

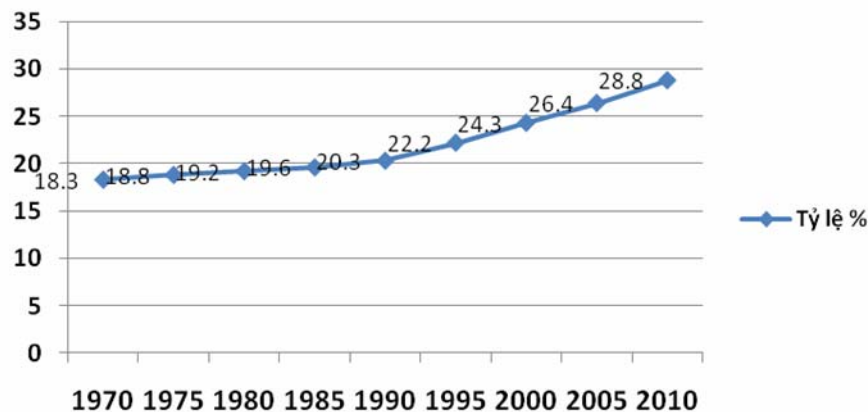
HÀ NỘI ĐÔ THỊ HOÁ TRONG BỐI CẢNH ĐÔ THỊ HOÁ CHUNG CỦA CẢ NƯỚC

PGS. TS Tôn Nữ Quỳnh Trân, TS Trương Hoàng Trương*

1. Bối cảnh chung

Từ khi đất nước đi vào công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá, các đô thị của Việt Nam bùng dậy sau một cơn ngủ dài chậm phát triển. Từng đô thị có những phát triển ban đầu vào những năm 90 của thế kỷ XX thì đến đầu thế kỷ XXI con đường phát triển ấy được khẳng định mạnh mẽ, không những chỉ bằng các chính sách của Nhà nước mà còn vì sức tác động của nó lên mọi mặt của xã hội.

Biểu đồ 1: Tỷ lệ dân số đô thị Việt Nam 1970 - 2010



Nguồn: Lấy số liệu từ World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database

Đường biểu diễn về tỷ lệ dân số đô thị trên cả nước trên đây được dựa vào số liệu của Chương trình UNDP (United Nations Development Programme) thuộc Liên hiệp quốc, thể hiện sức bật đáng kể của đô thị hoá Việt Nam từ năm 1990. Vào năm 1990, tỷ lệ dân số đô thị là 22,2% và từ đó tỷ lệ này cứ mỗi 5 năm tăng trên 2% cho đến năm 2010, đã

* Trung tâm Nghiên cứu Đô thị và Phát triển.

lên đến 28,8%. Trong khi đó mức độ đô thị hóa của giai đoạn 20 năm trước Đổi Mới chỉ tăng 2% (từ 18,3% đến 20,3%), không đến 1% mỗi 5 năm.

Khắp cả nước diễn ra đô thị hoá và tốc độ của hiện tượng này ngày càng tăng. Trong tương lai, theo dự đoán của Chương trình UNDP thì chỉ số đô thị của Việt Nam sẽ đạt đến 50% vào khoảng năm 2040, và sẽ đạt đến 57% vào năm 2050 (xem bảng 1).

Bảng 1: Dân số đô thị và mức độ đô thị hoá của Việt Nam (1950 - dự kiến 2050)

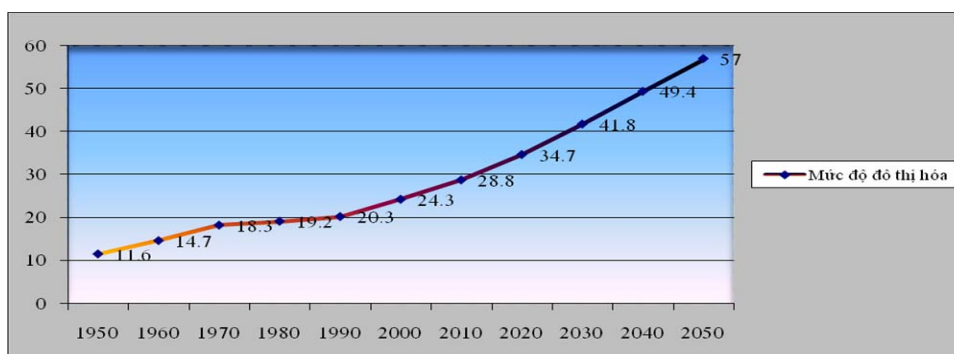
Năm	Dân số đô thị (1000 ng)	Tỷ lệ dân số đô thị (%)
1950	3 186	11,6
1955	3 935	13,1
1960	4 946	14,7
1965	6 256	16,4
1970	7 850	18,3
1975	9 011	18,8
1980	10 202	19,2
1985	11 564	19,6
1990	13 403	20,3
1995	16 284	22,2
2000	19 204	24,3
2005	22 454	26,4
2010	26 191	28,8
2015	30 458	31,6
2020	35 230	34,7
2025	40 505	38,1
2030	46 123	41,8
2035	51 868	45,5
2040	57 607	49,4
2045	63 171	53,2
2050	68 393	57,0

Nguồn: World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database

Biểu đồ 2 được thiết lập từ số liệu của bảng 1 cho thấy con đường đô thị hoá càng ngày càng xa trục hoành. Thay vì tốc độ tăng trên 2% trên mỗi 5 năm của giai đoạn 1990 - 2010 thì giai đoạn sau 2010, tốc độ đô thị hoá có những bước nhảy vọt ngày càng mạnh mẽ hơn. Từ mức độ 5 năm đầu tiên sau năm 2010 là 2,8%, thì chỉ số này càng về sau càng cao hơn 3%, thậm chí gần 4% (2015 - 2020: 3,1%; 2020 - 2025: 3,4%; 2025 - 2030: 3,7%; 2030 - 2035: 3,7%; 2035 - 2040: 3,9%; 2040 - 2045: 3,8%; 2045 - 2050: 3,8%).

HÀ NỘI ĐÔ THỊ HOÁ TRONG BỐI CẢNH ĐÔ THỊ HOÁ CHUNG CỦA CẢ NƯỚC

Biểu đồ 2: Dân số đô thị và mức độ đô thị hoá của Việt Nam từ 1950 và dự kiến đến năm 2050



Nguồn: World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database

Những chỉ báo về sự tăng tốc của đô thị hoá xuất hiện. Xin đơn cử hai chỉ báo để nhận biết nhất là sự tăng lên của quy mô dân số đô thị và của diện tích.

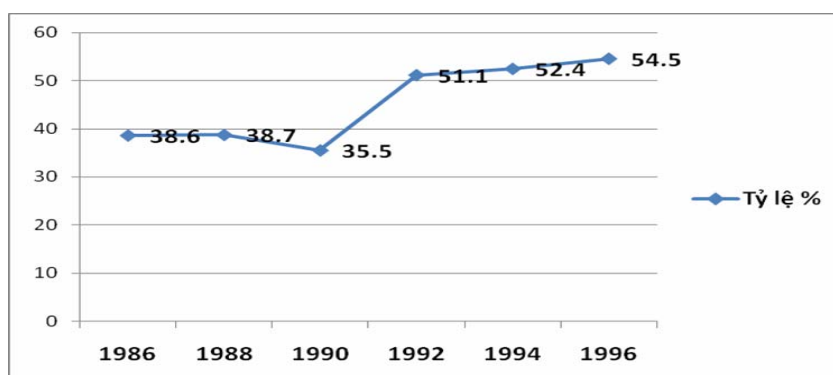
- Vào năm 1990, dân số đô thị của Việt Nam là 13.403.000, đến năm 2010 lên đến 26.191.000¹. Diện tích đất đô thị không ngừng lấn ra vùng ven, biến vùng ven trở thành vùng đô thị. Sự tăng dân số đô thị chủ yếu là tăng cơ học do người ở nông thôn di chuyển vào đô thị mà điển hình là TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội.

- Số lượng các đô thị trong mạng lưới đô thị của cả nước tăng. Bên cạnh đó phải kể đến sự xuất hiện những điểm dân cư kiểu đô thị do kết quả của quá trình công nghiệp hoá.

Theo thống kê của Bộ Xây dựng, thì vào tháng 7 năm 1999 cả nước có 547 đô thị gồm các loại từ loại V đến loại đặc biệt², và 10 năm sau số lượng đô thị của Việt Nam là 754 đô thị. Ngoài ra còn có khoảng 10.000 điểm dân cư nông thôn và gần 200 khu công nghiệp tập trung.

Hà Nội là Thủ đô, là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá của cả nước, nên tiến trình đô thị hoá của Hà Nội trong bối cảnh ấy là tất yếu. Tuy có cùng chung xu hướng phát triển đô thị với cùng cả nước, nhưng Hà Nội với những đặc thù về kinh tế, chính trị, văn hoá ... cũng có con đường phát triển đô thị của riêng mình.

Biểu đồ 3: Tỷ lệ dân số đô thị Hà Nội (1986 - 1996)

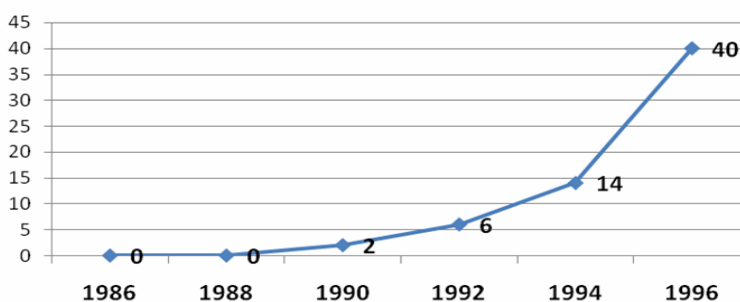


Nguồn: Vụ Tổng hợp và Thông tin Tổng cục Thống kê, 1998.

Hà Nội cũng bắt đầu có những chỉ báo về sự tăng tốc của đô thị hoá vào năm 1990. Nhìn vào biểu đồ dưới đây, ta thấy năm 1990 cũng là năm chỉ số đô thị hoá của Hà Nội bắt đầu cất cánh. Quy mô dân số của Hà Nội tăng vọt lên, từ 18,7% của năm 1988 tăng lên 35,5% vào năm 1990. Và cũng từ năm này quy mô dân số đô thị Hà Nội tiếp tục tăng lên. Biểu đồ 3 cho thấy, tỷ lệ dân số đô thị của Hà Nội đã hơn quá nửa vào năm 1996³.

Một chỉ báo khác của đô thị hoá Hà Nội là sự xuất hiện của các cơ sở công nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Những năm trước 1990, Hà Nội chưa có loại hình công nghiệp này. Năm 1990 Hà Nội bắt đầu có hai FDI, và từ đó số lượng FDI của Hà Nội tăng lên (biểu đồ 4). Nếu so sánh biểu đồ 4 với biểu đồ 1 và biểu đồ 2 thì ta thấy mức độ tăng trưởng của FDI đi cùng hướng với các biểu đồ trên, nghĩa là ngày càng xa trục hoành.

Biểu đồ 4: Số cơ sở công nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

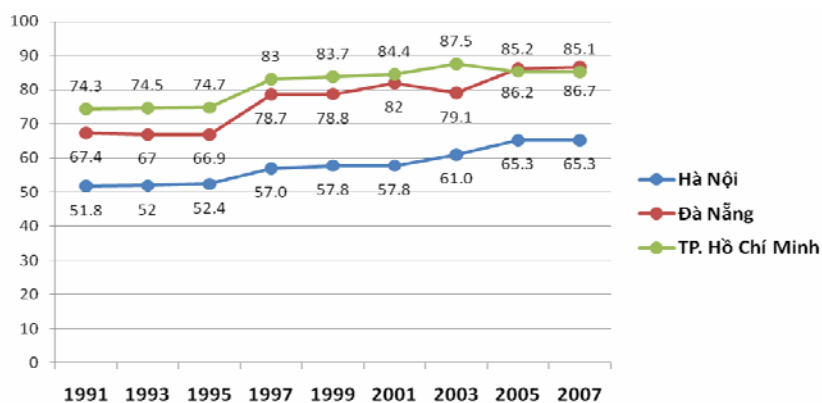


Nguồn: Vụ Tổng hợp và Thông tin Tổng cục Thống kê, 1998.

2. Con đường đô thị hoá Hà Nội trong so sánh với Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh

Để nắm rõ con đường đô thị hoá của Hà Nội, chúng tôi so sánh với hai thành phố lớn khác, một ở miền Trung là Đà Nẵng và một ở Nam Bộ là TP. Hồ Chí Minh. Chỉ số đô thị hoá, một trong những chỉ báo quan trọng của đô thị hoá và bước phát triển của chỉ số này qua thời gian sẽ được dùng để so sánh ba đô thị ấy.

Biểu đồ 5: So sánh chỉ số đô thị hoá của Hà Nội, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh



Nguồn: Vụ Tổng hợp và Thông tin Tổng cục Thống kê, 1998.

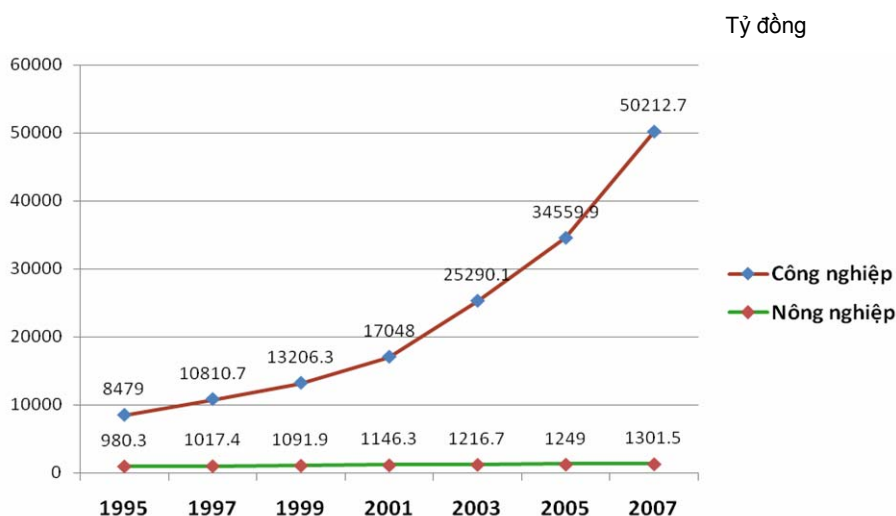
HÀ NỘI ĐÔ THỊ HOÁ TRONG BỐI CẢNH ĐÔ THỊ HOÁ CHUNG CỦA CẢ NƯỚC

Biểu đồ 5 cho thấy quá trình đô thị hoá của ba thành phố từ năm 1991 đến năm 2007⁴. Trong ba thành phố, Hà Nội có chỉ số đô thị hoá thấp nhất. Bắt đầu vào năm 1991 bằng 51,8% và lên đến 65,3% vào năm 2007, trong 16 năm chỉ số đô thị hoá của Hà Nội tăng lên khá ngoạn mục, thêm 13,5%. Tuy thế, mức độ đô thị hoá của Đà Nẵng tăng nhanh hơn Hà Nội. Xuất phát điểm của Đà Nẵng vào năm 1991 là 67,4% và tăng lên 86,7% vào năm 2007, thêm 19,3%. Trong khi đó, Thành phố Hồ Chí Minh, tuy có xuất phát điểm năm 1991 là 74,3% cao nhất trong ba thành phố nhưng chỉ tăng thêm 10,8% vào năm 2007. Nhìn vào các đường biểu diễn, ta thấy xu thế đô thị hoá của Hà Nội khá tương tự với Đà Nẵng, không tăng mấy vào những năm 1991 - 1995, nhưng đến năm 1997 lại có bước đột phá khá mạnh, hơi chững lại vào năm 1999 và từ đó tăng lên khá đều đặn. Còn Thành phố Hồ Chí Minh, tuy cũng có bước đột phá nhỏ vào năm 1997, nhưng sau đó thì lại tăng chậm hơn Hà Nội và Đà Nẵng.

Dù có những chi tiết khác nhau như đã trình bày, nhưng nhìn chung, cả ba thành phố đều có những bước đô thị hoá rõ rệt qua việc tăng số dân đô thị.

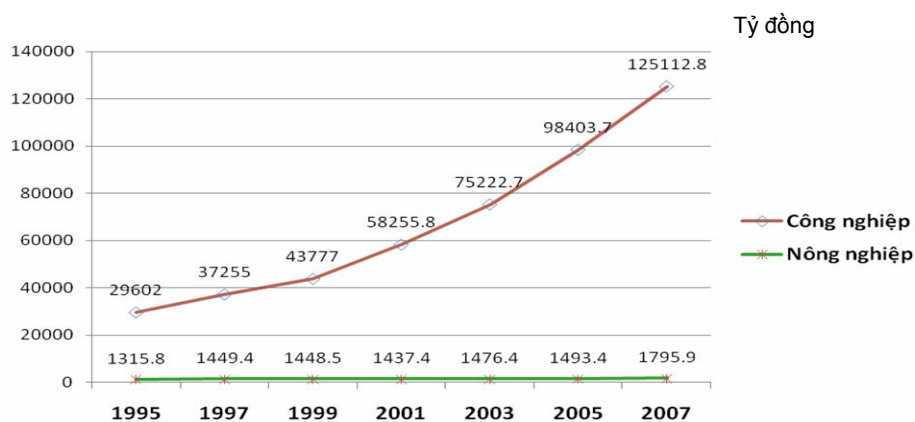
Tiến trình đô thị hoá của ba thành phố cũng được xem xét qua sự chuyển dịch kinh tế, theo đó giá trị sản xuất nông nghiệp được so sánh với giá trị sản xuất công nghiệp. Ba biểu đồ 6, 7, 8 của ba thành phố cho thấy sự cách biệt ngày càng xa giữa sản xuất nông nghiệp và sản xuất công nghiệp. Trong khi giá trị sản xuất công nghiệp ngày càng tăng lên mạnh mẽ, thì giá trị sản xuất của nông nghiệp gần như dậm chân tại chỗ. Đây là một sự tất yếu của đô thị hoá, khẳng định ưu thế của kinh tế công nghiệp trong một đô thị. Nhưng trong trường hợp của ba thành phố, ta thấy vành đai xanh đã tỏ ra không hiệu quả trong lĩnh vực kinh tế và nhất là chủ trương công nghiệp hoá, hiện đại hoá đã không phát huy hết sức mạnh trong vành đai xanh của Hà Nội cũng như của Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh.

Biểu đồ 6: So sánh sự tăng trưởng của sản xuất công nghiệp với sản xuất nông nghiệp Hà Nội (1995 - 2007)



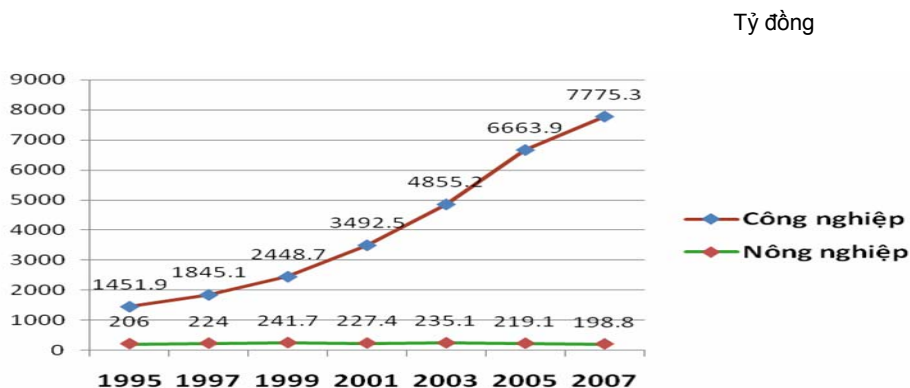
Nguồn: Tổng hợp số liệu từ Niên giám thống kê Việt Nam 2000 - 2007 - 2008

Biểu đồ 7: So sánh sự tăng trưởng của sản xuất công nghiệp với sản xuất nông nghiệp TP. Hồ Chí Minh (1995 - 2007)



Nguồn: Tổng hợp số liệu từ Niên giám thống kê Việt Nam 2000 - 2007 - 2008

Biểu đồ 8: So sánh sự tăng trưởng của sản xuất công nghiệp với sản xuất nông nghiệp Đà Nẵng (1995 - 2007)



Nguồn: Tổng hợp số liệu từ Niên giám thống kê Việt Nam 2000 - 2007 - 2008

3. Hà Nội đô thị hoá

Cũng như đô thị hoá trên thế giới, đô thị hoá của Hà Nội đã đem đến nhiều kết quả tích cực. Trong kết quả tăng trưởng kinh tế xã hội của đất nước có sự đóng góp một phần to lớn của khu vực đô thị, trong đó phần của Hà Nội là rất đáng kể. Các đô thị Hà Nội, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh đã thực sự là động lực quan trọng trong phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Mức sống của người dân được tăng lên. Hạ tầng cơ sở được nâng cấp dù chưa theo kịp với đà của đô thị hoá, các khu công nghiệp xuất hiện, nhiều công trình xây dựng hiện đại được tiến hành, công việc quy hoạch được thúc đẩy. Các dịch vụ đô thị được phát triển phục vụ cho người đô thị. Trình độ học vấn được nâng cao hơn trước, trình độ tri thức đáp ứng được phần nào yêu cầu của thời đại. Đời sống văn hoá đa dạng, phong phú với nhiều loại hình mới xuất hiện. Nông thôn xích lại gần hơn với thành thị về mật không gian và lối sống.

Đó là những mặt tích cực mà đô thị hoá đã đem đến cho xã hội, những mặt tích cực này cần được chú ý phát huy để cho xã hội đô thị cũng như nông thôn có được cuộc sống có chất lượng cao hơn.

Tuy nhiên, nếu chỉ nhìn vào mặt tích cực thì ta sẽ không thấy hết được tác động của đô thị hoá lên xã hội. Bên cạnh những mặt tích cực ấy, luôn luôn kèm theo những tác động tiêu cực. Đó là hai mặt của một vấn đề, vấn đề đô thị hoá.

Cũng như TP. Hồ Chí Minh và một số thành phố khác, Hà Nội đô thị hoá chứa đựng nhiều vấn đề phải giải quyết về quy hoạch, xã hội, môi trường, văn hoá... và đã để lại nhiều hậu quả cho chất lượng sống của người dân.

Theo Bộ Tài nguyên - Môi trường thì trong ba năm (từ 2006 đến 2008) cả nước có tổng cộng là 1763 trường hợp quy hoạch treo⁵. Nguyên nhân của vấn đề này là khả năng dự báo trong việc lập quy hoạch tại các địa phương chưa cao, chưa cân nhắc được khả năng tài chính của địa phương, công tác quản lý quy hoạch sau khi được phê duyệt còn yếu kém...

Trong bối cảnh chung ấy, quy hoạch treo cũng là vấn đề nhức nhối, bức xúc mà Hà Nội đã và đang gặp phải trong quá trình phát triển đô thị. Năm 2009, vào tháng 5, trước hậu quả nặng nề của vấn đề quy hoạch treo, Đoàn đại biểu Quốc hội thành phố Hà Nội đã có cuộc giám sát công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch trên địa bàn thành phố. Cuộc giám sát cho thấy các quận nội thành tuy đã có quy hoạch rồi nhưng vẫn khó thực hiện vì thiếu đồng bộ và thiếu tính khả thi, vì độ "vênh" giữa số văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều nơi đã có quy hoạch cải tạo, nhưng chưa được triển khai. Cho đến tháng 12 năm 2009, Hà Nội có tới 306 dự án chậm triển khai⁶.

Di dân từ nông thôn vào đô thị là một thành tố không thể thiếu được trong quá trình đô thị hoá. Trước đây, số lượng người nhập cư tự do vào thành phố chưa được nhìn nhận như là một lực của phát triển mà thường được xem là quá mức cần thiết, là gây ra nhiều vấn đề nan giải cho đô thị. Do sự phát triển không đồng đều về kinh tế - xã hội giữa thành thị và nông thôn, các dòng nhập cư đổ về các đô thị lớn. Những chênh lệch về thu nhập và cơ hội việc làm là những động lực chủ yếu dẫn đến sự di chuyển dân cư. Hiện tượng di dân tự do nông thôn - đô thị tại Hà Nội đã diễn ra với tốc độ rất cao, cả về quy mô và tính chất. Một mặt, di dân tự do đã góp phần làm tăng trưởng, biến đổi mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế, văn hoá - xã hội tại các đô thị theo hướng tích cực. Mặt khác, quá trình này cũng là vấn đề xã hội tạo nên sức ép rất lớn trong việc phát triển bền vững các lĩnh vực hạ tầng, giáo dục, việc làm, môi trường tại các đô thị này. Tăng dân số cơ học đột biến dẫn đến tình trạng quá tải khả năng phục vụ của các công trình hạ tầng cơ sở kỹ thuật và giảm về mỹ quan đô thị. Điều kiện nhà ở thiếu hụt, tình trạng tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm môi trường rất nghiêm trọng lan rộng... Khối lượng các công trình mới xây dựng không đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị, như trường học, chợ, trạm y tế, công viên rất thiếu và phân bố không đều. Vì thế nhiều thành phố, trong đó có Hà Nội duy trì chính sách hạn chế nhập cư. Dù có chính sách này, nhưng số lượng người nhập cư ngày càng tăng lên theo sức hút của đô thị. Điều này cho thấy ta vẫn chưa hiểu rõ về hiện tượng này, về vị trí của những người nhập cư nơi họ đến và nơi họ đi.

Hà Nội đô thị hoá cũng gặp phải cảnh tắc đường, kẹt xe, ô nhiễm môi trường như TP. Hồ Chí Minh. Căn bệnh ùn tắc giao thông tại Hà Nội mỗi ngày thêm trầm trọng. Theo

phòng Cảnh sát Giao thông Hà Nội, trên địa bàn Hà Nội có 66 điểm có nguy cơ ùn tắc giao thông (số liệu năm 2009)⁷.

Trong khi nạn ùn tắc giao thông ngày càng tăng, thì độ ô nhiễm nước và không khí cũng tăng theo. Số liệu của Trạm khí tượng Láng (Hà Nội) cho thấy, trung bình trong một mét khối không khí ở Hà Nội có 80 μg (mi-crô gram) bụi khí PM10, vượt tiêu chuẩn quy định 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; bụi khí SO₂ cũng vượt tiêu chuẩn châu Âu 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$; nồng độ bụi lơ lửng cao hơn tiêu chuẩn cho phép 2,5 lần. Đô thị hoá là nguyên nhân trực tiếp gây ra ô nhiễm ấy. Các khu công nghiệp nhất là các khu công nghiệp mới Bắc Thăng Long, Nam Thăng Long, Sài Đồng B, Đông Anh và Sóc Sơn đã thải ra bụi và SO₂. Bên cạnh đó, khí thải giao thông từ 200.000 ô tô và 1,9 triệu xe máy của dân số ngày càng tăng của Hà Nội (số liệu năm 2007)⁸.

Tại vùng ven, xuất hiện những xáo trộn lớn về đời sống và dân cư. Đây là những vùng nông thôn mà tính đô thị có xuất phát điểm rất thấp, với hoạt động kinh tế chủ yếu là nông nghiệp, còn lại là những hoạt động phi nông nghiệp như các nghề thủ công, dịch vụ, buôn bán nhỏ. Do có sự đầu tư mạnh, các khu công nghiệp xuất hiện, hạ tầng cơ sở được nâng cấp, chế độ sử dụng ruộng đất thay đổi, đất nông nghiệp biến thành đất đô thị, nền kinh tế cơ bản nông nghiệp dịch chuyển sang phi nông nghiệp. Đô thị hoá tại những vùng này biểu lộ ở cường độ cao tính đứt đoạn và tính tăng tốc của nó.

Tuy có nhiều khu công nghiệp xuất hiện với nhu cầu công nhân rất cao, nhưng tại Hà Nội vẫn có tình trạng thất nghiệp. Trong nhiều nguyên nhân phức tạp gây nên tình trạng này có vị trí khá lớn của đô thị hoá. Các xí nghiệp, các nhà máy được xây lên cung cấp việc làm cho nhiều đối tượng nhưng đồng thời cũng làm mất đi việc làm của nông dân, của thợ thủ công, của những người có thu nhập liên quan đến hoạt động nông nghiệp. Đội ngũ này mất đi phương tiện sản xuất, môi trường lao động, chắt vạt trong việc chuyển đổi nghề nghiệp, tìm việc làm vì trình độ học vấn khá thấp, vì khả năng thích nghi với môi trường mới chưa cao. Tuy có một số người mà đa số là nông dân, “rừng rinh” một ít tiền do được đền bù, nhưng hầu hết đều lâm vào cảnh không tìm được việc làm thích hợp, trở thành đội ngũ thất nghiệp mới, một hậu quả của đô thị hoá. Để đối phó với tình trạng này, thành phố Hà Nội đã mở sàn giao dịch việc làm vào tháng 5 năm 2007. Hoạt động này đáp ứng được một phần nhu cầu tuyển dụng cho doanh nghiệp. Tuy thế số lao động không có việc làm do chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp lên đến 30 nghìn người hàng năm⁹. Thất nghiệp, như chúng ta đều biết, là mối liên kết chặt chẽ với đói nghèo, và đó là lực cản của phát triển xã hội. Xét trên khía cạnh này, đô thị hoá đã đem đến hậu quả đi ngược lại với tính chất phát triển của nó.

Đô thị hoá cũng tác động không nhỏ đến văn hoá vật chất, văn hoá tinh thần, đến các di sản văn hoá của Hà Nội. Cảnh quan thơ mộng của làng xã Bắc Bộ với cây đa, giếng nước, đường lát gạch Bát Tràng thường vẫn thấy tại vùng ven Hà Nội, đã phải biến dạng thành một môi trường sống mới, thiếu mảng xanh, vắng đi hình ảnh bình an của một cuộc sống nông thôn. Sự chuyển dịch kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp làm mất hẳn vị trí quan trọng của cái đình. Đình không còn là nơi phân xử, là nơi hành xử đẳng cấp xã hội nữa. Đô thị hoá đã hất đổ vai trò thiêng liêng mang tính nông nghiệp của ngôi đình và biến nó thành một biểu tượng gắn với tín ngưỡng hơn là với nếp sống thường nhật. Độ gắn bó của ngôi đình và niềm tin vào Thành hoàng không còn ngự trị gần như tuyệt đối như trước đây.

Dù có những mất mát phần nào các di sản văn hoá, và mặc dù sức ép của đô thị hoá rất cao, nhưng Hà Nội cũng đã thành công trong việc giữ gìn những điểm nhấn văn hoá của Thăng Long - Hà Nội. Cảnh quan Hồ Gươm, dù bị đe dọa nhiều lần, nhưng chưa bị phá vỡ; 36 phố phường - hồn đô thị Việt Nam thời quân chủ, các biệt thự kiểu Tây Phương của thời đô thị thuộc Pháp vẫn được giữ gìn, là điểm sáng độc đáo của Hà Nội đô thị hoá. Hà Nội quyết tâm bảo vệ trung tâm lịch sử với nhiều di sản phong phú, nhưng liệu Hà Nội có đứng vững trước sức ép của đô thị hoá như một kiến trúc sư đã đặt dấu hỏi: “Người Hà Nội thật có lý khi ra sức bảo vệ cảnh quan này trước bao cám dỗ của những dự án nhà cao tầng của nước ngoài đòi đặt ở những vị trí đắc địa nhất. Nhưng phải chăng nay thì làn sóng nhà cao tầng của cơn lốc thị trường cũng đang hăm dọa Thủ đô?”¹⁰.

4. Đề cập lại một số lý thuyết về đô thị hoá

Trên đây là điểm qua các vấn đề bức xúc, phải giải quyết trong quá trình đô thị hoá Hà Nội. Một câu hỏi được nêu lên là tại sao, đô thị hoá, mục tiêu tốt đẹp vì sự phát triển của xã hội mà chúng ta đang theo đuổi với tất cả quyết tâm, lại có những hậu quả vượt ra khỏi sự kiểm soát, vượt ra khỏi mục tiêu ấy?

Để thẩm thấu cận kề tác động của đô thị hoá lên xã hội, cả mặt tích cực lẫn tiêu cực, ta cần tiếp cận đến tính chất của hiện tượng này, để từ đó có sự đánh giá chính xác về “tính quyết định” của đô thị hoá và đưa ra những giải pháp phù hợp.

Với tư cách là một sự biến đổi xã hội sâu sắc, đô thị hoá là một quá trình chuyển biến kinh tế xã hội phức hợp, chứa đựng nhiều mâu thuẫn nội tại, chi phối đến tận cội rễ của cấu trúc xã hội. Một tính chất quan trọng của đô thị hoá là *tính không thể đảo ngược* được của nó. Một nơi nào mà có hiện tượng đô thị hoá xảy ra, thì xã hội, cảnh quan nơi ấy không thể nào trở lại được trạng thái trước đó. Những cánh đồng, những vườn cây, một khi đã trở thành khu dân cư hay khu công nghiệp thì không thể trở lại như trước đây.

Đô thị hoá còn chính là sự thách thức giữa tính *liên tục* và tính *đứt đoạn* mà nó tạo ra trong quá trình chuyển động của mình. Trong quá trình ấy, nhiều mô hình và cơ chế mới xuất hiện, khác hẳn với những gì đã ngự trị trước đây, làm con người bị cắt đứt với hành vi quen thuộc đã có, phải học cách suy nghĩ mới, hành động mới. Lối sống thành phố du nhập vào nông thôn, tác động lớn tới cuộc sống, phong tục tập quán thôn quê Việt Nam và những giá trị văn hoá truyền thống lâu đời. Từ đó các giá trị cũng thay đổi, phù hợp với tình hình mới.

Một điểm quan trọng khác của đô thị hoá là *sự tăng tốc (accélération)* của nó. Tốc độ đô thị hoá tăng lên hàng ngày, tăng nhanh đến mức là có những vấn đề xuất hiện, rồi biến đổi bản chất trước khi chúng ta kịp nắm bắt được chúng. Vì vậy, việc nghiên cứu về đô thị hoá dường như đi sau các biến chuyển của đô thị hoá và việc quản lý đô thị thì gặp lúng túng. Sự phát triển quá nhanh làm cho các hệ thống quản lý và điều hành, vốn hiệu quả trước đây, không theo kịp với các vấn đề mới xuất hiện¹¹.

Nhà nghiên cứu về đô thị hoá Terry Mc Gee¹² đưa ra nguyên nhân của vấn đề trong việc giải thích các chính sách về đô thị hoá hiện nay ở các quốc gia Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam. Theo ông, các chính sách về đô thị hoá tại các nước này phần lớn đều xuất phát từ quan điểm cho rằng cần phải gia tăng hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu, vì thế cần phải khuyến khích sự tăng trưởng các đô thị nhằm tạo thuận lợi cho quá trình hội

nhập. Do dựa trên những quan điểm như thế nên suốt 30 năm qua, nhiều quốc gia vẫn thiên về các chiến lược phát triển càng ngày càng coi trọng việc chuyển đổi cơ cấu của nền kinh tế quốc gia sang các hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp, dịch vụ, và gia tăng hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu.

Các quốc gia ấy tin tưởng mạnh mẽ rằng tốt nhất nên đầu tư vào công nghiệp và dịch vụ để thu lợi nhiều hơn là nông nghiệp. Và cũng vì tin rằng đô thị hoá là tất yếu trong quá trình xây dựng nên một nhà nước hiện đại, cho nên, trong các vùng đô thị, hiệu quả kinh tế tăng cao đã làm cho các thành phố trở thành vô cùng quan trọng cho quá trình phát triển.

Một hệ quả khác của chiến lược phát triển theo định hướng đô thị là tỉ lệ dân số làm nông nghiệp giảm, dân số ở nông thôn cũng sụt xuống, diện tích đất canh tác của các hộ gia đình giảm mạnh và nông nghiệp được tái cơ cấu theo hướng ngày càng chú trọng đến các hoạt động thuần vốn và phi nông nghiệp, thuê lao động di dân và nhập khẩu lương thực. Chính điều này đã dẫn đến sự chênh lệch về thu nhập giữa nông thôn và thành thị, làm cho dân chúng trong các vùng nông thôn di cư ngày càng nhiều dưới dạng di dân quốc tế, dời lên thành phố, hoặc di cư theo thời vụ.

Sự thay đổi về mặt đô thị đã đặt ra những thách thức trong việc đề ra những chính sách để quản lý đô thị hoá một cách hiệu quả nhất. Theo Terry McGee, khi đề ra chính sách thì phải lưu ý đến 3 điểm. Thứ nhất, cần phải công nhận rằng quá trình thay đổi đô thị đã đặt ra những thách thức nghiêm trọng cho các hệ sinh thái của các quốc gia trong khu vực. Thứ hai, cần phải công nhận rằng sự phát triển đô thị đang diễn ra quá nhanh, đến mức các hệ thống quản lý và điều hành hiện nay thường không đủ khả năng xử lý các vấn đề vì sự phân công phân nhiệm chưa đồng bộ và khả năng còn hạn chế. Thứ ba, cần phải thay đổi quan điểm tách rời nông thôn và thành thị, và xem xét lại sự phân loại nông thôn và thành thị về mặt không gian¹³.

Ba điểm mà Terry McGee đưa ra là những hệ quả tất yếu mà đô thị hoá đã gây ra trong bối cảnh phát triển đô thị nhanh và vấn đề lớn đặt ra trước mắt khi chúng ta đối diện với đô thị hoá là vấn đề quản lý, là năng lực quản lý đô thị phải theo kịp với đà phát triển của đô thị.

Đô thị không đơn giản chỉ là sự cộng lại của các công trình xây dựng, toà nhà, doanh nghiệp mà là một cơ thể sống, trong đó đô thị hoá phát triển hàng ngày. Ta biết rằng quy mô dân số và mật độ dân số là hai yếu tố cơ bản quyết định bản chất của một đô thị¹⁴. Bản chất của một đô thị triệu dân (million city) luôn luôn khác với một đô thị siêu hạng 4 triệu dân (super city), khác với đô thị cực lớn 8 triệu dân (mega city). Các bộ máy quản lý hữu hiệu cho một đô thị triệu dân, sẽ không đủ sức gánh vác một đô thị 4 triệu dân hay 8 triệu dân vì bản chất của đô thị ấy đã khác và quy mô đô thị ấy đã không còn như trước đây.

5. Một đề nghị

Để kết luận chúng tôi xin đưa ra một nguyên tắc trong “Khuôn khổ phát triển toàn diện” mà Ngân hàng Thế giới đã nêu ra khi đề cập đến mục tiêu phát triển bền vững. Đó là nguyên tắc: “Các vấn đề về xã hội và các yếu tố cơ cấu phải được xử lý cân bằng và đồng thời với các vấn đề tài chính, kinh tế vĩ mô”¹⁵.

Như vậy, Ngân hàng Thế giới đã đặt các vấn đề về xã hội, về các yếu tố cơ cấu¹⁶ ngang hàng với các vấn đề về tài chính và kinh tế, không thiên vị vấn đề nào. Ở đây, chúng tôi xin nhấn mạnh đến các vấn đề về xã hội.

Có một thời, vì chạy theo phát triển, chúng ta đã không áp dụng đúng mức biện pháp đối với sự tác động đến môi trường tự nhiên trong phát triển đô thị. Nhưng rồi, cuối cùng vấn đề môi trường được đưa lên, trở thành vấn đề quốc gia, luật môi trường ra đời vào năm 2005 đã kịp thời cứu vãn phần nào tình trạng xuống dốc của môi trường. Cũng xuất phát từ đó, các dự án phát triển đô thị đều phải tuân thủ luật Môi trường, đều phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường (EIA - Environmental Impact Assessment) trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Chỉ những dự án nào có biện pháp bảo vệ môi trường EIA chu đáo thì mới được tiến hành thực hiện.

Với mục tiêu phát triển đô thị bền vững là tăng chất lượng sống cho người dân, không phải chỉ đối với một bộ phận, mà đối với toàn thể người dân, vấn đề tác động đến **môi trường xã hội** cần được đặt ra và cần tìm giải pháp cho nó để ổn định cuộc sống người dân có liên quan và nâng cao chất lượng sống của họ.

Tác động của phát triển đô thị lên môi trường xã hội cũng quan trọng không kém so với tác động lên môi trường thiên nhiên. Môi trường thiên nhiên là khung cảnh sống của con người, còn môi trường xã hội, thì chính là con người, là mục tiêu cho phát triển đô thị bền vững của chúng ta. Chúng ta đã có biện pháp để bảo vệ môi trường thiên nhiên, mà cụ thể là luật môi trường, là những EIA. Môi trường xã hội cũng cần như thế, cũng cần có biện pháp, quy định chặt chẽ đối với những gì tác động đến nó. Chính sách phát triển đô thị cần đặt vấn đề xã hội song song với các vấn đề về hạ tầng kỹ thuật, kinh tế. Và trong các chương trình, các dự án đầu tư phát triển đô thị, ngoài những luận chứng về kỹ thuật, về môi trường..., **cần có báo cáo về tác động của nó lên đời sống xã hội và những biện pháp bảo đảm về đời sống cho những người có liên quan.** “Báo cáo tác động xã hội” (SIA Social Impact Assessment) phải là một trong các điều kiện không thể thiếu. Chỉ khi nào những báo cáo ấy được thông qua bởi cơ quan chức năng thì các chương trình phát triển đô thị mới được triển khai. Điều kiện này có thể làm chậm đi phần nào tiến độ của một chương trình, một dự án cụ thể, nhưng bảo đảm được mặt an toàn về xã hội. Sự không an toàn về mặt xã hội, tâm lý không ổn định của người dân, có khi còn làm chậm nhịp tiến độ phát triển.

Đặt vấn đề xã hội ngang hàng với các vấn đề khác trong phát triển đô thị sẽ là một tiến bộ quan trọng trong việc quản lý phát triển đô thị, đúng với mục tiêu vì con người của đô thị hoá bền vững. Hà Nội đô thị hoá đã thành công trong việc gìn giữ các trung tâm lịch sử, các giá trị văn hoá của nghìn năm Thăng Long, ắt hẳn sẽ chú ý đến việc gìn giữ môi trường xã hội, tạo sự cân bằng giữa phát triển và các giá trị nhân bản.

CHÚ THÍCH

- ¹ Con số của Cục Phát triển Đô thị thuộc Bộ Xây dựng lại khác: Đến tháng 6/2009, dân số toàn đô thị là 31,7 triệu người, tỷ lệ dân số toàn đô thị/dân số cả nước, đạt 37%, trong đó dân số khu vực nội thị đạt 25,5 triệu người, chiếm 29,7% dân số cả nước (tương đương với số liệu tổng điều tra dân số 2009).
- ² Bộ Xây dựng, *Chương trình khung tổ chức thực hiện Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020*, Hà Nội, 1999, tr.53.
- ³ Chúng tôi không loại trừ việc thay đổi địa giới của Hà Nội vào năm 1991 theo Nghị quyết của Quốc hội ngày 12 tháng 8 năm 1991. Việc thay đổi địa giới này cũng làm cho chỉ số đô thị hoá của Hà Nội tăng lên vì đa số các đơn vị được tách ra khỏi Hà Nội vào năm 1991 là các huyện nông thôn trừ thị xã Sơn Tây. Các đơn vị hành chính được chuyển khỏi Hà Nội là huyện Mê Linh (về tỉnh Vĩnh Phú), thị xã Sơn Tây và 5 huyện Hoài Đức, Phúc Thọ, Đan Phượng, Ba Vì, Thạch Thất (về tỉnh Hà Tây).
- ⁴ Chúng tôi lấy năm 1991 là mốc xuất phát vì đây là năm mà đô thị hoá Việt Nam bắt đầu có những chuyển biến mới và cũng vì sự thay đổi về địa giới của Hà Nội vào năm 1991. Năm 2007 được dùng làm mốc kết thúc vì Hà Nội được mở rộng vào năm 2008. Khoảng thời gian 16 năm, từ năm 1991 đến 2007, tính ổn định của địa giới Hà Nội là điều kiện thuận lợi để sử dụng một cách đồng nhất các con số thống kê.
- ⁵ Nguồn: <http://www.diaonline.vn/tinchitiet/21/19564/1763-truong-hop-quy-hoach-treo/>, ngày 15/3/2010
- ⁶ Nguồn: <http://www.diaonline.vn/tinchitiet/58/18340/-ha-noi-quyet-xu-du-an-treo/>
- ⁷ Nguồn: *CAND Online* <http://www.cand.com.vn/vi-VN/xahoi/2009/9/119639.cand/>
- ⁸ Nguồn: *Con người và thiên nhiên Thiên nhiên.net*
<http://www.thiennhien.net/news/139/ARTICLE/1790/2007-04-02.html>
- ⁹ Nguồn: http://www.tin247.com/ha_noi_ty_le_that_nghiep_van_cao_o_muc_5%2C2-1-21364410.html
<http://www.tin247.com/02/01/2009.html>
- ¹⁰ Nguyễn Hữu Thái, “Hồn đô thị ...”, trong *Người đô thị*, số 79, 25/8/2010, tr.12-13.
- ¹¹ Ý tưởng của C.P.Wolf, trong *The Sociology of Urban Life*, của Harry Gold, Prentice-Hall, 1982, tr. 8.
- ¹² Giáo sư Đại học British Columbia, Vancouver, Canada.
- ¹³ Lấy ý từ tham luận “Revisiting The Urban Fringe: Reassessing The Challenges of the Mega-Urbanization Process in Southeast Asia” của Terry Mc Gee, trong cuộc hội thảo *Các xu hướng đô thị hoá và đô thị hoá vùng ven ở Đông Nam Á* do Trung tâm Nghiên cứu Đô thị và Phát triển tổ chức vào tháng 12 năm 2008 tại TP. Hồ Chí Minh.
- ¹⁴ Theo lý thuyết của Louis Wirth trong “Urbanism is a way of life”, 1936.
- ¹⁵ Ngân hàng Thế giới, *Bước vào Thế kỷ XXI – Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1999-2000*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 26.
- ¹⁶ Yếu tố cơ cấu, theo Ngân hàng Thế giới, bao gồm các chính phủ có năng lực, trung thực, chống tham nhũng; một nền luật pháp vững chắc với hệ thống tư pháp trong sáng và hữu hiệu, một hệ thống tài chính trong sáng (transparency) được giám sát chặt chẽ; và một mạng lưới xã hội an toàn và vững chắc. Ngân hàng Thế giới, sdd, tr. 26.