

Đô thị hoá trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh

Vũ Tuấn Việt

Trường đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội

Tóm tắt: Tăng trưởng xanh là mô hình phát triển mới được nhiều nước trên thế giới quan tâm, đặc biệt khu vực châu Á Thái Bình Dương, nhằm không những nâng cao chất lượng của tăng trưởng, thay đổi cơ cấu sản xuất và tiêu dùng theo hướng bền vững và cải thiện đời sống người dân, nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Bài viết phân tích vấn đề đô thị hóa trong tăng trưởng xanh của Việt Nam.

Từ khóa: đô thị hóa, tăng trưởng xanh, chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh

1. Đô thị hóa trên thế giới

Đô thị hoá nhanh là xu thế phát triển chung của nhân loại trong mấy chục năm gần đây. Năm 1950 cả thế giới có 705 triệu người sống ở các đô thị, chiếm 28% trong tổng dân số 2,516 tỉ người (UN, 1969). Năm 2015 tỉ lệ dân số đô thị trên thế giới đã là 53,4% với 3,5 tỷ người. Năm 2050 dự báo sẽ có 6,5 tỷ người, tức 2/3 nhân loại sống ở các đô thị. Trong thời gian 1995-2015, bình quân mỗi năm dân số đô thị trên toàn thế giới tăng 2,16%. Đặc biệt ở các nước thu nhập thấp, tốc độ tăng này tới 3,68% (UN, 2016).

Đô thị hoá tạo điều kiện cải thiện đời sống của con người trên nhiều khía cạnh: việc làm, thu nhập, điều kiện ăn ở, di lại, học hành, chăm sóc sức khoẻ, giao lưu, văn hoá, giải trí... Phần lớn GDP của các nước phát triển là được tạo ra ở các đô thị. Đô thị hóa đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế ở các nước đang trong quá trình công nghiệp hóa. Ngược lại, tăng trưởng kinh tế và công nghiệp hóa cũng đẩy nhanh hơn quá trình công nghiệp hóa. Tuy nhiên, theo nhận định của Chương trình định cư con người của Liên hợp quốc (UN-Habitat), mô hình đô thị hoá hiện nay là không bền vững ở nhiều khía cạnh và rất nhiều đô thị đang đứng trước những thách thức nan giải như kết cấu hạ tầng kỹ thuật lỗi thời và xuống cấp, năng lượng sử dụng không hiệu quả, giao thông tắc nghẽn, môi trường ngày càng ô nhiễm...

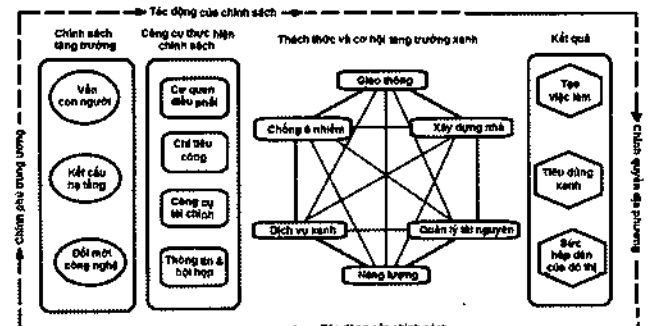
Tăng trưởng xanh là mô hình phát triển mới được nhiều nước trên thế giới quan tâm, đặc biệt khu vực châu Á Thái Bình Dương, nhằm không những nâng cao chất lượng của tăng trưởng, thay đổi cơ cấu sản xuất và tiêu dùng theo hướng bền vững và cải thiện đời sống người dân, mà còn giảm phát thải khí nhà kính, nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Tăng trưởng xanh bao gồm nhiều phương hướng phát triển các hoạt động kinh tế, mà tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi nước, mỗi địa phương, mỗi thời kỳ có thể chọn lựa để thực hiện. Đó là: sử dụng năng lượng tái tạo, nâng cao hiệu quả năng lượng và áp dụng các công nghệ các bon thấp thay thế cho nhiên

liệu hóa thạch; sử dụng hợp lý và nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, trong đó quan trọng hàng đầu là tài nguyên nước; áp dụng các công nghệ tiên tiến tiết kiệm năng lượng và nguyên vật liệu, giảm rác thải và phát triển công nghệ tái chế và làm giàu tài nguyên; hình thành lối sống đô thị bền vững và phát triển các thành phố sinh thái, trong đó có hệ thống giao thông các bon thấp; v.v.

Phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh được các tổ chức của Liên hợp quốc khuyến cáo cho tất cả các quốc gia nhằm thúc đẩy thực hiện phát triển bền vững (UN-Habitat 2016, OECD 2011). Đặc biệt, trong số 17 Mục tiêu Phát triển bền vững Toàn cầu 2030 mà các quốc gia đã cùng cam kết thực hiện năm 2015, mục tiêu số 11 là thúc đẩy phát triển các đô thị và cộng đồng bền vững.

Đô thị hóa theo hướng tăng trưởng xanh bao gồm các xu hướng chính như: năng lượng xanh, giao thông xanh; công nghiệp xanh; không gian xanh; công trình xanh; chất lượng môi trường đô thị xanh; bảo tồn cảnh quan thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, công trình lịch sử, văn hóa; cộng đồng dân cư sống thân thiện với môi trường và thiên nhiên. Một báo cáo nghiên cứu của OECD đã đưa ra khung khổ tổng thể của quá trình phát triển đô thị ở Châu Á theo hướng tăng trưởng xanh như dưới đây (Hình 1).

Hình 1: Khung khổ tổng thể cho phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh



Nguồn: OECD (2011). "Cities and Green Growth: A Conceptual Framework".

2. Đô thị hóa trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh của Việt Nam

Quá trình đô thị hoá ở Việt Nam diễn ra nhanh chóng đặc biệt từ khi đất nước thống nhất và phát triển trong hoà bình. Từ năm 1998, Chính phủ đã có Quyết định 10/1998/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển Việt Nam đến năm 2020. Trong quy hoạch này, một số yếu tố mới về hội nhập, biến đổi khí hậu, phát triển bền vững chưa được quan tâm thỏa đáng. Năm 2009, Chính phủ đã điều chỉnh định hướng phát triển tổng thể hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn 2050 (Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/4/2009) với các chỉ tiêu: Dân số đô thị đến năm 2025 khoảng 25 triệu người chiếm 50% dân số cả nước và số đô thị cả nước khoảng 1.000 đô thị với diện tích đất xây dựng đô thị khoảng 450.000ha, chiếm 1,4% diện tích đất tự nhiên cả nước.

Sự tăng tốc quá nhanh của các đô thị, thiếu quy hoạch bài bản, đã và đang để lại những hệ lụy và hậu quả như phá vỡ không gian kiến trúc, ô nhiễm môi trường, ùn tắc giao thông, cấp nước và thoát nước và không đảm bảo tính bền vững trong phát triển.

Việt Nam có điều kiện khí hậu nhiệt đới nóng ẩm là môi trường thuận lợi để phát triển không gian xanh đô thị và các công trình kiến trúc xanh. Song chưa có đô thị nào của Việt Nam được công nhận là đáp ứng đủ những tiêu chuẩn quốc tế về đô thị xanh. Hệ thống cây xanh đô thị của Việt Nam chưa đáp ứng được tiêu chuẩn về độ che phủ cũng như cân bằng hệ sinh thái. Cơ cấu phương tiện đi lại hiện nay ở các đô thị đều tập trung vào các phương tiện giao thông cá nhân. Môi trường không khí đô thị nước ta ngày càng bị ô nhiễm, đặc biệt là ô nhiễm bụi và tiếng ồn rất trầm trọng.

Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cho thời kỳ 2013-2020 và tầm nhìn đến 2050 (Quyết định 1393/QĐ-TTg ngày 23/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ) và Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014-2020 (Quyết định 403/QĐ-TTg ngày 20/3/2014 của Thủ tướng Chính phủ). Thông qua thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh, Việt Nam thay đổi mô hình tăng trưởng kinh tế với mức sử dụng các bon thấp, giảm phát thải khí nhà kính, góp phần giảm nhẹ biến đổi khí hậu; hình thành cơ cấu kinh tế có hiệu quả tổng hợp kinh tế, xã hội và môi trường cao, áp dụng ngày càng nhiều công nghệ xanh, hình thành lối sống xanh và tiêu dùng bền vững, góp phần cải thiện đời sống mọi mặt của nhân dân.

Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh đề ra 3 nhóm nhiệm vụ chiến lược: (i) Xanh hóa sản xuất, (ii) Xanh hóa lối sống và thúc đẩy tiêu dùng bền vững; (iii) Giám cường độ phát thải khí nhà kính và thúc đẩy sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo. Có 17 nhóm giải pháp để thực hiện các nhiệm vụ chiến lược này, trong đó Đô thị hóa bền vững bao gồm nhiều giải pháp

đa dạng.

Quá trình 5 năm thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh vừa qua cho thấy cần tiếp tục đẩy mạnh thực hiện những giải pháp liên quan tới đô thị hóa bền vững như sau.

(a) Quy hoạch đô thị:

- Rà soát quy hoạch tổng thể các đô thị từ cách tiếp cận đô thị bền vững (đô thị xanh, đô thị sinh thái, đô thị sống tốt, đô thị EcoEco (sinh thái + kinh tế), v.v.) và có kế hoạch điều chỉnh, cải tạo để đến năm 2020 các đô thị đạt mức trung bình trở lên của hệ thống chỉ số đô thị xanh (green city index).

Rà soát quy hoạch đô thị là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để trên cơ sở đó thiết kế chương trình hành động về tăng trưởng xanh. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư tại Hội nghị điều phối tăng trưởng xanh ngày 12/1/2017, đã có 15 tỉnh và thành phố đã ban hành và 20 tỉnh, thành khác đang xây dựng Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh (Phạm Hoàng Mai, 2017). Trên thực tế, công việc rà soát quy hoạch đô thị còn ít được chú ý. Trong các văn bản kế hoạch hành động tăng trưởng xanh hầu như không có sự điều chỉnh về tốc độ, quy mô đô thị hóa.

- Các đô thị cần có quy mô hợp lý để tránh tập trung dân số quá mức tải trọng của môi trường và hạ tầng kinh tế - xã hội. Xu hướng chung hiện nay là các đô thị chỉ có mở rộng quy mô và nâng cấp. Hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh có quy mô dân số thực tế (bao gồm cả những người không có hộ khẩu, sinh sống và làm việc thời vụ) lên tới trên dưới 10 triệu người, có thể xếp vào loại hình siêu đô thị (megacity) là điển hình của những vấn nạn do đô thị hóa nhanh và không thể kiểm soát nổi. Tuy vậy, trong các định hướng phát triển cũng chưa thấy định hướng về ổn định hay giảm bớt quy mô.

- Cũng cần xem xét lại phân loại đô thị không chỉ theo các tiêu chí chung của cả nước mà cần xem xét tính đặc thù của các đô thị theo vùng, miền như: đô thị vùng ven biển khác đô thị miền núi, cũng khác đô thị ở đồng bằng. Tương tự, đô thị có chức năng du lịch nổi trội hay có cơ cấu kinh tế đặc thù khác với đô thị có chức năng nổi trội là trung tâm hành chính.

- Việc lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường vào quy hoạch sử dụng đất đô thị chưa được thực hiện do các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng còn tách rời nhau. Tính hiệu quả của việc sử dụng đất đô thị thông thường chỉ theo hướng tăng quy hoạch xây dựng các nhà cao tầng.

b) Xây dựng hạ tầng kỹ thuật về bảo vệ môi trường ở các đô thị:

- Nhà ở và các công trình hạ tầng cơ bản như giao thông, cấp thoát nước, mạng lưới điện và thông tin, xử lý rác ở hầu hết các đô thị tuy đã và đang được cải

thiện, song tốc độ chậm do thiếu vốn đầu tư công và do những trở ngại trong cơ chế quản lý. Điển hình là việc xử lý các nhà chung cư cũ, xuống cấp nghiêm trọng ở các thành phố lớn là quá chậm chạp, trong khi nguy cơ và rủi ro đối với đời sống nhân dân là rất lớn.

- Những khu vực chịu tác động của biến đổi khí hậu cần phải điều chỉnh hạ tầng kỹ thuật để giảm thiểu thiệt hại. Tuy vậy, không những các công trình hạ tầng hiện có không có vốn để điều chỉnh, mà ngay cả một số công trình xây dựng mới cũng chưa tính đến tác động có thể có của biến đổi khí hậu.

c) Xây dựng đô thị xanh, đô thị sinh thái:

- Việc nghiên cứu, sử dụng vật liệu xây dựng thân thiện với môi trường, tiết kiệm tài nguyên còn chưa trở thành phổ biến. Các giải pháp quy hoạch - kiến trúc đô thị, áp dụng các thiết bị kỹ thuật công trình có hiệu suất cao nhằm tiết kiệm năng lượng, bảo vệ môi trường, giảm thiểu khí gây hiệu ứng nhà kính, các giải pháp công nghệ thích hợp xử lý chất thải đô thị cũng chưa được đưa vào thực tế đời sống.

- Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hiện còn chưa ban hành những văn bản bắt buộc chủ đầu tư áp dụng các giải pháp xây dựng xanh phổ biến vào các công trình xây dựng các tòa nhà thương mại mới và cải tạo các chung cư cũ ở đô thị, như Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh đã quy định. Ngay cả các công trình công cộng như công sở, trường học, bệnh viện cũng chưa có quy chuẩn áp dụng các giải pháp xanh trong tất cả các khâu thiết kế, vật liệu xây dựng, trang thiết bị, vận hành và quản lý.

- Cần có biện pháp hỗ trợ các tổ chức chuyên môn trong công tác nghiên cứu, thiết kế để cung cấp miễn phí cho nhân dân các giải pháp xây dựng xanh, đồng thời khuyến khích dân cư nhân rộng các mô hình nhà cửa xanh (green building) trong đó chú trọng đến các vật liệu sử dụng, tận dụng tối đa ánh sáng và năng lượng, nước mưa, tái chế và tái sử dụng nước thải.

d) Giao thông đô thị:

- Với tiến độ và quy mô đầu tư cải tạo và phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật giao thông đô thị như hiện nay thì sau mười năm nữa cũng khó đạt được trị số trung bình của các nước tiên tiến trong khu vực (như các chỉ tiêu về chất lượng mặt đường, chiều rộng đường, tỷ lệ km đường trên km² đô thị, tỷ lệ diện tích giao thông trên tổng diện tích đô thị).

- Hệ thống vận tải công cộng tại các đô thị lớn đã được ưu tiên đầu tư để phát triển trong những năm vừa qua, như nâng số lượng xe buýt, nâng cao chất lượng phục vụ, bước đầu đầu tư xây dựng các loại hình vận chuyển nhanh khối lượng lớn (đường sắt đô thị). Mặc dù vậy, sự chậm trễ và kém hiệu quả của các dự án trọng điểm đường sắt đô thị ở cả Thủ đô Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đang làm xói mòn niềm tin của người dân đối với triển vọng tăng nhanh dịch vụ giao thông công cộng.

- Trong khi đó, số lượng phương tiện cơ giới cá nhân (xe ô tô con cá nhân, mô tô, xe máy) tiếp tục tăng nhanh do chưa có giải pháp kinh tế và tiêu chuẩn kỹ thuật có hiệu lực đủ mạnh để kiểm soát và kiềm chế.

e) Xanh hóa cảnh quan đô thị:

Mặc dù có chủ trương ưu tiên phân bổ đất công để nhanh chóng nâng cao diện tích không gian xanh và mặt nước ở các đô thị, đạt tiêu chuẩn diện tích cây xanh đô thị tính theo đầu người đã quy định cho từng loại đô thị, nhưng trên thực tế diện tích đất công ở các quận đông dân hầu như không còn. Không những vậy, những khu đất công mới được giải tỏa (như các nhà máy, chợ truyền thống, trung tâm triển lãm hội chợ, v.v.) lại được thực hiện bằng phương thức hoán đổi bởi các chủ đầu tư tư nhân, nên ngay lập tức chúng được sử dụng để xây trung tâm thương mại, khu đô thị mới, chung cư, v.v. Điều đó dẫn tới nâng cao hơn mật độ tập trung dân cư, làm giảm diện tích không gian công cộng tính trên đầu người dân.

Rõ ràng, để thực hiện thành công Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh trong lĩnh vực đô thị hóa, cần tiếp tục hoàn chỉnh hệ thống chính sách liên quan tới: (i) Vốn con người, (ii) Kết cấu hạ tầng, (iii) Đổi mới công nghệ; trong đó cần sử dụng hệ thống các công cụ hành chính, pháp lý và kinh tế một cách đồng bộ và hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

Chính phủ Việt Nam (2012). “Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh”. Quyết định số 1393/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/9/2012.

Chính phủ Việt Nam (2014). “Chương trình hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014-2020”. Quyết định số 403/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 20/3/2014.

Phạm Hoàng Mai (2017). “Chiến lược tăng trưởng xanh Việt Nam — Con đường để thực hiện đóng góp quốc gia tự quyết định và Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững”. Báo cáo tại Hội nghị điều phối tăng trưởng xanh ngày 12/1/2017 tại Hà Nội.

OECD (2011), “Cities and Green Growth: A Conceptual Framework”. Hammer S. et al. OECD Regional Development Working Papers 2011/08, Publishing.

UN (1969). “Growth of the World’s Urban and Rural Population, 1920-2000”. Department of Economic and Social Affairs. Population Studies, No. 44. New York.

UN (2016). “World Cities Report 2016: Urbanization and Development: Emerging Futures”. UN-Habitat. <http://wcr.unhabitat.org/>