

PHÁT HUY VAI TRÒ CỘNG ĐỒNG TRONG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

PGS. KTS Trần Hùng*

1. Từ hương ước (lệ làng) tới cộng đồng đô thị và xã hội công dân (civil society)

Cộng đồng là một tập hợp dân cư sinh sống trên cùng một lãnh thổ và do vậy, họ thường có một ý thức, tình cảm về sự thống nhất trong một địa phương và một khả năng tham gia những hoạt động mang tính tập thể vì quyền lợi của địa phương đó. Cộng đồng luôn gắn liền với một địa bàn lãnh thổ và lãnh thổ là một yếu tố căn bản gắn kết con người trong một cộng đồng dân cư. Trong xã hội hiện đại, các cộng đồng lãnh thổ không tách biệt nhau mà thường xuyên có sự giao lưu, liên hệ mật thiết và ảnh hưởng qua lại trong khuôn khổ một quốc gia, một khu vực hay trên quy mô toàn cầu.

Các cộng đồng có quy mô khác nhau và thường gắn với các đơn vị hành chính - lãnh thổ (tỉnh, quận, huyện, thôn, xóm...). Tuy nhiên khi đề cập vấn đề sự tham gia của cộng đồng thì khái niệm được sử dụng chủ yếu chỉ các cộng đồng địa phương và đặc biệt là ở cấp cơ sở (quận, phường...). Xã hội loài người cho đến nay chủ yếu bao gồm hai cộng đồng lớn là: *cộng đồng đô thị và cộng đồng nông thôn*. Nói chung các cộng đồng nông thôn thường *nhỏ, đơn giản và thuần nhất* về mặt xã hội, hoạt động kinh tế chủ yếu dựa trên *sản xuất nông nghiệp* còn cộng đồng đô thị thường *lớn, phức tạp và không thuần nhất* về mặt xã hội (về thành phần và nguồn gốc dân cư), hoạt động kinh tế chủ yếu dựa trên *sản xuất phi nông nghiệp* (tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ...).

Đặc điểm chung của *cộng đồng đô thị* thể hiện ở cơ cấu của nó: một sự tập hợp các bộ phận cấu thành khu dân cư của cộng đồng cùng với những mối quan hệ qua lại, bảo đảm cho cộng đồng tồn tại và phát triển bình thường. Để nhận diện một cộng đồng đô thị cần đi sâu tìm hiểu các bộ phận cấu thành của nó.

1.1. Cơ cấu nhân khẩu

Cộng đồng đô thị là một tập hợp các nhóm dân cư khác nhau theo các dấu hiệu dân số học như: giới tính, độ tuổi, học vấn, tình trạng hôn nhân, hộ gia đình, quy mô và kiểu

* Viện Kiến trúc - Hội Kiến trúc sư Việt Nam.

loại các gia đình... Ngoài ra, cơ cấu nhân khẩu còn xem xét đến nguồn gốc cư trú để phân biệt dân gốc và dân mới nhập cư trong cộng đồng.

1.2. Cơ cấu nghề nghiệp

Cộng đồng đô thị rất đa dạng trong các nhóm nghề nghiệp, do sự phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, tạo thành các nhóm người lao động thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, các nhóm nghề nghiệp khác nhau. Đây là cơ sở quan trọng để nhận diện một cộng đồng vì nghề nghiệp, việc làm, thu nhập là những yếu tố căn bản trong đời sống của mỗi cá nhân. Cũng trên cơ sở lao động và việc làm, người ta còn phân biệt: Những người làm việc trong khu vực kinh tế nhà nước (quốc doanh), ngoài quốc doanh; người lao động trong khu vực kinh tế chính quy (formal sector) và khu vực kinh tế phi chính quy (informal sector).

Về cơ cấu quản lý hành chính, các cộng đồng đô thị đã sẵn có một cấu trúc quản lý hành chính chính thức với sự phân cấp quyền lực và trách nhiệm quản lý được pháp luật quy định. Ngoài hệ thống chính quyền các cấp, trong các cộng đồng đô thị còn có một hệ thống các tổ chức và đoàn thể xã hội (Mặt trận Tổ quốc, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Công đoàn, Hội Cựu chiến binh,...) và một số các hội nhóm tự nguyện khác.

1.3. Cơ cấu mức sống (sự phân tầng xã hội)

Sự phân tầng xã hội trong cơ chế thị trường đã phân hoá các tầng lớp giàu nghèo trong các đô thị. Không có sự bình quân trong đời sống và mức sống cộng đồng, do thuận lợi đến với số người này trong khi những khó khăn trở ngại lại đến với số người khác. Sự phân hoá giàu nghèo đã tạo ra các mức sống khác nhau trong dân cư của mỗi cộng đồng và điều đáng lo ngại là khoảng cách giàu - nghèo có xu hướng ngày càng giãn rộng và người nghèo được xếp vào nhóm "nhạy cảm", dễ bị tổn thương do dễ bị "bỏ quên".

Trong các hoạt động cải tạo, nâng cấp cơ sở hạ tầng, nhà ở đô thị, người ta thấy các nhóm xã hội khác nhau thường cũng có sự quan tâm, mức độ chấp nhận và khả năng tham gia khác nhau trong từng dự án, trên mỗi dãy phố, trong mỗi nhóm nhà. Điều này rất cần được quan tâm khi triển khai các dự án, tạo điều kiện thúc đẩy các hoạt động cộng đồng, kết hợp hài hoà lợi ích của các nhóm xã hội.

1.4. Cơ cấu văn hoá - lối sống

Cho đến nay Việt Nam về cơ bản vẫn còn là một xã hội nông nghiệp và nông thôn. Ý thức và thực tiễn đời sống của các cộng đồng nông thôn, làng xã với lịch sử hàng ngàn năm vẫn còn ăn sâu bám chắc cho đến ngày nay. Trong khi đó, cộng đồng đô thị hiện đại, với tỷ trọng còn nhỏ (khoảng 30%) lại có lịch sử chưa lâu (khoảng hơn một thế kỷ). Vì thế vẫn còn có thể nhận thấy dấu vết của lối sống, khuôn mẫu hành vi và những giá trị xã hội vốn phổ biến trong các cộng đồng nông thôn trước đây. Những khuôn mẫu hành vi ứng xử, những giá trị xã hội của các nhóm dân cư trong cộng đồng đô thị là những biểu hiện của đời sống văn hoá - tinh thần, đời sống tâm linh của một cộng đồng. Các thiết chế văn hoá truyền thống (như đình, đền, chùa...) và hiện đại (như trường học, câu lạc bộ, nhà hát, cung văn hóa...) thu hút sự tham gia của người dân là những yếu tố góp phần làm nên bộ mặt văn hoá của một cộng đồng đô thị.

Sự phân biệt về cơ cấu văn hoá và lối sống cũng được thấy rõ ở các cộng đồng dân cư trong các loại khu cư trú khác nhau: khu *trung tâm cổ* có những người kinh doanh

buôn bán, *khâu tập thể* cao và thấp tầng cho công nhân viên chức nhà nước, *khâu ngõ xóm lao động* cho những người làm việc trong khu vực không chính thức, *khâu vực đô thị mới phát triển* cho những người thu nhập cao và *khâu nhà ổ chuột* cho những người nghèo thậm chí là nhập cư bất hợp pháp...

Trong các cộng đồng dân cư nông thôn trước đây, với sự cố kết và ý thức làm chủ mạnh mẽ, đã tìm được sự thống nhất đi tới việc quy định về những khuôn phép trong lối sống, những quy ước để trở thành những “lệ làng” được cộng đồng chấp nhận và thực hiện. Đó là những quy ước trong việc thờ phụng tổ tiên, thần thánh những quy định trong hoạt động sản xuất và đời sống văn hoá tinh thần, những việc cần làm để bảo vệ trật tự an ninh, bảo vệ môi trường tự nhiên và xã hội.

Đây có thể coi như những “bộ luật” thu nhỏ trong từng cộng đồng dân cư được bộ máy quản lý nhà nước không những thừa nhận mà còn khuyến khích, nhằm tăng khả năng tự quản về trật tự xã hội trong từng cộng đồng, là một định chế được mặc nhiên công nhận về sự phân quyền cho địa phương quản lý xã hội.

2. Cộng đồng đô thị là chủ thể tạo dựng đô thị và hưởng thụ đô thị

Cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp trước đây đã tạo ra tâm lý thụ động, người dân thường chỉ biết chờ lệnh cấp trên. Khái niệm cộng đồng như là một điểm xuất phát cho cách quản lý *từ dưới lên (bottom up)* hầu như không được biết đến. Nhưng cùng với việc triển khai đường lối đổi mới với phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần, có sự điều tiết của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đồng thời với việc dân chủ hoá đời sống xã hội và xây dựng một nhà nước pháp quyền thì đã có sự thay đổi trong nhận thức về cộng đồng và phát triển cộng đồng. Vai trò của cá nhân, của các cộng đồng cơ sở, tính năng động và tự lực của họ là cần và có thể phát huy để phục vụ cho các mục tiêu của sự nghiệp đổi mới. Thực sự đó cũng chính là việc quán triệt quan điểm “lấy dân làm gốc” của Đảng.

Từ những nội dung của chính sách Đổi mới nêu trên, ta có thể lý giải cho sự quan tâm ngày càng nhiều tới khái niệm cộng đồng và vấn đề phát triển cộng đồng. Chẳng hạn những khái niệm như: Kinh tế thị trường đòi hỏi sự năng động, sáng tạo, độc lập từ cơ sở, từ mỗi cá nhân; Xây dựng nhà nước pháp quyền cần phải đi kèm với phát triển một “xã hội công dân”; hoặc mức sống (dân sinh), trình độ học vấn và văn hoá (dân trí) được nâng cao thường đi kèm với quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội.

Trên quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền, hoạt động của các đoàn thể xã hội và các tổ chức tự nguyện ở cộng đồng (như là những bộ phận cấu thành xã hội công dân - civil society) là rất cần thiết cho việc phát huy vai trò cộng đồng trong quy hoạch và quản lý đô thị. Trong các lĩnh vực như nhà ở, cấp nước và vệ sinh môi trường đô thị, các nhóm nhỏ được hình thành trên cơ sở tự nguyện và tự quản ở cấp cộng đồng, đặc biệt là ở các cộng đồng nghèo. Đây là một kinh nghiệm rất bổ ích từ các nước đang phát triển.

Sự tham gia của cộng đồng vào quá trình phát triển đô thị có thể diễn ra dưới nhiều hình thức đa dạng và phong phú. Vai trò của cộng đồng được thể hiện xuyên suốt trong toàn bộ quá trình quy hoạch, xây dựng và quản lý đô thị, bao gồm 4 giai đoạn chính sau:

- Định hướng vĩ mô về các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và phát triển không gian đô thị;
- Khảo sát, lập quy hoạch, thiết kế, đầu tư và xây dựng;

- Chuyển giao sử dụng và duy trì bảo dưỡng;
- Quá trình quản lý và tiếp tục phát triển đô thị.

Nước ta đang trong thời kỳ hiện đại hoá và công nghiệp hoá nhanh chóng. Các đô thị trong cả nước đang phát triển với tốc độ cao và cùng với việc chuyển đổi nền kinh tế từ bao cấp sang cơ chế thị trường có sự đổi mới mạnh mẽ trong lĩnh vực quy hoạch và quản lý đô thị. Trong sự đổi mới này, sự tham gia của cộng đồng trong quy hoạch, xây dựng và quản lý đô thị là vấn đề khá mới mẻ nhưng rất cần được triển khai nghiên cứu và vận dụng trong điều kiện cụ thể của nước ta và của Hà Nội.

Qua thực tế quy hoạch và quản lý đô thị ở nhiều nước, đặc biệt là tại các nước đang phát triển, người ta cho rằng bản quy hoạch tốt nhất phải thể hiện được sự mong muốn của người dân - một bản quy hoạch đáp ứng những yêu cầu mà người dân cho là cần thiết. Cách tốt nhất để có được bản quy hoạch này là đảm bảo sự tham gia trực tiếp của người dân vào quá trình quy hoạch. Nếu chỉ có những nhà quy hoạch chuyên môn tiến hành các khảo sát nghiên cứu và sử dụng kết quả của những nghiên cứu này để lập bản quy hoạch thì chừng đó là chưa đủ. Trong nhiều trường hợp, để đảm bảo những gì mà người dân mong muốn đã được tích hợp trong quy hoạch chỉ có một cách duy nhất là đảm bảo cho họ được trực tiếp tham gia vào quá trình quy hoạch. Sự tham gia này có thể thông qua các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội của cộng đồng như Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu chiến binh và các hội khác.

Về mặt xã hội, cộng đồng là một nhóm người có xu hướng kết hợp với nhau và liên kết với nhau vì những lợi ích và giá trị chung. Trong một cộng đồng truyền thống, mọi người thường quan hệ với nhau một cách trực tiếp vì họ được nhóm lại trong một ranh giới địa lý cụ thể. Ở hầu hết các nước đang phát triển, chính phủ không đủ khả năng cung cấp nhà ở và các dịch vụ đô thị cơ bản cho người nghèo vì thiếu các nguồn lực. Vì vậy một điều bình thường là những người dân sống trong một cộng đồng đóng góp các nguồn lực của họ cho chính phủ hoặc cố gắng tự cung cấp dịch vụ cho mình. Do đó sự tham gia của cộng đồng là một quá trình mà chính phủ và cộng đồng cùng nhận một số trách nhiệm cụ thể và tiến hành các hoạt động để cung cấp các dịch vụ đô thị cho tất cả cộng đồng.

Tuy nhiên sự tham gia của cộng đồng không chỉ đơn giản là tìm ra và huy động các nguồn lực của cộng đồng như: cung cấp lao động tình nguyện xây dựng, thu phí hỗ trợ các dự án của cộng đồng, sử dụng kỹ thuật chuyên môn của các thành viên cộng đồng để duy tu, sửa chữa các cơ sở vật chất của cộng đồng. Yếu tố quan trọng nhất của sự tham gia của cộng đồng là đảm bảo cho những người chịu ảnh hưởng của dự án được tham gia vào việc quyết định dự án. Trong một số trường hợp, tham gia vào việc ra quyết định thông qua lãnh đạo của cộng đồng. Đối với trường hợp này, cộng đồng cũng tham gia vào việc lựa chọn những người lãnh đạo đại diện cho họ.

Vai trò của nhà quy hoạch trong quá trình quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng rất quan trọng, đặc biệt là họ phải nghiên cứu các ý tưởng của cộng đồng. Họ phải sẵn sàng đóng vai người hỗ trợ, người tuyên truyền và cùng thực hiện các hoạt động của cộng đồng. Nhà quy hoạch phải coi cộng đồng là người cộng tác thực sự chứ không chỉ là khách hàng đơn thuần trong quá trình quy hoạch.

Những lý do chứng tỏ sự tham gia của cộng đồng vào quá trình quy hoạch và quản lý đô thị ngày càng trở thành nhân tố quan trọng như sau:

- Người dân có quyền tham gia vào việc ra quyết định vì kết quả của các quyết định trong cộng đồng sẽ ảnh hưởng đến cuộc sống của họ.

– Sự tham gia của cộng đồng sẽ tăng cường sức mạnh người dân bởi vì khi làm việc cùng nhau thì sự tự tin cũng như khả năng giải quyết các vấn đề khó khăn trong cộng đồng sẽ được nâng lên.

– Sự tham gia của cộng đồng đảm bảo thu được những kết quả của dự án tốt hơn vì chính người dân biết rõ nhất là họ cần gì, những gì họ đủ khả năng và họ có thể dùng các nguồn lực riêng của họ cho các hoạt động của cộng đồng.

– Sự tham gia của cộng đồng thể hiện cam kết của người dân với dự án, vì vậy sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện dự án và đạt được hiệu quả của dự án.

3. Vai trò cộng đồng trong quá trình quy hoạch và phát triển đô thị bền vững

Phạm vi khả năng tham gia của cộng đồng trong quy hoạch có thể gồm nhiều lĩnh vực. Một số yếu tố sau đây về sự tham gia của cộng đồng thường được coi là rất quan trọng.

3.1. Lĩnh vực thông tin

Người dân có thể tham gia cung cấp thông tin cho các nhà quy hoạch về định hướng quy hoạch phát triển như thế nào. Cung cấp thông tin theo các hình thức:

– Tham gia quá trình khảo sát, cung cấp và thu thập thông tin hoặc cùng nghiên cứu với các nhà nghiên cứu và quy hoạch;

– Cộng đồng cũng có thể tự tiến hành nghiên cứu và chia sẻ các kết quả nghiên cứu đó với các nhà quy hoạch;

– Tổ chức hội đồng cộng đồng và mời các nhà quy hoạch và đại diện các cơ quan chính quyền tham gia vào các hội đồng đó;

– Chuẩn bị các bản quy hoạch, viết kiến nghị và đệ trình lên các cơ quan làm cơ sở cho việc quy hoạch.

Lãnh đạo của cộng đồng có thể thu thập các thông tin về lịch sử, văn hoá và các thông tin khác cung cấp cho các nhà quy hoạch. Bằng cách này, bản quy hoạch sẽ hài hoà với văn hoá và lịch sử của cộng đồng.

3.2. Tham gia qua người lãnh đạo của cộng đồng

Những người lãnh đạo của cộng đồng có thể thu hút quá trình tham gia của cộng đồng bằng cách nói lên những gì mà người dân mong muốn, tổ chức các hoạt động, huy động mọi người cho các dự án cụ thể... Đối với vấn đề này cần phải đảm bảo chắc chắn rằng lợi ích của những người lãnh đạo cộng đồng cũng thống nhất với lợi ích của cộng đồng, bởi vì nếu không như vậy thì những người lãnh đạo có thể áp đặt lợi ích vị kỷ của họ và dự án sẽ không có hiệu quả.

Để đảm bảo sự tham gia của cộng đồng có hiệu quả, người lãnh đạo cộng đồng phải được đào tạo về các kỹ năng: tổ chức, nghe và giao tiếp, giải quyết mâu thuẫn, quản lý tài chính và huy động các nguồn lực.

3.3. Tham gia bằng các nguồn lực

Cộng đồng có thể tham gia vào các dự án như cung cấp nhân lực, vật chất, các nguồn tài chính và công tác tổ chức. Ví dụ, lao động tình nguyện hướng vào các công việc

của cộng đồng. Các thành viên của cộng đồng có thể quyên góp một quỹ hỗ trợ cùng với nguồn ngân sách của chính phủ. Họ cũng có thể tình nguyện thực hiện một số nhiệm vụ nào đó và giảm chi phí cho dự án. Ngoài ra sau khi dự án hoàn thành, cộng đồng có thể tham gia bằng cách chịu hoàn toàn trách nhiệm quản lý và bảo dưỡng. Nhờ đó ngân sách của chính phủ có thể dành cho các dự án khác.

3.4. Tham gia kiểm tra và đánh giá

Trong suốt quá trình thực hiện dự án, cộng đồng có thể xem xét và đánh giá những gì đang tiến hành. Với sự tham gia vào quá trình kiểm tra giám sát của cộng đồng, dự án có thể phát hiện những vấn đề nảy sinh và khắc phục kịp thời. Sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá dự án đặc biệt quan trọng, nhằm xác định những tác động của dự án đến cuộc sống của họ. Đây chính là lúc để “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Với sự giúp đỡ của các nhà quy hoạch, cộng đồng nghiên cứu tình hình nhằm đánh giá tính khả thi của từng mục tiêu cụ thể. Các nhà quy hoạch giúp cộng đồng thu thập thông tin về cộng đồng, các mục tiêu cụ thể cần đạt được của dự án, những nguồn hỗ trợ và khó khăn có thể có của dự án hoặc hoạt động được đề xuất. Dữ liệu có thể thu thập qua các tài liệu, phỏng vấn các nhà lãnh đạo cộng đồng và các chuyên gia tư vấn.

Với sự giúp đỡ của các nhà quy hoạch, cộng đồng xác định các giải pháp khác nhau nhằm đạt được các mục tiêu của dự án. Điều quan trọng là phân định rõ ràng các phương án để có thể đánh giá lợi ích và chi phí của mỗi phương án. Khả năng và chuyên môn của các nhà quy hoạch là đặc biệt quan trọng trong giai đoạn này vì cần phải đánh giá kỹ lưỡng tính khả thi, chi phí, lợi ích, những tác động tiêu cực và tích cực của mỗi phương án. Mỗi phương án cần đánh giá cả định tính và định lượng. Tất cả các thành viên trong cộng đồng có thể tự do phát biểu ý kiến về thuận lợi và khó khăn của mỗi phương án.

*

* *

Thủ đô Hà Nội đang đứng trước vận hội phát triển và mở rộng chưa từng có. Trên phạm vi mở rộng thành phố, Thủ đô sẽ đầu tư vào lòng mình rất nhiều các khu dân cư vốn là các xóm làng yên bình và rất nhiều nơi có cảnh quan đẹp. Một giải pháp tốt để phát huy vai trò cộng đồng trong quản lý và phát triển đô thị sẽ tạo điều kiện để những xóm làng này khi hoà nhập vào đô thị sẽ có sự đóng góp tích cực cho việc tạo dựng và nâng cao chất lượng cuộc sống của đô thị.