

CÁCH TIẾP CẬN VÀ TIÊU CHÍ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ BỀN VỮNG TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ VIỆT NAM

Vũ Ngọc Quyên

Tóm tắt: Bài viết tập trung trước hết vào việc tìm hiểu các khái niệm phát triển bền vững và đô thị bền vững. Tiếp đó, một số kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng và phát triển đô thị bền vững cùng với các tiêu chí tương ứng tại một số quốc gia được trình bày. Cuối cùng, bài viết đối chiếu và rà soát các tiêu chí về đô thị bền vững tại Việt Nam để đưa ra một bức tranh tổng thể về vấn đề đô thị bền vững ở Việt Nam hiện nay. Bài viết cho rằng không có một mô hình chung cho tất cả các quốc gia và địa phương, nhưng các tiêu chí phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam thì cần phải có sự thống nhất giữa các địa phương.

Từ khóa: Phát triển bền vững; đô thị bền vững; đô thị xanh; Việt Nam.

Mở đầu

Phát triển đô thị bền vững là một trong những chủ đề được quan tâm tại Việt Nam trong khoảng một thập kỷ trở lại đây khi phát triển bền vững, từ trước đó, được bàn luận và định hướng là chiến lược phát triển quốc gia. Tuy vấn đề phát triển đô thị bền vững được thảo luận rất nhiều nhưng các tiêu chí để định hướng và xây dựng đô thị bền vững tại Việt Nam chưa được quan tâm một cách thích đáng. Điều này có thể xuất phát từ một thực tế là định nghĩa hay khái niệm về đô thị bền vững cho đến nay vẫn chưa có sự thống nhất.

Trên thực tế, ở Việt Nam, Ngân hàng Thế giới (2012) đã đưa ra mô hình Thành phố kinh tế và sinh thái (Eco2) như một hình thái đô thị bền vững. Thông qua chương trình hỗ trợ các thành phố và vùng đô thị đạt mục tiêu bền vững về kinh tế và sinh thái, Ngân hàng đã giới thiệu phương pháp luận lập quy hoạch Charrette - cách tiếp cận chính trong việc xây dựng đô thị bền vững kiểu này - và sau đó đã tiến hành áp dụng thí điểm tại Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh. Trước đó, Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn Quốc gia (VIUP) (2005) đã xây dựng và đề xuất bộ chỉ số gồm 10 nhóm tiêu chí đánh giá phát triển bền vững đô thị. Tuy nhiên, các nhóm tiêu chí này phần lớn mang tính định tính hơn là định lượng, nên rất khó cho việc đo lường. Mới đây, Phạm Ngọc Đăng (2016) đã có

đề xuất một bộ tiêu chí thành phố bền vững cho Việt Nam, với 19 tiêu chí có thể đánh giá định lượng dựa trên các cơ sở dữ liệu sẵn có. Tác giả cũng quy định điểm số tương ứng với mỗi tiêu chí, từ đó phân hạng các đô thị (thành phố) theo ba hạng (nhất, hai, ba) dựa trên tổng điểm đánh giá từ 19 tiêu chí nêu trên.

Trong phạm vi bài viết này, tác giả không có tham vọng xây dựng và đề xuất một bộ tiêu chí đánh giá đô thị bền vững. Thay vì đó, bài viết sẽ tập trung vào các cách tiếp cận khác nhau và các tiêu chí trong phát triển đô thị bền vững. Từ một số kinh nghiệm quốc tế, bài viết sẽ đối chiếu và rà soát các tiêu chí về đô thị bền vững tại Việt Nam nhằm đưa ra một bức tranh tổng thể về vấn đề đô thị bền vững ở Việt Nam hiện nay.

1. Các khái niệm cơ bản và cách tiếp cận về đô thị bền vững

1.1. Khái niệm phát triển bền vững

Cụm từ “phát triển bền vững” được sử dụng lần đầu tiên vào năm 1980 trong Chiến lược bảo tồn thế giới của Liên minh Bảo tồn thiên nhiên Quốc tế (International Union for Conservation of Nature - IUCN). Tuy nhiên, phải đến năm 1987, khái niệm phát triển bền vững mới chính thức được Ủy ban Môi trường và Phát triển Thế giới đưa ra trong báo cáo Tương lai chung của chúng ta (Our

Common Future) (hay còn được gọi là Báo cáo Brundtland). Theo đó, phát triển bền vững được hiểu là “sự phát triển đáp ứng các nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”. Khái niệm này quan tâm đến phát triển kinh tế và xã hội, đặc biệt đối với những người có chất lượng cuộc sống còn thấp, đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Mọi liên hệ đa thể hệ cũng được coi trọng và mọi vấn đề gây ảnh hưởng đến cơ hội của các thế hệ tương lai đều cần được tính đến.

Từ đó đến nay, có rất nhiều định nghĩa về phát triển bền vững được đưa ra, nhưng một cách hiểu chung và thống nhất về phát triển bền vững vẫn là chủ đề gây tranh cãi. Có ý kiến cho rằng phát triển bền vững đã bị hiểu quá đồng nhất với việc lấy mục tiêu vì môi trường làm trọng tâm mà bỏ qua sự thực rằng các mục tiêu về kinh tế và xã hội cũng cần được quan tâm thích đáng. Cũng có ý kiến rằng việc các quốc gia đặt ưu tiên phát triển bền vững hay không còn tùy thuộc vào khả năng đối phó của quốc gia đó trước những vấn đề xã hội lâu dài của mình. Trong khi đó, khái niệm phát triển bền vững lại không giúp đưa ra một giải pháp nào để giải quyết mâu thuẫn về tính hợp lý kinh tế (hay khả năng sinh lợi) với tính công bằng xã hội cũng như cân bằng sinh thái (UNECE, 2004-2005).

Mặc dù chưa có sự rõ ràng về nội hàm khái niệm, phát triển bền vững vẫn là thuật ngữ được sử dụng rộng rãi tại hầu hết các quốc gia trên toàn thế giới. Chỉ ít thì tính mục đích toàn diện của khái niệm này cũng giúp thúc đẩy những hành động thực tế của các chính phủ trong việc tìm hiểu, điều chỉnh và xây dựng những mô hình phát triển theo định hướng bền vững. Với việc thành lập Ủy ban Phát triển bền vững (Commission of Sustainable Development - CSD) năm 1992 nhằm theo dõi các kết quả của Chương trình nghị sự 21 (Hội nghị về Môi trường và Phát triển của Liên Hợp Quốc năm 1992 tại Rio de Janeiro, Brazil), trọng tâm thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững cũng thay đổi. Thay vì cố gắng thực hiện đồng thời nhiều mục tiêu thì theo chu trình hai năm một sẽ chỉ có 2-3 mục tiêu cụ thể được đề ra. Ví dụ, các vấn đề

được thực hiện trong chu trình hai năm đầu tiên 2004-2005 là nước sạch, vệ sinh, và định cư.

Dù có rất nhiều nỗ lực trong nghiên cứu học thuật cũng như trong quản trị và chính trị nhằm đưa ra một định nghĩa cụ thể hơn về phát triển bền vững, nhưng cho đến nay vẫn chưa có thành công nào được nhìn nhận. Đây cũng là lý do mà định nghĩa đầu tiên về phát triển bền vững được đưa ra trong Báo cáo Brundtland vẫn được sử dụng phổ biến nhất. Tuy chưa có được sự đồng thuận về nội hàm khái niệm này nhưng kinh nghiệm thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững cũng cho thấy một thực tế rằng phát triển bền vững không hoàn toàn phụ thuộc vào cách khái niệm này được định nghĩa ra sao, mà thay vào đó là mục đích chính trị của các chính phủ và năng lực thực tế của mỗi quốc gia.

1.2. Khái niệm đô thị bền vững

Khái niệm đô thị bền vững và mối liên hệ với phát triển bền vững đã được bàn tới rất nhiều kể từ thập kỷ 1990 đến nay. Xây dựng đô thị “xanh” thường được xem là cách thức để xây dựng đô thị bền vững (EU, 2010) (ADB). Nhiều quốc gia trên thế giới đang thực hiện việc quy hoạch và xây dựng các thành phố xanh hay thành phố sinh thái như khởi đầu cho quá trình phát triển bền vững của mình.

Mặc dù vậy, một đô thị bền vững cần được hiểu theo một nghĩa rộng hơn, tức bao gồm trong đó là phát triển xã hội, phát triển kinh tế, quản lý môi trường, và quản trị đô thị (UN DESA, 2013). Trong một thế giới mà tốc độ đô thị hoá ngày càng tăng thì nhu cầu về cuộc sống bền vững trở nên thiết yếu hơn bao giờ hết. Điều này đòi hỏi quản trị đô thị cần được chú ý từ khâu quy hoạch đến công tác quản lý môi trường, vấn đề phân bổ nguồn lực cũng như phân quyền quản trị, đồng thời cả sự phối hợp giữa các chính quyền địa phương và trung ương. Một đô thị được xem là bền vững chỉ khi các nhu cầu phát triển của cư dân được đáp ứng mà không tạo ra những nhu cầu không bền vững khác, gây ảnh hưởng đến nguồn tài nguyên và hệ tự nhiên của địa phương cũng như toàn cầu.

Như vậy, để có được một đô thị bền vững thì cần xây dựng được bốn trụ cột vững chắc về phát triển xã hội, phát triển kinh tế, quản lý môi trường, và quản trị đô thị. Nếu một trong những trụ cột này yếu hoặc thiếu thì đô thị đó sẽ không được xem là phát triển lành mạnh và bền vững. Tuy nhiên, trên thực tế, cách thức xây dựng một đô thị bền vững được phản ánh qua khả năng thích nghi và điều phối giữa các ưu tiên chính sách và mục tiêu phát triển giữa các trụ cột nói trên. Hay nói cách khác, sự bền vững của một đô thị phải là một quá trình lâu dài, được xây dựng với tầm nhìn và các mục tiêu dài hạn cũng như thống nhất xuyên suốt từ đầu. Do đó, việc xây dựng một đô thị bền vững đòi hỏi quy hoạch chiến lược và năng lực thực hiện chiến lược một cách lâu dài.

1.3. Các cách tiếp cận khác nhau về đô thị bền vững

Phát triển bền vững là khái niệm cốt lõi trong hạ tầng đô thị bền vững. Chính vì vậy, sự thiếu rõ ràng về nội hàm khái niệm này, như đã bàn ở trên, dẫn đến những cách hiểu khác nhau và từ đó là các cách tiếp cận khác nhau về hạ tầng đô thị bền vững. Trong số các cách tiếp cận về đô thị bền vững, có thể phân nhóm theo ba cách tiếp cận chính như sau: (i) Tiếp cận theo mô hình đô thị xanh/sinh thái, (ii) Tiếp cận theo mô hình sinh thái hạ tầng, và (iii) Tiếp cận theo vòng đời hạ tầng.

Cách tiếp cận về đô thị bền vững phổ biến nhất là đô thị “xanh” hay đô thị sinh thái. Mô hình đô thị dạng này hướng đến việc giảm thiểu tiêu thụ năng lượng, nước, thực phẩm, cũng như giảm phát thải hơi nóng, khí nhà kính hay các vấn đề ô nhiễm môi trường. Rất nhiều quốc gia theo đuổi cách tiếp cận này như bước đầu tiên trong việc tạo dựng sự phát triển bền vững, từ Hoa Kỳ, Canada, Anh, Đức, Thụy Điển, Đan Mạch, Hàn Quốc đến một số quốc gia đang phát triển như Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Philippines, hay Malaysia. Đây là mô hình được phổ biến và ứng dụng rộng rãi cũng xuất phát một phần từ việc đồng nhất cách hiểu phát triển bền vững với giải quyết các vấn đề bảo vệ môi trường. Chính vì vậy, mô hình thành phố xanh/sinh

thái dễ dẫn đến cách tiếp cận thuần túy vì môi trường và nhân sinh thay vì cần có cả mục đích vì kinh tế - xã hội - nhân sinh nữa.

Một nghiên cứu gần đây của tập thể 16 nhà nghiên cứu Hoa Kỳ đã đưa ra một khái niệm mới là “sinh thái hạ tầng” (*infrastructure ecology*) như một cách tiếp cận khác về phát triển đô thị bền vững (Pandit et al, 2015). Về cơ bản, cách tiếp cận này vẫn dựa trên mục tiêu tối ưu hoá việc sử dụng các nguồn lực và năng lượng trong khi giảm thiểu các tác động tiêu cực của các hoạt động này, tức cũng giống như mô hình sinh thái đô thị (*urban/landscape ecology*). Tuy nhiên, nếu như sinh thái đô thị chú trọng đến sự tương tác giữa đô thị và hệ sinh thái, thì sinh thái hạ tầng lại nhìn nhận và xây dựng hệ thống hạ tầng đô thị như một hệ sinh thái tự nhiên, do đó có sức chống chịu và tính bền vững cao hơn. Cách tiếp cận này khá hợp lý bởi hạ tầng và hệ thống đô thị có mối quan hệ tương tác mạnh và mức độ phụ thuộc lẫn nhau rất lớn (Wilbanks và Fernandez, 2014). Tuy mô hình này còn tương đối mới và lý thuyết về sinh thái hạ tầng vẫn đang được tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện, nhưng đây là một cách tiếp cận khá toàn diện và rất có triển vọng trong việc xây dựng đô thị bền vững trong tương lai.

Cách tiếp cận đô thị bền vững theo vòng đời hạ tầng lại giúp các ngành có thể đánh giá cơ sở hạ tầng của mình dựa trên vòng đời, và từ đó cùng hợp tác với nhau trong việc quy hoạch hạ tầng để đảm bảo tính toàn diện, bền vững và lâu dài. Tính bền vững theo cách tiếp cận này sẽ là tỷ lệ các quy trình có tính liên đới (về kinh tế, xã hội, nguồn lực sinh thái cũng như các khó khăn, hạn chế) giúp địa bàn xây dựng hạ tầng (tức đô thị) có sức sống bền bỉ trước những tác động về tự nhiên, kinh tế, và xã hội. Nói một cách khái quát, phát triển đô thị là một tổng thể các mối quan hệ tương tác của một loạt các quy trình trong suốt vòng đời hạ tầng. Vì vậy, để có một hệ thống hạ tầng đô thị bền vững thì các vấn đề quy hoạch, thiết kế, xây dựng và quản trị hạ tầng đô thị cần dựa trên sự hiểu biết và tính toán thấu đáo về vòng đời của hạ tầng.

2. Tiêu chí về đô thị bền vững tại một số quốc gia trên thế giới

Không dễ dàng để đưa ra các tiêu chí về hạ tầng đô thị bền vững bởi chỉ riêng các tiêu chí để xác định thế nào là một đô thị thôi cũng không có sự tương đồng giữa các quốc gia. Dựa trên quy mô và các điều kiện dân số, một đô thị trên thế giới có thể có chỉ từ vài nghìn đến 10 triệu dân hoặc hơn. Nếu theo phân loại của Vụ Các vấn đề kinh tế và xã hội của Liên hợp quốc (UN DESA, 2012) thì các trung tâm đô thị loại nhỏ có quy mô dân số ít hơn hoặc bằng 500 nghìn người, loại trung bình có số dân trong khoảng 1-5 triệu người, và loại lớn có số dân từ 10 triệu người trở lên.

Tuy nhiên, trên thực tế mỗi quốc gia lại có tiêu chí riêng để xác định đô thị thông qua việc sử dụng một hoặc kết hợp nhiều tiêu chí (về hành chính, quy mô dân số, mật độ dân cư, hay hạ tầng đô thị). Ví dụ, tại Angola, Argentina hay Ethiopia, những khu vực có số dân từ 2 nghìn người trở lên được coi là đô thị. Ở Benin, một đô thị phải có số dân ít nhất là 10 nghìn người. Tiêu chí đô thị của Botswana lại kết hợp giữa quy mô dân số là 5 nghìn người và tỷ lệ 75% hoạt động kinh tế là phi nông nghiệp (Cohen, 2006). Ở Việt Nam, theo quy định của Nghị định số 42/2009/NĐ-CP của Chính phủ về việc phân loại đô thị thì một khu vực được coi là đô thị khi có số dân ít nhất là 4 nghìn người, đồng thời phải thoả mãn 5 tiêu chí khác nữa, bao gồm chức năng đô thị, mật độ dân số, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp (65% tổng lao động), hệ thống công trình hạ tầng đô thị cũng như hạ tầng kỹ thuật, và cuối cùng là cảnh quan đô thị.

Như vậy, việc xác định không gian đô thị của các quốc gia có sự khác biệt khá lớn trong khi đó các tiêu chuẩn để xác định một đô thị bền vững, như đã đề cập ở trên, vẫn chưa có. Châu Âu cho đến nay có thể nói là châu lục duy nhất đã đưa ra được bộ chỉ số chung cho toàn khu vực trong việc xây dựng đô thị bền vững. Trên thực tế, các dự án về phát triển đô thị bền vững đã sớm được Ủy ban châu Âu (European Commission - EC) tài trợ thực hiện từ giữa thập niên 1980. Theo báo cáo chuyên sâu về Các chỉ số cho đô thị bền vững (2015) của Ủy ban châu Âu, có tổng cộng 16 chỉ số để xác

định một đô thị bền vững theo tiêu chuẩn chung của châu lục này.

Khác với châu Âu, chính quyền các thành phố tại Hoa Kỳ có chức năng tương đối độc lập với Chính phủ Liên Bang trong việc quy hoạch đô thị và mỗi thành phố thường xây dựng chiến lược cũng như các tiêu chí đánh giá riêng. Thành phố Minneapolis thuộc tiểu bang Minnesota là một ví dụ khi đã xây dựng được một bộ chỉ số đánh giá về tính bền vững đô thị rất cụ thể và bộ chỉ số này thường được điều chỉnh, sửa đổi qua các năm. Bộ chỉ số về đô thị bền vững mới đây nhất được Hội đồng Thành phố thông qua vào tháng 1 năm 2012 gồm 3 nhóm với tổng cộng 26 chỉ số: nhóm thứ nhất là các chỉ số về sức khỏe, nhóm thứ hai là các chỉ số đô thị xanh, và nhóm thứ ba là bền vững cộng đồng (Minneapolis, 2012). Tất cả các chỉ số đều có chỉ tiêu cụ thể đặt ra và thời hạn phải đạt được chỉ tiêu đó.

Tại Trung Quốc, thành phố sinh thái Thiên Tân được biết đến là một chuẩn mực cho mô hình phát triển đô thị bền vững và đổi mới như là một kết quả hợp tác giữa Trung Quốc và Singapore. Đây là thành phố trực thuộc Trung ương và là khu đô thị ven biển lớn nhất phía Bắc Trung Quốc. Quy hoạch tổng thể phát triển đô thị bền vững cho thành phố được xác định trong giai đoạn 2007-2020, với trọng tâm liên kết hạ tầng đô thị là nước - năng lượng - giao thông - công trình xây dựng. Để có thể đo lường được các hoạt động về kinh tế, xã hội, và sinh thái của thành phố, một bộ chỉ số đánh giá định tính và định lượng đã được xây dựng. Trong đó, 22 chỉ số định lượng được chia làm 4 phân nhóm đánh giá về môi trường tự nhiên, cân bằng sức khỏe trong môi trường nhân tạo, các thói quen sinh hoạt lành mạnh và phát triển một nền kinh tế năng động và hiệu quả. Còn lại 4 chỉ số định tính tập trung vào việc đánh giá các vấn đề sinh thái thông qua tiêu dùng xanh và các hoạt động ít phát thải carbon, việc áp dụng các chính sách đổi mới thông qua hợp tác vùng, việc bảo tồn các di sản văn hoá, và phát triển các ngành công nghiệp tái tạo ở quy mô vùng (Tianjin Eco City, 2012).

Như vậy, các tiêu chí về đô thị bền vững cũng rất khác biệt giữa các quốc gia, tùy theo cách tiếp cận về phát triển bền vững, theo nhu thực tế và năng lực thực hiện của quốc gia đó. Có thể thấy bộ chỉ số về đô thị bền vững của châu Âu khá toàn diện khi bao hàm được các mặt kinh tế, xã hội, môi trường, và quản trị đô thị. Mặc dù vậy, đối với trường hợp của Vienna, thủ đô của Áo, cũng ở châu Âu nhưng bộ chỉ số về hạ tầng đô thị bền vững của thành phố này lại tập trung vào lĩnh vực hạ tầng giao thông với 15 chỉ số (4 chỉ số định tính và 11 chỉ số định lượng). Điều này xuất phát từ mục tiêu đô thị bền vững mà Vienna hướng tới là mô hình đô thị vận động (*complete mobility*). Hình mẫu đô thị bền vững dạng này hướng tới việc phát triển bền vững và hiệu quả hệ thống vận tải hàng hóa và hành khách với con người là trung tâm phát triển (Siemens, 2009). Trụ cột giao thông được thành phố xác định là quan trọng nhất, sau đó là quản trị đô thị và công nghệ (giúp nâng cao hiệu quả kinh tế và tính minh bạch). Trong khi ở cấp độ thành phố như Minneapolis và Thiên Tân thì các vấn đề được quan tâm nhất là sức khỏe và sinh thái đô thị (đô thị xanh).

Tóm lại, các tiêu chí về đô thị bền vững được xây dựng theo các cách tiếp cận khác và được cụ thể hóa theo mục tiêu phát triển bền vững mà đô thị đó đặt ra. Như vậy, không có “phương thuốc chữa bách bệnh” nào cho việc xây dựng các tiêu chí hạ tầng đô thị bền vững để áp dụng chung cho

tất cả các đô thị (Siemens, 2009). Các tiêu chí hạ tầng bền vững được đưa ra dựa trên mục tiêu phát triển bền vững của mô hình mà chính đô thị đó theo đuổi, miễn sao đảm bảo được sự phát triển cân bằng giữa kinh tế, xã hội và môi trường.

3. Một số tiêu chí phát triển đô thị bền vững tại Việt Nam

Định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến 2050 của Việt Nam đã được ban hành theo Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 7/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, trong khoảng một thập kỷ trở lại đây các đô thị ngày càng phải đối mặt với những vấn đề nghiêm trọng như quá tải hạ tầng hay ô nhiễm môi trường. Chính vì vậy, Chính phủ Việt Nam đã xây dựng chiến lược tăng trưởng xanh nhằm kết hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, cũng phải cho đến gần đây thì khái niệm và tiêu chí về đô thị xanh - như một cách tiếp cận về đô thị bền vững mới được chính thức đưa ra. Cụ thể, Dự án Hỗ trợ kỹ thuật quy hoạch đô thị xanh Việt Nam (2015-2018) do Bộ Xây dựng hợp tác với Cơ quan hợp tác quốc tế Hàn Quốc (KOICA) thực hiện đã định nghĩa “đô thị xanh” là đô thị sử dụng tài nguyên bền vững và hiệu quả nhằm giảm phát thải khí nhà kính và có đủ khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu. Cùng với đó, Dự án đã xây dựng bộ chỉ số gồm 4 chỉ số thành phần và 17 chỉ tiêu (Bảng 1).

Bảng 1: CÁC CHỈ SỐ VÀ CHỈ TIÊU CỦA MỘT ĐÔ THỊ XANH ĐƯỢC ĐỀ XUẤT

TT	Nhóm chỉ số	Chỉ số cụ thể
1	Chỉ số Đô thị xanh (tổng hợp)	
2	Môi trường xanh	Mật độ công trình; tỷ lệ đô thị hoá; diện tích cây xanh/người; tỷ lệ sử dụng giao thông công cộng; số lượng xe máy/người; số lượng cây xanh; lượng phát thải khí nhà kính/người; tiêu thụ năng lượng/người; tỷ trọng năng lượng tái tạo; lượng phát sinh rác thải/người; và tỷ lệ xử lý nước thải
3	Kinh tế xanh	Tỷ trọng đầu tư vào công nghiệp xanh; lượng phát thải khí nhà kính trên hiện trạng kinh tế (GRDP); mức độ tự chủ về tài chính của đô thị
4	Xã hội xanh	Thành lập chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu; kế hoạch thực hiện xanh hoá; tổng thiệt hại do thiên tai

Nguồn: Bộ Xây dựng (2018).

Bên cạnh đó, Bộ Xây dựng đã có Thông tư 01/2018/TT-BXD (ngày 5/1/2018) quy định về các chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh (gồm 24 chỉ tiêu, được phân thành 4 nhóm - kinh tế, môi trường, xã hội, và thể chế). Theo đó, đô thị tăng trưởng xanh được hiểu là “đô thị đạt được tăng trưởng và phát triển kinh tế thông qua các chính sách và hoạt động đô thị nhằm giảm những tác động có ảnh hưởng bất lợi đối với môi trường và nguồn tài nguyên thiên nhiên”. Các chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh là các chỉ tiêu được áp dụng để đánh giá thực trạng phát triển đô thị tăng trưởng xanh hàng năm, hoặc từng giai đoạn, so với hiện trạng phát triển đô thị năm cơ sở. Mục đích của các quy định này là nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc đề xuất các hoạt động ưu tiên thực hiện xây dựng đô thị tăng trưởng xanh, đồng thời giúp rà soát và điều chỉnh các chỉ tiêu cụ thể trong quy hoạch đô thị và phát triển đô thị.

Như vậy, có thể thấy cách tiếp cận về đô thị bền vững của Việt Nam là theo mô hình đô thị xanh, và bốn trụ cột bền vững được đưa ra cũng khá tương đồng với tiêu chí của UN DESA. Tuy nhiên, do các chỉ tiêu về đô thị xanh và xây dựng đô thị tăng trưởng xanh còn khá mới nên việc phát triển các đô thị lớn ở Việt Nam trên thực tế đã và đang được tiếp cận theo các hướng rất khác nhau.

Với Hà Nội, theo quy hoạch đã công bố của thành phố đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, các mục tiêu đặt ra là phát triển thành phố xanh, thành phố văn hiến, và thành phố văn minh - hiện đại cũng như phương châm phát triển là “Phát triển cân bằng dựa trên bảo tồn”. Quy hoạch của Hà Nội đã đưa ra định hướng xây dựng hệ thống hạ tầng xã hội và kỹ thuật với các tiêu chí và chỉ tiêu rất cụ thể. Tuy nhiên, bộ tiêu chí và chỉ tiêu trong Quy hoạch của Hà Nội còn khuyết một phần quan trọng về việc giải quyết các vấn đề ô nhiễm môi trường

do công nghiệp hoá và đô thị hoá hiện nay của thành phố, cũng như các chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu.

Đà Nẵng lại lựa chọn cách tiếp cận về đô thị bền vững theo hướng “thành phố đáng sống” (“*worth-living city*”), tức một thành phố được quản trị tốt để có sự phát triển bền vững và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Cách tiếp cận này nhấn mạnh vấn đề quản trị, phát triển con người, cơ sở hạ tầng, môi trường kinh tế, môi trường sống, và đời sống văn hoá - xã hội. Các mục tiêu mà Đà Nẵng hướng đến cho thấy rất rõ định hướng bền vững của thành phố, như tạo dựng một môi trường đô thị văn minh và giàu tính nhân văn, có thiên nhiên trong lành, đời sống văn hoá cao, và làm giàu bằng kinh tế tri thức. Đây cũng là thành phố Việt Nam duy nhất được trang Live and Invest Overseas xếp hạng trong nhóm 10 thành phố đáng sống nhất trên thế giới (Peddicord, 2018).

Khác với Hà Nội và Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh với quy mô trên 14 triệu dân (bao gồm cả dân số cơ hữu và nhập cư) đóng vai trò là hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Do đó, mô hình phát triển theo quy hoạch của thành phố là mô hình tập trung - đa cực nhằm cân bằng phát triển vùng và thích ứng với biến đổi khí hậu. Vấn đề lớn nhất đối với khu vực thành phố Hồ Chí Minh là ô nhiễm môi trường và thiếu cân bằng sinh thái, đặc biệt là sinh thái đô thị. Trong khi đó, các tiêu chí và chỉ tiêu theo quy hoạch vẫn tập trung vào những vấn đề phát triển kinh tế, xã hội, hệ thống giao thông nội vùng là liên vùng. Hơn nữa, dòng nhập cư đến thành phố Hồ Chí Minh (dưới dạng không chính thức, tức không đăng ký cư trú) là rất lớn, tạo áp lực không nhỏ đối với hạ tầng đô thị - cả về kỹ thuật và xã hội. Tuy nhiên, các tiêu chí trong quy hoạch phát triển của thành phố chưa cho thấy các giải pháp bền vững trong việc giải quyết các vấn đề nêu trên một cách lâu dài.

Bảng 2: MỘT SỐ CÁCH TIẾP CẬN VÀ MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TẠI VIỆT NAM

Phạm vi	Cách tiếp cận	Mục tiêu hướng tới
Việt Nam (Bộ Xây dựng)	Đô thị xanh	Kinh tế xanh; Môi trường xanh; Xã hội xanh; và Chỉ số đô thị xanh tổng hợp
Hà Nội	Phát triển cân bằng dựa trên bảo tồn	Thành phố xanh; Thành phố văn hiến; Thành phố văn minh - hiện đại
Đà Nẵng	Thành phố đáng sống	Quản trị thành phố; Phát triển con người; Đô thị văn minh và giàu tính nhân văn
Tp. Hồ Chí Minh	Đô thị tập trung - đa cực	Phát triển kinh tế; Phát triển vùng; Thích ứng biến đổi khí hậu

Nguồn: Tổng hợp của tác giả (2018).

Như vậy, việc xem xét định hướng phát triển đô thị của ba đô thị lớn tại Việt Nam cũng như định hướng phát triển đô thị bền vững mới đây của Bộ Xây dựng cho thấy sự khác biệt về cách tiếp cận chung đối với một đô thị bền vững. Một phần là do trước đó chưa có định hướng chính sách cho việc phát triển đô thị bền vững hay đô thị xanh với các tiêu chí và chỉ tiêu cụ thể. Mặt khác, bản thân các đô thị lớn ở Việt Nam có đặc điểm riêng và vai trò khác biệt nhất định theo vùng. Việc tiếp cận khác nhau trong phát triển đô thị cũng là điều có thể hiểu được, đặc biệt trong bối cảnh chưa có định hướng chung của Chính phủ. Do đó, để thống nhất phát triển đô thị theo định hướng chung của quốc gia, việc xem xét và điều chỉnh các chỉ tiêu phát triển cho các đô thị lớn trong vùng là điều cần thiết. Cũng cần lưu ý thêm rằng tổ chức hệ thống các đô thị ở Việt Nam thường được phân bố hợp lý giữa các vùng và theo hệ thống 4 cấp trung tâm đô thị¹. Việc áp dụng cùng một bộ tiêu chí cho hệ thống đô thị xanh/bền vững có thể sẽ dẫn đến những khác biệt nhất định trong thực tế về các chỉ số và mục tiêu đặt ra cho mỗi tiêu chí, tùy theo cấp bậc của đô thị đang được xây dựng và phát triển.

Kết luận

Như vậy, về lý thuyết nhìn chung có ba cách tiếp cận khác nhau về phát triển đô thị bền vững, bao gồm: (i) Cách tiếp cận theo mô hình đô thị xanh/sinh thái, (ii) Tiếp cận theo mô hình sinh thái

hạ tầng, và (iii) Tiếp cận theo vòng đời hạ tầng. Thực tiễn kinh nghiệm quốc tế cho thấy mô hình đô thị bền vững rất khác biệt giữa các quốc gia, tùy theo cách tiếp cận về phát triển bền vững, theo nhu thực tế và năng lực thực hiện của quốc gia đó. Như vậy, không có một mô hình chung nào cho việc xây dựng đô thị bền vững để áp dụng chung cho tất cả, và các tiêu chí hạ tầng bền vững được đưa ra dựa trên mục tiêu phát triển bền vững của mô hình mà chính quyền đô thị đó theo đuổi, miễn sao đảm bảo được sự phát triển cân bằng giữa kinh tế, xã hội và môi trường.

Việt Nam cũng không phải một ngoại lệ khi các mô hình đô thị bền vững được áp dụng tại một số thành phố lớn (Hà Nội, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh) cũng cho thấy sự khác biệt trong cách tiếp cận và xây dựng các tiêu chí đánh giá về đô thị bền vững. Thông tư 01/2018/TT-BXD (ngày 5/1/2018) của Bộ Xây dựng đã giúp định hướng rõ hơn về các tiếp cận đô thị bền vững tại Việt Nam dựa trên những quy định về các chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh (gồm 24 chỉ tiêu, được phân thành 4 nhóm - kinh tế, môi trường, xã hội, và thể chế). Hiện tại, Dự thảo Luật Quản lý và Phát triển đô thị đã được hoàn tất và đang trong giai đoạn trưng cầu dân ý, dự kiến sẽ được trình Quốc hội thông qua vào tháng 10 năm 2018. Với việc ban hành Luật này, cơ sở pháp lý cho phát triển đô thị tại Việt Nam sẽ được hoàn thiện và mong rằng phát triển đô thị xanh/bền vững tại Việt Nam sẽ được triển khai một cách có hệ thống, bài bản, và thống nhất hơn.

¹ Bao gồm (i) trung tâm đô thị cấp quốc gia, (ii) trung tâm đô thị cấp vùng, (iii) trung tâm đô thị cấp tỉnh, và (iv) các trung tâm đô thị cấp thuộc tỉnh.

Tài liệu tham khảo

1. Asian Development Bank. *Green cities: a sustainable urban future in Southeast Asia*. <https://www.adb.org/green-cities/index.html>
2. Bộ Xây dựng (2018). *Đô thị xanh là đô thị sử dụng tài nguyên bền vững, hiệu quả*. Báo Xây dựng. Truy cập tại: <http://www.baovaydung.com.vn/news/vn/quy-hoach-kien-truc/do-thi-xanh-la-do-thi-su-dung-tai-nguyen-ben-vung-hieu-qua.html>
3. Bộ Xây dựng. Quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050. Trang thông tin điện tử của Bộ Xây dựng. http://www.xaydung.gov.vn/c/document_library/get_file?p_l_id=47703&folderId=47604&name=16237
4. Chính phủ (2009). *Nghị định số 42/2009/NĐ-CP của Chính phủ*. Cổng thông tin điện tử của Chính phủ Việt Nam. http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=86490
5. Cohen, B. (2006). *Urbanization in developing countries: current trends, future projections, and key challenges for sustainability*. *Technology in Society*, 28, 63-80. <https://wenku.baidu.com/view/4706090b79563c1ec5da71ba.html>
6. European Commission (2015). "In-depth report: Indicators for Sustainable Cities". *Science for Environment Policy*, Issue 12. http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators_for_sustainable_cities_IR12_en.pdf
7. European Union (2010). *Making our cities attractive and sustainable*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/wp-content/uploads/2011/08/Making-our-cities-attractive-and-sustainable.pdf>
8. IUCN (1980). *World conservation strategy*. Truy cập tại: <http://www.a21italy.it/medias/31C2D26FD81B0D40.pdf>
9. Leopold, A. (1977). "The land ethic", trong *A sand county almanac: and sketches here and there* by Aldo Leopold (1977). Oxford University Press, Inc. Truy cập tại: <http://www.nyu.edu/classes/gmoran/LEOPOLD.pdf>
10. Minneapolis (2012). *Sustainability indicators and numerical targets*. <http://www.minneapolismn.gov/www/groups/public/@citycoordinator/documents/images/wcms1p-093724.pdf>
11. Ngân hàng Thế giới (2012). *Tóm tắt thông tin đô thị Việt Nam – Thành phố Eco2: tổng quan và áp dụng ở Việt Nam*. Truy cập tại: http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1270074782769/VietnamUrbanBriefs_VNM.pdf
12. Peddicord, K. (2018). *The 10 best places to live overseas in 2018*. Truy cập tại: <https://www.liveandinvestoverseas.com/lifestyle/10-best-places-live-overseas-2018/>
13. Phạm Ngọc Đăng (2016). Thiết lập các tiêu chí bền vững để thành phố trở thành đầu tàu phát triển bền vững quốc gia. *Tạp chí Môi trường*, số 8. Truy cập tại: <http://tapchimoitruong.vn/pages/article.aspx?item=Thiết-lập-các-tiêu-chi-C3%AD-bền-vững--để-thành-phố-trở-thành-đầu-tàu--phát-triển-bền-vững-quốc-gia-41861>
14. Siemens (2009). *Sustainable urban infrastructure: Vienna edition - Role model for complete mobility*. <https://www.mobility.siemens.com/mobility/global/SiteCollectionDocuments/en/integrated-mobility/mobility-consulting/sustainable-urban-infrastructure-vienna.pdf>
15. Tianjin Eco City (2012). *Tianjin, eco-city, China*. http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/05_UrbanNEXUS_CaseStudy_Tianjin.pdf
16. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2013). *World Economic and Social Survey 2013*. United Nations publication, E/2013/50/Rev. 1 ST/ESA/344. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2014/01/WESS2013.pdf>

17. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2012). *World Urbanization Prospects - the 2011 Revision*. Population Division, ST/ESA/SER.A/322. http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf
18. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) 2004-2005. Truy cập tại: http://www.unece.org/oes/nutshell/2004-2005/focus_sustainable_development.html
19. United Nations World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
20. Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn Quốc gia (VIUP) (2005). *Xây dựng bộ tiêu chí đô thị phát triển bền vững - Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý một số định hướng cho Việt Nam*. <http://www.viup.vn/vn/Tieu-chi-DTBV-n108-Xay-dung-bo-tieu-chi-do-thi-phat-trien-ben-vung-Kinh-nghiem-quoc-te-va-goi-y-mot-so-dinh-huong-cho-Viet-Nam-d3809.html>

Thông tin tác giả:

Vũ Ngọc Quyền, Th.S

- Đơn vị công tác: Viện Kinh tế Việt Nam

- Địa chỉ email: vnquyen84@gmail.com

Ngày nhận bài: 5/3/2018

Ngày nhận bản sửa: 20/4/2018

Ngày duyệt đăng: 3/5/2018