

ĐÔ THỊ HÓA BỀN VỮNG - TỪ GÓC ĐỘ XÃ HỘI

PHAN ÁNH HÈ

TÓM TẮT

Đô thị hóa bền vững từ góc độ xã hội phải đạt được 3 mục tiêu: đô thị phải là nơi sống tốt, bao gồm cả yếu tố vật chất, tinh thần và an toàn của môi trường sống; phân bố và quy hoạch đô thị hợp lý; phát triển cân đối đô thị - nông thôn. Bên cạnh những thành tựu, quá trình đô thị hóa ở nước ta cũng đang đặt ra nhiều thách thức: gia tăng dân số đô thị và sự quá tải của các đô thị lớn; vấn đề nhà ở đô thị; sự an toàn của môi trường sống ở đô thị; tình trạng nghèo đói và tiếp cận các dịch vụ, an sinh xã hội; tác động của đô thị hóa, công nghiệp hóa đến chuyển dịch cơ cấu lao động ở khu vực nông thôn. Theo đó, đô thị hóa bền vững từ góc độ xã hội cần phải được tiến hành đồng bộ với các giải pháp: 1) Phát triển hệ thống đô thị hướng đến phát triển đồng đều giữa các vùng miền; 2) Chuyển dịch mô hình tăng trưởng kinh tế đô thị theo chiều sâu; 3) Nâng cao tính đồng bộ, tiện ích của hạ tầng và bảo vệ môi trường đô thị; (4) Tạo điều kiện cho người nghèo và thu nhập thấp có nhà ở và tiếp cận được với các an sinh xã hội; (5) Gắn phát triển đô thị với phát triển khu vực nông nghiệp, nông thôn.

1. ĐÔ THỊ HÓA BỀN VỮNG VÀ NHẬN THỨC VỀ ĐÔ THỊ HÓA BỀN VỮNG TỪ GÓC ĐỘ XÃ HỘI

1.1. Quan niệm về phát triển bền vững và đô thị hóa bền vững

Khái niệm phát triển bền vững được định nghĩa đầu tiên về mặt văn bản vào năm 1987, trong Báo cáo của Ủy ban Môi trường và Phát triển của Ngân hàng Thế giới - WCED (còn gọi là Ủy ban Brundtland). Theo đó, phát triển bền vững là: *thỏa mãn các nhu cầu phát triển của thế hệ hiện tại mà không làm phương hại đến nhu cầu phát triển của thế hệ tương lai*. Nói một cách khác, trong quá trình phát triển thế hệ hiện tại phải tạo ra và để lại cái gì đó cho thế hệ tương lai phát triển tốt hơn. Năm 1992, tại Rio de Janeiro, Hội nghị về Môi trường và Phát triển của Liên Hiệp Quốc đã xác nhận lại khái niệm này và đã gửi đi một thông điệp rõ ràng, mang tính nguyên lý về sự hài hòa giữa kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường trong quá trình phát triển từ cấp độ toàn cầu, khu vực đến quốc gia, địa phương, trong đó có đô thị.

Trên cơ sở nội hàm của phát triển bền vững và từ đặc điểm của đô thị, đô thị hóa bền vững phải đảm bảo sự hài hòa giữa: kinh tế đô thị, văn hóa xã hội đô thị, môi trường - sinh thái đô thị, cơ sở hạ tầng đô

thị, quản lý đô thị và tạo ra sự liên kết không gian chặt chẽ giữa đô thị-nông thôn.

Báo cáo nghiên cứu "Phân tích chính sách đô thị hóa trong quá trình đô thị hóa tác động đến phát triển bền vững ở Việt Nam" thuộc Chương trình Thiên niên kỷ XXI do UNDP tài trợ, đã đề xuất 10 nhóm tiêu chí bền vững trong quá trình đô thị hóa, bao gồm: 1) Phân bố và quy hoạch đô thị phù hợp với các vùng địa lý và điều kiện sinh thái tự nhiên, bảo vệ môi trường. 2) Nền kinh tế đô thị phát triển ổn định và bền vững nhằm tạo nhiều việc làm đô thị ổn định, bền vững cho mọi thành phần kinh tế và mọi người dân đô thị. 3) Trình độ dân trí đô thị và nguồn lực phát triển đủ mạnh. 4) Trình độ quản lý phát triển đô thị đủ mạnh và bền vững. 5) Dịch vụ đô thị đáp ứng yêu cầu cuộc sống đô thị ngày càng cao. 6) Cơ sở hạ tầng xã hội đô thị đầy đủ, ổn định và phát triển bền vững. 7) Cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị đầy đủ, ổn định và phát triển bền vững. 8) Lồng ghép quy hoạch môi trường trong quy hoạch đô thị. 9) Huy động sự tham gia của cộng đồng người dân đô thị trong công tác quy hoạch, phát triển và quản lý đô thị. 10) Hợp tác, phối hợp điều hành vùng hợp lý, hiệu quả, cùng có lợi và cùng phát triển.

Thực chất của đô thị hóa bền vững là đảm bảo được sự hài hòa, thống nhất cả ba mặt kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình phát triển đô thị, nhằm nâng cao chất lượng sống của thể hệ hiện tại mà không làm ảnh hưởng tới nhu cầu phát triển của thế hệ tương lai. Nguyên lý này phải xuyên suốt giữa chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, quản lý phát triển đô thị và trong hành động thực hiện. Có sự thống nhất và

đồng thuận cao của mọi thành phần xã hội: nhà nước, tư nhân, cộng đồng; mọi cấp độ: địa phương, đô thị và quốc gia.

1.2. Nhận thức về đô thị hóa bền vững từ góc độ xã hội

Đô thị là một tổ chức không gian do con người kiến tạo nên để đạt được các mong muốn chủ quan về kinh tế, xã hội, môi trường, dân số và với các chuẩn mực nhất định thông qua hệ thống các chỉ tiêu về tiêu chuẩn của đô thị. Đô thị hóa là một tiến trình xã hội, kinh tế, văn hóa đặc thù. Trong đó, diễn tiến thay đổi về không gian vật chất, kỹ thuật, môi trường sẽ dần định hình cuộc sống xã hội và sinh hoạt văn hóa của con người. Đô thị hóa bền vững nhằm đạt đến nhiều mục tiêu, song tựu chung đều hướng đến vì con người, làm cho chất lượng sống của con người ngày càng tốt hơn, bao gồm cả vật chất, tinh thần và sự an toàn của môi trường sống, xã hội ngày càng nhân văn hơn và đảm bảo lợi ích của các thế hệ tương lai.

Từ nghiên cứu và kết quả thảo luận của các nhà khoa học, có thể nhận thức đô thị hóa bền vững từ góc độ xã hội như sau.

Một là, đô thị phải là nơi sống tốt, bao gồm: sự phát triển của cá nhân: sinh kế, sức khỏe, giáo dục, an toàn-an ninh; môi trường sống tốt: không khí, đất, cấp nước, chất thải rắn, đời sống văn hóa, xã hội, cộng đồng: cộng đồng năng động và xã hội dân sự, quản lý đô thị có sự tham gia của cư dân, tập quán và tiện nghi văn hóa, cộng đồng, không gian công cộng và không gian chung của đô thị (Douglass và cộng sự, 2006. Dẫn lại: Kỷ yếu Hội thảo khoa học Phát triển đô thị bền vững. TPHCM, tháng 5/2010).

Hai là, phân bố và quy hoạch đô thị hợp lý: quy hoạch phát triển hệ thống đô thị quốc gia phải tạo ra sự phát triển đồng đều và khai thác, phát huy được tiềm năng thế mạnh của các vùng miền. Qua đó, rút ngắn khoảng cách chênh lệch trong phát triển, thực hiện công bằng xã hội và tạo ra thịnh vượng chung.

Quy hoạch đô thị thực chất là những hoạt động định hướng của con người nhằm tác động vào không gian xã hội và kinh tế, vào môi trường tự nhiên và nhân tạo và vào cuộc sống cộng đồng dân cư theo những mục đích nhằm đảm bảo cho sự phát triển đô thị ổn định, trật tự và bền vững trong quá trình tạo lập môi trường sống thuận lợi cho dân cư đô thị, phù hợp với lợi ích quốc gia và cộng đồng dân cư. Việc tổ chức này có thể làm cho đô thị phát triển bình thường hay bất bình thường, làm cho hoạt động sản xuất, sinh hoạt trở nên cân bằng, hài hòa hay mất ổn định.

Ba là, phát triển cân đối đô thị - nông thôn: đô thị hóa bền vững không thể tách khỏi nông thôn. Hay nói cách khác, đô thị hóa phải thúc đẩy, hỗ trợ cho phát triển ở khu vực nông thôn. Sự phát triển ở nông thôn không chỉ hỗ trợ cho đô thị phát triển như cung cấp lương thực thực phẩm, nguyên liệu cho chế biến, tiêu thụ sản phẩm công nghiệp do đô thị tạo ra, mà còn làm giảm áp lực lên đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn.

2. NHỮNG VẤN ĐỀ XÃ HỘI ĐẶT RA TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HÓA HIỆN NAY Ở NƯỚC TA

Năm 1990 cả nước mới chỉ có khoảng 500 đô thị lớn nhỏ, đến năm 2000 đã tăng lên 649 đô thị (Phạm Ngọc Đăng). Tính đến 31/12/2010 cả nước có 755 đô thị các loại;

trong đó, có 2 đô thị loại đặc biệt: Hà Nội, TPHCM; 10 đô thị loại 1: Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ, Huế, Vinh, Đà Lạt, Nha Trang, Quy Nhơn, Buôn Ma Thuột, Thái Nguyên; 12 đô thị loại II; 47 đô thị loại III; 50 đô thị loại IV; và 634 đô thị loại V. Tỷ lệ dân số đô thị cả nước hiện đạt gần 30% (Nippon Koei Co.Ltd - Yachiyo Engineering Co.Ltd, 2011). Đô thị hóa, công nghiệp hóa diễn ra mạnh nhất ở 3 vùng trọng điểm phát triển kinh tế-xã hội Bắc, Trung, Nam, ở vùng duyên hải. Bộ mặt các đô thị đã có những thay đổi lớn: văn minh, hiện đại và xanh, sạch, đẹp hơn.

Việt Nam đang trong giai đoạn quá độ để trở thành quốc gia công nghiệp phát triển. Trong giai đoạn này, khu vực đô thị - hạ tầng cơ bản và là tâm điểm tăng trưởng của nền kinh tế - được xác định là nơi "nóng" nhất của yêu cầu phát triển bền vững. Bên cạnh những thành tựu, quá trình đô thị hóa thời gian qua ở nước ta cũng đang đặt ra nhiều thách thức, nhất là ở góc độ xã hội. Có thể khái lược ở năm vấn đề cơ bản sau.

1) *Gia tăng dân số đô thị và sự quá tải của các đô thị lớn.* Việt Nam là nước nông nghiệp đang trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa với sự phát triển mạnh mẽ của các đô thị, khu công nghiệp. Do vậy di dân đến thành phố là một hiện tượng kinh tế-xã hội mang tính quy luật trong nền kinh tế thị trường, cũng như hệ quả của chênh lệch phát triển giữa các đô thị lớn và đô thị nhỏ, giữa các vùng miền và nhất là giữa khu vực đô thị và khu vực nông thôn. Theo Tổng cục Thống kê, số người di cư trong cả nước thời kỳ 1994-2005 khoảng trên 12 triệu người, bằng 14,9% dân số, bình quân hàng năm số người di cư bằng 1,3% dân

số, với khoảng 1,1 triệu người. Trong đó, di cư đến đô thị là trên 3,9 triệu người chiếm 32% (Lê Xuân Bá, 2010). Dòng di cư nông thôn-thành thị chủ yếu đến các thành phố lớn, khu công nghiệp tập trung và ngày càng có xu hướng tăng nhanh. Sau 11 năm, tỷ lệ người chuyển từ các tỉnh đến TPHCM là 19,3%, Hà Nội là 16,5%, Bình Dương là 41% và Đồng Nai là 10%, cao hơn nhiều so với tỷ lệ trung bình của cả nước là 5,7%. Ngoài ra, chưa kể số lao động từ nông thôn thường xuyên vào các đô thị buôn bán nhỏ và những người tìm việc làm ở khu vực phi chính thức, hết ngày lại trở về gia đình ở nông thôn. TPHCM trung bình có 50 ngàn người và Hà Nội có khoảng 25-30 ngàn người (Lê Xuân Bá, 2010).

Lao động di cư là nguồn cung cấp lao động quan trọng cho đô thị (chủ yếu là lao động phổ thông), là động lực cho tăng trưởng, phát triển kinh tế đô thị. Tuy nhiên, nó cũng là nguyên nhân tạo ra sự quá tải ở các đô thị, nhất là các đô thị lớn. Sự gia tăng dân số cơ học quá mức ở các đô thị sẽ đẩy các đô thị rơi vào tình trạng đô thị hóa "cưỡng bức" do sự quá tải về hạ tầng giao thông (ùn tắc, kẹt xe), việc làm, nhà ở, giáo dục, chăm sóc y tế, an ninh trật tự, tệ nạn xã hội. Vấn đề quá tải về dân số ở các đô thị hiện nay và trong những năm tới sẽ vẫn là một thực trạng nan giải nếu như chiến lược tăng trưởng, phát triển kinh tế của các đô thị và chiến lược công nghiệp hóa, đô thị hóa không được đặt trong mối quan hệ phát triển của khu vực nông thôn.

2) *Vấn đề nhà ở đô thị.* Nhà ở là yếu tố tác động trực tiếp đến phát triển kinh tế-xã hội ở đô thị và mang ý nghĩa xã hội sâu sắc. Trong những năm gần đây, Nhà nước đã

có nhiều nỗ lực trong việc đầu tư phát triển nhà ở tại các đô thị và khu công nghiệp. Tuy nhiên, tình hình nhà ở đô thị vẫn đang là bài toán căng thẳng. Diện tích nhà ở bình quân đầu người tại các đô thị nước ta còn quá thấp, hiện mới chỉ đạt khoảng $5,4\text{m}^2/\text{người}$. Chất lượng nhà ở không bảo đảm, các điều kiện về hạ tầng, môi trường yếu kém. Nhà "ổ chuột" còn chiếm tỷ trọng đáng kể tại các đô thị. Cung cầu mất cân đối nghiêm trọng cộng với những tác động của chính sách không hợp lý làm cho giá nhà ở quá cao so với thu nhập của nhân dân đô thị.

Sự tồn tại của các khu nhà ở không chính thức, các "xóm liều", "xóm bụi" đang là ung nhọt của các đô thị hiện đại. Nguyên nhân chính của thực trạng này là do tốc độ đô thị hóa nhanh, dẫn đến nhập cư trái phép và giá đất đô thị quá cao, nên một số hộ dân không có điều kiện mua đất đã lấn chiếm đất công để ở. Tại các đô thị miền Trung và miền Nam, ngoài các nguyên nhân trên, còn có nguyên nhân do hậu quả của chiến tranh. Đa số các khu nhà ở không chính thức có điều kiện nhà ở rất kém, diện tích ở chỉ khoảng $2-4\text{m}^2/\text{người}$, nhà ở lụp xụp, tạm bợ, hệ thống cơ sở hạ tầng thấp kém. Môi trường trong các khu dân cư này bị ô nhiễm nghiêm trọng nên đây còn gọi là các khu nhà "ổ chuột". Hà Nội từng có 3 khu nhà ở không chính thức lớn hình thành từ những năm 1990 là khu chứa tro Phúc Xá, khu bãi rác Thanh Công, và khu "xóm liều" Thanh Nhàn với số lượng dân ở mỗi khu hàng trăm người. Ngoài ra Hà Nội còn có hơn 20 "xóm liều", "xóm bụi" nhỏ, nằm rải rác trong các quận, huyện khác trên các khu đất công hoặc ven sông, hồ... TPHCM đã từng có hàng

trăm ngàn căn nhà "ổ chuột" và hộ gia đình sống ven kênh rạch. Tại thành phố Huế có hàng trăm hộ với cả ngàn nhân khẩu sống trên Thượng Thành và Eo Bàu trong khu Thành cổ. Ngoài ra, một số cộng đồng dân cư đô thị hình thành từ xa xưa, sinh sống hợp pháp, nhưng do đặc điểm định cư và sinh sống đặc biệt nên cũng có thể coi là những khu "ổ chuột" đô thị. Đó là cộng đồng dân vạ đồ, vạ chài trên sông, hồ, đầm, phá, mà điển hình là cộng đồng dân vạ đồ trên sông Hương thành phố Huế, sinh sống trong điều kiện vệ sinh môi trường rất kém.

3) *Sự an toàn của môi trường sống ở đô thị.* An toàn môi trường sống ở các đô thị Việt Nam hiện đã ở mức báo động, trong đó là những vấn đề sau đây.

Nhức nhối với tai nạn giao thông. Theo số liệu của Ủy ban An toàn giao thông quốc gia, cả nước trung bình hàng ngày có khoảng 30-35 người chết vì tai nạn giao thông, chủ yếu là tai nạn giao thông đường bộ. Tình hình tai nạn giao thông đặc biệt trong khu vực đô thị là hết sức nghiêm trọng, thuộc vào nhóm cao nhất thế giới. Tuy chỉ số về số vụ tai nạn giao thông/phương tiện không cao hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực, song chỉ số người chết trên tổng số người bị thương là đặc biệt cao mà nguyên nhân chủ yếu là do xe hai bánh. Hiểm họa tai nạn giao thông đang thường trực, rình rập cướp đi sinh mạng của người dân, để lại nhiều hệ quả nặng nề cho gia đình và xã hội.

Báo động từ an toàn vệ sinh thực phẩm. Thực phẩm không an toàn đang âm thầm giết mòn người dân, làm gia tăng chi phí y tế và giảm tuổi thọ bình quân của

cộng đồng. Kết quả giám sát của Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường Quốc hội gần đây cho thấy vi phạm các quy định về vệ sinh an toàn thực phẩm thời gian qua ở nước ta đã đến mức "báo động đỏ", trong đó "nóng" nhất là ở khu vực đô thị. Hầu như tất cả các lĩnh vực liên quan đến sản xuất, chế biến, kinh doanh thực phẩm khi kiểm tra đều phát hiện những sai phạm nghiêm trọng. Từ việc trồng rau xanh có sử dụng hóa chất kích thích vượt mức cho phép, các lò giết mổ gia súc, gia cầm không đảm bảo vệ sinh tối thiểu đến thức ăn đường phố, các bếp ăn tập thể và trong chế biến, kinh doanh thực phẩm. Trong các nguyên nhân của thực trạng trên có nguyên nhân từ công tác quản lý an toàn vệ sinh thực phẩm còn nhiều bất cập, cả về thể chế, tổ chức bộ máy và đầu tư cho công tác này.

Hiểm họa từ ô nhiễm môi trường. Đô thị là tâm điểm tăng trưởng của nền kinh tế, nên chính đô thị hiện nay cũng là nơi ô nhiễm nhất. Có "một trăm lẻ một" nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường; từ ô nhiễm của hệ thống kênh rạch do nước thải không được xử lý trước khi xả ra môi trường, ô nhiễm không khí do bụi và khí thải độc hại thải từ các phương tiện giao thông, các hoạt động xây dựng, sản xuất, dịch vụ, đến ô nhiễm từ rác thải. Ngoài ra, ô nhiễm tiếng ồn và ô nhiễm do sóng vô tuyến cũng ảnh hưởng rất lớn đến sức khỏe con người. Ô nhiễm không khí, ô nhiễm môi trường được mệnh danh là kẻ giết người thầm lặng. Theo thống kê của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), hàng năm trên thế giới có hàng triệu trẻ em bị tử vong do nhiễm khuẩn hô hấp cấp, trong đó phần lớn trường hợp có liên quan đến ô nhiễm

không khí. Ngoài ra ô nhiễm môi trường còn gây ra nhiều căn bệnh mãn tính khác.

4) *Tình trạng nghèo đói và tiếp cận các dịch vụ, an sinh xã hội.* Thực tế ở các đô thị và các vùng ven đô vẫn còn một bộ phận không nhỏ người thất nghiệp, nghèo và thu nhập thấp. Đây chủ yếu là người lao động giản đơn di cư từ khu vực nông thôn lên thành thị để tìm kiếm việc làm. Phần lớn trong số họ chỉ tìm được công việc giản đơn trong các khu công nghiệp, khu chế xuất ở gần thành thị, một số khác kém may mắn hơn phải lang thang tìm kiếm công việc không ổn định trong nội thị với thu nhập ít ỏi. Do thu nhập thấp, lại phải làm việc vất vả nên số lao động di cư này dễ nảy sinh những bất đồng và có những hành động thiếu kiểm chế. Ngoài ra tình trạng thất nghiệp cũng là nguyên nhân cơ bản dẫn đến các tệ nạn xã hội ở đô thị. Đây là sự bất ổn đối với chủ trương phát triển một xã hội đô thị công bằng, ổn định và văn minh.

Người nghèo và thu nhập thấp còn rất khó khăn trong việc tiếp cận các dịch vụ, an sinh xã hội như giáo dục, chăm sóc sức khỏe. Những bất bình đẳng càng thấy rõ khi so sánh với các nhóm thu nhập cao và nhóm dân số có hộ khẩu thường trú tại đô thị. Con em người nhập cư khó vào các trường chính quy, công lập. Không có hộ khẩu thường trú, không được xét vào diện hộ nghèo nên con cái họ không được miễn giảm học phí, họ không được hỗ trợ tiền mua bảo hiểm y tế và các dịch vụ an sinh xã hội khác. Bên cạnh đó, người nghèo ở đô thị còn phải chi phí nhiều khoản phát sinh hơn ở nông thôn như tiền điện, nước, tiền nhà và giá cả lương thực, thực phẩm, nhu cầu thiết yếu khác. Do vậy, trên thực

tế người nghèo ở đô thị thực ra còn nghèo hơn hộ nghèo nông thôn. Giá dịch vụ y tế quá cao đã đẩy người bệnh nghèo vào cảnh nghèo hơn. Hiện có một nghịch lý là người nghèo có nhu cầu chăm sóc sức khỏe cao nhưng khả năng tiếp cận và sử dụng dịch vụ y tế lại thấp hơn các nhóm khác. Nhiều người không may bệnh tật phải bán đất, bán nhà ở quê để chữa trị, gia đình có nguy cơ phải gia nhập nhóm "người nghèo đô thị".

5) *Tác động của đô thị hóa, công nghiệp hóa đến chuyển dịch cơ cấu lao động ở khu vực nông thôn.* Thực chất của quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa là ba quá trình chuyển dịch, đó là: chuyển dịch về cơ cấu kinh tế: từ kinh tế nông nghiệp chuyển dịch sang kinh tế phi nông nghiệp; chuyển dịch về mục đích sử dụng đất: từ đất nông nghiệp chuyển dịch sang đất xây dựng, đất công nghiệp; và chuyển dịch về cơ cấu lao động: từ lao động nông nghiệp chuyển dịch sang lao động phi nông nghiệp. Để tiến trình đô thị hóa, công nghiệp hóa không làm nảy sinh những vấn đề về mặt xã hội thì ba tiến trình trên đây phải đồng bộ với nhau, nhất là sự đồng bộ giữa quá trình dịch chuyển về đất đai với dịch chuyển về lao động. Tuy nhiên, các tiến trình này ở nước ta hiện đang "so le" nhau; đất đai thì chuyển dịch sang lao động nông nghiệp không dịch chuyển kịp, do vậy lao động nông thôn sẽ làm gì sau khi bị tách khỏi đất đai trước "con lốc" đô thị hóa, công nghiệp hóa vẫn đang là câu hỏi lớn. Chính điều này làm cho chênh lệch mức sống giữa nông thôn với thành thị ngày càng trở nên gay gắt, gia tăng thất nghiệp ở nông thôn và tác động ngược lại tới phát triển bền vững của các đô thị, do

áp lực từ làn sóng di cư tạo ra sự quá tải ở các đô thị.

3. ĐỊNH HƯỚNG MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐÔ THỊ HÓA BỀN VỮNG TỪ GÓC ĐỘ XÃ HỘI

Ở góc độ xã hội, đô thị hóa bền vững là tăng chất lượng sống cho người dân, không chỉ đối với một bộ phận, mà toàn thể cộng đồng dân cư đô thị. Mặt khác, đô thị hóa phải tác động tích cực đến đời sống xã hội của cư dân khu vực nông thôn. Đương nhiên, các giải pháp về đô thị hóa bền vững góc độ xã hội phải được tiến hành đồng bộ với các giải pháp phát triển bền vững về kinh tế và môi trường.

Một là, phát triển hệ thống đô thị hướng đến phát triển đồng đều giữa các vùng miền: Chính yếu tố chênh lệch phát triển là áp lực tạo ra sự quá tải ở các đô thị lớn hiện nay. Do vậy chiến lược, quy hoạch phát triển hệ thống đô thị phải tạo ra sự phát triển đồng đều và khai thác, phát huy hiệu quả tiềm năng thế mạnh của các vùng, miền. Bên cạnh các đô thị là hạt nhân, cần chú trọng phát triển các đô thị vừa và nhỏ, gắn phát triển đô thị với chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo công ăn việc làm và nâng cao thu nhập cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, thúc đẩy phát triển vùng sâu vùng xa.

Tư duy về quy hoạch vùng, liên vùng đã được hình thành từ rất sớm ở Việt Nam. Bộ Chính trị đã có nhiều nghị quyết về chiến lược phát triển các vùng, các thành phố lớn. Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng quy hoạch các vùng kinh tế trọng điểm, các vùng động lực và tam giác phát triển... Tuy nhiên, tiến độ xây dựng, nhất là triển khai quy hoạch vùng, liên vùng chậm, còn mang

tính cát cứ, nên chưa tạo ra được sự đồng bộ, ít hiệu quả trong khai thác, phát huy các nguồn lực tự nhiên, kinh tế, xã hội, nhìn trên phạm vi toàn quốc.

Hai là, chuyển dịch mô hình tăng trưởng kinh tế đô thị theo chiều sâu: Các đô thị, nhất là các đô thị lớn phải dịch chuyển mô hình tăng trưởng từ tăng trưởng dựa vào quy mô sang tăng trưởng theo chiều sâu, tức dựa vào những ngành có hàm lượng gia tăng cao. Chính mô hình tăng trưởng kinh tế dựa vào khai thác các lợi thế ngắn hạn như lao động giá rẻ, tài nguyên thiên nhiên, vốn đầu tư đã làm cho sự phát triển của các đô thị trở nên không bền vững, bởi càng đưa nhiều lao động phổ thông về các đô thị lớn thì sẽ càng tắc đường, càng thiếu nhà ở xã hội, càng tệ nạn xã hội, càng phát triển những ngành có hàm lượng công nghệ thấp, những ngành chế biến thô thì đô thị sẽ càng ô nhiễm.

Đô thị càng lớn, càng phải tăng trưởng, phát triển theo chiều sâu. Tuy nhiên, để dịch chuyển được cơ cấu tăng trưởng theo chiều sâu thì các đô thị phải có chiến lược về phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, chiến lược phát triển khoa học công nghệ, cũng như chọn lọc trong việc thu hút các dự án đầu tư FDI.

Ba là, nâng cao tính đồng bộ, tiện ích của hạ tầng và bảo vệ môi trường đô thị: Hạ tầng đô thị quyết định rất lớn đến đời sống người dân và phát triển kinh tế-xã hội ở đô thị. Trong đó, mảng hạ tầng kỹ thuật, gồm: hệ thống giao thông, cấp, thoát nước, cấp điện, thông tin liên lạc, công viên cây xanh... có tác động trực tiếp và hàng ngày đến hoạt động sản xuất và đời sống của người dân. Mảng hạ tầng xã hội, như:

bệnh viện, trường học, nhà trẻ, chợ... sẽ quyết định đến chất lượng sống của dân cư đô thị. Do vậy trong quy hoạch, phát triển đô thị cả hai mảng hạ tầng trên cần được quan tâm đúng mức và đầu tư một cách đồng bộ, đặc biệt là hệ thống giao thông, cấp điện, cấp nước, nhà mẫu giáo... Ở các đô thị hiện nay có lẽ nóng nhất là sự yếu kém của hạ tầng giao thông, do tốc độ phát triển hệ thống hạ tầng giao thông đô thị thấp hơn rất nhiều so với tốc độ đô thị hóa và sự gia tăng của phương tiện giao thông. Hậu quả là tình trạng ùn tắc và tai nạn giao thông ở các đô thị ngày càng trầm trọng.

Mặt khác, quy hoạch phát triển đô thị nói chung và hạ tầng đô thị nói riêng phải mang tầm chiến lược, đảm bảo sự kết nối cả về không gian (trên mặt đất, khoảng không và không gian ngầm) và cả về thời gian, tránh kiểu tư duy quy hoạch theo "nhiệm kỳ". Mặt khác, cần có sự đồng bộ trong quy hoạch: giữa quy hoạch khu dân cư với quy hoạch cơ sở hạ tầng, nhất là hạ tầng xã hội; quy hoạch các khu chế xuất, khu công nghiệp với quy hoạch nơi cư trú cho người lao động và các hạ tầng cơ bản...

Gắn quy hoạch đô thị với quy hoạch môi trường. Quá trình đô thị hóa nhanh đã có những ảnh hưởng đáng kể đến môi trường và tài nguyên thiên nhiên. Do vậy, các vấn đề môi trường phải được đề cập đầy đủ và quan tâm đúng mức trong quy hoạch xây dựng đô thị, nhất là trong quy hoạch sử dụng đất và phân khu chức năng, các vấn đề về cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị, như hệ thống thoát nước, thu gom và xử lý rác, xử lý nước thải, giảm ô nhiễm không khí và tiếng ồn... Bảo tồn và phát triển các yếu tố tự nhiên trong đô thị, đặc biệt các yếu tố

nhạy cảm về môi trường như hệ thống kênh rạch, ao hồ, cây xanh và địa hình cao thấp tự nhiên của đô thị.

Bốn là, tạo điều kiện cho người nghèo và thu nhập thấp có nhà ở và tiếp cận được với các an sinh xã hội: Tỷ lệ nghèo đô thị đang có xu hướng tăng lên và người nghèo đô thị ngày càng khó khăn hơn để có được nhà ở, cũng như tiếp cận các dịch vụ, an sinh xã hội. Về nhà ở, trong bối cảnh quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, người nghèo và thu nhập thấp ngày càng có rất ít cơ hội để có được một chỗ ở phù hợp. Bức tranh đô thị đã trở nên đối lập giữa tốc độ phát triển ngày càng nhanh của quá trình đô thị hóa, quá trình phát triển nhà không để ở với tốc độ phát triển nhà ở; tốc độ hiện đại hóa nhanh càng đối lập với hình ảnh của các khu "ổ chuột" và nhà tạm trên, ven kênh rạch. Do vậy, cần phải có các giải pháp đồng bộ để các hộ nghèo và người thu nhập thấp có được nhà ở, như: ưu đãi cho người mua nhà bằng cách: khi người dân đã tích lũy một phần tiền bằng 20% giá nhà, họ sẽ được ngân hàng chính sách cho vay thêm để đủ trả tiền mua nhà một lần (đây là khoản vay dài hạn, lãi suất thấp và được thế chấp bằng chính căn nhà đó); tạo điều kiện về quỹ đất và vốn cho các doanh nghiệp phát triển nhà ở xã hội, theo đó chính quyền địa phương phải dành quỹ đất để xây nhà ở xã hội khi lập quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, phải phân định rõ nơi nào là đất làm nhà ở thương mại, nơi nào là đất dành để xây nhà cho người thu nhập thấp; thành lập Quỹ Tiết kiệm nhà ở: cả nước hiện có khoảng 9 triệu người làm công ăn lương

sẽ đóng góp 1% lương tháng vào quỹ, số tiền này sẽ được dùng cho người thu nhập thấp vay mua nhà và chổ doanh nghiệp vay xây dựng nhà giá thấp.

Ngoài ra, còn cần những chính sách căn cơ, phù hợp để người nghèo đô thị có thể tiếp cận được các dịch vụ và an sinh xã hội với chi phí thấp, cũng như các cơ hội sống tốt hơn. Yêu cầu này có thể không thể giải quyết ngay trong ngắn hạn, song nó cần được đưa vào trong định hướng, kế hoạch phát triển của quốc gia và chính quyền các cấp. Thực tế, những chính sách quản lý đô thị thời gian qua gần như đều có xu hướng tạo ra nhiều khó khăn hơn cho người nghèo đô thị, như lệnh cấm xe ba gác, hàng rong, hay việc thu phí vỉa hè, lòng đường... đều hạn chế cơ hội, môi trường kiếm sống của người nghèo khi mà họ chưa được cung cấp những cơ hội mới. Những bài học phát triển ở các nước trong khu vực đều khẳng định việc quan tâm đến người nghèo đô thị là một yếu tố sống còn để đảm bảo quá trình phát triển bền vững và ổn định xã hội.

Năm là, gắn phát triển đô thị với phát triển khu vực nông nghiệp, nông thôn: Theo đó, đô thị hóa phải nhằm tạo điều kiện, động lực cho việc huy động các nguồn lực phát triển khu vực nông nghiệp, nông thôn, góp phần tạo thêm việc làm, tăng thu nhập và xóa đói giảm nghèo, giảm sức ép về mức bình quân ruộng đất trên đầu người và hạn chế nông dân phải rời bỏ làng quê ra đô thị tìm kiếm việc làm. Đô thị phải là nơi hỗ trợ đầu vào và đầu ra cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, như: chuyển giao tiến bộ khoa học công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực, cung cấp thông tin, phát triển thị trường...

Chú trọng phát triển các đô thị vừa và nhỏ, khuyến khích đưa những ngành nghề sử dụng nhiều lao động về các địa phương nông nghiệp để giúp chuyển dịch cơ cấu lao động nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp, tạo điều kiện cho quá trình tích tụ ruộng đất, một trong những yếu tố quan trọng góp phần đưa sản xuất nông nghiệp lên sản xuất hàng hóa lớn, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng công nghiệp hóa và xây dựng nông thôn mới. Qua đó thu hẹp khoảng cách chênh lệch giàu-nghèo giữa các vùng, miền, giữa khu vực đô thị và nông thôn, giảm áp lực tăng dân số cơ học cho các đô thị, nhất là các đô thị lớn và thúc đẩy quá trình đô thị hóa nông thôn. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Thế Cường, Lê Thanh Sang, Trần Đan Tâm. 2010. *Thành phố sống tốt nhìn từ hộ gia đình ở TPHCM: Kết quả bước đầu từ khảo sát định lượng tháng 4/2010*. Kỳ yếu Hội thảo khoa học Phát triển đô thị bền vững, TPHCM, tháng 5/2010.
2. Đào Hoàng Tuấn. *Phát triển đô thị bền vững: Một số vấn đề về cơ sở lý luận và thực tiễn*. Viện Nghiên cứu Môi trường và Phát triển bền vững Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.
3. *Đô thị hóa và môi trường*. Trang web <http://chuyen-de-moi-truong.vinathuan.com>.
4. Lê Hồng Kế. *Đô thị hóa và sự phát triển bền vững*. Hội Quy hoạch Phát triển Đô thị Việt Nam.
5. Lê Xuân Bá. 2010. *Hiện tượng di dân đến thành phố: Nhận định và đề xuất chính sách*. Kỳ yếu Hội thảo khoa học Phát triển đô thị bền vững. TPHCM. Tháng 5/2010. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.

(Xem tiếp trang 39)