

Phân vùng trong chiến lược đô thị hóa gắn với phát triển bền vững đến năm 2025, tầm nhìn 2050

NGUYỄN ĐÌNH HƯƠNG*

Trong thực tế, sự phát triển đô thị ở nước ta có gắn kết với các vùng kinh tế và vùng kinh tế trọng điểm, nhưng do tính lan tỏa chưa lớn, nên tác động tích cực của các vùng kinh tế đến đô thị hoá chưa nhiều. Bài viết đưa ra một số đề xuất thay đổi trong phân vùng cho phù hợp trong thời gian tới. Cụ thể là đưa ra 3 vùng kinh tế thay cho 6 vùng hiện nay.

PHÂN VÙNG VÀ ĐÔ THỊ HÓA

Đô thị hóa là sự lựa chọn bố trí các nguồn lực sẵn có theo không gian lãnh thổ, để đáp ứng nhu cầu về phát triển kinh tế - xã hội. Đô thị hóa là quy luật phát triển khách quan. Chiến lược đô thị hóa gắn với phát triển bền vững đòi hỏi phải phân vùng và liên kết vùng một cách khoa học.

“Vùng” (region) là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia có cùng các thuộc tính về điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên, mạng lưới giao thông, cơ sở vật chất kỹ thuật và cộng đồng dân cư sinh sống.

Tùy theo mục đích nghiên cứu, người ta có thể chia vùng theo địa lý, theo kinh tế, theo hành chính và theo xã hội của cộng đồng dân cư. Vùng có ranh giới theo pháp lý hoặc ước lệ, có quy mô khác nhau do con người đặt ra. Sự tồn tại của vùng là khách quan và mang tính lịch sử. Vùng là cơ sở để hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển theo lãnh thổ trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Mỗi quốc gia thường được phân chia ra nhiều vùng, nhưng các vùng lãnh thổ phải liên kết với nhau. Do đó, liên kết vùng để phát triển bền vững cũng là quy luật phát triển mà các không gian lãnh thổ phải tôn trọng. Tổ chức liên kết vùng là đòi hỏi khách quan xuất phát từ nhu cầu sử dụng các nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả.

Ở nước ta, những vấn đề lý luận về vùng lãnh thổ, phân vùng kinh tế đã có nghiên cứu, nhưng chưa thật bài bản. Đội ngũ các chuyên gia nghiên cứu về vùng, quy hoạch vùng nói chung còn mỏng, trước đây nhờ sự giúp đỡ của Liên Xô (cũ), chúng ta đã nghiên cứu vùng và phân vùng kinh tế theo mô hình kinh tế cũ, kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp.

Ngày nay, việc nghiên cứu và tổ chức vùng lãnh thổ, đòi hỏi phải có tư duy gắn kết vùng lãnh thổ với lãnh hải, vùng trời, vùng đất, vùng nước thuộc chủ

quyền quốc gia. Khoa học vùng không chỉ là nghiên cứu vùng kinh tế, mà còn là vùng lãnh thổ tự nhiên, vùng hành chính, xã hội, văn hóa...

Chiến lược đô thị hóa gắn với phát triển bền vững đòi hỏi phân vùng phải mang tính tổng hợp, toàn diện gắn kết giữa vùng lãnh thổ với vùng kinh tế, vùng hành chính và cơ cấu vùng.

THỰC TRẠNG PHÂN VÙNG VÀ ĐÔ THỊ HÓA Ở VIỆT NAM

Căn cứ để phân vùng kinh tế là các lãnh thổ có sự đồng nhất về các yếu tố tự nhiên, lao động, dân số, cùng chịu sự chi phối của thị trường và hỗ trợ nhau trong quá trình phát triển. Ở nước ta đang phân thành 6 vùng kinh tế: Trung du và miền núi Bắc Bộ; Đồng bằng sông Hồng; Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung; Tây Nguyên; Đông Nam Bộ; Đồng bằng sông Cửu Long.

Trong 6 vùng kinh tế, mỗi vùng có tiềm năng, thế mạnh, lợi thế riêng và có vị trí, vai trò khác nhau đối với nền kinh tế, tạo tiền đề phát triển tổng hợp cho đất nước. Hai vùng: Trung du và miền núi Bắc Bộ; Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung chiếm khoảng 57,8% về diện tích tự nhiên, nhưng chỉ chiếm khoảng 34,4% dân số cả nước. Ngược lại, hai vùng Đồng bằng sông Cửu Long và vùng Đồng bằng sông Hồng chỉ chiếm khoảng 18,6% về diện tích tự nhiên, nhưng chiếm tới khoảng 42,4% về dân số cả nước, đây cũng là nơi sản xuất

* GS, TS., | Email: hungnd@neu.edu.vn

lượng thực, thực phẩm nhiều nhất trong cả nước. Hai vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ và Tây Nguyên là nơi tập trung phần lớn tài nguyên khoáng sản và tiềm năng thủy điện của đất nước, là nơi giữ nguồn nước, cung cấp sản phẩm từ rừng cho các vùng khác ở hạ lưu, nhưng lại là nơi có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, nhiều khu vực khó khăn.

Việc phân 6 vùng kinh tế có liên quan đến phát triển đô thị. Trong các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch, sự phát triển đô thị ở nước ta có gắn kết với các vùng kinh tế và vùng kinh tế trọng điểm, nhưng tính lan toả chưa lớn, nên ảnh hưởng của các vùng kinh tế đến đô thị hoá chưa nhiều.

Phân vùng đô thị ở nước ta mới là ước lệ, chưa có sự nghiên cứu tổng hợp để liên kết phát triển vì chưa có sự gắn kết giữa chiến lược công nghiệp hoá với chiến lược đô thị hoá dài hạn.

Theo số liệu đến tháng 6 năm 2014, nước ta đã có khoảng 760 đô thị, trong đó có: 2 đô thị đặc biệt là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh; 15 đô thị loại I; 17 đô thị loại II, 45 đô thị loại III; 66 đô thị loại IV; 630 đô thị loại V (thị trấn), tỷ lệ đô thị hóa là 35%. Tổng diện tích đất tự nhiên đô thị cả nước khoảng 330.610 ha, trong đó đất nội thành, nội thị chiếm khoảng 125.000 ha (khoảng 40% tổng diện tích đất toàn đô thị). Các đô thị chiếm 1% đất tự nhiên với 35% dân số, nhưng hàng năm kinh tế khu vực đô thị đóng góp cho nền kinh tế khoảng 70% GDP. Những con số này nói nên vai trò động lực kinh tế của đô thị ở nước ta là thực tế.

Đô thị hoá ở Việt Nam đã được quan tâm từ thời phong kiến trong việc dựng đô. Đến thời Pháp thuộc, việc xây dựng các đô thị trung tâm vùng, tiểu vùng đã được hình thành. Khi Việt Nam độc lập, việc phát triển hệ thống đô thị quốc gia đã được Nhà nước quan tâm, nhưng do chiến tranh kéo dài, nên việc xây dựng đô thị bị chậm trễ. Từ khi Đổi mới năm 1986, đất nước phát triển cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hoá đã được thể chế hoá và đẩy nhanh với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Ngày 07/05/2009, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 445/QĐ-TTg về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050. Theo Quyết định này, vào năm 2025, tổng chung cả nước sẽ có khoảng 1.000

đô thị. Trong đó, đô thị từ loại I đến đặc biệt là 17 đô thị, đô thị loại II là 20 đô thị, đô thị loại III là 81 đô thị, đô thị loại IV là 122 đô thị, còn lại là các đô thị loại V.

Căn cứ để phân loại đô thị hiện nay đang được thực hiện theo Nghị định 42/2009/NĐ-CP, ngày 07/05/2009 với các tiêu chí, theo tôi, đã rất rõ ràng và cụ thể.

NHỮNG ĐỀ XUẤT THAY ĐỔI

Để có một chiến lược đô thị hóa gắn với phát triển bền vững ở Việt Nam trong dài hạn vài chục năm và lâu hơn nữa, cần phải nghiên cứu và có những tư duy mới về phân vùng.

Việt Nam có diện tích đất liền 329.314,5 km², phần lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế có biển khoảng 1 triệu km², gấp 3 lần diện tích đất liền.

Trên đất liền, đồi núi chiếm 3/4 diện tích là nơi các đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống chủ yếu, đồng bằng chiếm 1/3 diện tích là nơi tập trung dân cư đông đúc.

Bờ biển Việt Nam kéo dài từ Móng Cái đến Hà Tiên là 3.260 km, trung bình khoảng 100 km² đất liền có 1 km bờ biển. Biển Việt Nam có 2.800 hòn đảo lớn, nhỏ và đẹp, như: Phú Quốc, Côn Đảo và quần đảo Trường Sa, Hoàng Sa. Đây là tiềm năng vô cùng lớn để phát triển hình thành các thành phố biển và phát triển kinh tế biển, giữ gìn lãnh thổ quốc gia.

Xét tổng hợp nhiều mặt, chiến lược đô thị hóa Việt Nam dài hạn, phải bố trí phân vùng lãnh thổ chỉ nên theo 3 vùng lớn:

- *Vùng đồng bằng* với 2 vựa lúa thuộc Đồng bằng sông Hồng, Đồng bằng sông Cửu Long, gồm 16 tỉnh: Hà Nội, Bắc Ninh, Hà Nam, Hải Dương, Hưng Yên, Nam Định, Vĩnh Phúc, Bình Dương, Bình Phước, Đồng Nai, Tây Ninh, An Giang, Đồng Tháp, Hậu Giang, Vĩnh Long, Cần Thơ sẽ phát triển theo chuỗi có đô thị trung tâm hạt nhân và hệ thống đô thị vệ tinh.

- *Vùng trung du, miền núi, Tây Nguyên* gồm 19 tỉnh: Bắc Kạn, Bắc Giang, Cao Bằng, Điện Biên, Hà Giang, Hòa Bình, Lai Châu, Lạng Sơn, Lào Cai, Phú Thọ, Sơn La, Thái Nguyên, Yên Bái, Tuyên Quang, Đắk Lắk, Đắk Nông, Gia Lai, Kon Tum, Lâm Đồng sẽ phát triển hệ thống đô thị vừa, nhỏ và các đô thị đặc thù.

- *Vùng ven biển, hải đảo* gồm 28 tỉnh với khoảng 22 triệu dân (chiếm 1/4 dân số cả nước): Quảng Ninh, Nam Định, Thái Bình, Ninh Bình, Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Bình Định, Bình Thuận, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Phú Yên, Bà Rịa Vũng Tàu, TP. Hồ Chí Minh, Bạc Liêu, Bến Tre, Cà Mau, Kiên Giang, Long An, Sóc Trăng, Tiền Giang, Trà Vinh sẽ phát triển hệ thống đô thị theo dải và đô thị đặc thù đối với hải đảo.

Hệ thống mạng lưới đô thị của Việt Nam có thể phân loại thành: đô thị đặc biệt, đô thị lớn, đô thị vừa, đô thị nhỏ và đô thị đặc thù.

- *Đô thị đặc biệt* là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học - kỹ thuật đào tạo, đầu mối giao thương,

trung tâm dịch vụ ngân hàng, tài chính, giao lưu trong nước và quốc tế, sớm hình thành kinh tế tri thức và là hạt nhân thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Quy mô dân số toàn đô thị từ 5 triệu người trở lên. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 90% trở lên. Đô thị đặc biệt không cần có diện tích rộng, mà phải có kết cấu hạ tầng đồng bộ và hoàn chỉnh cả hạ tầng ngầm và trên cao. Gần với đô thị đặc biệt là các đô thị vệ tinh tạo thành chùm đô thị.

Theo tiêu chí này, Việt Nam vẫn giữ hai đô thị đặc biệt là Thủ đô Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Hà Nội là Thủ đô, là trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, là trung tâm lớn về văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước. TP. Hồ Chí Minh là trung tâm lớn về kinh tế, nơi giao dịch ngân hàng, tài chính của cả nước, khu vực và quốc tế.

Quy mô dân số đô thị đặc biệt không cần lớn, nhưng chất lượng cao, chiếm đông trí thức, các nhà khoa học hàng đầu, cơ cấu kinh tế chủ yếu là công nghiệp, dịch vụ. Công nghiệp cũng cần lựa chọn ngành công nghệ cao để phù hợp với lực lượng lao động trình độ cao tập trung ở đô thị và tránh ô nhiễm môi trường.

- *Đô thị lớn* tương đương đô thị loại I là những trung tâm lãnh thổ vùng quốc gia mang tính liên vùng. Đô thị lớn là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, đào tạo, khoa học, kỹ thuật, du lịch, dịch vụ, đầu nối giao thông giao lưu trong nước và quốc tế, đóng vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ, hoặc của cả nước.

Quy mô dân số từ 1 triệu người trở lên. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động ở khu vực nội đô từ 85% trở lên. Có kết cấu hạ tầng được xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh. Có kiến trúc đô thị hiện đại phù hợp với đặc sắc dân tộc. Đô thị lớn cần bố trí quy hoạch theo dải và lan tỏa theo các trục lớn của các đường giao thông chính từ Bắc vào Nam và từ Đông sang Tây.

Trên cơ sở đó, các đô thị lớn theo dải ven biển là: Hạ Long, Hải Phòng, Nam Định, Thanh Hóa, Vinh, Huế, Đà Nẵng, Nha Trang, Quy Nhơn, Vũng Tàu. Đây là những trung tâm lớn có tính liên kết để phát triển du lịch, đánh bắt thủy sản, khai thác tài nguyên và giao thông vận tải. Các đô thị lớn theo dải miền núi, trung du là Tây Nguyên, Lạng Sơn, Điện Biên, Thái Nguyên, Việt Trì, Buôn Ma Thuột, Đà Lạt. Đô thị lớn theo dải đồng bằng là Nam Định, Cần Thơ.

- *Đô thị vừa* tương đương đô thị loại II là những trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa của vùng lãnh thổ tỉnh.

Quy mô dân số dưới 1 triệu dân. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động 85% trở lên. Kết cấu hạ tầng được xây dựng tương đối đồng bộ. Có kiến

trúc đô thị phù hợp với nét văn hóa dân tộc. Hệ thống đô thị vừa cũng được quy hoạch theo dải.

Theo đó hệ thống đô thị vừa có các thành phố: Bắc Ninh, Hải Dương, Thái Bình, Ninh Bình, Long Xuyên, Biên Hòa, Tuy Hòa, Bạc Liêu, Thủ Dầu Một, Mỹ Tho, Pleiku, Uông Bí, Phan Thiết, Đồng Hới, Rạch Giá, Cà Mau.

- *Đô thị nhỏ* tương đương với đô thị các loại khác. Đây là những trung tâm tổng hợp chuyên ngành, cấp quốc gia, cấp vùng liên tỉnh, cấp tỉnh, cấp huyện hoặc một trung tâm của vùng trong tỉnh, có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ.

Quy mô dân số đô thị đạt 4 nghìn người trở lên. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp đạt tối thiểu 65% so với tổng số lao động. Có kết cấu hạ tầng và kiến trúc đô thị phù hợp với đặc trưng của hệ thống đô thị nhỏ.

- *Đô thị đặc thù* là những trung tâm tổng hợp có tính đặc biệt, giữ vai trò nổi trội để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và vùng lãnh thổ ngoại vi có vị trí quan trọng, ví dụ các đô thị cửa khẩu, đô thị hải đảo. Trong chiến lược đô thị hóa gắn với phát triển bền vững đến năm 2025, tầm nhìn 2050, chúng ta rất cần quan tâm phát triển các đô thị đặc thù như:

+ *Đô thị biên giới cửa khẩu*: Lạng Sơn, Điện Biên, Lào Cai, Móng Cái ở phía Bắc; Lao Bảo ở miền Trung; Mộc Bài và Tri Tôn ở phía Nam.

+ *Đô thị du lịch có tính lịch sử*: Đà Lạt, Tam Đảo, SaPa cùng với hệ thống du lịch ven biển như Vũng Tàu, Hạ Long, Sầm Sơn, Đà Nẵng, Hội An, Nha Trang, Phan Thiết (Mũi Né)..

+ *Đô thị hải đảo*: Phú Quốc, Côn Đảo, Trường Sa lớn, Vân Đồn, Phú Quý, Cô Tô..

Đối với các đô thị đặc thù, chúng ta không theo quy định cứng về diện tích, quy mô dân số, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp..., mà theo đặc thù từng đô thị để quyết định cấp quản lý trực thuộc Trung ương hay địa phương. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2009). *Nghị định số 42/2009/NĐ-CP, ngày 07/05/2009 về việc phân loại đô thị*
2. Thủ tướng Chính phủ (2009). *Quyết định số 445/QĐ-TTg, ngày 07/04/2009 phê duyệt điều chỉnh định hướng Quy hoạch Tổng thể Phát triển Hệ thống Đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050*