hội nhập quốc tế, sự cần thiết phải tiến hành thực hiện xây dựng các mô hình tổ chức và quản lý đô thị đáp ứng được các nhu cầu:



*Một là:* Đổi mới tổ chức bộ máy và xây dựng chức năng, nhiệm vụ của bộ máy chính quyền đô thị các cấp trên quan điểm thừa kế tư tưởng xây dựng chính quyền đô thị của Chủ tịch Hồ Chí Minh theo *Sắc lệnh số 77<sup>10</sup>* ngày 22/1/1946 về Tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố. Xây dựng tổ chức bộ máy quản lý chính quyền đô thị Hà Nội phải khác với chính quyền nông thôn, theo tinh thần Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã xác định: “Phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để tổ chức bộ máy phù hợp; bảo đảm việc xây dựng bộ máy chính quyền đô thị gọn nhẹ, giảm bớt tầng nấc trung gian, vận hành trong một cơ chế linh hoạt”.

*Hai là:* Nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức, bằng việc đổi mới công tác cán bộ, chuẩn hoá đội ngũ cán bộ, công chức đô thị; có cơ chế tuyển dụng, bố trí cán bộ, công chức có năng lực trình độ đúng với ngành nghề chuyên môn theo yêu cầu của công tác quản lý đô thị. Tiến hành từng bước việc thực hiện thi tuyển cán bộ lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban hành chính đô thị. Có chính sách khuyến khích người tài giỏi, kể cả người trong nước và Việt kiều tham gia trên các lĩnh vực quản lý đô thị bảo đảm việc “quản lý đô thị hiện đại là phải có con người đô thị tương ứng”. Đồng thời có cơ chế đưa ra khỏi bộ máy những cán bộ, công chức không đủ phẩm chất, năng lực đáp ứng với nhiệm vụ quản lý của Thủ đô.

*Ba là:* Quản lý đô thị bằng pháp luật và cơ chế, chính sách, tránh điều hành, xử lý công việc theo cảm tính cá nhân; điều quan trọng là phải có đầy đủ và đồng bộ hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý trên các lĩnh vực của Thủ đô.

*Bốn là:* Công tác cải cách hành chính phải tiến hành đồng bộ, thống nhất, giải quyết tốt các mối quan hệ giữa các ngành, các cấp; phải làm quyết liệt và quan tâm đến hậu quả thiết thực của từng nội dung cải cách đồng thời cần phải có cơ chế giám sát và có biện pháp chế tài đối với những cá nhân, tổ chức chấp hành không nghiêm hoặc vi phạm công tác cải cách hành chính.

*Năm là:* Công tác phân cấp quản lý cần được tăng cường đẩy mạnh, phân cấp phải rõ đơn vị bảo đảm đủ các điều kiện mới được phân cấp. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện phân công, kịp thời đánh giá kết quả để rút kinh nghiệm. Cần thực hiện phân cấp mạnh cho các đô thị là thành phố trực thuộc Trung ương.

*Sáu là:* thực hiện công tác quản lý của chính quyền đô thị hiện đại, sự cần thiết là phải hiện đại hoá và sử dụng có hiệu quả các phương tiện quản lý, để việc xây dựng chính quyền đô thị trong điều kiện cải cách nền hành chính nhà nước và hội nhập quốc tế là một việc làm cần thiết trong giai đoạn hiện nay, nhằm nâng cao hiệu quả quản lý các đô thị, góp phần vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương và đối với cả nước; đồng thời bảo đảm cho chính quyền đô thị thực sự là chính quyền "của dân, do dân và vì dân".

Cuối cùng, công tác quản lý đô thị Hà Nội phải là nhiệm vụ của tất cả mọi người, mọi cấp, từ Chính phủ đến thành phố và mỗi người dân Thủ đô. Tiến đến 1000 năm Thăng Long - Hà Nội, với sự tham gia của cả cộng đồng vào công tác quản lý đô thị, chúng ta đang từng bước xây dựng một Thủ đô văn minh, hiện đại, ngày càng đàng hoàng hơn, to đẹp hơn.

CHÚ THÍCH

- <sup>1</sup> GS. TS Nguyễn Quang Ngọc, *Nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức và quản lý nhà nước đặc thù của các đô thị trực thuộc Trung ương ở nước ta*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước mã số KX02-03/06-10.
- <sup>2</sup> Võ Kim Cương, *Quản lý đô thị thời kỳ chuyển đổi*, NXB Xây dựng, Hà Nội, 2004, tr.5.
- <sup>3</sup> Tô Xuân Dân - Vũ Trọng Lâm (Chủ biên), *Cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thủ đô Hà Nội - Một số định hướng cơ bản*. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2003, tr.238-239.
- <sup>4</sup> Đào Ngọc Nghiên, “Công tác quản lý và phát triển đô thị tại Thủ đô Hà Nội”, bài phát biểu tại Hội thảo khoa học tại Hà Nội, 11/2004.
- <sup>5</sup> Theo [www.ktdi.com.vn](http://www.ktdi.com.vn), 30/6/2009.
- <sup>6</sup> Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Về việc phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch chung của Thủ đô Hà Nội đến năm 2020. Số 108/1998/QĐ-TTg ngày 20/6/1998.
- <sup>7</sup> Không có giải phóng mặt bằng thì không có xây dựng, Theo Thời báo *Kinh tế Việt Nam*
- <sup>8</sup> Theo thống kê của Sở Xây dựng vào đầu năm 1995, Hà Nội có 220 doanh nghiệp chuyên về xây dựng với 72.000 lao động, trong đó có 60 doanh nghiệp nhà nước với 18.000 lao động.
- <sup>9</sup> Chỉ tính từ 1996 - 2000, thành phố đã xây dựng được 1.352.212m<sup>2</sup> nhà ở, tăng gấp 2,5 lần so với giai đoạn 1991 - 1995. Tính cả 10 năm 1996 - 2006, diện tích nhà ở đô thị trên địa bàn thành phố từ 6m<sup>2</sup>/người đã nâng lên bình quân 7,5m<sup>2</sup>/người. Nhiều khu đô thị mới đã được xây dựng mới với quy hoạch đồng bộ, kiến trúc đẹp như Đầm Trấu, Thanh Trì, Vọng, Bắc Linh Đàm, Trung Yên, Định Công, Nam Thăng Long, Thịnh Liệt, Đại Mỗ, Đặng Xá, Thạch Bàn - Gia Lâm, Mỹ Đình, Trung Hoà - Nhân Chính, Thăng Long (Cầu Giấy).
- <sup>10</sup> Trung Hiếu, Dân số Hà Nội hiện có trên 6,5 triệu người, <http://www.baomoi.com/Home/XaHoi/www.anninhthudo.vn/Dan-so-Ha-Noi-hien-co-tren-65-trieu-nguoi/2346208.epi>
- <sup>11</sup> Năm 1991 có tới 54.138 người chưa có việc làm, năm 1992 tăng lên 88.930 người, trong khi đó năm 1992 thành phố mới chỉ giải quyết được 30.558 người. Năm 1999, tỷ lệ thất nghiệp của thành phố là 5,59%, trong đó tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị là 8,96%, khu vực nông thôn là 1,4%. Đến năm 2000, tỷ lệ thất nghiệp toàn thành phố là 7,9%.
- <sup>12</sup> Phòng vấn sâu, Giám đốc Sở Tài nguyên, Môi trường và Nhà đất Hà Nội, 6/2008.
- <sup>10</sup> *Sắc lệnh* quy định: mỗi thành phố chỉ có ba loại cơ quan nhà nước: hội đồng nhân dân thành phố, uỷ ban hành chính thành phố và uỷ ban hành chính khu phố; đồng thời chúng ta cần học tập kinh nghiệm xây dựng đô thị của các nước tiên tiến.