

ĐÔ THỊ HOÁ VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS.TS HOÀNG VĂN CHÚC*

1. Khái quát về đô thị hoá ở Việt Nam.

Đô thị hoá là quá trình phát triển, chuyển hoá mạng lưới đô thị theo hướng tích cực hay tiêu cực do sự tác động của các yếu tố nội lực hay ngoại lực; là kết quả của quá trình biến đổi từ văn minh nông nghiệp sang văn minh công nghiệp.

Đô thị hoá theo quan điểm rộng, được hiểu là một quá trình lịch sử làm thay đổi vai trò, vị trí, chức năng của các thành phố trong quá trình biến đổi xã hội. Quá trình này bao gồm thay đổi phân bố lực lượng sản xuất, trước hết là trong phân bố quần cư, trong cơ cấu nghề nghiệp xã hội, cơ cấu lao động, trong cấu trúc tổ chức không gian môi trường sống của cộng đồng. Đô thị hoá theo quan điểm hẹp hơn, được hiểu là sự phát triển thành phố, đặc biệt là các thành phố lớn, trung tâm sức hút, tạo vùng của các vùng lãnh thổ, là quá trình tăng tỉ trọng dân số của đô thị trong nước.

Trong điều kiện của cách mạng khoa học công nghệ, đô thị hoá là quá trình kinh tế - xã hội làm tăng số lượng và quy mô các điểm dân cư đô thị, sự tập trung hoá dân cư trong các thành phố lớn, sự phổ biến lối sống thành phố trong toàn bộ mạng lưới điểm dân cư. Đô thị hoá là quá trình phản ánh những chuyển biến sâu sắc trong cấu trúc kinh tế và trong đời sống xã hội.

a. Đô thị ở nước ta trước năm 1945.

Loa Thành được coi là đô thị đầu tiên ở nước ta, được xây dựng từ trước Công nguyên. Đến thời phong kiến, các thế lực

thống trị đã xây dựng các “ly sở” dưới các hình thức “căn cứ quân sự - hành chính” gắn với các đô thị có hoạt động thủ công nghiệp và thương mại phát triển như Luy Lâu, Tống Bình, Lạch Trường, Chiêm Cảng, Ốc Eo,... Bên cạnh đó, có những đô thị gắn với trung tâm chính trị như Hoa Lư, Thăng Long, Thiên Trường, Tây Đô, Phú Xuân.... Một loại đô thị được hình thành ở nước ta thời kì này là các đô thị được phát triển gắn với các hoạt động kinh tế như Vĩnh Bình, Văn Đồn, Phố Hiến, Hội An, Sài Gòn - Gia Định, Mỹ Tho, Hà Tiên. Sự hình thành các đô thị này dựa trên yếu tố vị trí địa lý thuận lợi cho giao lưu buôn bán, đặt bộ máy cai trị và phòng thủ.

Thời Pháp thuộc, ở nước ta, xuất hiện các đô thị gắn với chính sách khai thác nguồn tài nguyên. Đó là, các đô thị mỏ phục vụ cho khai thác như Hòn Gai, Cẩm Phả, Lào Cai; đô thị công nghiệp - cảng như Hải Phòng; đô thị công nghiệp - thương mại: Sài Gòn, Biên Hoà; đô thị nghỉ ngơi - giải trí: Sa Pa, Tam Đảo, Nha Trang, Vũng Tàu, Đà Lạt,... Trong thời gian này, dân cư đô thị tăng lên nhanh chóng.

b. Đô thị ở nước ta từ sau năm 1945 đến trước đổi mới (năm 1986).

Ở Miền Bắc, đô thị gắn với công nghiệp hoá. Sức hút dân cư đô thị tập trung vào các đô thị cũ như Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định, Vinh và các đô thị mới xây

* Học viện Hành chính.

dung như Việt Trì, Thái Nguyên. Dân số đô thị tăng từ 7,4% (năm 1954) lên 9,8% (năm 1965). Sau đó, do chiến tranh phá hoại của Mỹ, các cơ sở công nghiệp quan trọng chuyển sang mang tính phòng thủ, một bộ phận dân cư đô thị sơ tán về nông thôn làm cho quá trình đô thị hoá bị chững lại. Ở miền Nam, mạng lưới đô thị được phát triển nhằm mục tiêu phục vụ cho bộ máy chiến tranh của Mỹ - Ngụy. Hệ thống đô thị phát triển nhanh nhưng chức năng của đô thị mang tính dịch vụ là chính. Các đô thị cũ như Sài Gòn, Biên Hoà, Đà Nẵng, Cần Thơ, Buôn Ma Thuột... được mở rộng; một số đô thị mới được hình thành nhanh chóng bên cạnh các căn cứ quân sự như Trà Nóc, Cam Ranh, Phú Bài, Vị Thanh, Đắc Tô, Mộc Hoá, Xuân Lộc, Chu Lai... Tỷ lệ dân cư đô thị tăng lên nhanh chóng: năm 1955 là 15,2%; năm 1960: 22,2%; năm 1970: 38,0% và năm 1975: 43,0%. Sau năm 1975, do những nguyên nhân về kinh tế - xã hội nên đã hạn chế phát triển đô thị, tỉ lệ dân cư đô thị năm 1981 cả nước là 18,6%.

c. Đô thị ở nước ta từ sau khi đổi mới đến nay.

Dân số đô thị tăng chậm; năm 1990 là 20%; năm 1999: 23,5%; năm 2008: gần 30% tổng dân số (xem bảng tổng hợp ở cuối bài).

Hiện nay, cả nước có 743 đô thị các loại. Trong đó, có 5 thành phố trực thuộc trung ương, trên 30 thành phố trực thuộc tỉnh, 60 thị xã và trên 500 thị trấn. Bước đầu đã hình thành các chuỗi đô thị trung tâm quốc gia và khu vực. Các đô thị trung tâm quốc gia gồm Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Huế; các đô thị trung tâm vùng liên tỉnh gồm các thành phố loại hai như Cần Thơ, Biên Hoà, Vũng Tàu, Buôn Mê Thuột, Nha Trang, Vinh, Nam Định, Thái Nguyên, Việt Trì, Hạ Long và Hoà Bình; các đô thị trung tâm tỉnh gồm các thành phố, thị xã giữ chức năng trung tâm hành chính - chính trị, kinh tế, văn hoá, du lịch - dịch vụ, đầu mối giao

thông; các đô thị trung tâm huyện; đô thị trung tâm cụm các khu dân cư nông thôn và các đô thị mới. Nhìn chung, các đô thị ở nước ta đang phát triển nhanh cả về số lượng, chất lượng và đảm nhiệm được vai trò trung tâm phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, chuyển giao công nghệ, thương mại - du lịch - dịch vụ, trung tâm phát triển văn hoá, giáo dục, nâng cao dân trí và phát triển nguồn nhân lực, đảm bảo quốc phòng, an ninh và đóng góp vào ngân sách nhà nước.

2. Những bất cập trong quá trình đô thị hoá ở nước ta hiện nay.

Thứ nhất, cơ sở kinh tế - kĩ thuật, động lực phát triển đô thị còn yếu; tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm hơn so với tỉ lệ tăng dân số đô thị; tỉ lệ dân số trong độ tuổi lao động không có việc làm ở khu vực thành thị còn cao. Dự báo, đến năm 2020, dân số khu vực đô thị sẽ vào khoảng 46 triệu, chiếm 45% dân số cả nước. Trong khi vẫn đề lao động, việc làm ở đô thị chưa được giải quyết thì tình trạng đô thị hoá nhanh đã đẩy một bộ phận lao động dư thừa từ nông thôn ra thành thị, tạo thêm gánh nặng cho khu vực đô thị. Hiện nay, dân cư nông thôn đang tự di cư vào thành thị để kiếm sống mà Nhà nước chưa có biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn. TP. Hồ Chí Minh có trên 2 triệu người nhập cư; ở Hà Nội, trong những năm gần đây, trung bình mỗi năm có khoảng 60.000 người nhập cư vào khu vực nội thành. Sự xâm nhập của các giá trị văn hoá nông thôn vào đô thị đã và đang tạo ra sự pha trộn phức tạp về văn hoá đô thị.

Thứ hai, hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị Việt Nam còn rất yếu kém, lạc hậu, không đảm bảo các tiêu chuẩn đô thị hiện đại thời kì CNH, HĐH, nhất là hệ thống cấp, thoát nước, giao thông đô thị và vấn đề nhà ở. Mạng lưới giao thông đô thị chưa phát triển, gây trở ngại cho sự giao thương giữa các địa phương, tỉ lệ đất dành cho giao thông, nhất là giao thông tĩnh ở các đô thị

nước ta vào loại thấp nhất thế giới, chưa đạt 5%. Giao thông công cộng chưa phát triển, chỉ chiếm 2-3% nhu cầu vận tải công cộng; xe máy chiếm tỉ trọng lớn, gây ô nhiễm không khí, tiếng ồn và nguyên nhân chính gây tắc nghẽn giao thông. Tỉ lệ phát triển đường của Hà Nội trung bình mỗi năm chỉ đạt 5%, trong khi đó, lượng xe máy tăng 20%, lượng ô tô tăng 12%. Việc cung cấp nước sạch mới bảo đảm được cho khoảng 50% số dân đô thị. Hệ thống thoát nước cũ kỹ, lạc hậu thường xuyên gây ra tình trạng úng lụt vào mùa mưa bão và rất mất vệ sinh do nước thải chưa được xử lý.

Tình trạng sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích xây dựng đô thị thiếu kế hoạch có thể dẫn đến nguy cơ về an ninh lương thực quốc gia. Dự báo đến năm 2020, diện tích đô thị vào khoảng 460.000 ha, chiếm 1,4% diện tích đất tự nhiên cả nước. Mục tiêu đảm bảo 40 triệu tấn lương thực cho 100 triệu dân khó có thể đạt được.

Thứ ba, quá trình đô thị hoá và công nghiệp hoá đang thúc đẩy nhanh tình trạng ô nhiễm môi trường, nhất là ở các thành phố lớn và các khu công nghiệp, khu chế xuất. Các đô thị hàng ngày thải ra khoảng 900 tấn rác, riêng rác thải y tế chiếm 250 tấn. Việc thu gom mới đạt khoảng 60% và hình thức xử lý chủ yếu là chôn cất nên gây ô nhiễm trầm trọng nguồn nước, mặt đất và không khí. Ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, mức độ ô nhiễm môi trường đã vượt ngưỡng cho phép nhiều lần. Còn có khá nhiều nhà máy, xí nghiệp, làng nghề gây ô nhiễm nằm ở trung tâm thành phố, thị xã và xen kẽ giữa các khu đô thị.

Thứ tư, tình trạng tội phạm và tệ nạn xã hội đang có chiều hướng gia tăng, trật tự đô thị chưa được đảm bảo. Theo thống kê của các cơ quan bảo vệ pháp luật, tỉ lệ tội phạm xảy ra ở khu vực thành thị trung bình hàng năm ở vào khoảng 70-75% so với cả nước, riêng 4 thành phố lớn (Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh) chiếm 45-50%. Trật tự và văn minh đô thị

chưa được lập lại, tình trạng lấn chiếm lòng đường, vỉa hè, gây mất vệ sinh công cộng còn rất phổ biến.

Thứ năm, sự chênh lệch về văn hoá và mức sống giữa các tầng lớp cư dân đô thị ngày càng lớn, dẫn đến sự mất cân bằng trong sinh thái đô thị, nhất là giữa dân số và việc làm, giữa dân số và thu nhập, giữa dân số và kết cấu hạ tầng... Cơ chế thị trường đã làm cho dân cư đô thị nước ta bị phân hoá sâu sắc, một bộ phận dân cư giàu lên nhanh chóng bên cạnh tầng lớp nghèo, lang thang cơ nhỡ, sống tạm bợ trong các khu nhà ổ chuột, thiếu các điều kiện tối thiểu, không có cơ hội được hưởng đầy đủ các chính sách an sinh xã hội.

Một kết quả nghiên cứu vấn đề nghèo đô thị ở TP. Hồ Chí Minh cho thấy, mức sống của người nghèo thấp hơn người giàu 7 lần. Do thu nhập thấp, các hộ nghèo phải dành 80% thu nhập chỉ cho bữa ăn hàng ngày (nhưng vẫn không đủ), chỉ còn 20% dành cho học hành, chữa bệnh, đi lại; gần 20% trẻ em trong độ tuổi không được đến trường, cũng gần bằng số đó là con của các hộ nghèo phải bỏ học, số trẻ em suy dinh dưỡng chiếm 38,8%.

3. Một số giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước về đô thị ở Việt Nam.

Để quản lý đô thị có hiệu quả, cần xác định chức năng của Nhà nước và nội dung quản lý nhà nước về đô thị. Nhà nước có chức năng:

- Hoạch định chiến lược phát triển đô thị.

- Xây dựng các dự án quy hoạch phát triển đô thị như quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đô thị, quy hoạch sử dụng đất đô thị, quy hoạch xây dựng đô thị.

- Xây dựng kế hoạch phát triển các lĩnh vực kinh tế - xã hội đô thị cho từng thời kỳ.

- Xây dựng thể chế, chính sách nhằm thiết lập môi trường luật pháp cho các hoạt động và quản lý đô thị.

- Tổ chức và điều hành chính quyền đô thị.

- Quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội đô thị.

- Kiểm tra, giám sát và điều chỉnh các hoạt động kinh tế - xã hội đô thị.

Trên cơ sở những chức năng trên, nội dung quản lý nhà nước về đô thị bao gồm:

- Quản lý xã hội và dân cư đô thị.

- Quản lý kinh tế đô thị.

- Quản lý đất đai đô thị.

- Quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị.

- Quản lý giao thông đô thị.

- Quản lý cơ sở hạ tầng đô thị.

- Quản lý nhà ở đô thị.

- Quản lý môi trường đô thị.

- Quản lý trật tự an ninh đô thị.

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ trên, trong quá trình đô thị hoá ở Việt Nam, Nhà nước cần thực hiện một số giải pháp cơ bản để từng bước nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước về đô thị sau đây:

Một là, nghiên cứu, điều chỉnh quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến 2020 và các năm tiếp theo phù hợp với

trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, phát triển bền vững, giữ vững bản sắc văn hoá dân tộc. Phát triển đô thị phải coi trọng bảo tồn và tôn tạo các di tích lịch sử, văn hoá, các công trình kiến trúc và danh lam thắng cảnh, phát triển đô thị theo kiến trúc hiện đại kết hợp với kiến trúc truyền thống.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện quy hoạch không gian văn hoá đô thị đáp ứng nhu cầu sáng tạo và hưởng thụ văn hoá của nhân dân. Phải tạo ra được các thiết chế văn hoá - thông tin của Nhà nước và xã hội trong một không gian văn hoá hợp lý.

Ba là, đổi mới quản lý nhà nước trong quy hoạch và xây dựng đô thị. Xác định, phân cấp rõ chức năng quản lý đô thị các cấp. Tiếp tục hoàn thiện và xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở cho quản lý đô thị.

Bốn là, đẩy mạnh cải cách hành chính ở đô thị để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý hành chính nhà nước.

Năm là, đổi mới phương thức quản lý kết cấu hạ tầng đô thị như quản lý nhà ở, các công trình công cộng, công trình giao thông...

DÂN SỐ ĐÔ THỊ VIỆT NAM THỜI KÌ 1960-2008

Đơn vị: Nghìn người

STT	Năm	Tổng dân số	Dân số đô thị	Tỉ lệ (%)
1	1960	30.172	4.527	15,0
2	1970	41.563	8.517	20,5
3	1980	53.722	10.301	19,2
4	1990	65.905	12.880	19,5
5	1999	76.325	17.917	23,5
6	2008	86.160	25.848	30,0

Nguồn: Niên giám thống kê các năm - Tổng cục Thống kê.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Thị Thiêng (chủ biên): *Đô thị Việt Nam trong thời kì quá độ*. NXB Thế giới. H. 2006.
2. TS. Chu Văn Thành (chủ biên): *Đô thị Việt Nam hiện nay*. NXB Thống kê. H.2006.
3. PGS. Trần Hùng - TS.KTS. Nguyễn Quốc Thông: *Thăng Long - Hà Nội mười thế kỉ đô thị hoá*. NXB Xây dựng. H. 2004.