

TSKH. NGUYỄN NGỌC CHÂU

QUẢN LÝ ĐÔ THỊ



NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG

TSKH. NGUYỄN NGỌC CHÂU

QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG

HÀ NỘI - 2001

LỜI NÓI ĐẦU

Nửa sau của thế kỷ XX, ở Việt Nam mới ban hành những chính sách có tác động tích cực tới mọi mặt trong đời sống xã hội ở đô thị, thực sự đưa đến những biến đổi quan trọng trong cơ cấu xã hội, cơ cấu lao động và nghề nghiệp, phong cách và lối sống văn minh đô thị hiện đại cũng như sự thay đổi về hình thể không gian kiến trúc, quy hoạch, giao thông vận tải và các dịch vụ công cộng khác ở đô thị. Từ đó, vấn đề quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị đã trở thành một nhiệm vụ vô cùng quan trọng đối với các cấp chính quyền ở đô thị.

Những kiến thức và kinh nghiệm trong công tác quy hoạch và quản lý đô thị của các cấp chính quyền ở đô thị còn nhiều vấn đề cần phải bàn, mãi đến những năm cuối của thập kỷ 90 ở Việt Nam mới thực hiện việc đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng kiến thức quản lý đô thị cho cán bộ quản lý ở các cấp chính quyền đô thị. Từ đó đến nay đã phần nào đáp ứng được nhu cầu của công tác quản lý đô thị trong sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Cuốn sách này cung cấp những kiến thức mới về quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị, được dùng làm tài liệu giảng dạy cho sinh viên trong các trường đại học và phục vụ các khóa bồi dưỡng kiến thức ngắn hạn cho cán bộ quản lý đô thị trong cả nước.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách này với độc giả và mong nhận được sự quan tâm của các bạn đồng nghiệp.

Tác giả

CHƯƠNG I

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

1.1. KHÁI NIỆM VỀ SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

Xã hội càng văn minh, nhu cầu cuộc sống càng phát triển. Trong đó một bộ phận lao động xã hội tách khỏi sản xuất nông nghiệp làm nghề thủ công, buôn bán và quản lý xã hội. Những người này cùng với gia đình họ sống tập trung trong các điểm dân cư với hình thức cư trú mới, lao động và sinh hoạt mang tính chuyên môn hóa cao. Đó là mầm mống hình thành lối sống văn minh buổi ban đầu của nhân loại, hay còn gọi là điểm dân cư đô thị.

Như vậy, sự phân công lao động xã hội theo hướng chuyên môn hóa được xem là một tiền đề cơ bản của đời sống xã hội đô thị. Càng về sau này trên cơ sở phát triển của lực lượng sản xuất, của cách mạng công nghiệp và tiến bộ của khoa học kỹ thuật, đô thị được hình thành và phát triển với tốc độ ngày càng nhanh hơn. Vậy đô thị được định nghĩa như sau : Đô thị là nơi tập trung đông đúc dân cư, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, họ sống và làm việc theo phong cách và lối sống thành thị. Đó là lối sống được đặc

trung bởi những đặc điểm : có nhu cầu về tinh thần cao, tiếp thu nền văn minh của nhân loại nhanh chóng, có đầu tư cơ sở kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đầy đủ và thuận tiện.

Do hoàn cảnh phát triển kinh tế - xã hội khác nhau mà mỗi nước có những quy định cũng khác nhau về quy mô điểm dân cư đô thị, nhưng đều thống nhất ở những tiêu chuẩn cơ bản sau đây :

- * Quy mô điểm dân cư đô thị có ít nhất 4 nghìn người (ở miền núi có thể thấp hơn),

- * Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp chiếm 60% trở lên,

- * Có mật độ cư trú được xác định theo từng loại đô thị phù hợp với đặc điểm của từng vùng,

- * Có đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật và các công trình công cộng phục vụ nhu cầu của dân cư đô thị.

- * Đô thị có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ hoặc của cả nước.

1.2. LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TRÊN THẾ GIỚI

1.2.1. Những nét cơ bản trong phát triển

Kể từ khi các đô thị bắt đầu hình thành cho đến khi các cuộc cách mạng công nghiệp nổ ra, đô thị đã trải qua ba giai đoạn phát triển : Cổ đại, Trung đại và Cận đại. Qua các giai đoạn phát triển, đô thị đã trở thành một cộng đồng dân

cư đông đúc, có mật độ cư trú cao và tính không thuần nhất về xã hội. Vì vậy, yêu cầu được kiểm soát về chính trị, xã hội, hành chính đối với dân chúng được đặt ra ngày càng cao.

Những đô thị xa xưa thời Cổ đại có mật độ dân số thấp và chỉ đảm nhận chức năng hành chính gắn với quyền lực. Thời kỳ này người ta chú ý nhiều nhất đến việc sử dụng đất đai ở đô thị để xây cất các công sở và làm nơi cư trú. Các tầng lớp thống trị sống ở vùng trung tâm và được xây dựng các khu biệt thự theo hình thái của thành phố vườn, còn nhân dân lao động và các hoạt động thủ công mỹ nghệ, buôn bán nhỏ được bố trí ở bên ngoài vùng trung tâm. Điều này phản ánh sự phân biệt cơ cấu giai cấp rất rõ rệt thời Cổ đại.

Thời Trung đại, các đô thị tiền công nghiệp phải đương đầu với một loạt vấn đề, nhất là nạn dịch bệnh đã hoành hành và hủy diệt vô số nhân mạng, như bệnh dịch "đen" xảy ra vào thế kỷ XIV đã hủy diệt 3/4 dân số Châu Âu và Châu Á. Nguyên nhân do mật độ cư trú cao và điều kiện ăn ở, vệ sinh không đảm bảo, dẫn đến các nguy cơ dịch bệnh xuất hiện và hủy diệt con người. Lúc bấy giờ dân số ở các thành thị đã bị giảm khá nhiều, vì thế một khối lượng lớn nhu cầu về lương thực không cần như trước. Thực tế đó đã làm cho nông dân ở các miền quê trở nên thất nghiệp, họ lại kéo nhau vào các đô thị để kiếm sống và trở thành thợ thủ công, mỹ nghệ, buôn bán, v.v... góp phần phục hồi dân số lượng dân số trong các đô thị. Mãi đến cuối thế kỷ XVIII, nhờ có tiến bộ trong lĩnh vực y học cho phép ngăn chặn và

dập tắt các dịch bệnh. Nhờ các tiến bộ trong việc nâng cao sản lượng và chất lượng hàng hóa mà các đô thị trên thế giới đã chuyển sang một bước phát triển mới, mạnh mẽ hơn, gắn liền với các cuộc cách mạng công nghiệp từ thế kỷ XIX cho đến ngày nay.

Một số khu vực của thế giới, do không có những cải tiến trong sản xuất nông nghiệp và công nghiệp nên vẫn ở trong tình trạng nghèo khổ và bệnh tật triền miên, một số nước lại bị biến thành thuộc địa của thực dân phương Tây, mà chính sách của các nhà nước cai trị đương thời là ngăn cản xu thế đô thị hóa. Vì vậy tại những nước này việc phát triển đô thị hết sức chậm chạp.

1.2.2. Lịch sử phát triển đô thị và quản lý đô thị trên thế giới

Lịch sử phát triển đô thị chia làm bốn giai đoạn, thời kỳ Cổ đại, từ năm 4000 trước Công nguyên đến 500 sau Công nguyên. Trong giai đoạn này còn được phân làm hai đoạn, đoạn một từ năm 4000 đến 1000 trước Công nguyên. Đây là giai đoạn phát triển đầu thời Cổ đại, đặc biệt ở Trung Cận Đông. Tiếp đến là từ năm 1000 trước Công nguyên đến năm 500 sau Công nguyên, tiêu biểu cho sự phát triển đô thị cổ đại ở Âu châu. Giai đoạn hai là từ năm 500 đến 1500, tiêu biểu cho thời kỳ Trung đại. Giai đoạn ba từ năm 1500 đến năm 1800, tiêu biểu cho thời kỳ đổi mới, xây dựng lại các đô thị cho đến thời Cận đại. Giai đoạn cuối cùng từ năm 1800 đến nay, là giai đoạn phát triển đô thị kiểu hiện đại.

Giai đoạn này cũng có thể phân thành 3 thời kỳ: thế kỷ XIX (1800 - 1900); thời kỳ nửa đầu thế kỷ XX (1900 - 1950); và từ năm 1950 - đến nay.

a) Đô thị thời Cổ đại.

Khu vực Trung Cận Đông được biết đến là nơi phát sinh sớm nhất của nền văn minh đô thị. Khu vực định cư kiểu đô thị được công nhận là cổ nhất thế giới là thành phố Jericho, hiện thuộc nước Israel, có 8000 năm lịch sử. Đô thị này có 3000 thị dân, sống ở hạ lưu thung lũng Jordan. Các đô thị cổ đại được khám phá thành một hệ thống, tiêu biểu cho một nền văn minh đô thị đầu tiên là của triều đại Sumer ở vùng sông nam Mesopotamia (Tiểu Á), trên bờ sông Tigre và Euphrates có từ 3500 năm trước Công nguyên (trước Công nguyên gọi là BC). Những đô thị này được vua Sargon thống nhất lại (2334 BC) và lấy đô thị Ur làm kinh đô của đế chế Sumerian trải dài suốt vùng đất Mesopotamia. Không xa con sông Euphrates là sông Nile vĩ đại, nơi định cư của người Ai Cập cổ đại. Các đô thị cổ của người Ai Cập xây dựng dọc theo sông Nile thuộc về vương quốc Ai Cập thống nhất cai trị bởi triều đại Memphis từ những năm 3200BC. Ở đây, vua (pharaonh) Djéser đã xây kim tự tháp đầu tiên vào năm 2650 BC.

Cũng trong giai đoạn thứ nhất này ở phương Đông nước Trung Hoa cổ đại cũng phát triển mạnh mẽ. Khoảng 2000 năm trước Công nguyên, triều đại nhà Hạ đã xây dựng một chế độ chiếm hữu nô lệ, có thành lập kinh đô ở Hà Nam,

ven sông Hoàng Hà. Nhà Hạ mở mang sản xuất nông nghiệp, đào kênh rạch và hình thành chữ viết. Trải qua các triều đại Ân - Thương (1700 BC), đô thị phát triển cùng với sự phát triển của công cụ bằng sắt, sản xuất nông nghiệp, thủ công mỹ nghệ, thương mại thúc đẩy xã hội tiến bộ mạnh mẽ. Đặc biệt là khoa học xã hội phát triển mạnh dần hình thành những học thuyết triết học, tôn giáo duy tâm. Đến thời nhà Chu (bắt đầu từ 1100 BC - 1000 BC) đô thị đã phát triển rực rỡ. Nhà Chu kéo dài 800 năm cho đến 221 BC là thời kỳ phát triển rực rỡ của nhiều ngành khoa học xã hội tiêu biểu là triết học cai trị xã hội như đạo Nho, đạo Lão, đạo Giáo. Những đô thị thời đó tập trung đông đúc dân cư, phồn thịnh như Trường An và Lạc Dương (thời Đông Chu) là niềm tự hào của Trung Hoa cổ đại. Những thời gian sau đó, các thành phố bị chiến tranh liên miên (Xuân Thu Chiến Quốc 475-221 BC) cho đến thắng lợi của nhà Tần. Các đô thị hưng thịnh trở lại vào thời Hán rồi lại bị những cuộc chiến tàn khốc thời Tam Quốc (sau Công nguyên).

Tại Âu châu, giai đoạn từ 1000 BC đến đầu Công nguyên đánh dấu sự phát triển mạnh mẽ của các đô thị Hy Lạp. Cư dân từ vùng nông thôn di cư đến những thành phố lớn như Athen, Mile, Priene. Khái niệm dân chủ đầu tiên đã ra đời tại Athen, đánh dấu sự hình thành của phương pháp quản lý hành chính nhưng có dân chủ tại đô thị. Các đô thị của Hy Lạp rải khắp vùng Địa Trung Hải với hình mẫu Hipodamean quy hoạch kiểu ô cờ. Xã hội đô thị phát triển trật tự dựa trên nền quản lý bằng luật lệ chặt chẽ nhưng không hà khắc, có

tính dân chủ. Có thể nói các đô thị Hy Lạp cổ đại là niềm tự hào của khoa học quy hoạch và quản lý đô thị với những triết học gia như Platon, Aristos. Đô thị được tổ chức không gian hợp lý, phân bố thành những khu vực chức năng riêng biệt như thương mại, ở cao cấp, ở bình dân trên cơ sở quan niệm phải đảm bảo sao cho đô thị đạt được yêu cầu về sức khỏe, an ninh quốc phòng, ổn định chính trị, hành chính và có tính thẩm mỹ cao. Những mô hình về thành phố theo trường phái Hy Lạp cổ đại được nhân rộng khắp vùng Địa Trung Hải, Trung Cận Đông và Ai Cập dưới thời vua Alexandre Đại Đế (332 BC).

Tuy nhiên, từ thế kỷ thứ III cho tới đầu Công nguyên, đế chế La Mã phát triển rực rỡ chiếm cứ Hy Lạp và cả Trung Cận Đông. Thành Rome trở thành trung tâm của Địa Trung Hải và của gần như cả Âu châu. Rome là đô thị đầu tiên trên thế giới có trên 1 triệu dân. Thành Rome kế thừa truyền thống của Hy Lạp trong quy hoạch và quản lý đô thị. Tuy nhiên nó cũng có phong cách riêng trong việc phản ánh chế độ xã hội cộng hòa La Mã - một xã hội của thị dân với Bộ luật Dân sự đầu tiên trên thế giới (449 BC) hay còn gọi là luật 12 bảng (bộ luật được khắc vào 12 bảng bằng đồng dựng ở nơi công cộng). Bộ luật này dựa trên chế độ tư hữu về tài sản, ghi nhận vai trò của tất cả các công dân. Bộ luật giải phóng cho tầng lớp bình dân, nô lệ và giới thương nhân trong hoạt động kinh tế, thương mại. Nhờ có động lực thương mại, các đô thị La Mã phát triển càng thêm sầm uất, hoa lệ với rất nhiều quảng trường, tượng đài và đặc biệt là

nơi công cộng như đấu trường, nhà tắm công cộng. Cho tới thế kỷ thứ V (410 AD), đế chế La Mã dần dần sụp đổ do nguyên nhân bên trong và các cuộc chiến tranh với đế chế Ba Tư. Rome sau đó bị họ chiếm cứ. Trung tâm đô thị, trung tâm chính trị quyền lực của khu vực lại chuyển về với phía đông là thành phố Constantinople.

Những đô thị cổ đại có mật độ dân số còn thấp và chỉ đảm nhận chức năng hành chính gắn với quyền lực. Thời kỳ này người ta chú ý nhiều nhất đến việc sử dụng đất đai ở đô thị để xây cất các công sở và làm nơi cư trú. Các tầng lớp thống trị sống ở vùng trung tâm và được xây dựng các khu biệt thự theo hình thái của thành phố vườn, còn nhân dân lao động và các hoạt động thủ công mỹ nghệ, buôn bán được bố trí ở bên ngoài vùng trung tâm. Điều này phản ánh sự phân biệt cơ cấu giai cấp rất rõ rệt và xã hội đẳng cấp thời Cổ đại.

Những đô thị thời kỳ này, được lựa chọn rất kỹ càng vị trí đất xây dựng, các đô thị xây dựng ven các con sông bởi nguồn nước được coi là yếu tố cơ bản của sự tồn tại. Thời kỳ này, mối quan tâm chủ yếu là an ninh quốc phòng. Người Cổ đại luôn xây dựng đô thị ở những nơi dễ quan sát kẻ địch tấn công và phòng thủ. Động lực phát triển của đô thị là sản xuất nông nghiệp và thương mại. Vì vậy đô thị luôn xác định một vùng ảnh hưởng và đặt ở đầu mối giao thông, nhất là đường thủy. Mối quan tâm đặc biệt trong xây dựng đô thị là vấn đề tôn giáo. Đây là tôn chỉ cho các hoạt

động trung tâm về chính trị. Các hoạt động xã hội cũng bị ảnh hưởng của tôn giáo khá nặng nề.

b) Đô thị thời Trung cổ.

Từ khoảng thế kỷ thứ VIII sau Công nguyên, tại Âu châu chỉ có Constantinople và những thành phố ở Tây Ban Nha dưới sự thống trị của đạo Hồi là phát triển. Đô thị Âu châu có xu hướng củng cố sự an toàn của mình làm chủ đạo bằng việc định cư co cụm thành những khu vực có thành cao, hào sâu, biểu trưng đô thị là những bức tường thành vững chắc chống lại sự xâm lược của các đế chế, chúa đất khác. Sau khi triều đại Constantinople sụp đổ (1204), Venise trở thành đô thị trung tâm của Âu châu với sức mạnh của thương mại. Đô thị của nước Ý lên ngôi cho tới thế kỷ XIV, thời kỳ của các nhà kiến trúc, quy hoạch lỗi lạc đẩy lên phong trào Phục hưng (Renaissance). Phong trào này lấy cảm hứng từ những nền văn minh Hy Lạp và La Mã cổ đại, có bổ sung kiến thức và cảm thụ thẩm mỹ của thời Trung cổ.

Trong khi đó, tại phía Tây (Tân Thế giới), các đô thị của người Inca cũng phát triển mạnh mẽ. Lịch sử phát triển ghi nhận ở Tân Thế giới từ sau người Olmec (1200 BC) bao gồm những đô thị của người Maya (300 AD) Trung Mỹ, đã mở rộng lên Bắc Mỹ và Nam Mỹ. Di chỉ còn lại của đô thị người da đỏ tìm thấy ở lưu vực sông Missisipi cho thấy họ đã xây dựng những đô thị đầu tiên vào khoảng năm 7000 BC. Ở Nam Mỹ, thủ đô của người Inca được xây dựng ở Cruzo (thuộc Peru) trên dãy Andes vào những năm 1300. Tại Trung Mỹ, những người Aztecs xây dựng đế chế trải khắp

khu vực Trung Mỹ lấy thủ đô là Tenochtilan vào năm 1345 (nay là thủ đô Mê hi cô).

Tại khu vực Trung Cận Đông, chế độ La Mã suy sụp nhường chỗ cho sự thống trị của đạo Hồi từ những năm 640. Nhà nước Ba Tư lấy thủ đô là Baghdad xây dựng năm 762 trở thành trung tâm của khu vực. Ba Tư hoa lệ đã từng được nhắc tới với ánh hào quang của tinh hoa văn hóa, kiến trúc và sự phồn thịnh nhờ có thương mại và sản xuất thủ công phát triển. Tuy nhiên, Ba Tư bị sụp đổ dưới ách thống trị của người Mông Cổ (1258), và trung tâm của khu vực lại chuyển về thành phố Cairo, Ai Cập. Nơi đây trở thành đô thị tâm điểm của thế giới đạo Hồi.

Tại phương Đông, giai đoạn này nhà Đường (600-800) phát triển cực thịnh. Đô thị đầu tiên của Trung Hoa đạt được trên 1 triệu dân là thành phố Trường An (Changan) vào những năm 700. Bên cạnh đó, người Nhật Bản cũng đã xây thủ đô của mình ở Kyoto (794) lấy hình mẫu của đô thị Trung Quốc. Tại Ấn Độ, thành phố Dehli trở thành kinh đô đạo Hồi vượt trội của khu vực Bắc Ấn vào năm 1206.

Đô thị Trung cổ có những đặc điểm tương đồng với đô thị cổ đại bởi nó vẫn đặc trưng cho nền văn minh nông nghiệp. Mặc dù có những tiến bộ về mặt này hay mặt khác, quản lý đô thị thời kỳ này vẫn không có những bước đột phá bởi đô thị vẫn chủ yếu phục vụ cho chính quyền phong kiến của địa phương, của khu vực.

Về mặt hình thức, đô thị thời Trung cổ không có nhiều khác biệt với thời trước. Tuy nhiên vì bị ảnh hưởng của nhiều cuộc chiến tranh giữa các lãnh chúa nên chỗ ở của vua chúa, quan lại, thường được xây dựng trong những pháo đài lớn. Kiến trúc phần trung tâm, vì vậy đơn điệu với thành cao, hào sâu. Khu vực ngoại vi không được bảo vệ và quản lý tốt vẫn thể hiện lối sống đan xen nông nghiệp, tiểu thủ công. Những đô thị loại lớn thường là nơi của những trung tâm thương mại và dịch vụ sầm uất. Sản xuất công nghiệp vẫn chưa là động lực chính thúc đẩy sự phát triển của chúng. Vì vậy, không chỉ có hình thức mà các điều kiện tiền đề và bản chất phát triển của đô thị thời trung cổ vẫn là sản xuất nông nghiệp.

c) Đô thị Cận đại.

Đô thị thời Cận đại tính từ năm 1500 - 1800. Thời kỳ này hàng loạt các đô thị ở Âu châu được cải tạo lại cho phù hợp với những điều kiện phát triển mới của bối cảnh kinh tế xã hội. Vua Henry IV đã cho cải tạo lại thành phố Pari vào những năm 1600 để đáp ứng nhu cầu gia tăng về dân số lao động đổ về các đô thị. Trong quá trình chỉnh trang ấy, người ta rất quan tâm tới các công trình đồ sộ thời Trung cổ có tính thẩm mỹ cao. Các thành trì dần bị dỡ bỏ như ở thành phố Viên (Áo), Vácsava (Ba Lan). Thành London sau vụ cháy năm 1666 đã được xây dựng lại dưới sự chỉ huy của kiến trúc sư Christopher theo lối kiến trúc Cổ điển. Ở nước Nga, dưới bàn tay sắt của Pier Đại đế, thành phố Saint Petersburg được cải tạo xây dựng lại (1703) trở thành một trung tâm văn minh của Âu châu.

Cùng thời gian đó, Tân Thế giới được khai thác triệt để bởi thực dân Anh, Hà Lan, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha. Các đô thị mới theo kiểu Âu Châu mọc lên khắp châu Mỹ La tinh do việc di cư của người Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha. Ở Bắc Mỹ, người Hà Lan tìm ra New York và khu vực này được xây dựng lên từ một bến cảng thành trung tâm sầm uất nhất thời bấy giờ. Năm 1793, thủ đô Washington được xây dựng bên bờ sông Potomac coi như biểu trưng của nước Mỹ theo phong cách Hy Lạp và La Mã.

Tuy nhiên, giai đoạn này, bản thân các đô thị Châu Á không có tiến triển trong sự phát triển đô thị mà khi bị xâm chiếm bởi các nước phương Tây, một số được cải tạo trở thành nơi phục vụ cho việc trung chuyển để khai thác nguyên liệu và bóc lột sức lao động rẻ mạt. Người Anh phát triển thành phố Calcuta tại Ấn Độ năm 1690 theo hướng thương mại kiểu Âu Châu. Một số khu vực khác như Indonesia, Malaysia bị các thực dân khác đô hộ và xây dựng lại thành những trung tâm thương mại theo phong cách trên.

Thời kỳ Cận đại là thời đại của các đô thị tiền công nghiệp. Làn sóng di cư tới đô thị ở Âu Châu đã đến mức quá tải do nhu cầu lao động công nghiệp. Vấn đề vệ sinh môi trường suy giảm cộng với khoa học chưa phát triển nên đô thị không kiểm soát được nạn dịch bệnh đã hoành hành và hủy diệt vô số nhân mạng vào thế kỷ XV.

Mãi đến cuối thế kỷ XVIII, nhờ có tiến bộ trong lĩnh vực y học đã cho phép ngăn chặn và dập tắt dịch bệnh. Cùng với ý thức về quy hoạch, cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường mà đô thị đã chuyển sang một bước phát triển mới, mạnh mẽ hơn, gắn liền với nhịp độ phát triển của cuộc cách mạng công nghiệp cho đến ngày nay.

d) Đô thị Hiện đại.

Cuộc cách mạng công nghiệp thổi qua các nước phương Tây vào những năm 1800. Các thành phố lớn lên nhanh chóng với mật độ cao và cấu trúc phức tạp. Năm 1810, London có một triệu dân, trở thành đô thị có dân số lớn nhất Âu châu thời bấy giờ. Sự bùng nổ ở các đô thị này đòi hỏi phải quy hoạch xây dựng lại các đô thị một lần nữa đáp ứng các nhu cầu về vệ sinh, sức khỏe và phát triển kinh tế. Thời kỳ này nhiều mẫu hình đô thị mới ra đời như thành phố vườn (1900), hay khai thác tận dụng không gian bằng các nhà chọc trời ở Chicago (1885).

Có thể nói thế kỷ XX đánh dấu bước phát triển mới với cuộc cách mạng về điện, kỹ thuật thông tin và giao thông xe hơi. Đô thị tại phương Tây không ngừng mở rộng, trao đổi mạnh mẽ và đi vào nhân tố chiều sâu với các dịch vụ hết sức phát triển. Những khái niệm mới về cấu trúc đô thị ra đời. Không gian đô thị mở rộng cùng sự phát triển của phương tiện đi lại. Các xa lộ và khu vực ngoại ô, nơi mà công nghiệp phát triển cũng trở thành địa bàn sôi động chẳng khác gì những khu vực thương mại trung tâm... Không gian đô thị hiện đại gồm ba chiều, khai thác triệt

để công trình ngầm và đưa tiện nghi vào mọi mặt đời sống xã hội.

Trong khi đó, đô thị phương Đông phát triển chậm chạp hơn vì có sự đan xen giữa các luồng tư tưởng phong kiến và cách mạng công nghiệp. Sự tiếp thu không đều đặn làm cho sự phát triển ở các đô thị phương Đông phân ra rất nhiều loại, ở nhiều trình độ khác nhau trong cùng một khu vực, ví dụ như Nhật Bản, Singapore, Hong Kong, Hàn Quốc và Trung Quốc. Từ khi trở thành thuộc địa năm 1842, Hong Kong đã phát triển nhanh chóng trở thành một trung tâm tài chính bậc nhất ở Viễn Đông. Một số đô thị bắt nhập với cuộc cách mạng công nghiệp đã tiến những bước dài như Tokyo, Thượng Hải, chúng được xây dựng và cấu trúc lại theo lối Tây phương. Trong khi đó, các nước Đông Nam Á và Trung Hoa, đô thị vẫn là những trung tâm hành chính kiểu phương Đông, ít có cơ hội phát triển.

Đô thị hiện đại phát triển trên cơ sở của sự tiến bộ khoa học kỹ thuật tiên tiến như giao thông xe hơi, tàu điện ngầm, thông tin liên lạc hiện đại. Những nhân tố này cho phép xây dựng những siêu đô thị với nhiều triệu dân, cải tạo và xây dựng môi trường nhân tạo với điều kiện vật chất phục vụ lối sống công nghiệp và hậu công nghiệp.

Vì vậy, quản lý đô thị giai đoạn này thiên về kỹ trị và chuyên môn hóa cao. Mối quan tâm mới của các nhà quản lý là việc cung cấp các dịch vụ kỹ thuật hoàn hảo cho cuộc sống thành thị với việc hình thành các ngành dịch vụ đô thị

như điều khiển giao thông, kỹ thuật công trình ngầm, xử lý rác thải v.v....

Việc tổ chức quản lý các đô thị này chuyên biệt khác với giới chính trị, đại diện cho dân cư và giới hành chính kỹ trị, đại diện cho bộ máy hành pháp. Tổ chức bên trong của bộ máy hành pháp cũng được xây dựng tách biệt với các bộ phận chức năng như áp dụng pháp luật : cấp phép, kiểm soát tuân thủ pháp luật và dịch vụ kỹ thuật như xây dựng, bảo dưỡng hệ thống hạ tầng kỹ thuật và cung cấp dịch vụ tiện nghi đô thị.

Các xu hướng về cải thiện hệ thống quản lý, bao gồm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác cung cấp dịch vụ đô thị như tư hữu hóa, cổ phần hóa các doanh nghiệp dịch vụ; phân cấp ngân sách và phân quyền để các hạt, cộng đồng tự quản, tự chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ địa phương. Chính quyền đô thị vì thế có thể tập trung vào việc xây dựng thể chế và giám sát các cấp thực thi. Đồng thời với quá trình đó là hiện đại hóa các khâu quản lý từ thông tin, tuyên truyền cho đến tự động hóa, số hóa thông tin dữ liệu quản lý, quy hoạch và kiểm soát ô nhiễm v.v.

Nửa cuối của thế kỷ XX, đô thị phương Tây phát triển chững lại, người ta chuyển dần mối quan tâm sang vấn đề sinh thái, quản lý môi trường như ở: Toronto, Stockholm, Cologne. Phương hướng phát triển đô thị lúc này là một môi trường trong sạch, thanh bình, có hình khối kiến trúc hiện đại, hài hòa với cảnh quan thiên nhiên, trong khi đó, đô thị phương Đông đang vào thời kỳ công nghiệp, hiện đại hóa

và phát triển dịch vụ mạnh mẽ. Những vấn đề bức xúc mới đối với công tác quản lý đô thị là giải quyết tắc nghẽn giao thông, phát triển hạ tầng và nhà ở. Tuy nhiên những tư tưởng về phát triển cân bằng sinh thái, quản lý môi trường cũng đã được tiếp thu và sử dụng hình thành nên những đô thị kiểu mới tại châu Á như Singapore, Seoul.

Hai mươi năm trở lại đây, các đô thị thế giới bước vào kỷ nguyên tin học hóa và toàn cầu hóa. Xã hội thông tin và tự do hóa thương mại một lần nữa thách thức sự phát triển của các đô thị. Luận điểm phát triển mới cho rằng : "không cần biết sản phẩm làm ra ở đâu, ai làm ra nó, hệ thống xã hội nào chi phối nó mà dòng chảy vốn và chất xám tự tìm đến những nơi có lợi nhuận cao nhất, hiệu quả kinh tế cao nhất". Trên cơ sở đó, đô thị tồn tại và phát triển nếu địa bàn đó còn sức cạnh tranh về mọi mặt.

Tuy nhiên, vốn và lao động phổ thông dễ dàng có được nhưng những điều kiện đặc thù như vị trí kinh tế, lao động chất xám và có tay nghề cao lại là những yếu tố khó hoặc chậm linh động. Vì thế quản lý đô thị giờ đây tập trung vào hai luồng trào lưu : thứ nhất là thu hút đầu tư trên cơ sở xây dựng cơ sở hạ tầng cho kinh doanh gồm cơ sở vật chất kỹ thuật và chính sách thuế má, luật pháp hấp dẫn; thứ hai là gìn giữ và thu hút chất xám ở lại những địa bàn kinh tế thuận lợi qua việc khai thác hình ảnh đô thị, văn hóa đô thị và bảo vệ môi trường.

Lý luận về quản lý đô thị hiện đại luôn gắn liền với việc tạo dựng và sử dụng quyền lực của nhà nước. Trong thế giới

đầy sống động và liên tục thay đổi qua nhiều thế kỷ, nhà nước luôn khẳng định vai trò quyết định đối với mọi vấn đề của xã hội nói chung và xã hội đô thị nói riêng. Mỗi quan hệ giữa nhà nước và đô thị được mô tả là một hệ thống có phân công, phân cấp các quyền nhưng trong thực tế việc thực hiện lại không rõ ràng, vì vậy hiệu lực và hiệu quả quản lý chỉ có giới hạn. Đây là sự liên kết với nhau, tồn tại bên nhau rất sống động nhưng hết sức phức tạp. Đô thị là một bộ phận của cơ cấu nhà nước. Tất cả các quy chế về cấp địa phương của đô thị (quận, huyện và phường, xã) là cơ sở và là thành viên của cơ cấu các đô thị hoặc của cơ cấu nhà nước.

Chính quyền đô thị là một bộ phận của bộ máy hành pháp trong cơ cấu nhà nước và bộ phận lớn nhất bên cạnh các cơ quan hành chính khác là toà án. Đó là các cơ quan, các tổ chức làm công việc thi hành các đạo luật của nhà nước và địa phương. Chính quyền các cấp từ trung ương đến địa phương khi nghiên cứu các chính sách ở đô thị thường xem xét mối quan hệ giữa sự hình thành quá trình biến đổi cơ cấu, chức năng của xã hội đô thị với một bộ phận hợp thành rất quan trọng của nó là thể chế chính trị của cộng đồng ở đô thị.

Việc nghiên cứu, hoạch định chính sách cho đô thị dựa trên 3 tiền đề :

- Sự phát sinh xã hội đô thị là một sự thay đổi căn bản về lối sống và phong cách làm việc của xã hội loài người.

- Xã hội đô thị đã chuyên môn hóa cao, các cộng đồng địa phương (quận, huyện và phường, xã) là những đơn vị xã hội ổn định.

- Khi nghiên cứu các chính sách của cộng đồng đòi hỏi phải nghiên cứu cơ cấu và quá trình của xã hội đô thị đang phát triển.

Ngày nay đang xuất hiện xu hướng mới trong chiến lược phát triển đô thị ở các quốc gia bằng những chính sách cởi mở, nhà nước đã tạo điều kiện cho dân chúng sinh cơ lập nghiệp trên những miền đất mới, đó là việc xây dựng các đô thị vừa và nhỏ nằm trong vùng ảnh hưởng của các đô thị lớn với khoảng cách từ 30 - 50 cây số, như ở Cộng hòa Liên bang Đức, Pháp, Vương quốc Anh, Hà Lan, v.v... một bộ phận dân chúng đã đến với những miền đất này để xây dựng quê hương mới theo phương hướng phát triển đô thị hiện đại. Chính vì vậy, ở một số nước công nghiệp phát triển và một số nước công nghiệp mới ở Đông Âu; Châu Á hiện nay hầu như không còn có khái niệm nông thôn và họ đã thực hiện "đô thị hóa nông thôn tại chỗ" một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực từ những thập kỷ trước đây.

Để có một chiến lược phát triển toàn diện trong quy hoạch về quy mô dân số, diện tích đất đai, cơ cấu kinh tế và giao lưu quốc tế thì nhà nước cần có các chính sách thích hợp và kịp thời để khuyến khích đội ngũ công chức và gia đình họ đến với các đô thị mới hình thành. Đây là vấn đề có tầm quan trọng trong chính sách lâu dài của nhà nước đối với đội ngũ công chức và nhân dân lao động, cụ thể như :

chính sách về lương, thuế thu nhập, tiền thuê nhà, điện, nước v.v... Đồng thời, nhà nước tạo mọi điều kiện cho dân chúng có việc làm, tổ chức đi lại làm việc, học tập sinh hoạt được thuận lợi, nhanh chóng bằng giao thông công cộng. Hoàn thiện chính sách đầu tư xây dựng cơ sở kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội một cách đồng bộ. Đó là những yếu tố và động lực thúc đẩy tăng năng suất lao động xã hội trên mọi lĩnh vực kinh tế và cũng là yếu tố quan trọng để giữ gìn nếp sống văn minh đô thị hiện đại.

1.3. TỔNG QUAN LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

Các đô thị Việt Nam hình thành rất sớm, có thể kể từ Cổ Loa trước Công nguyên rồi đến Hoa Lư ở thế kỷ thứ X, rồi đến thành Thăng Long thế kỷ thứ XI. Đó là những điểm tập trung dân cư đông đúc, được hình thành với những đặc điểm về địa lý, kinh tế, chính trị và xã hội. Như vậy quá trình lịch sử phát triển đô thị Việt Nam gắn liền với quá trình lịch sử dựng nước của dân tộc Việt Nam, quá trình này trải qua 3 giai đoạn: Cổ đại, Trung đại, Cận đại.

Thời kỳ Cổ đại và Trung đại, các đô thị Việt Nam có hai đặc điểm:

a. Đô thị được hình thành chủ yếu do yếu tố "đô" - yếu tố chính trị, còn yếu tố "thị" - yếu tố buôn bán, thương mại chưa được chú ý đến mấy.

b. Đô thị thời kỳ này vẫn mang tính chất tự cung, tự cấp hay còn gọi là bán nông thôn, bán thành thị.

Đến thời kỳ Cận đại, các đô thị Việt Nam đa số phát triển nhanh hơn. Lúc này việc giao lưu buôn bán với bên ngoài cũng đã mở ra do điều kiện địa lý thuận lợi về đường sông, đường biển và đường bộ. Nhưng các đô thị Việt Nam thời kỳ đó vẫn mang sắc thái giống nhau ở chỗ :

- * Cơ sở công nghiệp thô sơ và lạc hậu,
- * Cơ sở kết cấu hạ tầng ở đô thị hầu như không đáng kể,
- * Nếp sống văn minh đô thị chưa được hình thành,

Giai đoạn trước năm 1954.

Trong lịch sử Việt Nam, sự phát triển của ngành thủ công đã thúc đẩy sự ra đời của các đô thị thời phong kiến, đặc biệt các điểm dân cư đông đúc là đầu mối giao thông quan trọng để buôn bán và trao đổi hàng hóa với bên ngoài như cảng biển, cảng sông. Bố cục của các đô thị thời phong kiến đã thể hiện sự kết hợp hài hòa với điều kiện tự nhiên. Nhà thờ là công trình chiếm giữ vai trò trung tâm của bố cục quy hoạch xây dựng các đô thị thời bấy giờ.

Đầu thế kỷ thứ XI, vào năm 1010 Lý Công Uẩn lên ngôi và quyết định rời Hoa Lư kinh đô cũ về Thăng Long. Từ đó Thăng Long trở thành trung tâm hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa của Đại Việt, sau đó lần lượt xuất hiện các đô thị như Huế, Hội An, Đà Nẵng, Sài Gòn, v.v...

Nhìn lại quá trình phát triển các đô thị ở Việt Nam trong vòng mấy thập kỷ qua cho thấy : sau năm 1954 (1954 - 1975), các đô thị ở Việt Nam mới bắt đầu có sự thay đổi

đáng kể. Cụ thể : hệ thống đô thị ở miền Bắc phát triển trên cơ sở công nghiệp hóa xã hội chủ nghĩa như Hà Nội, Hải Phòng, Việt Trì, Thái Nguyên, Yên Viên, Từ Sơn, Sao Đỏ v.v... Hệ thống đô thị ở miền Nam phát triển nhanh nhằm phục vụ bộ máy của chế độ nguy quyền và xâm lược nước ngoài như Sài Gòn, Đà Nẵng, Nha Trang, Cần Thơ, Vũng Tàu, v.v...

Giữa năm 1975 trở đi, do đặc điểm lịch sử của hai miền Nam - Bắc Việt Nam khác nhau nên có những đặc thù riêng của mỗi vùng về tốc độ phát triển, hình thức phân bố quy hoạch, phân bố dân cư, hình thái kiến trúc, cơ sở kết cấu hạ tầng cũng như những yếu tố kinh tế - xã hội truyền thống của vùng đó.

Sau chiến tranh, quá trình công nghiệp hóa trên đã phát triển nhanh đã tạo điều kiện thuận lợi cho công cuộc đô thị hóa diễn ra trong cả nước. Nhưng mặt trái của nó là đất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp dần, nhiều người nông dân trở nên thất nghiệp, đồng thời công cuộc công nghiệp hóa ở thành thị lại cuốn hút người nông dân rời bỏ làng quê đến thành thị kiếm việc làm. Vì vậy dân số trong các đô thị không ngừng tăng lên.

Ngày nay, trong công cuộc đổi mới, cùng với các chính sách kinh tế mở cửa, phát triển kinh tế hàng hóa nhiều thành phần của cơ chế thị trường đã có tác động trực tiếp đến mọi mặt của đời sống xã hội ở đô thị, dẫn đến những biến đổi rất quan trọng trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội,

cũng như làm xuất hiện những hình thái mới của lối sống công nghiệp trong điều kiện mới, vì vậy chính quyền các cấp, các ngành có liên quan đến đô thị cần tăng cường hơn nữa công tác nghiên cứu xã hội học đô thị để có thể đưa ra những giải pháp hữu hiệu với mục đích phục vụ cho công việc xây dựng các chính sách, thể chế nhằm quản lý đô thị có hiệu quả hơn.

1.4. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN CỦA CÁC ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách phù hợp, sát với thực tiễn đời sống. Chính sách mở cửa đã thúc đẩy các đô thị phát triển nhanh về mọi mặt kinh tế - xã hội, tạo thêm được nhiều việc làm, các đô thị đang có cơ hội phục hồi và phát triển nhanh chóng.

Sau nhiều năm thử nghiệm, nhà nước đã ban hành nhiều đạo luật và hệ thống văn bản nhằm tăng cường quản lý ở đô thị, như Luật đất đai, Nghị định về quản lý và sử dụng đất đô thị, Nghị định về quản lý quy hoạch đô thị, Pháp lệnh nhà ở năm 1991, v.v...

Trong những năm của thập kỷ 90, nhà nước đã ban hành gần 100 văn bản luật và một hệ thống pháp quy có liên quan đến lĩnh vực quản lý đô thị. Đó là một con số đáng kể, nếu xét đến tính chất mới mẻ của những vấn đề phải giải quyết trong nền kinh tế thị trường. Đồng thời cũng trong

thời gian đó, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng đã ban hành nhiều văn bản: nghị quyết, quyết định, chỉ thị nhằm tăng cường tính pháp lý trong quản lý đô thị ở địa phương mình.

Cho đến nay, hầu hết các thành phố, thị xã đều đã tiến hành lập quy hoạch chung và đã được chính phủ phê duyệt. Nhiều quy hoạch của một số thành phố đã được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Vinh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ v.v...

Ngày nay, phương pháp luận và phương pháp lập quy hoạch thực hành ở các đô thị đang có sự đổi mới, những quy hoạch đã được thông qua đều kèm theo điều lệ quản lý xây dựng theo quy hoạch cho riêng mỗi đô thị. Trên cơ sở quy hoạch chung, nhiều đô thị đã lập quy hoạch chi tiết cho các khu vực cần phát triển, nhiều đô thị đã và đang tiến hành lập quy hoạch chuyên ngành như quy hoạch giao thông; quy hoạch hệ thống cấp và thoát nước; hệ thống thông tin liên lạc; hệ thống chiếu sáng công cộng v.v...

Thực hiện Nghị quyết 38/CP ngày 04/5/1994 của chính phủ, các Bộ và các địa phương đã bước đầu cải tiến các thủ tục hành chính về quản lý đô thị nhằm tăng cường vai trò quản lý nhà nước trong lĩnh vực dịch vụ công cộng ở đô thị, đã chuyển nhiều cơ sở từ sự nghiệp có thu sang hạch toán kinh doanh độc lập để nâng cao hiệu quả trong quản lý.

Một loại hình doanh nghiệp mới ra đời là các doanh nghiệp phát triển đô thị, các khu công nghiệp, thương mại,

hoạt động trong lĩnh vực phát triển cơ sở kết cấu hạ tầng ở đô thị và bước đầu đã có hiệu quả trong quá trình điều tiết vấn đề đầu tư xây dựng đồng bộ cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội.

Một số đô thị đã huy động các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào một số lĩnh vực dịch vụ công cộng như các ngành thu gom, vận chuyển và xử lý phế thải rắn, cung cấp nước sạch v.v...

Như vậy, dịch vụ công cộng ở đô thị là một trách nhiệm nặng nề mà chính quyền các đô thị phải quan tâm và tổ chức thực hiện vì lợi ích của cộng đồng. Đồng thời, dân cư sống ở đô thị khi sử dụng các dịch vụ công cộng cũng phải có nghĩa vụ đóng lệ phí sử dụng theo luật định. Trong cơ chế thị trường, dịch vụ công cộng không có chính sách miễn phí như : thuê nhà rẻ tiền, sử dụng nước sạch, miễn phí đối với người tàn tật khi sử dụng thang máy trong các nhà chung cư v.v... Những vấn đề đó, nhà nước có chính sách đặc biệt và chính quyền địa phương có trách nhiệm chi trả trực tiếp cho các doanh nghiệp dịch vụ công cộng ở đô thị.

Như vậy dịch vụ công cộng phải đảm bảo chất lượng, đủ số lượng và giá cả hợp lý. Đó cũng là trách nhiệm của nền hành chính hiện đại.

1.5. NHỮNG TỒN TẠI TRONG QUẢN LÝ Ở ĐÔ THỊ

* Chiến lược phát triển đô thị chưa hoàn thiện ở tầm vĩ mô để làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách.

* Đất đô thị phải được sử dụng theo quy hoạch, trong khi đó công tác quy hoạch đô thị chưa được đổi mới một cách căn bản để đáp ứng nhu cầu của thị trường đất đai đô thị,

* Công tác quy hoạch chuyên ngành còn gặp nhiều lúng túng, bởi vì việc xây dựng không theo quy hoạch đã phá vỡ cơ sở của công việc lập quy hoạch chuyên ngành,

* Xây dựng không theo quy hoạch của những thập kỷ qua, đã tạo ra mất cân đối về hình thể kiến trúc, về kết cấu hạ tầng và những vấn đề xã hội ở đô thị,

* Chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng ở đô thị chưa được chú trọng đúng mức, cơ sở hạ tầng kỹ thuật xuống cấp nghiêm trọng - gay gắt nhất là sự xuống cấp của ngành giao thông và vận tải; cấp nước sạch và thoát nước bẩn ở đô thị; xử lý phế thải rắn hiện đang gặp những trở lực lớn về quy hoạch địa điểm và kỹ thuật thi công bãi đổ phế thải; bãi chôn lấp cũng như xử lý phế thải trong các bệnh viện,

* Đối với giao thông đô thị : chính quyền các đô thị đang gặp những khó khăn trong quản lý đó là: đường phố chật hẹp, mặt đường và nền đường có chất lượng kém, thiếu tín hiệu giao thông, đường phố còn nhiều nơi chưa được chiếu sáng, chưa có hệ thống cống thoát nước mưa riêng và còn có nơi chưa có vỉa hè cho người bộ hành, đường phố bị đào lên lấp xuống nhiều lần để đặt các loại đường dây, đường ống. Giao thông công cộng thành phố yếu kém, hiện tượng này chưa từng thấy ở bất cứ một thành phố nào trên thế giới.

* Cấp nước kém về số lượng và chất lượng. Nguồn nước mặt và nguồn nước ngầm đã có dấu hiệu về sự ô nhiễm. Tỷ lệ thất thoát nước lớn, nguyên nhân của tình hình đó là thiếu kiểm tra, kiểm soát trong các khâu quản lý, công nghệ sản xuất lạc hậu, đường ống cũ nát dẫn đến rò rỉ lớn, thu lệ phí về nước sạch ít-hiệu quả, giá nước còn thấp,

* Thoát nước và vệ sinh đô thị có nhiều yếu kém. Tình trạng ngập lụt, nước thải sinh hoạt không có khả năng thoát đi nhanh chóng, làm ô nhiễm môi trường sống. Nước thải sinh hoạt, công nghiệp, bệnh viện đều đổ ra sông biển chưa qua xử lý, đây cũng là vấn đề khó khăn của chính quyền địa phương,

* Đô thị là nơi chứa nhiều nguy cơ tiềm ẩn của xã hội cần giải quyết như nạn thất nghiệp, nghèo đói, tội phạm, trình độ dân trí thấp kém, thu nhập thấp là một trong những lý do nảy sinh những vấn đề xã hội ở đô thị,

* Tình trạng nông dân từ nông thôn kéo vào thành thị tìm kiếm việc làm sinh cơ lập nghiệp, từ đó làm trầm trọng thêm tình trạng mất ổn định kinh tế - xã hội và đặt ra nhiều vấn đề mới, cấp bách trong điều hành quản lý trật tự an ninh, quản lý các hoạt động của giao thông và vận tải đô thị,

* Bộ máy quản lý nhà nước ở các đô thị còn nhiều khâu trung gian, chồng chéo và có khi gây cản trở cho nhau, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý còn thấp,

* Trật tự, kỷ cương trong xã hội đô thị bị giảm sút, các khiếu nại tố cáo của dân chúng ít được xử lý kịp thời,

* Sự yếu kém của bộ máy hành chính các cấp ở đô thị thể hiện rõ nhất trong công tác quản lý đất đai, quản lý xây dựng, quản lý trật tự an toàn giao thông trên đường phố, vỉa hè, v.v..

* Việc buông lỏng quản lý nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội đô thị đã dẫn đến tình trạng bất chấp luật pháp, lấn chiếm đất công, xây dựng trái phép và không phép, ùn tắc giao thông. Sự xâm phạm và phá hủy các công trình công cộng, các hành lang bảo vệ đô điều, cầu cống, điện nước, vỉa hè chưa được ngăn chặn có hiệu quả. Hiện tượng xả rác, phóng uế bừa bãi trên đường phố, vỉa hè và những nơi công cộng không bị xử lý kịp thời bằng pháp luật,

* Trong quản lý ở đô thị, việc phân cấp quản lý còn nhiều vấn đề phải xử lý. Nhất là đối với đô thị loại II còn nhiều vướng mắc. Chính quyền các đô thị có nhiều trách nhiệm nhưng lại ít quyền hạn để đảm đương các trách nhiệm đó,

* Đô thị là trung tâm của mọi hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, là đầu mối giao lưu với mọi miền của đất nước, ở đó có nhiều cơ quan của nhà nước từ trung ương đến địa phương và cũng là đầu mối của nhiều cấp, nhiều ngành quản lý đồng thời tồn tại, nhưng sự phối hợp quản lý giữa các cơ quan thiếu đồng bộ. Thực trạng

quản lý đô thị trên đây cho thấy tính pháp lý của các văn bản nhà nước đi vào cuộc sống ở đô thị chưa cao, trong đó có một phần do công tác tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng còn buông lỏng, dẫn đến việc người dân ít hiểu biết về chính sách để thực hiện,

* Đội ngũ công chức quản lý các lĩnh vực chuyên ngành ở đô thị chưa được đào tạo có hệ thống theo mô hình quản lý khoa học hiện đại, vì vậy công tác quản lý ở đô thị chuyển biến chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị.

1.6. PHÂN LOẠI ĐÔ THỊ

1.6.1. Phân loại theo mô hình của thế giới

a) Phân loại theo quy mô dân số :

Đô thị nhỏ và vừa có dân số từ 4.000 đến 20.000 người,

Đô thị trung bình có dân số từ 20.000 đến 100.000 người,

Đô thị lớn có dân số trên 10 vạn đến 50 vạn người,

Đô thị cực lớn có dân số trên 50 vạn người đến 1 triệu người,

Siêu đô thị có dân số trên 1 triệu người,

b) Phân loại theo tính chất hành chính - chính trị

Dựa vào chức năng về hành chính, chính trị mà đô thị được phân thành :

Thủ đô (quốc gia hay liên bang)

Thủ phủ Bang

Tỉnh lỵ

Huyện lỵ

Đô thị gồm có : nội thành, nội thị và ngoại ô - một số nước còn gọi là vùng trung tâm, ven nội và vùng ngoại ô.

Các đơn vị hành chính của nội thị gồm có quận, phường, còn các đơn vị hành chính của các vùng ngoại ô gồm có huyện và xã.

1.6.2. Phân loại theo mô hình của Việt Nam.

Đô thị ở Việt Nam được phân thành 5 loại như sau :

a) Đô thị loại I.

Là những đô thị cực lớn trực thuộc trung ương quản lý. Đó là những trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội, khoa học kỹ thuật, du lịch, dịch vụ, công nghiệp, thương mại, giao lưu quốc tế - Có vai trò thúc đẩy sự phát triển của cả nước. Dân số từ 1 triệu người trở lên (ở Việt Nam có Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh).

Có tỷ suất hàng hóa cao, tỷ lệ phi nông nghiệp từ 90 % trở lên trong tổng số lao động, có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới các công trình công cộng được xây dựng đồng bộ.

Có mật độ cư trú bình quân 15.000 người/km² trở lên.

b) Đô thị loại II.

Là những đô thị lớn, là trung tâm kinh tế, văn hóa - xã hội, sản xuất công nghiệp, du lịch, giao thông vận tải và giao lưu quốc tế. Có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một vùng lãnh thổ.

Dân số có từ 35 vạn người đến gần 1 triệu người.

Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 90% trở lên trong tổng số lao động, có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới công trình công cộng được xây dựng nhiều mặt tiến tới đồng bộ. Có mật độ cư trú bình quân 12.000 người/km² trở lên.

c) Đô thị loại III.

Là loại đô thị trung bình lớn. Đó là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, là nơi sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, du lịch, dịch vụ. Nó có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một tỉnh, hoặc từng lĩnh vực đối với một vùng lãnh thổ.

Dân số có từ 10 vạn người đến dưới 35 vạn người (vùng miền núi có thể thấp hơn).

Sản xuất hàng hóa tương đối phát triển. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 80% trở lên trong tổng số lao động. Có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới các công trình công cộng được đầu tư xây dựng từng phần.

Mật độ cư trú bình quân 10.000 người /km² trở lên (vùng miền núi có thể thấp hơn)

d) Đô thị loại IV

Là loại đô thị trung bình nhỏ - là trung tâm tổng hợp chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, hoặc trung tâm chuyên sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ. Có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một tỉnh hay một vùng trong tỉnh.

Dân số có từ 3 vạn người đến 10 vạn người.

Có tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 70% trở lên trong tổng số lao động.

Đã và đang đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật và các công trình công cộng được xây dựng từng phần.

Có mật độ cư trú 8.000 người/km².

e) Đô thị loại V

Là những đô thị nhỏ. Là trung tâm tổng hợp kinh tế - xã hội, hoặc trung tâm chuyên sản xuất tiểu thủ công nghiệp, thương mại. Nó có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một huyện hay một vùng trong tỉnh hoặc một vùng trong huyện.

Dân số có từ 4 nghìn người đến 3 vạn người.

Có tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 60% trở lên trong tổng số lao động.

Bước đầu xây dựng một số công trình công cộng và hạ tầng kỹ thuật.

Mật độ cư trú bình quân 6.000 người/km².

1.7. ĐÔ THỊ HÓA - MỘT XU HƯỚNG TẤT YẾU CỦA TOÀN CẦU, NHẪM ỔN ĐỊNH VIỆC ĐỊNH CƯ CỦA NHÂN LOẠI

1.7.1. Đô thị hóa

a) Khái niệm đô thị hóa

Đô thị hóa là sự hình thành và phát triển các điểm dân cư được tập hợp lại và phổ biến lối sống thành thị cho người

dân sở tại, đồng thời đẩy mạnh các hình thức hoạt động khác nhau để tồn tại và phát triển trong cộng đồng đó. Đây chính là sản phẩm của một giai đoạn dài để xác lập việc định cư của nhân loại.

Một khái niệm khác : Về nội dung đô thị hóa là một quá trình mở rộng biên giới lãnh thổ của các đô thị. Nó được thực hiện bằng sự sát nhập của các khu dân cư sống lân cận hoặc xây dựng các điểm dân cư mới để cho dân chúng sống và làm việc theo phong cách và lối sống thành thị do nhu cầu của công cuộc công nghiệp hóa, thương mại, dịch vụ và giao lưu quốc tế. Như vậy, sự tăng trưởng về không gian đô thị là kết quả của sự kết hợp giữa hai yếu tố là : việc phát triển dân số và phát triển sản xuất để tăng trưởng kinh tế, nó kéo theo việc tăng mức sử dụng không gian theo đầu người của dân thành thị.

Quá trình đô thị hóa, gắn liền với sự phát triển của các lực lượng sản xuất, các hình thái về quan hệ xã hội và được cách mạng khoa học kỹ thuật thúc đẩy. Vì vậy, đô thị hóa không chỉ là sự phát triển đô thị về quy mô và số lượng dân số, mà còn gắn liền với những biến đổi kinh tế - xã hội ở đô thị trên cơ sở phát triển công nghiệp; giao thông vận tải; xây dựng; dịch vụ và tin học.

Về cơ cấu trong quá trình đô thị hóa cho thấy có sự phân bố lại các điểm dân cư; biến đổi về cơ cấu nghề nghiệp; cơ cấu sản xuất; cơ cấu về không gian kiến trúc và hình thái xây dựng từ nông thôn chuyển sang thành thị.

Ở đây chỉ số đô thị hóa của một quốc gia là tỷ lệ phần trăm dân số sống ở thành thị so với dân số trong cả nước.

Về mặt động lực của quá trình đô thị hóa được giản lược bằng hai đặc trưng : lực hút và lực đẩy.

Lực hút là sức hấp dẫn từ đô thị do chênh lệch mức sống, chênh lệch về năng suất lao động tự nhiên giữa nông thôn và thành thị, từ nhu cầu lao động thu hút nông dân về làm việc và sinh sống tại đô thị. Lực hút mang tính tự nhiên, khi con người tự tìm cách vươn lên mưu cầu hạnh phúc.

Lực đẩy là sự bắt buộc phải rời khỏi khu vực nông thôn, hoặc rời khỏi lao động nông nghiệp khi các điều kiện kinh tế xã hội thay đổi, các cơ cấu lao động kinh tế cũ không còn phù hợp, khi cơ hội phát triển ở nông thôn giảm sút hoặc không còn nữa. Lực đẩy mang tính cưỡng bức, do biến đổi của thực trạng kinh tế xã hội đòi hỏi con người phải thay đổi.

b) Tăng trưởng đô thị.

Tăng trưởng đô thị là sự gia tăng dân số của các thành phố. Ba nhân tố quyết định sự tăng trưởng đô thị là tăng dân số tự nhiên, di dân cơ học và việc thay đổi trong nhận thức về quy định phân loại cũng làm gia tăng dân số đô thị.

c) Phát triển đô thị.

Phát triển đô thị là sự phát triển mở mang toàn diện về kinh tế, xã hội, không gian đất đai cũng như môi trường ở đô thị.

Đối với không gian đô thị, phát triển đô thị là vấn đề phát triển đất đai có cung cấp hạ tầng và dịch vụ tiện nghi để cư dân và doanh nghiệp hoạt động được. Tuy nhiên sự phát triển đô thị không dừng ở cơ sở vật chất, hay không gian mà là sự phát triển kinh tế xã hội ở đô thị, bởi các hoạt động kinh tế và xã hội của các doanh nghiệp, tổ chức xã hội và dân cư sau khi có hạ tầng mới nói lên bản chất của quá trình phát triển. Chính vì vậy, phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật trên đất đai chuyển đổi đất nông nghiệp (phát triển đất đô thị) mới là bước đầu của sự phát triển đô thị.

Bước tiếp theo của phát triển đô thị là phát triển hạ tầng kinh tế, xã hội. Hạ tầng kinh tế xã hội bao gồm cả trung tâm công nghiệp, dịch vụ cung ứng, lao động và quản lý trên nền tảng kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Phát triển đô thị đi đôi với phát triển đầy đủ hạ tầng kinh tế xã hội là sự phát triển đô thị mang tính toàn diện, chuyển đổi toàn bộ đời sống từ nông thôn thành thành thị hoặc từ thành thị kiểu cũ sang thành thị kiểu mới, hiện đại hơn, kinh tế hơn và văn minh hơn.

1.7.2. Quá trình đô thị hóa trên thế giới

Quá trình đô thị hóa diễn ra trên thế giới được phân chia như sau :

a) Quá trình đô thị hóa ở các nước công nghiệp phát triển.

Đó là quá trình phát triển của hệ thống các nước văn minh hậu công nghiệp hay còn gọi là nền văn minh dịch vụ và tin học.

Đặc trưng cho quá trình phát triển đô thị tại các nước công nghiệp phát triển là nhân tố chiều sâu, nhằm tận dụng tối đa những lợi ích, hạn chế những khuyết tật của quá trình đô thị hóa trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa - xã hội, lối sống đô thị, nạn ô nhiễm và hủy hoại môi trường sinh thái.

Trong quá trình đô thị hóa, thường dẫn đến sự tập trung dân quá đông vào các khu công nghiệp và các đô thị lớn, nó sẽ tạo ra những khó khăn về mọi mặt cho người dân sống ở thành thị. Do đó, nhiều chuyên gia quy hoạch nghiên cứu và lập ra một hệ thống các điểm dân cư mà thực chất là các khu nhà ở mới được quy hoạch và xây dựng theo mô hình các quần cư đô thị. Chúng ở cách xa nhau nhưng lại bao quanh các đô thị lớn và cực lớn, với khoảng cách tính từ trung tâm các đô thị lớn từ 30 đến 50 km.

Những người dân nông thôn đến thành thị tìm việc làm và hoạt động kinh tế được thuê nhà và sống ở những khu nhà ở mới xây dựng này. Để các điểm dân cư đô thị mới xây dựng có sức hấp dẫn thì nhà ở phải được xây dựng với tiêu chuẩn cao và đẹp hơn các thành phố cũ, hệ thống cây xanh công viên và hệ thống dịch vụ công cộng phong phú hơn. Các điểm dân cư đô thị mới hình thành được nối liền với các đô thị lớn và cực lớn bằng các tuyến đường giao thông có chất lượng cao, có hệ thống giao thông công cộng hiện đại phục vụ suốt ngày đêm. Sự thuận tiện này làm tăng sự hấp dẫn dân cư mới di chuyển đến thành phố, từ đó sẽ giảm nhẹ áp lực tăng dân số cho các đô thị lớn và cực lớn.

Cộng hòa Liên bang Đức, Pháp và một số quốc gia đã thành công trong việc khống chế sự phát triển quá mức dân số các thành phố lớn và cực lớn nhờ phát triển hệ thống các thành phố loại nhỏ và vừa.

Như vậy việc hình thành hệ thống các quần cư đô thị theo mô hình này đã góp phần điều hòa sự phát triển dân số của hai khu vực thành thị và nông thôn, nó đã thành công ở nhiều nước công nghiệp phát triển trong thập kỷ 80 và 90 của thế kỷ XX kể cả một số nước công nghiệp mới như Cộng hòa Czech; Cộng hòa Slovakia; Hunggari; Ba Lan; Áo; Hà Lan, Nam Triều Tiên; Malaysia v.v...

Các nước công nghiệp phát triển đã và đang trải qua một cuộc cách mạng hậu công nghiệp, đó là cuộc cách mạng vật liệu mới, dịch vụ và tin học, là điều kiện quyết định để nâng cao năng suất lao động xã hội, điều kiện sống và làm việc giữa thành thị và nông thôn đã và đang được xóa bỏ dần về khoảng cách, tạo tiền đề cho sự phát triển bền vững kinh tế - xã hội tiên tiến nhất thế giới. Quá trình này được gọi là quá trình đô thị hóa nông thôn tại chỗ.

Trong sự thành công của các nước công nghiệp phát triển có sự đóng góp to lớn của các chính sách, chiến lược hoạch định chính sách để phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với mỗi nước, đặc biệt là sự áp dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật mới và hiện đại như công nghệ thông tin, tin học hóa.

Như vậy, các nước công nghiệp phát triển đã cho các nước đang phát triển hình ảnh trong tương lai của họ. Do đó, việc nghiên cứu quá trình đô thị hóa ở các nước công

nghiệp phát triển là để làm bài học kinh nghiệm cho công tác quản lý xây dựng và phát triển các đô thị trong khi mở rộng biên giới lãnh thổ hành chính các đô thị để xây dựng các khu công nghiệp, thương mại, dịch vụ v.v. , thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế - xã hội của đất nước.

b) Quá trình đô thị hóa ở các nước đang phát triển

Đặc trưng quá trình đô thị hóa ở các nước đang phát triển là sự bùng nổ dân số, sự phát triển công nghiệp thấp kém và không đồng đều giữa các nước và giữa các vùng trong một nước. Những mâu thuẫn phát sinh do sự phát triển mất cân đối là sự tập trung đầu tư về mọi mặt cho các đô thị lớn. Từ đó mâu thuẫn ngày càng trở nên sâu sắc hơn giữa thành thị và nông thôn.

Nói rõ hơn sự phát triển không đồng nhất, mất cân đối trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội của các vùng đã và đang là nguyên nhân gây ra sự cách biệt quá lớn về mọi mặt giữa thành thị và nông thôn, nhất là mức sống, điều kiện ăn, ở, học tập và đi lại làm việc, sinh hoạt.

Theo số liệu nghiên cứu thực tế, những năm gần đây thu nhập của những người làm việc trong các ngành công nghiệp, thương mại, dịch vụ ở thành thị đã vượt rất nhiều lần mức thu nhập của người nông dân ở nông thôn từ 10 đến 15 lần. Trong hoàn cảnh đó càng thôi thúc người nông dân rời bỏ làng quê chạy vào thành thị tìm kiếm việc làm, hy vọng có thu nhập cao hơn và con cháu họ sẽ được học hành tốt hơn ở nông thôn.

Quá trình đô thị hóa dẫn đến việc quá tải các lĩnh vực khác, nó có nguyên nhân sâu xa từ sức hấp dẫn của đô thị lớn đối với những người dân sống tại các đô thị nhỏ và vừa, và các vùng nông thôn. Vì sức hấp dẫn đó, vì có thể tìm kiếm được cơ hội việc làm và tăng tiến trong nghề nghiệp sau này. Do đó luồng di cư từ nông thôn ra thành thị, từ các đô thị nhỏ và vừa tập trung vào các đô thị lớn và cực lớn ngày càng gia tăng. Dòng người di cư này góp phần với tỷ lệ tăng dân số tự nhiên của bản thân đô thị và trở thành sự bùng nổ dân số, gây sức ép nặng nề lên hệ thống cơ sở kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội ở đô thị.

Sự quá tải của dân số ngày càng làm cho các vấn đề kinh tế - xã hội của đô thị chuyển biến phức tạp, làm cho kết cấu hạ tầng xuống cấp nhanh chóng, đặc biệt là sự quá tải về nhà ở và đất ở, nước sạch và vệ sinh môi trường ngày càng trầm trọng.

Sự quá tải dân số còn làm cho số lượng người trong độ tuổi lao động bị thất nghiệp gia tăng nảy sinh đói nghèo và các tệ nạn xã hội, ảnh hưởng xấu đến đạo đức và an ninh trật tự. Vấn đề đói nghèo ngày càng trở lên gay gắt, khoảng cách giàu nghèo ngày càng lớn. Các giai tầng xã hội ngày càng có sự phân hóa rõ rệt ở đô thị. Tuy vậy, do nhu cầu công nghiệp hóa và hiện đại hóa phát triển trên quy mô lớn ở đô thị, đòi hỏi phải mở rộng quy mô các thành phố cũ hoặc xây dựng thêm các thành phố mới để phát triển sản xuất và giao lưu buôn bán với bên ngoài. Do đó giải phóng được rất nhiều sức lao động trong nông nghiệp để chuyển

vào thành thị tham gia phát triển công nghiệp, thương mại và dịch vụ. Như vậy, trong quá trình đô thị hóa đã giải quyết được một khối lượng lớn chỗ làm việc mới cho người lao động và khi mà ở những miền đất mới đã hình thành các quần cư đô thị lớn, nhỏ, cùng với việc đầu tư của nước ngoài đang cuốn hút họ thì đó là tiền đề để thu hút lực lượng lao động vào sự nghiệp phát triển công nghiệp, thương mại và dịch vụ ở đô thị. Do đó rất ít có khả năng hạn chế quá trình đô thị hóa, đồng thời chính phủ ở các nước đang phát triển cũng không thể kiểm soát được dòng người tràn vào các đô thị để tìm kiếm việc làm và sinh cơ lập nghiệp. Điều đó đã làm quá tải kết cấu hạ tầng, làm trầm trọng thêm vấn đề thất nghiệp, sự nghèo đói và môi trường ở đô thị bị tàn phá nghiêm trọng.

Chúng ta biết rằng, nền sản xuất hiện đại và nhu cầu dịch vụ tại các đô thị đòi hỏi nguồn nhân lực trên quy mô lớn, dẫn đến sự ra đời và phát triển các đô thị mới, mở rộng quy mô các đô thị cũ để phát triển sản xuất, nâng cao đời sống, vì vậy mà dòng người từ nông thôn tràn vào thành thị có nhiều cơ hội tìm được việc làm và sinh cơ lập nghiệp. Đó là một quá trình tiến bộ, vì nó đưa con người ra khỏi những nơi xa xôi hẻo lánh, đến với xã hội văn minh hiện đại ở thành thị, nâng cao trình độ dân trí và ý thức của con người.

Mặt tích cực trong quá trình đô thị hóa là tạo ra những thay đổi đáng kể và mang lại lợi ích cho người dân thành thị nhiều hơn so với dân chúng sống ở nông thôn. Vì vậy mà người nông dân không ngần ngại và sẵn sàng ra đi để

đổi lấy cuộc sống tốt đẹp hơn ở quê nhà và họ sẵn sàng chấp nhận mọi rủi ro có thể xảy ra. Ví dụ ở Hàn Quốc thu nhập đầu người năm 1982 là 1824 đôla/năm - 9 năm sau, đến đầu năm 1991 thu nhập bình quân đầu người là 6.518 đôla/năm - mà mức thu nhập ở thành thị thì cao hơn rất nhiều so với các chỉ số ở trên, do đó người nông dân không ngần ngại gì mà không rời bỏ làng quê ra thành thị kiếm sống và có điều kiện giúp đỡ gia đình họ.

Một hiện tượng đang phổ biến nhất hiện nay tại các đô thị cực lớn của thế giới, trong đó có 2 thành phố của Việt Nam đã và đang hình thành các làng biệt thự ở vùng ven nội và ngoại ô. Đó là một hình thức đô thị hóa ở trình độ cao về mức sống, bởi vì họ muốn rời bỏ khu vực có chất lượng môi trường đang suy thoái ở vùng trung tâm, nhưng lại không muốn từ bỏ lối sống thành thị, hoặc ở một số đô thị cực lớn đã hình thành một vành đai các thành phố vệ tinh bao quanh, với khoảng cách trong vòng 30-50 km bám theo các trục giao thông chính của quốc gia. Đó cũng là một giải pháp đô thị hóa để dẫn dân ở vùng trung tâm và các khu vực có mật độ cư trú cao đến các thành phố vệ tinh, nơi có điều kiện tốt hơn về cơ sở kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, có nhiều cơ hội tìm được việc làm.

Như vậy, việc phát triển các quần cư đô thị mới trong chiến lược phát triển đô thị quốc gia phải gắn liền với chính sách điều hòa dân số của các đô thị có mật độ cư trú cao mà chính phủ cần phải quan tâm, không để tình trạng dân số tập trung quá đông vào các đô thị cực lớn, dẫn đến tình

trạng không ổn định về mọi mặt và chứa nhiều nguy cơ. Vì vậy, cần khống chế không để những đô thị cực lớn xuất hiện quá nhiều. Song cần biết rằng việc hình thành các thành phố vệ tinh rất phù hợp với mong muốn của người nông dân ở những vùng đó là được sống, làm việc và sinh cơ lập nghiệp trên quê hương mình. Chính vì vậy mà chính phủ cần nhanh chóng ban hành những chính sách và đề ra những dự án thích hợp với mỗi vùng trong cả nước để xây dựng nông thôn mới, đây là cơ sở để xoá đói, giảm nghèo và cũng là mầm mống của các quần cư đô thị sau này sẽ hình thành và phát triển trên quy mô lớn, chúng bám theo các trục giao thông chính hướng từ trung tâm các đô thị lớn ra các vùng ngoại ô của nó. Những dự án này rất thực tế để dẫn dân ở vùng trung tâm các đô thị. Vì vậy chính quyền các cấp cần ủng hộ và soạn thảo các chính sách kịp thời, phù hợp với tình hình của mỗi vùng như trợ giá nông nghiệp; miễn thuế trong nhiều năm cho nông dân và người nghèo đối với những đô thị mới; trợ giá thực phẩm; trợ giá cây công nghiệp để khuyến khích dân chúng sở tại phát triển sản xuất phục vụ cho các ngành công nghiệp khác phát triển; trợ giá vé trong giao thông công cộng để tăng năng suất lao động xã hội ; tăng cường quỹ bảo hiểm và phúc lợi công cộng cho người già yếu, nghèo khó, v.v... Đối với những điểm dân cư mới hình thành thì những chính sách trên sẽ khuyến khích và ổn định cuộc sống cho mọi người, tạo nên cơ hội có việc làm, phát triển cơ sở hạ tầng, tạo ra cho dân chúng những tư duy mới để họ gắn bó với quê hương mới. Chỉ khi nào có những chính sách hợp lòng

dân và cơ chế quản lý thích hợp thì tình hình xã hội tại các đô thị này sẽ thay đổi nhanh chóng về mức sống, nâng cao dân trí và người dân sẽ "an cư lạc nghiệp" trên quê hương mới của mình. Đây là một loại hình hiện thực và đã thành công ở nhiều nước trên thế giới, mà chủ yếu là ở các nước công nghiệp phát triển và các nước công nghiệp mới trong những thập kỷ qua.

Sở dĩ quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng ở nhiều nước trên thế giới là do công nghiệp, thương mại và dịch vụ phát triển mạnh, công nghiệp tiên tiến được áp dụng trong nông nghiệp cho phép giải phóng nhiều nhân lực để tham gia vào các lĩnh vực kinh tế khác. Vì vậy, xu hướng đô thị hóa nông thôn là vấn đề cấp thiết để giải quyết tại chỗ các cơ sở sản xuất, tiêu thụ, tạo ra việc làm mới, giảm sự nghèo đói. Như vậy sẽ hạn chế được các tệ nạn xã hội và việc di dân ra thành thị không phải là vấn đề chính của xã hội cần quan tâm, mà thực sự tạo ra được một hình thái định cư mới và lâu dài cho người nông dân trên quê hương của mình. Bởi vì ngay từ buổi ban đầu người dân ở nông thôn không bao giờ nghĩ đến những nhu cầu về tiện nghi đầy đủ trong cuộc sống như ở thành thị, đó là hoài bão ngoài tầm với của họ. Họ chỉ mong sao cho con cháu họ được học hành, đủ ăn mặc - vì họ biết rằng nếu bỏ quê hương ra thành thị vào lúc này họ cũng sẽ gặp những rủi ro và khó khăn nhất định trong cuộc sống mà họ phải gánh chịu. Chiến lược duy nhất cho việc xóa đói, giảm nghèo là phải tiến hành quá trình đô thị hóa tại chỗ để khai thác tài nguyên và nguồn nhân lực

tại chỗ. Vậy thực chất của quá trình đô thị hóa là một quá trình thay đổi hình thức cư trú của con người, từ hình thức sống ở nông thôn tiến lên hình thức sống ở thành thị theo yêu cầu của công cuộc công nghiệp hóa, thương mại, dịch vụ và giao lưu quốc tế khi mở rộng quy mô các đô thị cũ hoặc xây dựng các đô thị mới.

Tóm lại, để hạn chế các nguy cơ tiềm ẩn và khắc phục các khiếm khuyết của quá trình đô thị hóa quá tải, chính phủ các quốc gia đang phát triển đã và đang đề ra các chính sách, biện pháp để tránh tập trung quá đông dân vào các đô thị lớn và cực lớn, phát triển các đô thị vừa và nhỏ theo hình thái các thành phố vệ tinh, phát triển các giải đô thị và chùm đô thị trong từng vùng lãnh thổ mà chúng ta gọi là các quần cư đô thị. Các thành phố vệ tinh được xây dựng trong vành đai ảnh hưởng của các đô thị lớn và cực lớn trên cơ sở phát triển điểm dân cư sẵn có theo các trục đường giao thông (nhưng phải chú ý đến việc quy hoạch cho tương lai để không phải di dân mở rộng đường giao thông). Các thành phố vệ tinh này cần được quan tâm đầu tư, xây dựng đồng bộ cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội để phát triển bền vững trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Các chính sách phát triển kinh tế đảm bảo công bằng xã hội, gia tăng phúc lợi xã hội, đáp ứng được nhu cầu của nhân dân, nhằm thu hút và hình thành các dòng di cư ly tâm ra khỏi đô thị lớn và cực lớn. Các dòng di cư ngược này là một trong những giải pháp chủ yếu để giảm bớt mật độ cư

trú quá tập trung trong vùng trung tâm của các đô thị lớn hay các khu vực kinh tế tập trung cao của đô thị cực lớn.

Mô hình đô thị vệ tinh đã thành công ở nhiều nước trên thế giới, nhất là các nước công nghiệp phát triển. Yếu tố quan trọng làm động lực thúc đẩy cho quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng ở các nước đó là việc áp dụng công nghệ mới trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội đã giải phóng rất nhiều nguồn lực, đặc biệt là nhân lực tạo đà cho bước phát triển tiếp theo. Hơn nữa, công nghệ thông tin, truyền thông, giao thông hiện đại ngày càng giúp con người rút ngắn khoảng cách giao tiếp giữa các vùng lãnh thổ của một quốc gia, hay giữa các quốc gia trên toàn cầu. Do đó, việc phát triển các đô thị nhỏ và vừa ở xa trung tâm các đô thị lớn có thể diễn ra nhanh chóng hơn mà vẫn tránh được các nhược điểm của đô thị lớn và cực lớn, giữ gìn được môi trường đô thị khỏi bị nạn ô nhiễm trầm trọng. Vì vậy, quá trình đô thị hóa diễn ra ở mọi quốc gia trên thế giới là điều tất yếu. Nếu các quốc gia không có chiến lược phát triển đô thị tại chỗ thì không thể kiểm soát và hạn chế được dòng di cư từ nông thôn ra thành thị.

Có thể kết luận rằng, đô thị hóa là một xu hướng tất yếu của toàn cầu, nhằm ổn định lâu dài việc định cư của nhân loại trên toàn thế giới.

Một vấn đề đặt ra trong quá trình đô thị hóa tại các nước đang phát triển là: Khi tiến hành công nghiệp hóa và hiện đại hóa, các nước đang phát triển cần nhiều nguồn vốn đầu tư của nước ngoài để phát triển kinh tế và nâng cao mức

sống cho nhân dân. Trong bối cảnh đó, các nước công nghiệp phát triển đã nhận biết và họ tìm mọi cách để đạt mức tăng trưởng kinh tế của mình nhanh hơn, bằng cách tiến hành quốc tế hóa nền sản xuất ở các nước này, có nghĩa là họ đưa cơ sở sản xuất của mình đến các nước đang phát triển, vì ở đó họ tận dụng được nguồn lao động dư thừa, đồng lương rẻ mạt mà người dân bản xứ vẫn chấp nhận, công nghệ và thiết bị tại các nước này chưa cần hiện đại ngay mà các nước công nghiệp phát triển thì sẵn có và dư thừa.

Các nước đang phát triển cần có đầu tư của nước ngoài để giải quyết tình hình kinh tế - xã hội của đất nước mình, cụ thể là phát triển các cơ sở sản xuất, giải quyết việc làm cho những người thất nghiệp và cho lớp trẻ được đào tạo có văn bằng vào làm việc ở các vị trí xứng đáng trong các cơ sở liên doanh với nước ngoài. Như vậy càng tiếp thêm sức mạnh và tiềm lực kinh tế cho các nước này không ngừng tăng trưởng. Quá trình dịch chuyển đó là cả một quá trình làm cho nước giàu lẫn nước nghèo lớn mạnh lên và đô thị của các nước nghèo ngày càng được mở rộng ra trên quy mô lớn, còn các nước giàu thì tiêu thụ được một khối lượng lớn thiết bị, vật tư ứ đọng với công nghệ của các thế hệ trước và họ thu về một khoản lợi nhuận cực lớn. Vì vậy, việc đánh giá tác động môi trường của các dự án đầu tư tại các nước đang phát triển là vô cùng quan trọng.

Vậy có thể kết luận :

Quá trình đô thị hóa diễn ra là quá trình hình thành các yếu tố thúc đẩy xã hội phát triển như sau :

* Dân số đô thị tăng lên - mọi hoạt động chuyển sang lối sống công nghiệp ở thành thị. Năm 2025, tiên đoán dân số thế giới sống trong các đô thị lên tới 5,1 tỷ người, chiếm 70% dân số toàn thế giới.

* Tỷ lệ phi nông nghiệp, công nghiệp, thương mại và dịch vụ tăng lên,

* Đô thị hóa tạo ra động lực phát triển và tăng GDP, và muốn tăng GDP phải giải quyết vấn đề công nghiệp hóa,

* Quá trình đô thị hóa là quá trình nền văn minh đô thị được xác lập ngay trong lòng cộng đồng dân cư đô thị,

* Quá trình đô thị hóa, dân số một số thành phố phát triển như sau :

Tên thành phố	1950	1980	1990
New York	12,3 tr	15,6 tr	
Sao Paolo	2,4 tr	12,1 tr	20,8 tr
Bombay	2,9 tr	8,1 tr	27,4 tr
Thượng Hải	11,7 tr	22,0 tr	23,4 tr
Zakarta	21,4 tr		
Tokyo	30 tr		
México	20 tr		

1.7.3. Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam

Sự phát triển sản xuất thủ công đã thúc đẩy sự ra đời của các đô thị thời phong kiến. Do nhu cầu buôn bán và trao đổi

các sản phẩm hàng hóa, đã xuất hiện những điểm dân cư đông đúc nơi đầu mối giao thông quan trọng như cảng biển, cảng sông. Các đô thị thời đó được sắp xếp, bố trí hài hòa với điều kiện địa hình tự nhiên với các công trình nổi bật, chiếm vị trí trung tâm là các công phủ, các đình chùa, miếu, đền v.v.

Sau khi Thăng Long trở thành kinh đô của Đại Việt thì cũng lần lượt xuất hiện các đô thị ở phía Nam như Huế, Hội An, Đà Nẵng, Sài Gòn...

Với đặc trưng riêng, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam có thể chia làm 3 giai đoạn sau thời kỳ phong kiến.

a) Thời kỳ thuộc địa (1858 - 1954) và trong chiến tranh chống Pháp.

Vai trò chủ yếu của các đô thị là trung tâm hành chính thuộc quyền cai trị, bảo hộ của chính quyền thực dân phong kiến. Đồng thời, đô thị là trung tâm buôn bán, giao lưu, nơi trung chuyển các tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam về mẫu quốc Đại Pháp của chính quyền bảo hộ.

Dưới chính sách cai trị hà khắc của chính quyền bảo hộ, nhằm bóc lột tài nguyên là chủ yếu nên sự phát triển non yếu của các ngành sản xuất công nghiệp, thương mại, dịch vụ ở các đô thị không thể thu hút nhiều nhân công từ nông thôn ra thành thị. xã hội Việt Nam vẫn mang tính chất nông nghiệp thuần túy. Với chính sách "chia để trị" chính quyền thực dân phong kiến đã chia Việt Nam thành ba kỳ (3 miền)

với các đô thị trung tâm là Hà Nội, Huế, Sài Gòn và đã tập trung xây dựng các đô thị này nhằm bảo vệ và củng cố địa vị thống trị của mình. Đây là bước khởi đầu của quá trình đô thị hóa ở Việt Nam sau này.

b) Thời kỳ 1955 - 1975.

Thời kỳ này, đất nước bị chia cắt thành hai miền Nam - Bắc với hai chế độ chính trị khác nhau có tác động trái ngược nhau đến quá trình đô thị hóa và phát triển đô thị ở mỗi miền.

Miền Bắc tiến hành sự nghiệp công nghiệp hóa, đã hình thành và phát triển những trung tâm công nghiệp, thương mại.. và các điểm dân cư đô thị mới. Bên cạnh việc tăng trưởng của các đô thị sẵn có. Quá trình đô thị hóa ở thời kỳ này đã làm xuất hiện nhanh chóng một mạng lưới đô thị mới gồm Thái Nguyên, Việt Trì, Yên Viên, Từ Sơn, Đông Anh, Birm Sơn, Sao Đỏ v.v.

Ảnh hưởng của cuộc chiến tranh chống Mỹ kéo dài từ năm 1965 đến 1975 đã kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội ở miền Bắc. Nhiều thành phố đã bị máy bay Mỹ tàn phá. Chính phủ Việt Nam đã có chủ trương sơ tán, chuyển các cơ sở sản xuất về nông thôn, từ đó xuất hiện những đô thị tạm thời trong thời kỳ chiến tranh.

Ở miền Nam, chiến tranh khốc liệt và lan rộng khắp nơi, hàng triệu nông dân buộc phải rời bỏ làng quê chạy vào tỵ nạn ở các đô thị. Do quá trình đô thị hóa cưỡng bức, tỷ lệ dân số đô thị ở miền Nam trong tổng số dân của toàn miền

từ 15% năm 1960 tăng lên 60% vào những năm 1970. Dòng người di tản liên tục tràn vào Sài Gòn, lúc bấy giờ Sài Gòn đã trở thành một đô thị có mật độ dân số cao nhất thế giới là 34 nghìn người trên một cây số vuông, với số dân từ 30 vạn người tăng lên 3 triệu người.

Sau ngày thống nhất đất nước 1975, chính quyền các đô thị đã tuyên truyền vận động nhân dân trở về quê quán làm ăn. Tuy nhiên hậu quả của quá trình đô thị hóa cưỡng bức trong chiến tranh vẫn còn ảnh hưởng cho tới ngày nay trong đời sống văn hóa - xã hội của các đô thị ở miền Nam.

c) Thời kỳ từ 1975 đến nay.

Sau nhiều năm khôi phục và xây dựng lại các đô thị do chiến tranh tàn phá, do nhu cầu của sản xuất kinh doanh, dịch vụ phát triển, xuất hiện nhiều vùng dân cư đô thị mới đã và đang trở thành những đô thị quan trọng.

Đến năm 1999, mạng lưới đô thị Việt Nam bao gồm 640 đô thị lớn, nhỏ, trong đó có 2 đô thị cực lớn và mỗi đô thị có số dân trên 3 triệu người là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

Quá trình đô thị hóa tập trung ở hai đầu đất nước, tạo nên sự phát triển quá tải về mọi mặt là ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Tại hai cực này việc tăng nhanh quy mô dân số và những vấn đề biến động đất đai đã vượt quá giới hạn cho phép, dẫn đến nhiều vấn đề phức tạp, cản trở đến sự phát triển đô thị như cơ cấu quy hoạch thành phố không hợp lý, giao thông vận tải tắc nghẽn, nhà ở thiếu và chật, hỏa hoạn đe dọa hàng ngày và đặc biệt là môi trường sống

bị ô nhiễm, dịch bệnh lan tràn, không đảm bảo vệ sinh đối với đời sống người dân thành thị.

Đô thị hóa ở Việt Nam mất cân đối giữa các vùng, ngay trong mỗi vùng và giữa miền xuôi với miền ngược. Đặc biệt là dải miền Trung và vùng núi phía Bắc, Tây Nguyên. Đô thị hóa ở các đô thị vừa, đô thị nhỏ và các vùng nông thôn diễn ra chậm, thiếu động lực phát triển.

Chính sách mở cửa để giao lưu quốc tế của nhà nước Việt Nam đã tác động tới đời sống xã hội đô thị và nó đang diễn ra những biến đổi quan trọng trong xã hội, trong cơ cấu lao động nghề nghiệp cũng như phong cách và lối sống đô thị, đồng thời cũng có những tác động mạnh mẽ đến sự thay đổi hình thể không gian kiến trúc, quy hoạch xây dựng lại các đô thị, giao thông vận tải và các dịch vụ công cộng ở đô thị. Song quá trình đô thị hóa đã bộc lộ nhiều mặt yếu kém mà chúng ta cần nhận biết để tìm giải pháp khắc phục trong tương lai, đó là nạn thất nghiệp, môi trường bị tàn phá, kết cấu hạ tầng ở đô thị xuống cấp nghiêm trọng ảnh hưởng không nhỏ đến công cuộc đổi mới và kêu gọi vốn đầu tư của nước ngoài.

Công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước cần có nguồn vốn đầu tư của nước ngoài dưới nhiều hình thức để phát triển kinh tế, song chúng ta cần có sự lựa chọn giữa tranh thủ vốn trước mắt và những hậu quả về môi trường sẽ phải gánh chịu trong tương lai. Do đó các dự án đầu tư của nước ngoài cần có sự giám sát chặt chẽ của phía Nhà nước Việt Nam trong việc xét duyệt, buộc các chủ đầu tư và các

chủ doanh nghiệp công nghiệp tiến hành đánh giá tác động môi trường của các dự án liên doanh, liên kết trước khi tiến hành ký kết để thực hiện. Mặt khác, nhà nước cần ban hành những văn bản cần thiết để nghiêm cấm các chủ đầu tư, các cơ sở liên doanh liên kết nhập khẩu các thiết bị, phương tiện của các thế hệ trước đây gây nhiều ô nhiễm cho môi trường, đồng thời tuyệt đối cấm nhập khẩu phế thải công nghiệp và các phế thải khác để chế biến, nhằm mục đích tránh những thảm họa cho các thế hệ sau này.

Để đánh giá mức độ đô thị hóa, chúng ta có thể dựa vào một số chỉ tiêu sau đây: Các yếu tố kinh tế - kỹ thuật (quyết định sự hình thành và phát triển của một đô thị) các yếu tố khoa học và công nghệ (quyết định mức độ hiện đại hóa), tiện nghi của một đô thị ở các miền khác nhau trong một nước.

Khi đánh giá mức độ đô thị hóa ở một nước thường phải trải qua 3 giai đoạn:

- Giai đoạn 1 gọi là giai đoạn nền văn minh nông nghiệp.
- Giai đoạn 2 gọi là giai đoạn nền văn minh công nghiệp.
- Giai đoạn 3 gọi là giai đoạn nền văn minh hậu công nghiệp hay còn gọi là nền văn minh dịch vụ và tin học.

Đối chiếu với các chỉ tiêu trên về mức độ đô thị hóa, cũng như mức độ phát triển kinh tế - xã hội hiện nay thì Việt Nam đang nằm trong giai đoạn cuối của nền văn minh nông nghiệp, bởi vì tỷ lệ đô thị hóa ở Việt Nam hiện nay còn rất thấp.

Một nhà khoa học người Pháp đã nghiên cứu và đi đến kết luận như sau: Ở một nước nào đó mà tỷ lệ đô thị hóa chưa vượt quá 20% dân số sống trong các đô thị thì đất nước đó vẫn nằm trong nền văn minh nông nghiệp, nếu tỷ lệ đô thị hóa đạt trên 20 đến 40% dân số sống trong các đô thị so với dân số cả nước thì đất nước đó nằm trong giai đoạn nền văn minh công nghiệp; nếu đạt trên 60% dân số sống trong các đô thị thì đất nước đó bước sang giai đoạn nền văn minh hậu công nghiệp hay còn gọi là các nước bắt đầu phát triển văn minh dịch vụ và tin học và đạt mức độ đô thị hóa cao nhất.

Vào năm 1990 đô thị hóa bình quân toàn thế giới là 43%. Các nước công nghiệp phát triển như Mỹ, Anh, Pháp, Canada, Đức, Ý, Nhật Bản thì tỷ lệ đô thị hóa đạt trên 80%; các nước Đông Âu và Liên Xô cũ thì tỷ lệ đô thị hóa là 65%; ở các nước đang phát triển tỷ lệ đô thị hóa như sau :

Trung Quốc : 33%; Thái Lan : 42%

Malaysia : 43%; ở Việt Nam gần 20% năm 1997.

Chúng ta có thể thấy rằng, ngày nay ở các nước công nghiệp phát triển như Anh, Pháp, Mỹ, Cộng hòa Liên bang Đức, Nhật Bản v.v... thì tỷ lệ đô thị hóa đã vượt lên vị trí cao nhất thế giới, gần 100% dân số sống trong các đô thị, vì vậy mà sự cách biệt về mọi mặt giữa thành thị và nông thôn là không đáng kể. Ở Việt Nam theo dự báo đến năm 2000 dân số đô thị có thể đạt tỷ lệ 24%, cùng với công cuộc cải cách kinh tế hiện nay trong một tương lai gần, Việt Nam có thể có tốc độ đô thị hóa cao hơn và hậu quả sẽ làm kết cấu

hạ tầng bị quá tải, làm trầm trọng thêm vấn đề thất nghiệp, nghèo đói và kéo theo là môi trường bị tàn phá nghiêm trọng. Điều dự báo này là có căn cứ, nếu chính phủ không có các giải pháp hữu hiệu để ngăn chặn. Ở Việt Nam có nhiều đô thị đang trên đà đô thị hóa nhanh và đang phải gánh chịu nhiều khó khăn ngày càng gia tăng mà chủ yếu là kết cấu hạ tầng kỹ thuật xuống cấp nghiêm trọng như đường sá, cầu cống, vận tải hành khách công cộng thành phố; cấp thoát nước; chiếu sáng công cộng; xử lý phế thải rắn v.v... Những khó khăn trên nằm trong hoàn cảnh khó xử lý vì chúng ta thiếu nguồn tài chính, mặt khác thiếu kinh nghiệm để quản lý vốn trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng ở đô thị.

Người ta tiên đoán rằng vào đầu thế kỷ XXI hơn nửa số dân thế giới sẽ sống trong các đô thị và sự tăng trưởng của các đô thị cực lớn là một đặc điểm nổi bật hơn cả.

Trong số 10 thành phố lớn nhất thế giới với số dân từ 14 triệu người đến 30 triệu người - có 4 thành phố thuộc các nước công nghiệp phát triển và 6 thành phố thuộc các nước đang phát triển.

Đối với các đô thị ở các nước Châu Á, ngày nay đang phải đương đầu với những thách thức, đó là đô thị hóa nhanh, tình trạng quá tải về dân số, diện tích đất hạn chế, nhưng nhu cầu về xây dựng nhà cửa lại cao. Năm 1995, Châu Á có 13 thành phố lớn nhất với nhịp độ tăng trưởng bình quân là 2,96% năm so với 1,26% năm ở Châu Âu và Mỹ.

Quá trình đô thị hóa nhanh có tác động thúc đẩy kinh tế tăng trưởng, nhưng sự phát triển không theo kế hoạch và không làm theo quy hoạch, vượt ra ngoài sự kiểm soát của nhà nước sẽ cản trở đến sự phát triển sau này trên mọi lĩnh vực. Mặt tích cực của quá trình đô thị hóa là giải quyết được một khối lượng lớn việc làm cho người dân thành thị và như vậy sẽ cải thiện được điều kiện sống và làm việc tốt hơn. Muốn được như vậy cần đầu tư kịp thời vào kết cấu hạ tầng ở đô thị như giao thông vận tải, cấp thoát nước, điện chiếu sáng, nhà ở, các công trình phúc lợi công cộng. Từ đó sẽ tạo ra việc định cư lâu dài và các hoạt động kinh tế sẽ tăng trưởng trong thế phát triển bền vững.

1.7.4. Những thách thức đối với chính quyền đô thị trong quá trình đô thị hóa, tăng trưởng và phát triển đô thị

Những thách thức đối với chính quyền đô thị ở rất nhiều lĩnh vực, có thể tóm tắt lại trong 4 mặt sau :

a) Thách thức về sự mất cân đối của quốc gia, của vùng đối với sự phát triển của đô thị.

Đặc trưng quá trình đô thị hóa ở các nước đang phát triển là sự bùng nổ dân số, sự phát triển công nghiệp thấp kém và không đồng đều giữa các nước và giữa các vùng trong một nước.

Những mâu thuẫn vốn có do sự đầu tư mất cân đối, quá tập trung vào các đô thị lớn gây nên sự cách biệt sâu sắc giữa đô thị và nông thôn hay giữa các tiểu vùng và các vùng

khác nhau trên cùng một quốc gia. Số dân ở nhiều đô thị tăng lên không dựa trên nhu cầu thực tế về lao động mà vì mức sống chênh lệch quá lớn giữa đô thị và nông thôn.

b) Thách thức về nhu cầu đáp ứng bên trong đô thị về mặt không gian, kết cấu hạ tầng, môi trường.

Sự quá tải của dân số ngày càng làm cho các vấn đề kinh tế - xã hội của đô thị chuyển biến phức tạp. Các hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội xuống cấp nhanh chóng, đặc biệt là vấn đề nhà ở và vệ sinh môi trường ngày càng trầm trọng.

c) Thách thức về khả năng quản lý hành chính, điều hành thị trường, nguồn lực và cung cấp dịch vụ.

Tốc độ phát triển quá nhanh của đô thị vượt quá khả năng điều hành của chính quyền địa phương.

Thứ nhất là việc phát triển từ nhỏ tới lớn làm thay đổi vai trò của đô thị với trung ương, vai trò của chính quyền đô thị đối với các tổ chức thừa hành. Đòi hỏi tất yếu là phải phân cấp, xác lập lại thẩm quyền, nhiệm vụ và các mối quan hệ. Tuy nhiên về mặt chủ quan, ít khi các cơ quan chịu phân cấp quản lý bởi việc cải cách thường đụng chạm tới quyền lợi của các cơ quan chức năng mà đây là thứ khó mang ra thương lượng.

Thứ hai là vấn đề phân công, phối hợp ngày càng phức tạp. Mối quan hệ giữa ngành với lĩnh vực, giữa các lĩnh vực

với nhau biến đổi cùng với những mối quan hệ mới làm cho khó tìm được tiếng nói chung trong điều hành. Những cơ quan phối hợp kiểu siêu cơ quan như kế hoạch, tài chính ít khi hoàn thành nhiệm vụ bởi thẩm quyền, chức trách và khả năng. Bên cạnh đó việc cải cách thể chế thường chậm hơn thực tiễn bởi đặc trưng quán liêu của nền hành chính công.

Thứ ba là nhiệm vụ công tác, phạm vi quản lý hành chính ngày càng mở rộng đòi hỏi các tổ chức và bản thân cán bộ quản lý thích nghi với những vấn đề mới. Tuy nhiên nguồn lực con người lại thường không đáp ứng kịp.

* Quá trình đô thị hóa nhanh dẫn đến việc quá tải các vấn đề kinh tế xã hội, đặc biệt là việc sử dụng các loại nguồn lực.

Những chi phí công cộng gia tăng ở khu vực đô thị chỉ làm tăng thêm sức hút của cư dân nông thôn về đô thị. Kết quả là những nỗ lực cải thiện chất lượng cuộc sống trở nên kém hiệu quả trong khi các nguồn lực bị khai thác theo chiều hướng kém bền vững.

Với nguồn lực tài chính hạn chế, chính quyền đô thị không thể đáp ứng hết nhu cầu của cư dân mà chỉ chú trọng vào những nơi dễ triển khai và bức xúc nhất. Vậy là đô thị hình thành những khu vực biệt đãi, trong khi khu vực khác điều kiện sống tồi tàn rất khó cải tạo lại chưa được quan tâm.

Sức ép dân số, việc làm buộc chính quyền đô thị khai thác cạn kiệt nguồn tài nguyên như đất, nước, khai thác

nguồn tài chính kiểu bắc cầu, lấy ngắn nuôi dài và vì thế việc đầu tư vào nguồn lực dài hạn là con người và môi trường bị hạn chế.

d) Thách thức về an toàn xã hội, điều phối thu nhập và phát triển bền vững cho tất cả các chủ thể ở đô thị.

Sự phát triển nhanh khó có thể đem lại thịnh vượng cho tất cả các đối tượng. Một bộ phận may mắn sẽ tìm cách đi tắt, tận dụng vị thế và có thể bóc lột những đối tượng đến sau hoặc kém may mắn. Kết quả là sự phân tầng ngày càng nhanh chóng diễn ra trong lòng đô thị. Những vấn đề khác như nghèo đói, thất nghiệp và tội phạm là những hệ quả của quá trình tăng trưởng nhanh. Điều này dẫn tới bất ổn về an toàn xã hội, có thể cả về chính trị ở khu vực đô thị. Hậu quả tiếp theo chính là sự hấp dẫn đầu tư bị giảm sút. Đây mới là sự đe dọa lớn tới sự tăng trưởng, khi mà các đô thị đang làm mọi cách để thu hút đầu tư.

Phát triển đô thị phải dựa trên nền tảng phát triển toàn diện và phát triển bền vững. Phát triển toàn diện thể hiện trước hết là phát triển tất cả các lĩnh vực và tất cả các chủ thể cùng hưởng lợi ích từ phát triển. Điều này đòi hỏi chính quyền đô thị phải có chính sách phân phối điều tiết thu nhập. Phát triển bền vững hơn thế nữa, lại phải quy hoạch được nguồn lực, nhìn xa trông rộng để sự phát triển lâu dài, ổn định. Những yêu cầu về chính sách quy hoạch phát triển đúng đắn, dài hạn mang tính chiến lược luôn là bài toán khó cho các nhà quản lý trong bối cảnh đô thị phát triển nhanh.

1.7.5. Vai trò của nhà nước trong quá trình hoạch định chính sách về đô thị hóa, tăng trưởng và phát triển đô thị

Chính sách đối với đô thị rất đa dạng, phức tạp và thay đổi trong từng thời kỳ. Tuy nhiên, có thể phân loại các nhóm chính sách thể hiện vai trò của nhà nước trong việc hoạch định chính sách đô thị hóa, tăng trưởng và phát triển đô thị như sau :

a) Xây dựng quy chế, hành lang pháp lý cho các chủ thể hoạt động trên địa bàn đô thị.

Trong cơ chế thị trường, quản lý nhà nước thể hiện vai trò là người giám sát hoạt động của nền kinh tế theo các quy định của chính nó đặt ra. Nhà nước tạo lập "sân chơi" bình đẳng cho các chủ thể bằng các hệ thống các văn bản pháp luật, pháp quy, như quy định, quy chế. Lĩnh vực này thể hiện tập trung tính hành chính của nhà nước.

Trên địa bàn đô thị, những nội dung quản lý đặc trưng bao gồm quy định về sử dụng đất đai và xây dựng công trình trong đô thị; kiểm soát ô nhiễm và các hành vi xâm hại tới lợi ích chung. Các quy định này làm cơ sở cho các chủ thể cả công lẫn tư như hoạt động kinh doanh và phải bảo vệ được quyền lợi khách hàng, lợi ích công cộng. Những nội dung đó thể hiện đặc thù của đô thị, do chính quyền đô thị ban hành nhưng nằm trong khuôn khổ pháp luật chung của nhà nước.

b) Đảm bảo việc cung cấp các dịch vụ công.

Dịch vụ công bao gồm xây dựng kết cấu hạ tầng đường sá, các dịch vụ cấp thoát nước, thu gom rác thải, dịch vụ chăm sóc sức khỏe và giáo dục cơ bản.

Dịch vụ công cộng là những lĩnh vực mà tư nhân không muốn cung cấp bởi đây là hàng hóa công, với những đặc điểm khó thu hồi vốn, lợi ích tư khó đảm bảo nếu không có vai trò của nhà nước. Vì lợi ích công cộng, lợi ích của tất cả cư dân đô thị mà chính quyền đô thị phải đảm bảo cung cấp dưới các hình thức hoặc trực tiếp, hoặc ký hợp đồng mua với giá thị trường, bán với giá ưu đãi hoặc bù lỗ, khuyến khích tài chính để khu vực tư cùng tham gia cung cấp dịch vụ công.

c) Kết nối giữa công và tư trong phối hợp tăng trưởng và phát triển.

Chính quyền đô thị không chỉ đảm bảo cung cấp các dịch vụ mà việc quan trọng là phải huy động tất cả các công cụ, khả năng của mình để kích thích, hướng dẫn khu vực tư hoạt động có hiệu quả theo những định hướng của nhà nước. Chức trách vai trò của nhà nước thể hiện ở chỗ làm tốt việc kết nối giữa khu vực công và tư trong đầu tư và phát triển, khuyến khích thành lập mới doanh nghiệp, tạo việc làm ổn định, tăng thu nhập. Những nguồn lực của chính quyền đô thị để thực hiện bao gồm quyền lực hành chính, những quy định, quy chế và đặc biệt là chỉ tiêu công cộng phải thể hiện được vai trò kích thích, kết nối và định hướng nói trên.

d) Phân phối lại thu nhập, điều hòa lợi ích giữa các nhóm cư dân trong đô thị.

Giá trị tư tưởng, giá trị nhân văn của xã hội chúng ta thể hiện trên tính xã hội của nhà nước. Đó là bảo vệ những đối tượng dễ bị thương tổn và soi sáng cho những kẻ lầm lỗi. Điều hòa lợi ích thể hiện trên các phương tiện như thuế thu nhập lũy tiến kết hợp với trợ cấp khó khăn, xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên ở góc độ vĩ mô thì việc điều hòa lợi ích, phân phối thu nhập thể hiện ở góc độ những dịch vụ cơ bản nào chính quyền đô thị cung cấp, cung cấp cho những ai, với giá cả như thế nào và những yếu tố liên quan như thuế thu nhập, phí liên quan đối với từng loại đối tượng trong đô thị.

Công việc này có phân biệt giữa chính quyền đô thị với chính phủ. Chẳng hạn chính quyền đô thị thì tìm cách trợ cấp những đối tượng khó khăn bằng cách bù lỗ để giảm giá dịch vụ cơ bản. Trong khi đó trung ương quan tâm đến những vấn đề lớn hơn như thể chế hóa việc bảo vệ người lao động bị bóc lột quá đáng hay các quyền lợi khác liên quan đến quyền đối với tài sản, quyền sử dụng đất đai phù hợp thu nhập.

e) Bảo vệ trật tự công cộng.

Đây là vai trò quan trọng của quyền lực nhà nước. Bảo vệ trật tự công cộng liên quan tới duy trì trật tự nơi công cộng, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ tính mạng tài sản công dân. Không có một xã hội nào có thể tồn tại mà không có trật tự

an toàn xã hội. Nói chung đây không phải là tính đặc thù của đô thị, bởi nông thôn và đô thị cũng được bảo vệ dưới cùng một trật tự do chính quyền trung ương đảm bảo.

1.7.6. Vai trò của quá trình đô thị hóa trong sự phát triển của quốc gia

Nhìn lại quá trình phát triển đô thị trên thế giới có thể thấy rằng :

- * Đô thị hóa lần thứ nhất diễn ra 8000 năm trước Công nguyên, đó là thời kỳ đồ đá. Lần đầu tiên trên thế giới xuất hiện một khu định cư kiểu đô thị, đó là thành phố Jericho ở phía Bắc "Biển Chết" thuộc vùng đất Ixrael ngày nay, với số dân 3000 người sống trong một thị trấn nhỏ, nghèo nàn và lạc hậu so với ngày nay rất nhiều, họ sống với nghề thủ công, buôn bán nhỏ và làm nông nghiệp, chăn nuôi là chủ yếu.

- * Cuộc cách mạng đô thị hóa lần thứ 2 vào giữa thế kỷ XVIII, đó là vào năm 1750 ở Châu Âu và sau đó lan qua Bắc Mỹ, đó là hệ quả tất yếu của quá trình công nghiệp hóa tư bản chủ nghĩa thời kỳ đó.

- * Cuộc cách mạng đô thị hóa lần thứ 3 đã và đang diễn ra một cách nhanh chóng và mạnh mẽ nhất từ đầu thế kỷ XX cho đến nay, mà chủ yếu nó diễn ra một cách rõ rệt nhất trong các nước đang phát triển với tốc độ nhanh.

Tỷ lệ đô thị hóa ở các nước đang phát triển trung bình hiện nay của thập kỷ 90 là 30% dân số sống trong các đô thị so với dân số trong cả nước. Tỷ lệ này sẽ tăng lên 35 - 40%

vào những năm cuối của thế kỷ XX và sẽ là 45 - 50% vào những năm đầu của thế kỷ XXI.

Ở Việt Nam hiện nay, tỷ lệ đô thị hóa xấp xỉ 24%, đến cuối thế kỷ XX sẽ là 24 - 25% dân số sống trong các đô thị so với dân số cả nước và đầu thế kỷ XXI tỷ lệ này sẽ là 25 - 35%.

Hiện tượng nổi bật của quá trình đô thị hóa lần thứ 3 diễn ra trên toàn thế giới là dòng di dân tự do từ nông thôn đổ vào thành thị để tìm kiếm việc làm và sinh cơ lập nghiệp. Vì vậy tỷ lệ tăng dân số cơ học ở các đô thị rất cao, mặc dù các quốc gia có nhiều chính sách khắc nghiệt nhưng dân cư trong các đô thị vẫn mỗi ngày một nhiều thêm.

Thực tiễn cho thấy rằng : đời sống xã hội ở các quốc gia đang phát triển dần dần mang tính chất đô thị nhiều hơn là nông thôn. Thực vậy, đô thị đang xâm lấn, bành trướng và đang thôn tính các vùng nông thôn ngoại thành bằng quyền lực của nhà nước để phát triển công nghiệp và thương mại.

Quá trình đô thị hóa đã và đang diễn ra là một hiện tượng lành mạnh đầy tính nhân văn cần khuyến khích, song đây là vấn đề đặt ra cho các quốc gia phải có những chính sách cụ thể và thích hợp để hạn chế sự lớn lên về diện tích và không gian kiến trúc các đô thị, hạn chế được việc di dân vào các đô thị lớn và cực lớn. Kinh nghiệm cho thấy nhiều quốc gia đã thành công trong việc hoạch định các chính sách về đô thị hóa, đó là chính sách đô thị hóa nông thôn tại chỗ với một hệ thống thị tứ, thị trấn ở các xã vùng nông thôn, tạo

tiền đề cho chính quyền địa phương một triển vọng mới trong việc khai thác tài nguyên, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi và nguồn nhân lực sẵn có tại chỗ. Điều này sẽ thúc đẩy kinh tế địa phương tăng trưởng nhanh và thực sự mang tính khả thi cao để xóa đói giảm nghèo, như vậy sẽ khắc phục được hiện tượng đô thị hóa quá tải ở các đô thị lớn và cực lớn. Nhưng chính sách hỗ trợ cho các đô thị nhỏ này là gì và nhiệm vụ của chính quyền trung ương phải ra tay như thế nào để có kết quả thiết thực.

Ngày nay, Việt Nam đang trong quá trình cách mạng đô thị hóa lần thứ 3, quá trình được gọi là đô thị hóa quá tải với rất nhiều đặc trưng của nó và chứa đựng nhiều nguy cơ tiềm ẩn khó khắc phục một sớm một chiều, đó là môi trường sống và môi trường sinh thái. Cũng ngày nay, tình hình đang diễn biến về những bất đồng nội bộ khu vực như tài nguyên ở biển Đông, trong lòng đất... vì vậy không nên để những xung đột xảy ra ở những nơi còn tranh chấp, vấn đề người nhập cư bất hợp pháp đến những vùng có điều kiện phát triển kinh tế tốt hơn giữa các nước hoặc trong một nước cũng có chiều hướng gia tăng.

Vấn đề quốc tế hóa nền sản xuất khu vực trong quá trình đô thị hóa ở các nước đang phát triển, nhằm mục đích giúp cho các nước gần nhau cùng xây dựng và phát triển vì mục đích kinh tế cục bộ, tức là quay về phát triển kinh tế từng khu vực là chủ yếu. Như vậy các cuộc cách mạng để giành đất trong thương mại, trong khoa học công nghệ đang diễn

ra gay gắt trên toàn thế giới. Ngày nay cộng đồng thế giới đang đứng trước những vấn đề có tính chất toàn cầu như bảo vệ môi trường, phòng ngừa và đẩy lùi bệnh tật, hạn chế bùng nổ dân số. Không một quốc gia nào có thể tự giải quyết mà cần phải có sự hợp tác quốc tế, dựa vào nhau mà phát triển và tồn tại. Vì vậy phải chấp nhận có liên doanh, liên kết, chấp nhận quốc tế hóa nền sản xuất ở các nước nghèo tức là đi tìm cái thuận lợi cho cả đôi bên, đồng thời phải chấp nhận có mất, có được để cùng nhau phát triển.

Hiện tại, Việt Nam là nước có nền văn minh nông nghiệp thế hệ trung. Vì vậy quá trình đô thị hóa đã và đang diễn ra trong nhiều thập kỷ tới sẽ còn gặp nhiều trở lực. Tuy vậy, khi tiến hành công nghiệp hóa cần gắn với hiện đại hóa, ứng dụng, chọn lọc công nghệ tiên tiến thì Việt Nam có nhiều khả năng rút ngắn khoảng cách về mức sống so với các nước trong khu vực, sẽ tiến lên nền văn minh công nghiệp như các nước trong khối ASEAN.

1.8. VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN HƯỚNG VÀ CẢI CÁCH CÁC DỊCH VỤ Ở ĐÔ THỊ

Ngày nay, nhiều quốc gia trên thế giới đã dành mối quan tâm đặc biệt đến các vấn đề trong chính sách đô thị hóa. Ở nhiều nước đã thành lập các cơ quan nghiên cứu chính sách đầu tư phát triển đô thị trực thuộc Chính phủ, nhằm phối hợp với hoạt động của các Bộ để hoạch định chính sách chung cho các đô thị trong cả nước và họ đã thành công

trong quản lý ở đô thị. Ở một số quốc gia nặng về việc sử dụng quyền lực độc lập của mình trong các đô thị, nhằm tiến hành các dự án phát triển và quản lý, những quốc gia này ít để ý đến việc xây dựng các chính sách chung về quản lý đô thị trong quá trình đô thị hóa và điều phối hành chính ở các đô thị. Vấn đề tốt nhất là ở các nước cần tổ chức một cơ quan hành pháp ở Trung ương phụ trách các vấn đề xây dựng chính sách cho các đô thị. Tổ chức này phối hợp với các cơ quan kế hoạch thành phố, đồng thời có sự phối hợp giữa các cơ quan trung ương với chính quyền địa phương, nhằm phối hợp các hoạt động của nhà nước giao cho trong phạm vi cấp thành phố để soạn thảo, bổ sung các chính sách trình chính phủ phê duyệt.

Đã có nhiều quốc gia trên thế giới đang thực hiện các chính sách chung về đô thị hóa liên quan đến quy mô của các đô thị, các hình thái định cư và sự phát triển khu vực có sự điều chỉnh của các chính sách trên mọi lĩnh vực nói chung ở đô thị trong đó có Việt Nam. Xu hướng chung của thời đại ngày nay và trong tương lai khi hoạch định các chính sách là hạn chế sự phát triển các đô thị lớn và cực lớn, nhằm chuyển sang phát triển các thành phố vừa và nhỏ, các khu vực chậm phát triển trở thành các thị tứ để ngăn chặn sự bùng nổ của các đô thị lớn và cực lớn...

Các quốc gia cần có những chính sách kêu gọi phi tập trung hóa định cư ở các đô thị lớn từ 50 vạn người trở lên để chuyển vốn đầu tư kết cấu hạ tầng đến các đô thị vừa và nhỏ, như vậy sẽ giải quyết được nhiều chỗ làm việc cho

người lao động, từ đó người dân ở nông thôn sẽ không phải di chuyển đến các thành phố lớn và cực lớn và con cháu họ cũng sẽ có được cơ hội học tập bình đẳng như các thành phố khác, đồng thời được hưởng các dịch vụ công cộng như cung cấp điện, nước sạch, thoát nước bẩn, xử lý phế thải và tổ chức giao thông công cộng đi lại làm việc sinh hoạt hàng ngày. Tại các thành phố mới hình thành này, chính quyền các cấp có điều kiện để giải quyết tốt hơn các khâu dịch vụ công cộng và cộng đồng dân cư ở đây sẽ được sống trong môi trường xã hội và môi trường thiên nhiên tốt hơn các đô thị lớn và cực lớn. Như vậy, khi bàn về mối quan hệ giữa thành thị và nông thôn, đây là cơ sở để hoạch định chính sách đúng đắn đối với các vùng dân cư trong cả nước. Quá trình đô thị hóa trong những thập kỷ từ 60 trở lại đây trên toàn thế giới, mà chủ yếu là các nước đang phát triển đã xuất hiện những vấn đề liên quan đến mối quan hệ giữa thành thị và nông thôn, giữa hai nền văn minh nông thôn truyền thống và nền văn minh đô thị hiện đại. Hai nền văn minh này đối lập nhau về lợi ích, vì vậy đã tạo ra những mâu thuẫn có tính chất đối kháng rất rõ rệt, mà chủ yếu là về thu nhập và mức sống giữa thành thị và nông thôn chênh lệch quá lớn. Đây là mâu thuẫn có từ lâu và với thời gian lâu dài mới khắc phục được, nếu các quốc gia không có các chính sách đầu tư để phát triển các đô thị tại các làng quê, tức là đô thị hóa nông thôn tại chỗ. Chỉ có chính sách đầu tư trực tiếp của nhà nước là phi tập trung hóa vốn đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật vào các đô thị lớn và cực lớn để chuyển về cho các địa phương tiến hành công cuộc đô thị

hóa nông thôn tại chỗ, nhằm khai thác tài nguyên và nguồn nhân lực ở nông thôn để phát triển kinh tế - xã hội từ đó dần dần sẽ xóa được mâu thuẫn có tính chất đối kháng giữa hai nền văn minh nói trên và duy nhất chỉ bằng con đường này mới giải quyết tốt được mối quan hệ giữa hai nền văn minh đô thị và nông thôn để cùng nhau phát triển và tồn tại.

Quá trình đô thị hóa ngày càng được mở rộng và phát triển, những diễn biến thường xuất hiện trong quá trình đó có ý nghĩa quan trọng về vai trò của nhà nước mà chúng ta cần quan tâm, đó là :

Để đáp ứng các chức năng trong tăng trưởng ở đô thị là sự thay đổi về nhân khẩu, kinh tế và những vấn đề xã hội. Đây là thách thức về phương diện hành chính rất cơ bản của quá trình đô thị hóa mà chính quyền các đô thị phải đối mặt hàng ngày để giải quyết, từ đó có cơ sở xây dựng chiến lược phát triển trong tương lai. Vì vậy cần nhấn mạnh hành chính đô thị là một nền hành chính phát triển vì nó theo đuổi các mục đích về chính sách mà quần chúng đòi hỏi cần có những cải cách chủ yếu có liên quan đến môi trường sống của họ, thông qua các chức năng và các giải pháp của chính quyền đối với những vấn đề ở đô thị, nhằm đưa đến cho họ những dịch vụ công cộng tốt hơn.

Để giải quyết những mâu thuẫn do đầu tư phát triển không đồng đều giữa các vùng, các khu vực, để bảo tồn các hiện trạng và củng cố luật pháp.v.v... Nhà nước cần đáp lại có hiệu quả và thiết thực đối với dân chúng ở đô thị, đó là vai trò của nhà nước cần thay đổi và cải cách các dịch vụ.

Chuyển hướng vai trò của nhà nước vào các mục đích tạo điều kiện cho dân chúng và hình thành các chính sách thích hợp có hiệu lực và hiệu quả để thúc đẩy sản xuất hàng hóa, khuyến khích tăng mức tiêu dùng và cung cấp các dịch vụ cho người dân thành thị thỏa mãn mọi nhu cầu.

Tại các nước đang phát triển thường thấy nền hành chính có liên quan đến sự bất lực của chính quyền đô thị khi phải đương đầu với những diễn biến hàng ngày, mà vấn đề trọng tâm của nó là các mục đích phục vụ sản xuất hàng hóa, các dịch vụ công cộng để thỏa mãn nhu cầu của cộng đồng dân cư đô thị.

Khi mà các diễn biến thường xuất hiện trong việc quản lý đô thị và đang đối mặt hàng ngày với cơ chế thị trường đầy rẫy phức tạp, người ta thường thấy sự quan liêu, bảo thủ dần dần tăng lên, thấy thiếu vắng sự lãnh đạo để lập ra các dự án đầu tư, các quyết định kịp thời để ngăn chặn sự yếu kém trong quản lý đô thị đang tăng lên và cũng thường thấy các quan chức ở các đô thị khi được bầu cử thì lại quan tâm đến các hợp đồng và những cuộc hẹn hò gấp gáp "làm ăn" hơn là tập trung trí tuệ nghiên cứu để giải quyết hoặc thực thi các chính sách đó có hiệu quả ở đô thị. Chính vì vậy việc lựa chọn vấn đề ưu tiên trong khi xây dựng một phương pháp quản lý có mục tiêu và có kế hoạch cụ thể giữa các thành viên trong bộ máy lãnh đạo chính quyền ở đô thị là rất cần thiết, nhằm thống nhất chương trình hành động và đưa đến hiệu quả thiết thực trong khi thực thi công vụ. Như vậy, vai trò của chính quyền có ảnh hưởng đến hệ

thống chính trị ở đô thị để đương đầu với những đổi thay trong quá trình đô thị hóa, là đại diện cho dân chúng để điều tiết trong mọi chính sách của quá trình đô thị hóa trên lãnh thổ mà mình quản lý.

Trong quá trình đô thị hóa, chính quyền các đô thị phải đối mặt với các nhu cầu cung cấp dịch vụ công cộng ngày càng quá tải do cơ sở kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội cũ nát, xuống cấp trong khi đó quỹ đầu tư để nâng cấp, bảo dưỡng, sửa chữa và xây dựng mới rất hạn chế. Vì vậy, việc mở rộng đầu tư vào các dự án dịch vụ công cộng ở đô thị mà Chính phủ cho là cần thiết gặp cản trở rất lớn. Trong trường hợp này, tại các đô thị đều có tiềm năng đáng kể và phong phú để tăng nguồn thu công cộng nếu như chính quyền các đô thị đưa ra các quyết định cần thiết như tăng thuế, các loại lệ phí, cước phí dịch vụ công cộng v.v... Nhưng vấn đề chủ yếu là sự lãnh đạo đúng đắn ở các cấp chính quyền để giải quyết có hiệu quả tiềm năng và nguồn lực, nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách của đô thị.

Nhà nước quản lý ở đô thị đòi hỏi việc lập kế hoạch và phân tích các giải pháp, xử lý các dữ liệu đòi hỏi phải sử dụng các phương tiện khoa học hiện đại, nhằm giúp con người tìm ra các giải pháp hợp lý trong quản lý đô thị như làm bằng cách nào để xây dựng nhà ở hợp với thị hiếu của người dân địa phương trong tổng thể không gian kiến trúc ở đường phố, ngõ xóm, tạo ra nhiều việc làm mới tại chỗ, dự đoán nhu cầu đi lại, làm việc, học tập và sinh hoạt bằng giao thông công cộng thành phố, xử lý phế thải, trong cấp

nước sạch đầy đủ đảm bảo khối lượng và chất lượng nước cho người tiêu dùng, xây dựng nhà chung cư cao tầng đủ tiện nghi để cho thuê và bán, phòng chống các dịch bệnh có hiệu quả v.v...

Muốn quản lý có hiệu quả, thực hiện đúng nhiệm vụ của chính quyền địa phương là thỏa mãn nhu cầu của nhân dân trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở đô thị thì phải sử dụng các phương tiện kỹ thuật hiện đại và đưa các chuyên gia nắm vững khoa học, công nghệ và kỹ thuật hiện đại vào các cấp chính quyền ở đô thị, từ đó sẽ giải quyết được những vấn đề lớn như lập chương trình để quản lý nhà ở, đất ở, quản lý ngân sách và nguồn tài chính thu chi ở địa phương; thu thập các thông tin, phân tích xử lý các chính sách đã ban hành để quản lý đô thị có khoa học và hiệu quả hơn.

Nhà nước quản lý trong quá trình đô thị hóa là nhu cầu cần có những mô hình tổ chức khoa học. Bởi vì các đô thị ngày càng có xu hướng phát triển trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, dân số, việc làm và diện tích đất đai được mở mang thêm từ những vùng đất đai ngoại ô các đô thị. Vì vậy, chính quyền các đô thị càng có nhiều nhiệm vụ mới cần được giải quyết để phát triển, từ đó cần thực hiện phân quyền lãnh đạo cho các cấp chính quyền đô thị một cách cụ thể và rõ ràng để hoạt động không chồng chéo lên nhau mà công việc quản lý vẫn hoạt động bình thường.

Các mối quan hệ cứng nhắc giữa các cấp chính quyền trước đây không phù hợp với mô hình mới này thì loại bỏ.

Đồng thời cần mở rộng khả năng của mô hình tổ chức quản lý mới như thông tin liên lạc, lập kế hoạch kinh tế xã hội, kế hoạch ngân sách địa phương và hoạch định những chính sách thích hợp; lập chương trình hành động giữa các cấp chính quyền từ Trung ương xuống địa phương quận huyện và phường xã để giải quyết những vấn đề trong quản lý còn tồn đọng, nhằm tăng cường quyền lực của hệ thống quản lý theo mô hình mới. Khi nào mà số lượng các cấp chính quyền ở địa phương của đô thị được chuyên môn hóa tăng lên thì sẽ có khả năng thực hiện những chương trình hành động phong phú, có hiệu lực, hiệu quả hơn.

Như vậy, chuyên môn hóa và sự phối hợp của các cấp chính quyền là những điều kiện tiên quyết không thể tách rời của nền hành chính phát triển ở đô thị. Ngày nay chuyên môn hóa ở các cấp chính quyền đô thị đã mở ra một hướng quản lý hữu hiệu và đã được thực hiện để xử lý nhiều trường hợp khó khăn trong quản lý đô thị đã được minh họa cụ thể và thành công ở nhiều thành phố trên thế giới trong những thập kỷ qua.

Để giải quyết những vấn đề đặt ra ở đô thị, nhà nước không chỉ giới hạn trong những vấn đề trước mắt mà cần phải tiến hành lập kế hoạch dài hạn và trung hạn để xây dựng chiến lược phát triển, phân tích chính sách, dự toán ngân sách tài chính cho đô thị, nhằm khắc phục những trở lực trong quá trình đô thị hóa để tiến lên.

1.9. XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG ĐÔ THỊ QUỐC GIA

Xu hướng phát triển hệ thống đô thị nói chung của các quốc gia là : cải tạo, mở rộng và nâng cấp kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của các đô thị hiện có. Xây dựng, cải tạo và nâng cấp các đô thị lớn và cực lớn để chúng giữ được vai trò là trung tâm giao lưu kinh tế văn hóa trong một vùng hoặc cả nước và quốc tế, song cần có giới hạn để tập trung vốn đầu tư cho các đô thị vừa và nhỏ. Nâng cấp các đô thị loại vừa (cơ thị xã) nằm trên các trục giao thông quốc gia và giao thông liên huyện : các đô thị cửa khẩu và biên giới, các địa bàn kinh tế trọng điểm của các vùng hoặc tỉnh lỵ. Phát triển hệ thống đô thị nhỏ làm chức năng trọng tâm kinh tế xã hội ở huyện hoặc tạo nên các chuỗi đô thị bám theo hệ thống các trục giao thông và luôn hướng về tâm của nó là các đô thị lớn đại diện cho vùng (đó là cơ đô thị loại II).

Phát triển rộng ra, cụ thể ở cấp xã cần có thị tứ làm trung tâm kinh tế - văn hóa, tạo ra cơ cấu sản xuất và tiêu thụ tại chỗ hoặc trao đổi với các vùng lân cận khác để cùng nhau phát triển, nhằm thúc đẩy quá trình đô thị hóa và xây dựng điểm dân cư nông thôn phát triển nhanh hơn.

Tại các đô thị, với mức độ khác nhau cần xã hội hóa để các thành phần kinh tế tham gia vào đầu tư phát triển công nghiệp, dịch vụ và kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, giải quyết được nhiều chỗ làm việc do khai thác tài nguyên tại chỗ, từ đó sẽ tăng nhanh sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân. Như vậy các đô thị sẽ là hạt nhân thúc đẩy

công cuộc công nghiệp hóa và hiện đại hóa trong phạm vi vùng và trên bình diện cả nước để phát triển.

Các đô thị ven biển và hải đảo cần đầu tư nhanh chóng để phát triển kinh tế biển, du lịch bao gồm vận tải biển, pha sông biển, lánh nạn trên biển cho tàu bè quốc tế và trong nước qua lại; đánh bắt hải sản; nuôi trồng và chế biến khoáng sản dưới biển.

Một số đô thị biên giới, tiếp giáp với các nước láng giềng có điều kiện và tạo điều kiện để chúng trở thành các đô thị hợp tác giao lưu với bên ngoài, nhằm mở rộng mạng lưới buôn bán và du lịch ở các vùng biên giới.

Các đô thị nằm trong các vùng du lịch cần sớm trở thành điểm tựa cho ngành công nghiệp du lịch lý hành phát triển nhanh, đáp ứng với tiềm năng du lịch ngày càng tăng gắn với quá trình đô thị hóa của các vùng sản có tiềm năng này.

Các đô thị nhỏ (thị trấn, thị tứ) là những điểm tựa, tạo tiền đề phát triển kinh tế - xã hội một vùng nhỏ (xã) ở nông thôn, làm cho các điểm dân cư nông thôn này ngày càng khá giả về kinh tế, văn hóa, xã hội. Từ đó sẽ giảm dần sự cách biệt về mức sống và những vấn đề khác giữa thành thị và nông thôn. Những yếu tố này là cơ sở để hạn chế việc di dân từ nông thôn vào thành thị, khuyến khích nông dân chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi sao cho có hiệu quả cao để họ không rời làng chạy ra thành thị, phát triển ngành nghề phụ và sản xuất hàng hóa tại chỗ từ các cơ sở công nghiệp nhỏ ở nông thôn. Như vậy, họ có thể hoặc không

làm nông nghiệp song vẫn tồn tại và phát triển các ngành nghề xen kẽ nhưng họ vẫn sống ở nông thôn. Điều này đã được chứng minh ở nhiều nước thành công trong công tác điều chỉnh cơ cấu kinh tế của nhà nước, như ở Malaysia nhà nước không có chính sách kiểm soát người trong nước di cư, họ muốn ở đâu tùy sở thích, nhà nước chỉ kiểm soát người nước ngoài nhập cư và đưa họ vào sinh sống ở những khu nhà ở xây dựng theo quy hoạch, hướng cho họ làm ăn, sinh sống theo pháp luật của nước sở tại.

Ngày nay, Việt Nam đang có những thuận lợi và thời cơ đầu tư lớn để đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Sự phát triển của đất nước sẽ đẩy nhanh tốc độ đô thị hóa để đáp ứng với công cuộc công nghiệp hóa. Trong bối cảnh đó, Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm của các nước trong khu vực và các nước công nghiệp phát triển để hướng cho các đô thị ở Việt Nam đi theo con đường phát triển bền vững. Sự phát triển bền vững trong các đô thị là không làm phương hại đến lợi ích của các thế hệ sau này, đòi hỏi chính quyền các cấp ở đô thị sử dụng đất đai đô thị hợp lý, không sử dụng đất cạnh tác một cách tùy tiện như ở thế kỷ XX; quản lý xây dựng và cải tạo các vùng trong đô thị cần hướng theo quy hoạch đã được nhà nước phê duyệt.

Phát triển bền vững yêu cầu phải quan tâm đến công tác bảo vệ môi trường sinh thái, hạn chế tác hại của thiên tai, bảo vệ tài nguyên và cảnh quan thiên nhiên trong đó có nguồn nước ngầm, nước mặt, ao hồ, sông suối, biển cả và

núi rừng, bảo vệ các di tích lịch sử và văn hóa có giá trị, phát triển bền vững còn yêu cầu "tăng cường kinh tế phải gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển" (trích văn kiện hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ khóa 7), sự phát triển cũng không được làm phương hại đến truyền thống văn hóa tốt đẹp của dân tộc, xói mòn nền tảng đạo đức của xã hội.

Tóm lại : xu hướng phát triển hệ thống đô thị quốc gia cần chú ý :

- * Hạn chế phát triển các đô thị lớn và cực lớn,
- * Thực hiện quá trình đô thị hóa, mở rộng đô thị ra vùng ngoại ô để có điều kiện cải tạo các khu vực khu phố cổ và khu phố cũ,
- * Xây dựng hệ thống đô thị vệ tinh bên cạnh các đô thị lớn và cực lớn, xây dựng các chuỗi đô thị theo hệ thống giao thông quốc gia,
- * Xây dựng các điểm dân cư nông thôn (mô hình dạng thị tứ) để thực hiện đô thị hóa nông thôn tại chỗ.

CHƯƠNG II

QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ CÁC DỊCH VỤ CÔNG CỘNG Ở ĐÔ THỊ

2.1. KHÁI NIỆM QUẢN LÝ

2.1.1. Khái niệm quản lý đô thị

Vào những năm đầu của thế kỷ XX, chưa một quốc gia nào bàn đến khái niệm việc can thiệp của nhà nước vào quá trình quản lý ở đô thị, mãi đến nửa sau của thế kỷ XX người ta mới bàn đến khái niệm này. Đó là vai trò của nhà nước trong quản lý đô thị. Do đó lịch sử cũng đã ghi nhận rằng, nửa sau của thế kỷ XX nền văn minh của nhân loại tiến đến đỉnh cao của khoa học và trí tuệ. Trong nền văn minh đó, có một lĩnh vực khoa học mà những thập kỷ trước đây ở nhiều nước trên thế giới chưa được quan tâm đúng mức, nhưng ngược lại ở các nước công nghiệp phát triển và các nước công nghiệp mới thì lĩnh vực khoa học này đã được phát triển một cách có hệ thống và được coi là một trong những lĩnh vực khoa học quan trọng. Đó là lĩnh vực khoa học quản lý đô thị (hay còn gọi là lĩnh vực quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị). Một lĩnh vực khoa học có tác động trực tiếp

đến sự phát triển của nhà nước, có tính quyết định đối với sự tiến bộ xã hội và lợi ích của một cộng đồng.

Lĩnh vực khoa học quản lý đô thị luôn hướng tới những mục tiêu lớn nhất là truyền bá những tư tưởng tiến bộ và lối sống văn minh đô thị cho cộng đồng dân cư để giúp họ hướng tới một mục đích chung của thời đại ngày nay là :

“Thế giới cần hòa bình
Quốc gia cần phát triển
Xã hội cần tiến bộ
Kinh tế cần phồn vinh
Đời sống cần nâng cao
Hạnh phúc cần đảm bảo”

Nhưng để đạt được những mục đích cao cả đó, nhà nước cần phải tăng cường vai trò của mình để quản lý con người và quản lý xã hội đô thị bằng pháp luật là chủ yếu.

2.1.2. Khái niệm về nhà nước quản lý đối với đô thị

Trong quá trình hình thành và phát triển các đô thị đòi hỏi phải tăng cường vai trò của nhà nước trong quản lý đối với đô thị để phục vụ vì lợi ích của công dân. Bởi vì trong xã hội đô thị luôn luôn tồn tại và xuất hiện những vấn đề về nhu cầu ăn, ở, đi lại, làm việc, học hành, bệnh viện, trạm xá, nơi vui chơi giải trí v.v...

Vậy thực chất về vai trò của nhà nước trong quản lý các lĩnh vực ở đô thị như quy hoạch xây dựng và các loại dịch

vụ công cộng khác là sự can thiệp bằng quyền lực của mình vào các quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị, với mục đích làm cho các đô thị trở thành những trung tâm hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, khoa học kỹ thuật và giao lưu quốc tế để phát triển một vùng lãnh thổ hoặc của một quốc gia

Ngày nay, công cuộc công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, đô thị đóng vai trò chủ đạo trong phát triển kinh tế - xã hội và thu nhập quốc dân của cả nước. Từ đó, đòi hỏi các đô thị phải có một lực lượng lao động to lớn, có tay nghề thành thạo để cung cấp cho nhu cầu sản xuất của nền kinh tế và các loại dịch vụ khác, nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh. Vì thế nó có tác động tích cực thúc đẩy tiến trình lớn lên nhanh chóng của các đô thị cả về dân số và diện tích đất đai và cũng từ đây đặt ra nhiệm vụ cao hơn về vai trò của nhà nước trong quản lý ở đô thị trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, nhằm góp phần vào tiến trình xây dựng một nhà nước dân chủ và công bằng xã hội, nhà nước đó thật sự là của dân, do dân và vì dân, là công cụ để quản lý trên mọi lĩnh vực của xã hội đô thị.

2.2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CÁC LOẠI HÌNH DỊCH VỤ CÔNG CỘNG Ở ĐÔ THỊ.

Đô thị là một tập hợp cộng đồng dân cư sống và làm việc trong một vùng lãnh thổ không lớn. Đó là các trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật của một vùng lãnh thổ, một tỉnh hoặc một quốc gia.

Đặc trưng cơ bản có tính riêng biệt của người dân thành thị khác hẳn so với người dân sống ở nông thôn. Người dân thành thị gắn liền với cuộc sống thương mại, công nghiệp và các loại hình dịch vụ công cộng để tồn tại và phát triển, vì vậy họ đã trở thành những chuyên gia hoạt động theo một hướng công việc và nghề nghiệp được xác định hay nói cách khác, họ hoạt động mang tính chuyên môn hóa cao. Sự phân công lao động theo hướng chuyên môn hóa này được xem như một tiền đề cơ bản của đời sống xã hội đô thị. Người dân thành thị, dường như không có thể tự chăm sóc cho chính mình, nhiều vấn đề diễn ra ở đô thị, họ không thể tự giải quyết được mà phải có một lực lượng khác ngoài họ ra để giải quyết. Ví dụ việc phá vỡ trật tự trị an, vi phạm pháp luật ở đô thị.v.v... đòi hỏi phải được giải quyết bởi một lực lượng đặc biệt, được gọi là công cụ của nền hành pháp đó là công an thành phố. Một vụ hỏa hoạn xảy ra trong thành phố cần phải có một lực lượng cứu hỏa của thành phố mới đảm nhận được. Kinh nghiệm của một số thành phố ở Việt Nam, do thiếu sự quan tâm đến lực lượng cứu hỏa nên đã xảy ra hỏa hoạn và thiêu hủy hoàn toàn một khu chợ hoặc một vùng dân cư. Một loại bệnh tật nào đó xuất hiện cần phải có một loại hình dịch vụ chăm sóc sức khỏe cộng đồng v.v.

Cùng với sự phát triển của xã hội mà quy mô các đô thị cũng không ngừng tăng trưởng về dân số và diện tích đất đai theo hướng công nghiệp hóa, thương mại hóa v.v... từ đó các loại hình dịch vụ khác nhau đã ra đời và phát triển

nhanh trong các quần cư đô thị. Bên cạnh những loại hình dịch vụ cơ bản của các đô thị như giao thông và vận tải, cấp thoát nước, cung cấp năng lượng, xử lý chất thải rắn và chất thải độc hại thì một loạt các dịch vụ khác phải ra đời mà chức năng cơ bản của chính quyền đô thị cần quan tâm là : Dịch vụ giáo dục, y tế, bảo hiểm, vui chơi giải trí, viện bảo tàng, triển lãm hội chợ, nhà đất, cứu hỏa, vệ sinh môi trường v.v...

Về phương diện quản lý nhà nước, vấn đề đặt ra cần phải làm rõ khi mà nhiều loại hình dịch vụ trong cơ chế thị trường đang trở thành tư nhân hóa, xã hội hóa thì trong các điểm dân cư đô thị đang có xu hướng trở thành chuyên môn hóa của một lớp người có khả năng trở thành một nghề nghiệp tìm kiếm việc làm như bao nhiêu nghề nghiệp khác. Vấn đề cơ bản là:

- * Ai sẽ là người tạo ra các cơ sở để cung cấp các loại hình dịch vụ thuộc các nhóm trên,
- * Ai sẽ là người khai thác, duy trì, bảo dưỡng nó,
- * Quản lý nó như thế nào,
- * Cơ chế tài chính với các loại hình dịch vụ này như thế nào ?

Đây là những vấn đề rất đa dạng, vì nó liên quan đến cách xử lý khác nhau của những quốc gia khác nhau.

Nếu như vấn đề tổ chức và khai thác giao thông, vận tải đô thị, cung cấp điện, nước hay bưu chính viễn thông đã và đang chuyển từ dịch vụ công, dịch vụ của nhà nước sang

các loại hình dịch vụ tư nhân, một số quốc gia có sự xen kẽ giữa dịch vụ nhà nước và tư nhân - còn có một số loại hình dịch vụ khác thuộc lĩnh vực xã hội cũng đang được quan tâm theo hướng tư nhân hóa, xã hội hóa. Một yếu tố khác là vai trò của nhà nước trong việc tạo lập cơ sở cho các loại hình dịch vụ đã nêu trên hoạt động như thế nào. Nhìn chung các quốc gia, nhà nước có trách nhiệm to lớn với cộng đồng dân cư đô thị trong việc tạo lập ra các cơ sở dịch vụ công cộng mang tính xã hội và giúp nó hoạt động có hiệu quả.

Do yêu cầu của cuộc sống ở đô thị mà việc nghiên cứu, hoạch định chính sách cho đô thị dựa trên 3 yếu tố :

a) Sự phát sinh xã hội đô thị là sự thay đổi căn bản về lối sống và phong cách làm việc của xã hội loài người.

b) Xã hội đô thị đã chuyên môn hóa cao, các cộng đồng địa phương (quận, huyện và phường, xã) vẫn là những đơn vị xã hội ổn định.

c) Khi nghiên cứu và hoạch định các chính sách cho cộng đồng, đòi hỏi phải nghiên cứu cơ cấu và quá trình của xã hội đô thị đang phát triển. Do đó, chính quyền các đô thị luôn luôn coi cuộc sống của cộng đồng dân cư đô thị là mục tiêu của tất cả các chính sách để xây dựng những chính sách thích hợp, thực sự thúc đẩy sự phát triển bền vững ở đô thị.

2.3. BẢN CHẤT CỦA CÁC DỊCH VỤ CÔNG CỘNG Ở ĐÔ THỊ

Thuật ngữ dịch vụ công cộng ở đô thị đề cập đến một số hoạt động cần thiết có hiệu quả của các ngành kinh tế chủ

yếu ở đô thị. Khó có thể phân biệt giữa các dịch vụ này với các dịch vụ khác như cấp, thoát nước ở đô thị, đường sá, cầu cống và năng lượng điện thường được nhắc tới như một loại dịch vụ hạ tầng ở đô thị nói chung. Tuy vậy, việc cung cấp các dịch vụ bảo trì hệ thống cấp điện, nước, hơi đốt v.v... đòi hỏi có sự cộng tác của nhiều ngành công nghiệp, thu hút nhiều nhân công và trông chờ vào chúng có thể tự bù đắp được chi phí. Với vai trò như vậy, chúng được coi là các chức năng then chốt của dịch vụ công cộng ở đô thị. Để làm rõ hơn, có thể coi các dịch vụ tài chính, ngân hàng là những dịch vụ công cộng ở đô thị được không ? Thực chất thì chúng phục vụ và duy trì cho các hoạt động thương mại và lưu thông, ở đó chúng thật sự là các dịch vụ công cộng, nhưng mặt khác các dịch vụ tài chính thì bản thân nó là một dịch vụ then chốt trong các hoạt động kinh tế. Do đó, một mạng lưới các cơ quan dịch vụ công cộng phụ thuộc lẫn nhau - vì vậy quy hoạch và quản lý các dịch vụ công cộng không thể bó hẹp trong một số nhóm có cùng tính chất. Vấn đề ở đây là cần đảm bảo hoạt động của dịch vụ này không phương hại đến việc duy trì những hoạt động của dịch vụ khác.

Một vấn đề nổi lên là sự thừa nhận bản chất của mối quan hệ giữa quy hoạch và quản lý đô thị. Quy hoạch không thể tiếp tục được xem như một hoạt động tách rời khỏi quản lý, mà phải được coi như một bộ phận thống nhất với quản lý. Người ta chú ý nhiều đến việc chuyển giao các

dịch vụ đô thị như là việc chuẩn bị kế hoạch. Việc thực hiện kế hoạch chỉ có thể đạt được thông qua tác động của cả hai, khu vực tư nhân và hoạt động của chính quyền thông qua việc động viên, hướng dẫn và tạo điều kiện cho sự phát triển khu vực tư nhân hơn là chỉ có chuẩn bị tài liệu làm kế hoạch và áp dụng chính sách kiểm soát sử dụng đất đai dạng tiêu cực. Tất cả những vấn đề đó đòi hỏi phải có hệ thống quản lý và có những cơ sở pháp lý có hiệu lực để giám sát trong quá trình thực hiện. Dĩ nhiên sẽ có những trở lực trong quá trình thực hiện cải cách quản lý ở đô thị. Một trong số đó có tính chất nghiêm trọng là đội ngũ công chức trong các nước đang phát triển thiếu kỹ năng quản lý trong khu vực nhà nước, bên cạnh đó còn có sự phản kháng của một số nhóm như giới công chức và các chính trị gia đối với các mô hình quản lý mới. Bởi vì cải cách tổ chức và thể chế là mối đe dọa đối với những vị trí làm việc tốt đẹp của họ hay đối với người có quyền lực có thể sẽ phải ra đi.

2.4. BỐI CẢNH CỦA QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ CÁC LOẠI HÌNH DỊCH VỤ CÔNG CỘNG Ở ĐÔ THỊ

Việc quy hoạch và quản lý các loại hình dịch vụ công cộng ở đô thị chỉ có thể có hiệu quả trên cơ sở những thông tin đáng tin cậy là các dự báo về tình hình phát triển chung của đô thị, những gì bên trong sự hoạt động của các dịch vụ đó. Các nhà quản lý của cả hai khu vực công và khu vực tư đều phải nắm được tình hình dân số phát triển, những thay

đổi về kinh tế và cấu trúc xã hội cũng như việc gia tăng các hoạt động, các lĩnh vực chủ yếu ở đô thị.

Trong bối cảnh diễn biến của quá trình đô thị hóa nhanh chóng, đòi hỏi phải có sự phát triển công tác dịch vụ công cộng đô thị trên tầm bao quát, nhằm làm giảm bớt những yếu kém, khuyến khích sự phát triển kinh tế, nâng cao nền văn minh đô thị và cải thiện, bảo vệ sức khỏe cho cộng đồng dân cư đô thị. Thực tiễn cho thấy, nhu cầu của các dịch vụ tăng lên khi đất đai đô thị được chuyển đổi mục đích sử dụng, các nguồn lực chính tạo ra sự chuyển đổi này là việc phát triển thương mại và tác động của các nhà kinh doanh, các cơ quan nhà nước và những cư dân mới nhập cư vào thành thị, tất cả nguồn lực đó tạo ra nhu cầu dịch vụ và chúng đè nặng lên các dịch vụ sẵn có và chính chúng lại tạo ra nhu cầu về dịch vụ cho các khu vực mới hình thành của các đô thị.

Các chương trình của chính quyền đô thị không triển khai được không phải do không có quy hoạch sử dụng đất đai thích hợp với mỗi vùng, mà bởi vì trong giai đoạn chuẩn bị ít chú ý tới các động lực và nguồn lực của nhiều đối tượng trong quá trình đô thị hóa, kết quả là các chủ đầu tư năng động rót vốn vào những nơi có tiềm năng sinh lợi nhiều và các cơ quan nhà nước chiếm cứ những nơi quan trọng trong tay, sử dụng những đặc quyền của mình vì vậy mà họ bất chấp các quy hoạch đô thị đã được phê duyệt. Điều này làm cho các nhà cung cấp dịch vụ không tin tưởng

vào hệ thống quy hoạch đô thị vì thế đưa đến sự chậm trễ trong việc cung cấp các dịch vụ và làm giảm hiệu quả kinh tế của toàn hệ thống dịch vụ công cộng ở đô thị.

Tại các đô thị, những lô đất nào có thể phát triển được và xây cất những gì trên đó chỉ có thể đạt được thông qua sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quy hoạch và các tổ chức khác có liên quan để tạo ra sự phát triển ở đô thị theo quy hoạch đã được phê duyệt. Có ba nguồn động lực tạo ra sự phát triển đô thị:

Nguồn thứ nhất là các cơ quan chính phủ, hoạt động của các cơ quan này là chuẩn bị ngân sách tài chính và chương trình hoạt động cho toàn bộ đất nước. Ngân sách tài chính thường lệ thuộc vào sự phê duyệt của cấp có thẩm quyền, sau đó là ảnh hưởng có thể có từ các công sở khác. Nếu như các cơ quan quy hoạch thường xuyên xem xét tới nguồn ngân sách đầu tư phát triển của nhà nước để xác định thời gian và địa điểm của các dự án, sử dụng các thông tin để xây dựng chương trình cho việc đầu tư vốn nhà nước thì có thể cải thiện được tính thực tế của các kế hoạch và nâng cao hiệu quả đầu tư của các dự án mà nhà nước quan tâm.

Nguồn thứ hai là các nhà đầu tư năng động, đầu tư vào các hoạt động và các khu vực mà họ trù tính sẽ có tối đa lợi nhuận cho mình. Những con cá lớn về bất động sản thường có tiềm năng tài chính phong phú và các chương trình hoạt động của họ giống với các tổ chức khu vực công, những nhà

đầu tư ít vốn thường có xu hướng thời vụ và ít có tính hệ thống. Tuy nhiên lớn hay nhỏ thì chẳng có ai lại để lộ ra ý muốn của mình khi mà sự kín đáo là một lợi thế trong thương mại và là yếu tố cơ bản để thành công trong lĩnh vực kinh tế. Vì vậy mà các nhà kế hoạch về công tác quy hoạch thành phố không thể kiểm tra các ý đồ của số tư nhân này.

Nguồn thứ ba là các chủ thể phát triển không phải lúc nào cũng xuất hiện như hai trường hợp trên, đó là những người làm ăn phi pháp và những người xây dựng nhà không chính thức, chiếm dụng những lô đất lớn và chuyển đổi sang sử dụng vì mục đích của mình. Những người này không có kiến thức và bất chấp các kế hoạch và quy hoạch. Họ cần đất đai, họ không có khả năng phát triển chúng theo những biện pháp thông thường và nhanh chóng chiếm cứ trước những nơi họ cho là có cơ hội tốt, ổn định và không bị di chuyển đi nơi khác. Việc "nhảy dù" hiện đã trở thành một hoạt động phổ biến ở nhiều quốc gia và hiện đang được không chính thức hoặc chính thức thừa nhận là một quá trình đô thị hóa và dần dần sẽ dẫn đến thể chế hóa quyền sở hữu nhà cửa trên đó và chính quyền đô thị lại phải cung cấp các dịch vụ hạ tầng cơ sở cho họ. Bản chất của việc làm không bình thường này chính là sự chấp nhận một cách bị động của các cấp có thẩm quyền ở địa phương đối với sự phát triển đô thị không có quy hoạch, mặc dù họ đã có một chút cố gắng trong việc di chuyển nhóm dân "nhảy dù" ra khỏi một số nơi quan trọng.

2.5. QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

2.5.1. Một số định nghĩa

Cuốn sách này bàn về những vấn đề chính là quy hoạch và quản lý đô thị (quản lý các dịch vụ công cộng), thuật ngữ “*quy hoạch*” và “*quản lý đô thị*” cho đến nay chưa có định nghĩa nào để mọi người nhất trí. Để xác định được một số khái niệm, cần xem xét tóm tắt ba phương pháp truyền thống có thể hình thành cách tiếp cận hiện nay đối với vấn đề quản lý đô thị trong thế giới đang phát triển. Đó là quy hoạch thành phố, quy hoạch phát triển kinh tế và quản lý đô thị. Quy hoạch đô thị quan tâm đến mặt bằng trật tự, mỹ quan và không gian kiến trúc của các ngôi nhà và việc sử dụng đất đai, chủ yếu tập trung vào yếu tố không gian. Vì vậy Keeble năm 1964 định nghĩa việc quy hoạch thành phố và đất đai như là: “*nghệ thuật và khoa học trong việc bố trí sử dụng đất đai và tính chất, vị trí của các ngôi nhà cũng như hệ thống đường phố để đảm bảo và tối đa hóa tối cao độ nền kinh tế, thuận lợi và đẹp mắt*”. Một định nghĩa khác “*quy hoạch tự nhiên có liên quan đến thiết kế phát triển đô thị, tăng trưởng và quản lý môi trường tự nhiên phù hợp với các chính sách đã thống nhất và được định trước, trong đó các mục tiêu cân bằng về kinh tế và xã hội có thể đạt được*” - Franklin 1979.

Một định nghĩa khác về quy hoạch: “*về cơ bản là một nỗ lực liên tục, tỉnh táo, có tổ chức để lựa chọn phương án tối ưu có thể có, nhằm đạt được những mục tiêu cụ thể*”

Waterston - 1965. Trong khi đó Franklin định nghĩa quy hoạch với nghĩa rộng là: *"một quá trình quy hoạch linh hoạt và có thể bị thay đổi với ý định sắp xếp trước, nhằm thực hiện có hiệu quả nguồn lực để đáp ứng nhu cầu của con người"* - 1979.

Lý thuyết quản lý đô thị xuất phát từ tập quán của nền hành chính công và đặc biệt là lý thuyết của Weber về *"quyền lực hợp pháp và lễ phải"* - 1989.

Green 1975 định nghĩa quản lý đô thị là *"một hệ thống các tổ chức công có mối tương tác với nhau, tập trung vào một khu đô thị nhất định do kết quả của việc thực hiện các dịch vụ quan trọng hay các chức năng quan trọng"* - Ngày nay mới có khái niệm mới về việc quản lý các ngành công - Điều này đã dẫn đến cách tiếp cận sáng tạo và tích cực đối với việc giải quyết các vấn đề đô thị và cải thiện điều kiện ở đô thị. Cách tiếp cận này có sự lồng ghép quy hoạch đô thị và quản lý, như Clark - 1989 đã đưa ra luận điểm *"quản lý phát triển đô thị để đáp ứng mục tiêu tăng trưởng kinh tế ở cấp quốc gia và cấp thành phố, đồng thời cần tăng cường công bằng đòi hỏi phải có một quá trình lồng ghép kế hoạch hóa, đầu tư (của nhà nước và tư nhân), xây dựng, vận hành, bảo dưỡng và cải tạo"*.

Như vậy, thấy rằng có sự khác biệt giữa quy hoạch đô thị và quản lý đô thị - Quy hoạch đô thị quan tâm chủ yếu tới việc chuẩn bị cho tương lai, đặc biệt là về mặt không gian và phát triển đô thị. Trong khi đó quản lý đô thị quan tâm

tới hàng loạt các hành động có ảnh hưởng tới các điều kiện phát triển của đô thị. Tuy nhiên sự phân biệt này không thật rõ ràng, điều mà người ta quan tâm nhiều đó là làm thế nào để hai yếu tố này lồng ghép với nhau một cách có hiệu quả nhất.

Vấn đề quy hoạch đô thị và quản lý đô thị ngày càng liên quan nhiều đến vấn đề hoạch định chính sách. Trong mọi trường hợp, nhiệm vụ chủ yếu là huy động và sử dụng hàng loạt các nguồn lực (tài chính, đất đai, nhân lực v.v...) để đạt được mục tiêu cải thiện điều kiện sống và làm việc ở đô thị cho tất cả mọi người có liên quan. Ở đây coi quy hoạch đô thị chỉ là một hình thức chung của hành chính áp dụng cho các thành phố và nhấn mạnh đến mối quan tâm truyền thống của quy hoạch, đô thị đối với đất đai và khía cạnh về không gian ở đô thị. Đất đai không chỉ là nguồn tài nguyên chính được sử dụng một cách có hiệu quả mà còn là một nguồn tài nguyên có liên quan đến các hành động của con người và nó có thể chấp nhận được. Tiền có thể được chi tiêu và mất đi và rồi lại có thể huy động được trong năm sau, nhân lực có thể bị lãng phí, những sai lầm đó có thể được sửa chữa vào lần sau, nhưng một khi đất đai đã được xây dựng thì nó không thể dễ dàng cải tạo được. Chính vì vậy mà ngày nay vấn đề nảy sinh khi sử dụng đất đai đô thị không đúng mục đích vẫn đang ám ảnh trong thời đại chúng ta. Vì vậy mối quan tâm đến quy hoạch sử dụng đất đai cũng như sự phát triển tự nhiên của chúng cần phải coi là vấn đề trung tâm cho quy hoạch và quản lý phát triển đô thị.

2.5.2. Các nguyên tắc quy hoạch và quản lý phù hợp ở đô thị

Quy hoạch và quản lý đô thị không chỉ là những hoạt động kỹ thuật và quy trình ban hành chính sách, mà còn là việc thực hiện các chương trình và Dự án cũng không kém phần quan trọng nếu như không nói là quan trọng hơn nội dung các chính sách.

Một số nguyên tắc mà quy hoạch và quản lý phải dựa vào để đảm bảo cách tiếp cận, nó sẽ đáp ứng được nhu cầu của người dân thành thị là :

a) Nếu các nguồn lực của chính phủ và chính quyền địa phương trong các nước đang phát triển bị hạn chế thì quy hoạch cần phải mang tính thực tiễn mà những chính sách và thể chế muốn đạt được. Nó cần phải huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân và cộng đồng nhằm hỗ trợ cho sản xuất và quản lý môi trường đô thị, vì vậy nó phải được tạo mọi điều kiện thuận lợi.

b) Để đảm bảo các chương trình về quy hoạch được ổn định lâu dài và các chính sách phù hợp với nhu cầu của cộng đồng dân cư sở tại, trong quá trình lập kế hoạch quy hoạch cần phải có sự tham khảo ý kiến của người dân và chính quyền sở tại, các nhà chức trách ra quyết định phải chịu trách nhiệm đối với đại đa số dân đô thị chứ không phải chỉ mạnh về chính trị là đủ.

c) Để đảm bảo tính bền vững và trong phát triển không phương hại đến các thế hệ mai sau, đặc biệt là các dịch vụ

bảo dưỡng và vận hành các dịch vụ cơ sở kết cấu hạ tầng thì việc ra quyết định và thực hiện cần phải được tham vấn, dân cư cần phải được tham gia vào quá trình ra quyết định liên quan đến thiết kế và vận hành, bảo dưỡng v.v...

d) Cộng đồng dân cư ở đô thị phải được trang bị kiến thức quy hoạch xây dựng điểm dân cư, trên cơ sở đó họ có thể tham gia vào quá trình ra quyết định, quá trình lập kế hoạch quy hoạch, tạo điều kiện cho mọi người cùng tham gia.

Quy trình và thể chế đối với quản lý quy hoạch

Hình thức phổ biến trong việc tham gia nguồn lực của cộng đồng là: huy động và tư vấn. Hình thức huy động trong các giai đoạn đã trở thành hiện thực và nó đã có lịch sử lâu đời, đặc biệt nó gắn với hiệu quả trong đầu tư phát triển và đã trở nên phổ biến đối với các tổ chức quốc tế. Việc huy động thời gian rảnh rỗi và sử dụng các nguồn vốn nhàn rỗi của người dân thành thị, nhằm bù đắp và tiếp sức cho nguồn lực tài chính của chính phủ là rất cần thiết. Trong một vài trường hợp như vậy các nguồn lực này được sử dụng và thật sự đem lại hiệu quả của một số dự án đầu tư trong quy hoạch xây dựng đô thị.

Về tư vấn có thể triển khai trong giai đoạn thiết kế và ra quyết định. Các nhà quản lý đô thị coi đây là một yếu tố quan trọng trong việc lập kế hoạch. Nó bao gồm việc thu thập thông tin cũng như thông báo cho nhân dân về kế hoạch quy hoạch và thu thập ý kiến của họ. Tư vấn ở bước thiết kế nhằm tăng cường cơ sở thông tin dựa trên những kế hoạch và chính sách, nhờ đó chúng trở nên thực tế và mang

tính khả thi cao. Bản chất của tư vấn nhất thiết phải khác nhau ở cấp độ địa phương và ở những khu vực hiện có hoặc khu vực mới đưa ra thảo luận, dễ dàng nhất là tư vấn với người dân ở các khu vực hiện đang có dự định một số việc cải tạo và chuẩn bị các kế hoạch hành động trong quy hoạch và quản lý quy hoạch. Những người lập kế hoạch quy hoạch cũng phải nhận thức được rằng, hình thức tham gia nào là cần thiết trong các tình huống khác nhau từ đó mới tìm ra giải pháp quản lý tốt hơn, đạt hiệu quả cao hơn.

Sự cần thiết cho một khuôn khổ phù hợp, các mối quan hệ trong cộng đồng xã hội đô thị được tốt đẹp thì việc vận dụng các mối quan hệ đó áp dụng vào việc quản lý đô thị là rất cần thiết, nhằm đảm bảo việc cung cấp các địa điểm trong đô thị cho các hoạt động kinh tế và đáp ứng nhu cầu của nhân dân trong việc xây dựng theo quy hoạch, đó là vấn đề nhà ở cho các tầng lớp nhân dân trong cộng đồng và các dịch vụ cơ sở hạ tầng khác. Điều này có nghĩa là đất đai, cơ sở hạ tầng, nhà cửa cần sẵn sàng đáp ứng nhu cầu sản xuất nhỏ, thương mại, dịch vụ, người đi xe đạp, xe máy, những nhóm dân cư có thu nhập thấp và cao, thực hiện quyền của phụ nữ và nam giới.

Để thực hiện được nhiệm vụ này, cần có sự phân công lao động một cách hợp lý trong một quốc gia giữa :

a) Khu vực công : chính phủ, chính quyền thành phố và các cơ quan của nhà nước.

b) Khu vực xã hội và cộng đồng: các tổ chức cộng đồng và các tổ chức phi chính phủ.

c) Khu vực tư nhân: các doanh nghiệp lớn và nhỏ.

d) Các cá nhân và hộ gia đình.

Để đảm bảo cho khu vực công chịu trách nhiệm và đáp ứng nhu cầu của người nghèo trong cộng đồng dân cư đô thị thì cần có một hệ thống đại diện của chính phủ và chính quyền địa phương. Hệ thống này hoạt động để đảm bảo và tạo điều kiện cho các xí nghiệp tư nhân phát triển có giới hạn, đồng thời khu vực tư nhân phải có trách nhiệm về môi trường và xã hội. Đây là vấn đề quan trọng mà chính quyền các đô thị cần tăng cường vai trò kiểm soát của mình để đảm bảo cho một trật tự xã hội văn minh và hiện đại ở đô thị.

2.5.3. Việc kiểm soát của nhà nước trong quy hoạch và quản lý đô thị

Quản lý nhà nước ở đô thị là một hoạt động mang tính chính trị nhằm thực thi quyền hành pháp, là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực của nhà nước đối với các quá trình và các hành vi diễn ra trong xã hội thông qua các chính sách của nhà nước để :

* Quản lý các lĩnh vực kinh tế - văn hóa - xã hội , nhằm mang lại lợi ích cho cộng đồng dân cư ở đó về các dịch vụ cộng đồng như ăn, ở, đi lại, làm việc, học hành, vui chơi giải trí v.v... Các dịch vụ này không sinh lợi nhiều về kinh tế nhưng nó mang lại lợi ích và an toàn cho xã hội rất to lớn về ý nghĩa xã hội nhân văn.

* Là một hoạt động chính trị vì nó liên quan đến quyền phán quyết của chính quyền đô thị trong việc xây dựng

chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, sau đó phân bổ ngân sách và nguồn tài nguyên cho các ngành làm dịch vụ công cộng ở đô thị như quy hoạch xây dựng, nhà ở và đất ở, giao thông vận tải, cấp thoát nước, thu gom vận chuyển và xử lý chất thải rắn, trường học, bệnh viện, y tế, chữa cháy, v.v... và bảo vệ môi trường để phát triển cân đối, hài hòa giữa các ngành và các lĩnh vực ở đô thị trong phát triển bền vững.

Vai trò của nhà nước trong quản lý tài nguyên bảo vệ môi trường ở đô thị

* *Thứ nhất* : Nhà nước có vai trò trực tiếp phân phối, rõ rệt nhất là những tài nguyên “hữu hình” (như nguồn nước sạch, đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay, nhà cửa) được phân phối và được đầu tư ngân sách để xây dựng nên. Thế nhưng trong quản lý đô thị lại luôn luôn có việc cấp phát những loại “vô hình” như những giấy phép để xây dựng hoặc để đảm nhiệm một việc cụ thể, để xác định quyền sử dụng đất đai, những hình phạt và kiểm soát, thuế má, v.v... Ở đây không chỉ thu tóm tài nguyên cho những hoạt động khác mà còn dùng để phân bổ thưởng phạt cho những vấn đề đó. Đây là một loại “cấp phát đặc biệt” do nhà nước tạo ra.

* *Thứ hai* : Nhà nước đã dùng quyền lực của mình để can thiệp, điều tiết thị trường. Nói là can thiệp vào thị trường có nghĩa là thị trường và hệ thống phân phối nhà nước liên

kết chặt chẽ với nhau, rõ nhất là ở các nước đang phát triển. Nhà nước luôn luôn là công cụ để điều tiết những mối quan hệ thị trường được mở rộng vượt ra ngoài khuôn khổ của hệ thống truyền thống. Ví dụ vấn đề có tính chất lịch sử là dùng thuế khóa để đẩy những người nông dân sống tự cung, tự cấp vào thị trường lao động hoặc bằng cách giám sát và hạn chế hợp đồng giữa chủ đất và người thuê đất, hạn chế hoặc bảo vệ quyền sở hữu và điều tiết thị trường lương thực v.v...

Quy hoạch và quản lý đô thị là những vấn đề mang tính chính trị, bởi vì kết quả của những công việc này không đơn thuần chỉ là vấn đề kẻ được người mất mà nó còn nhằm mục đích điều hòa những quyền lợi của mọi công dân trong cộng đồng. Trong lĩnh vực này, nhiều nước đã tìm ra con đường cho riêng mình bằng một quá trình thử nghiệm - sai lầm - đến thành công. Sự lựa chọn được thực hiện trong khuôn khổ của di sản kinh tế và chính trị của đất nước, để đáp ứng cho sự cân bằng của những quyền lợi xã hội hiện hữu. Ở nhiều nước công nghiệp phát triển đã đưa ra giải pháp là ưu đãi cho việc thị trường hóa các dịch vụ nhà nước trong mọi lĩnh vực và nhận thấy sự suy yếu của vai trò cung cấp các dịch vụ của chính quyền địa phương, nên cần thiết phải thực hiện chế độ phân thêm quyền cho chính quyền địa phương và đồng thời giảm bớt sự kiểm soát các dịch vụ ở địa phương thì vấn đề thị trường hóa các dịch vụ sẽ có hiệu quả hơn. Như thế, các nước công nghiệp phát triển trong

những thập kỷ qua có các giải pháp khác nhau để giải quyết và tạo ra một thế giới có cạnh tranh để cùng nhau nâng cao vai trò dịch vụ có hiệu quả của nhà nước trong phát triển. Điều đó nói lên rằng thực tiễn quy hoạch và quản lý đô thị phải phù hợp với lịch sử và nền kinh tế, chính trị của mỗi nước.

Ngày nay, các nước bắt đầu cuộc cách mạng công nghiệp hóa, họ đang đối mặt với những điều kiện của thị trường rất khác nhau về công nghệ, tiêu thụ và lao động. Một số yếu tố của việc cung cấp các dịch vụ được tiêu chuẩn hóa cho phù hợp với nền sản xuất và tiêu thụ trên quy mô lớn.

Qua đây ta thấy vấn đề nổi lên là sự thừa nhận bản chất của mối quan hệ giữa quy hoạch và quản lý đô thị có mối quan hệ hữu cơ để người dân nhận biết và thực hiện công cuộc xây dựng theo quy hoạch. Vậy quy hoạch không thể tiếp tục nếu như một hoạt động trong đó tách rời khỏi quản lý, mà phải được coi như một bộ phận thống nhất không thể tách rời. Người ta chú ý nhiều đến việc chuyển giao các dịch vụ đô thị như là việc chuẩn bị kế hoạch. Việc thực hiện kế hoạch chỉ có thể đạt được thông qua tác động của cả hai khu vực tư nhân và hoạt động của chính quyền cùng với việc động viên, hướng dẫn để tạo điều kiện cho sự phát triển khu vực tư nhân có hiệu quả. Tất cả những vấn đề đó đòi hỏi phải có hệ thống quản lý và phải có những quyết định, những văn bản có hiệu lực để giám sát trong quá trình thực hiện.

2.6. HỆ THỐNG TỔ CHỨC VÀ MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÁC DỊCH VỤ CÔNG CỘNG Ở ĐÔ THỊ

2.6.1. Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý

Đầu thế kỷ XX bộ máy thư lại phát triển hầu hết ở khắp các nước trên thế giới mà ngày nay người ta thường gọi là bộ máy quản lý của nền hành chính công. Trong thực tế quản lý ở đô thị, có nhiều trường hợp những nhà hành chính công thường bị dân chúng chỉ trích, than phiền về hệ thống quản lý đó, nhưng dù sao đi nữa thì bộ máy nền hành chính công đó phải là một công cụ để duy trì và phát triển xã hội ở đô thị.

Khi bàn về phạm vi hoạt động của bộ máy công quyền các cấp của đô thị, nơi chung bộ máy đó quá lớn, điều đó đã xảy ra ở nhiều nước trên thế giới, nó sản sinh ra nhiều quyền lực, nhưng sản xuất ra của cải cho xã hội thì ít. Khi nói đến bộ máy công quyền phải nói đến hệ thống tổ chức của nó, vì muốn nền công vụ phát triển thì bộ máy quản lý phải tổ chức gọn nhẹ, nếu nền công vụ quá lớn và công kênh thì nhất định các chế độ hưởng thụ sẽ không cao, dẫn đến hiệu suất quản lý nhà nước sẽ không đủ mạnh, vì vậy phải giảm biên chế nền công vụ - có giảm biên chế, nền công vụ được gọn nhẹ, hiệu suất quản lý nhà nước sẽ được nâng cao, từ đó sẽ thực hiện tốt được các chương trình, mục tiêu phát triển nền kinh tế.

Bộ máy chính quyền các cấp ở đô thị phải là bộ máy đủ mạnh về quyền lực, tinh gọn và khoa học. Cán bộ quản lý

phải là người có trí tuệ, am hiểu sâu lĩnh vực công tác nhưng lại có kiến thức rộng trong các lĩnh vực khác, có bản lĩnh và nhạy bén với mọi tình huống.

Bộ máy chính quyền đô thị phải vừa có uy, vừa có tín. Uy là sức mạnh của bộ máy còn tín là lòng tin của nhân dân đối với bộ máy chính quyền. Uy tín của chính quyền đô thị là việc ban hành các quyết định quản lý đúng đắn, chính xác và kịp thời, hợp lòng dân, giữ được trật tự kỷ cương xã hội, cán bộ quản lý có tác phong disiplin, có trình độ hiểu biết, có lối sống trong sạch. Uy tín của bộ máy chính quyền được đánh giá bởi hiệu quả và hiệu lực của các văn bản được vận dụng vào quản lý của đội ngũ công chức bộ máy đó.

Nghiên cứu hệ thống tổ chức bộ máy chính quyền đô thị các cấp theo hướng tăng cường sự chỉ đạo, điều hành tập trung vào Ủy ban nhân dân, giảm bớt đầu mối, tinh giản bộ máy, nhưng hoạt động quản lý của hệ thống tổ chức đó phải có hiệu lực và hiệu quả hơn.

Bộ máy chính quyền các cấp ở đô thị phải phù hợp với đặc điểm của đô thị và phải bảo đảm nguyên tắc tập trung cao. Bất kỳ cấp chính quyền nào cũng phải quản lý tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội, giáo dục, y tế, văn hóa, an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội, nhưng nội dung về nhiệm vụ và quyền hạn có khác nhau. Sự khác nhau này phụ thuộc vào đặc điểm và vị trí của chính quyền từng cấp. Chính quyền đô thị phải phân biệt là khác nhau hoàn toàn với chính quyền nông thôn, chính quyền các đô thị thuộc tỉnh, thị xã khác với chính quyền quận và huyện.

Phương thức quản lý nhà nước ở đô thị là bằng chính sách và pháp luật, đồng thời phải hiện đại hóa kỹ thuật quản lý, thu thập và xử lý thông tin kịp thời để đưa ra các quyết định đúng, chính xác và kịp thời.

Nội dung quản lý nhà nước ở đô thị có liên quan và tác động qua lại lẫn nhau như quy hoạch đô thị, nhà ở, đất ở và xây dựng, điện, nước, giao thông vận tải, bưu điện, các công trình ngầm, v.v... đến kế hoạch, tài chính, ngân hàng. Điều đó đòi hỏi trong tổ chức bộ máy quản lý phải thu gọn đầu mối, trong cơ chế quản lý phải có sự phối hợp đồng bộ giữa các cấp, các ngành và có sự chỉ đạo tập trung thống nhất. Cần nhận biết rằng đô thị là một thể thống nhất, kết cấu hạ tầng kỹ thuật là những mạng lưới đồng bộ xuyên suốt địa bàn thành phố, thị xã nó không phụ thuộc vào địa giới hành chính. Địa giới hành chính quận, phường chỉ có ý nghĩa về mặt quản lý hành chính. Đây là đặc thù của thành phố, thị xã so với tỉnh và huyện.

Trong hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội ranh giới quận, phường không có ý nghĩa, điều đó càng đòi hỏi tính tập trung, thống nhất cao về chủ trương và hành động. Vấn đề quan trọng trong quản lý nhà nước là tập trung sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành và tập trung quyền lập quy. Trên cơ sở đó phân cấp cho chính quyền cấp dưới thực hiện các thủ tục hành chính đã ban hành.

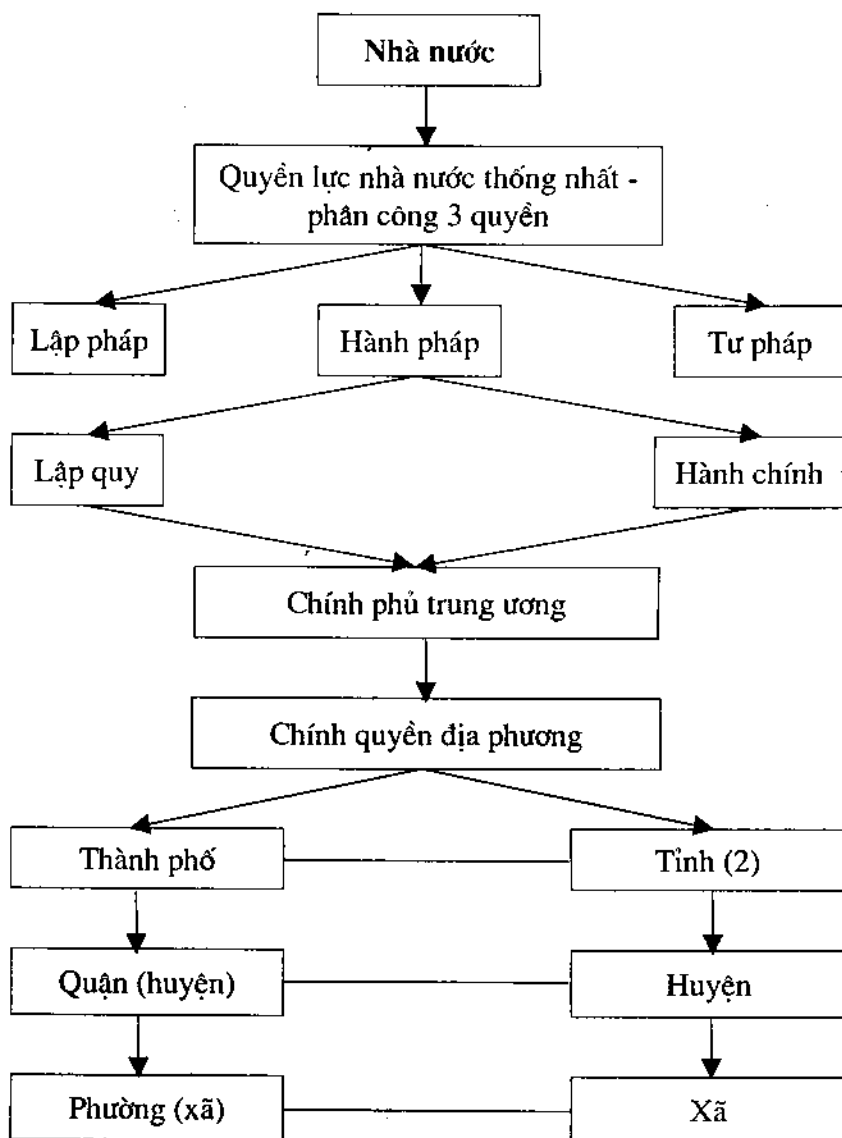
Phân cấp nhiệm vụ quản lý phải gắn liền với phân quyền, phân kinh phí, phương tiện và lực lượng. Nếu chỉ phân nhiệm vụ mà không phân quyền và đảm bảo các điều kiện vật chất thì không bao giờ hoàn thành nhiệm vụ.

Trong phân công, phân cấp quản lý nhà nước ở đô thị cần xác định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các sở, ban, ngành, đó là những cơ quan chuyên môn nhưng trên thực tế hoạt động như những cơ quan hành chính. Trước đây các sở, ban, ngành can thiệp quá sâu vào sản xuất kinh doanh của các xí nghiệp dưới quyền mình thì nay lại chạy vào việc giải quyết các thủ tục hành chính, coi nhẹ chức năng chính của mình là tham mưu cho Ủy ban nhân dân để hướng dẫn thi hành, thẩm định, kiểm tra và quản lý nghiệp vụ chuyên ngành.

Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần sớm ban hành pháp lệnh về nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân mỗi cấp và cần có quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền ở đô thị. Từ đó chính quyền các cấp có cơ sở để sắp xếp lại bộ máy hành chính phù hợp với nhiệm vụ được giao cho mỗi cấp chính quyền.

Có thể tham khảo kinh nghiệm của các nước để nhận biết về biên chế của bộ máy chính quyền : trung bình cứ 100 người dân có 6,4 công chức nhà nước. Các nước đang phát triển cứ 100 người dân có 2,6 công chức nhà nước. Các nước công nghiệp phát triển công chức chủ yếu làm việc ở chính quyền địa phương, tỉnh, huyện, phường, ấp (xã); ở cấp chính quyền địa phương có nhiều nhiệm vụ cụ thể hơn, vì vậy phải tăng cường số lượng. Ở những nước này công chức cơ quan trung ương chiếm 9% trong tổng số viên chức của cả nước - còn lại là cấp chính quyền địa phương chiếm 77%.

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN CÁC CẤP Ở ĐÔ THỊ



(1) Thành phố lớn trực thuộc Trung ương, ngoại thành gồm có các huyện và các xã tương đương quận và phường.

(2) Tỉnh trực thuộc Trung ương, bản thân nó có thể có thành phố, hoặc thị xã tương đương huyện và thị trấn;

(3) Điểm dân cư nông thôn mới (thị tứ)

2.6.2. Đổi mới hệ thống quản lý nhà nước trong các đô thị.

Trong nhiều năm qua với cơ chế quản lý tập trung bao cấp, các đô thị ở Việt Nam còn tồn tại nhiều vấn đề về quản lý kinh tế, quản lý hành chính. Qua kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế phát triển và xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của mình, Việt Nam đã hoạch định được chiến lược và chính sách phát triển kinh tế xã hội đến năm 2000 và sau năm 2000.

Ngày nay Việt Nam đã chuyển đổi cơ cấu kinh tế, đó là nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước để phát triển kinh tế, với những chính sách rộng mở của Đảng và nhà nước từ thập kỷ 80 đến nay, vì vậy khi có đường lối đổi mới của Đảng vận động theo cơ chế thị trường, phù hợp với tình hình của thế giới và trong nước thì người dân Việt Nam nói chung và người dân trong các đô thị nói riêng cũng không có những bàng hoàng như ở Liên Xô cũ và các nước Đông Âu trước đây. Song về mặt chấp hành pháp luật thì người dân sống trong các đô thị ở nước ta thật sự chưa cao so với các đô thị ở các nước trên thế giới. Chính vì vậy cần phải đổi mới khâu quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền

đô thị để hoạt động có hiệu quả hơn, đồng thời cần phải soạn thảo hệ thống văn bản pháp quy, quản lý đô thị có tính thống nhất, chính xác, cụ thể, rõ ràng và đúng luật để không gây trở ngại cho công tác quản lý ở các cấp chính quyền đô thị, mặt khác những văn bản được soạn thảo ra phải phù hợp với tập quán sinh hoạt trong các đô thị của mỗi vùng - sao cho những văn bản đó đến với dân chúng và vận dụng vào cuộc sống thật sự có hiệu quả để quản lý đô thị tốt hơn.

Công việc tuyên truyền giáo dục cho dân chúng trong các đô thị hiểu biết về pháp luật và pháp chế xã hội cũng là vấn đề sống còn của một đất nước để họ tự thân vận động và thực hiện đúng pháp luật.

Đó là những việc cần đổi mới trong quản lý nhà nước để hướng cho các đô thị nước ta đi theo con đường phát triển bền vững. Phát triển bền vững cũng như yêu cầu tăng trưởng kinh tế, phải gắn với tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển. Muốn vậy cần có những lý luận và phương pháp mới trên cơ sở những thành tựu của khoa học xã hội và khoa học tự nhiên để trang bị cho đội ngũ công chức của các cấp chính quyền ở đô thị, cải tiến và đổi mới phương thức hoạt động quản lý của mình theo cơ chế mới, khoa học và hiện đại hơn, thật sự đem lại quyền lợi thiết thực cho nhân dân.

Ngày nay các đô thị nước ta đang hòa nhập vào nền kinh tế thị trường, nền kinh tế đó đòi hỏi có sự giao lưu kinh tế

với các vùng ở trong nước và trên thế giới. Vì vậy phải đổi mới thể chế để phát triển kinh tế. Ở đây vai trò nhà nước đối với sự nghiệp phát triển kinh tế ở các đô thị là người định hướng chiến lược phát triển và vạch ra được những bước đi thích hợp trong quá trình đổi mới.

Nội dung đổi mới trong quá trình quản lý nhà nước ở đô thị là :

- * Đổi mới bộ máy quản lý.
- * Đổi mới phương thức hoạt động từ trên xuống.
- * Đổi mới đội ngũ công chức chính quyền.
- * Đào tạo lại và có chính sách xã hội về tuyển dụng, đãi ngộ.

Giải quyết tốt các vấn đề trên, chúng ta sẽ tạo được nguồn tài chính phong phú cho đô thị để đóng góp cho nguồn tài chính quốc gia, đồng thời tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào các hoạt động phát triển kinh tế và khoa học kỹ thuật của đất nước.

2.6.3. Mô hình quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị

Trong mỗi chế độ xã hội, việc chấp nhận cải cách tổ chức để phát triển cũng có nghĩa là phải chấp nhận cải cách quản lý hành chính.

Nền hành chính hiện đại cần chấp nhận việc thừa hưởng một số yếu tố tích cực của nền hành chính quan liêu cứng nhắc. Trong nhiều nước trên thế giới, các hệ thống hành chính phân lớn được giữ nguyên sau những biến động lịch

sử xảy ra, ngoài việc loại bỏ số công chức không có kỹ năng nghiệp vụ cần thiết và kém năng động. Quá trình chuyển đổi cơ cấu theo từng giai đoạn lịch sử này đã tạo cho bộ máy hành chính khả năng điều hành công việc tốt hơn. Tuy vậy, cũng cần nhấn mạnh rằng, mẫu hình hành chính truyền thống với các cơ quan quyền lực, chế độ cấp bậc cứng nhắc và một chế độ kiểm soát quan liêu có nhiều yếu tố không thích hợp với những nhiệm vụ quản lý phát triển đô thị trong nền hành chính hiện đại. Từ thập kỷ 70 lại đây tại các nước đang phát triển, đa số chính quyền địa phương ở các đô thị được tổ chức lại dưới sự chỉ đạo của thị trưởng và hội đồng thành phố để tăng cường sự can thiệp của chính quyền vào quản lý. Bên cạnh đó, một Ủy ban nghiên cứu chính sách và tài nguyên thường được lập nên nhằm xác định chiến lược đầu tư, phát triển theo dự án cho các đô thị và người làm quy hoạch luôn được xem là nhà tư vấn quan trọng trong bộ máy quản lý của chính quyền địa phương.

Mô hình quản lý đô thị thường xuất hiện nhiều dạng ở các nước đang phát triển. Do rút kinh nghiệm từ nhiều sai lầm của các thập kỷ trước trong việc quản lý đô thị, vì vậy vấn đề này đã được tập trung chú ý vào những thập kỷ gần đây. Thực tế trong nhiều năm qua cho thấy, nếu đi theo cơ chế thị trường thì hiệu quả đồng tiền bỏ vào đầu tư theo dự án ở đô thị cho kết cấu hạ tầng thật sự mang lại niềm tin cho các nhà đầu tư, bởi những chủ trương, đường lối phát huy được hiệu lực và “giá trị đồng tiền” cung cấp cho các dự án đã mang lại lợi nhuận mong muốn cho các nhà đầu tư.

Ở đây cần nhấn mạnh, nhiều mô hình của tư nhân đã được chấp nhận vì tính khả thi và hiệu quả cao của chúng. Một trong những mô hình hợp lý đó là sự phân chia tài nguyên, tăng cường đầu tư và quản lý các dịch vụ, nó tự hạch toán với yêu cầu thực hiện các dịch vụ khách hàng ở mức tối đa, xem khách hàng là đối tượng phục vụ của mình trong phạm vi nguồn vốn được giao, đồng thời đảm bảo lợi nhuận cao với thời gian ngắn. Một mô hình khác là sự phân tích vai trò “khách hàng” và “người đầu thầu” các dịch vụ công cộng ở đô thị mà chính quyền địa phương đứng ra điều hành và quản lý việc đầu thầu các dịch vụ đó (gọi là cơ quan tư vấn đầu tư theo dự án) và do tổ chức hiệp hội của khách hàng quy định, các dịch vụ được thực hiện trên cơ sở hợp đồng của đơn vị dịch vụ. Sau khi trúng thầu sẽ có một tổ chức điều hành lao động nằm trong chính quyền đô thị. Điều đó cho phép chính quyền kiểm soát về trình độ và khả năng cung cấp các dịch vụ cũng như giá cả đã đặt ra trong đấu thầu được thực hiện nghiêm túc. Mô hình này cho phép mở ra cuộc cạnh tranh của các tổ chức cung cấp dịch vụ công cộng với các nhà thầu của khu vực tư nhân trên cơ sở yêu cầu chuyên môn hóa cao của các dịch vụ và được giám sát bởi hội đồng của khách hàng.

2.7. NHIỆM VỤ CỦA CHÍNH QUYỀN TRONG VIỆC CUNG CẤP CÁC DỊCH VỤ CÔNG CỘNG Ở ĐÔ THỊ

Phần lớn nhiệm vụ công cộng mà chính quyền các đô thị đảm nhận ngày nay là những nhiệm vụ do pháp luật nhà nước quy định. Ngoài ra còn có những nhiệm vụ khác đang

được thực thi là dựa trên cơ sở các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các đô thị, quá trình phát triển xã hội đô thị thì luôn luôn thay đổi, vì vậy quá trình thay đổi nhiệm vụ của chính quyền ở các đô thị cũng luôn luôn tiếp diễn. Những nhiệm vụ mới luôn luôn phát sinh, những nhiệm vụ được ban hành và đang được thực hiện lại dần dần mất đi tầm quan trọng của chúng.

Nhiệm vụ của chính quyền ở các đô thị bao gồm :

1. Định ra chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đô thị qua các giai đoạn, sao cho chiến lược kinh tế đó hòa nhập vào nền kinh tế chung của đất nước, thật sự làm chuyển dịch kinh tế ở đô thị, nâng cao mức sống của nhân dân, không phân biệt kinh tế trung ương hay địa phương và các thành phần kinh tế khác.

2. Biết kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế với tiến bộ xã hội, giữ vững sự ổn định chính trị - xã hội ở đô thị để làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

3. Xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị là tiền đề để vạch ra phương hướng quản lý việc sử dụng đất đai đô thị cho các mục đích một cách hợp lý.

4. Cung cấp và tổ chức các dịch vụ công cộng để phục vụ nhu cầu ăn, ở, đi lại, làm việc, học tập của nhân dân.

5. Công việc phát triển kết cấu hạ tầng để cung cấp các dịch vụ công cộng cho sản xuất kinh doanh và đời sống của nhân dân như : cấp nước sinh hoạt, thoát nước bẩn, vệ sinh

môi trường, xử lý phế thải, cung cấp điện chiếu sáng công cộng, bưu chính viễn thông, vui chơi giải trí v.v... Trong các nhiệm vụ đó, chính quyền các đô thị cần có kế hoạch giao cho cơ quan tư vấn đầu tư phát triển thực hiện đấu thầu để cung cấp tốt về chất lượng, đủ về số lượng với giá cả phải chăng của các dịch vụ công cộng đó. Đây là một trong những nhiệm vụ chủ yếu của chính quyền đô thị.

6. Chỉ đạo công tác quy hoạch xây dựng, sắp xếp hợp lý các khu dân cư mới để bố trí lại lực lượng lao động trong các vùng của đô thị.

7. Có kế hoạch trong đầu tư xây dựng và quản lý kết cấu hạ tầng ở đô thị để phục vụ sản xuất và đời sống của nhân dân đô thị.

8. Soạn thảo các văn bản, các biểu mẫu, các chứng chỉ, các loại giấy phép phục vụ công việc hành chính văn phòng. Trong các cơ quan quản lý nhà nước ở đô thị cần đơn giản các thủ tục hành chính sao cho gọn nhẹ, thuận lợi, nhanh chóng, không gây phiền hà cho dân chúng.

9. Định ra phương án khai thác trí lực, bảo vệ và sử dụng tài nguyên quốc gia, bảo vệ môi trường theo lãnh thổ của mình.

10. Tổ chức điều hòa, phối hợp hài hòa những mối quan hệ của các đơn vị kinh tế trên lãnh thổ, không phân biệt cấp ngành và thành phần kinh tế, có kế hoạch phát triển giữa các ngành thuộc phạm vi quản lý, thúc đẩy hợp tác quốc tế, liên kết kinh tế giữa các ngành của các đô thị, các địa phương để tận dụng tối đa năng lực sản xuất.

11. Điều tra khảo sát và kiểm soát thị trường, dự đoán khả năng thu nhập và phát triển, phân tích xử lý trong mọi lĩnh vực để điều hành mọi hoạt động ở đô thị.

12. Xây dựng và ban hành hệ thống văn bản pháp quy dưới luật đã được thể chế hóa (thông qua Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) để cho các sở, ban, ngành của đô thị thực hiện.

13. Đề xuất và thực hiện những chính sách xã hội trong giáo dục, đào tạo, văn hóa, thể thao, phúc lợi công cộng, bảo hiểm xã hội, v.v...

14. Kiểm tra, kiểm soát các đơn vị kinh tế thuộc lãnh thổ đô thị quản lý về việc chấp hành pháp luật của nhà nước, đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa, trật tự kỷ cương nhà nước.

15. Tổ chức việc chăm lo đời sống và ổn định về mọi mặt cho nhân dân, kể cả cán bộ công nhân viên nhà nước không phân biệt cơ quan trung ương hay cơ quan địa phương.

16. Thể chế hóa bằng pháp luật các nội dung chức năng quản lý nhà nước về kinh tế xã hội của Ủy ban nhân dân các cấp trong đô thị, trên cơ sở đó các cấp chính quyền quận, huyện và phường xã hoạt động sẽ có hiệu lực và hiệu quả, đúng pháp luật.

17. Thực hiện công tác bảo vệ trật tự, an toàn xã hội trên mọi lĩnh vực ở đô thị.

18. Trong thực tiễn quản lý nhà nước ở đô thị phải bắt đầu từ dự kiến quy hoạch lâu dài trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, vì vậy cần tăng cường giáo dục và xây dựng một nền văn hóa pháp luật và văn minh pháp lý đến tận người dân ở đô thị.

19. Quản lý nhà nước ở đô thị luôn luôn gắn liền với kiểm soát và bảo vệ môi trường sinh thái.

20. Kiện toàn đội ngũ công chức hành chính có phẩm chất và năng lực để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước ở đô thị.

21. Tìm mọi biện pháp để cho nguồn tài chính ở địa phương phong phú, nhằm cân đối được ngân sách địa phương, mà trong đó có một số lĩnh vực cần phải có cơ chế bù lỗ để giải quyết tình hình kinh tế - xã hội ở đô thị hoạt động bình thường.

2.8. CƠ SỞ PHÁP LÝ ĐỂ THỰC THI NHIỆM VỤ QUẢN LÝ CÁC DỊCH VỤ Ở ĐÔ THỊ

Hệ thống văn bản pháp quy là công cụ chủ yếu của chính quyền địa phương nhằm phối hợp thống nhất với các đạo luật mà nhà nước đã ban hành để vận dụng vào quá trình quản lý về kinh tế - xã hội ở đô thị, bên cạnh đó các hoạt động kinh tế - xã hội đều phải dựa vào công cụ của pháp luật và hệ thống các văn bản pháp quy hành chính để tiến hành, tức là mọi hoạt động trên các lĩnh vực đều phải nằm trong khuôn khổ pháp luật.

Công tác quản lý ở đô thị chủ yếu dựa trên hệ thống văn bản quản lý quy hoạch, đất đai và xây dựng đô thị đã được soạn thảo như : Nghị định của chính phủ ban hành điều lệ quản lý quy hoạch đô thị; các quyết định về việc phê duyệt các dự án quy hoạch tổng thể và đã được thể chế hóa để làm cơ sở pháp lý trong công tác quản lý xây dựng ở đô thị; các quyết định về định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị; định hướng phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị v.v...

Sau đây là những công cụ chủ yếu của chính quyền đô thị cần nắm vững để vận dụng chúng vào mục đích quản lý mọi hoạt động diễn ra hàng ngày ở đô thị.

- * Dựa vào luật đất đai để làm tiền đề cho việc soạn thảo các văn bản pháp luật trong quản lý đô thị,

- * Các văn bản về quyết định của chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể mặt bằng các đô thị,

- * Các văn bản hoạt động cấp phép xây dựng các công trình ở đô thị,

- * Các quyết định về việc thực hiện chế độ kiến trúc sư trưởng thành phố và việc tăng cường công tác quản lý đất đai đô thị,

- * Các nghị quyết của chính quyền đô thị về chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ngắn hạn, trung hạn và dài hạn,

- * Các văn bản, nghị quyết của nhà nước và của chính quyền đô thị về việc phát triển các ngành kinh tế cụ thể ở đô thị,

* Các nghị định của chính phủ về quản lý sử dụng đất đai đô thị, các quy định về đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất đai để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng,

* Các nghị quyết của nhà nước về ngân sách tài chính cho đô thị.

Trong quản lý nhà nước ở đô thị cần kết hợp các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cần đào tạo và đào tạo lại đội ngũ công chức của chính quyền trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội để họ hiểu được những công việc cần làm trong lĩnh vực hành chính ở đô thị, những chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền để họ hiểu biết thêm và vận dụng chúng đúng mục đích và có hiệu quả trong quá trình quản lý.

2.9. CÁC DỊCH VỤ CÔNG CỘNG VỀ KẾT CẤU HẠ TẦNG Ở ĐÔ THỊ

2.9.1 Khái niệm kết cấu hạ tầng

Kết cấu hạ tầng là tên gọi những tài sản vật chất và các hoạt động có liên quan dùng để phục vụ các nhu cầu kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư đô thị.

Kết cấu hạ tầng là hàng hóa công cộng có tầm quan trọng về kinh tế - xã hội, khó thu được tiền hoặc lợi nhuận thấp, thời gian hoàn vốn dài nên có nhiều rủi ro (như tiền mất mất giá, chính sách thay đổi, thiên tai, dịch họa, công nghệ lạc hậu v.v...).

Nhà nước phải đảm bảo cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng để đảm bảo nhu cầu cuộc sống của nhân dân, tạo điều kiện cho hoạt động sản xuất và làm dịch vụ của các doanh nghiệp, đảm bảo sao cho dịch vụ đó có được một cách kịp thời, đủ số lượng và chất lượng cần thiết với giá cả thích hợp, đây là vai trò của nhà nước tác động trực tiếp vào khâu quản lý để điều tiết nền kinh tế trong thế phát triển bền vững. Còn sản xuất dịch vụ là vấn đề xã hội của cơ sở vật chất, công nghệ và tổ chức sản xuất, phân phối sản phẩm, bảo trì sửa chữa, hoàn vốn và lợi nhuận thì nhà nước giao cho cơ quan chuyên môn tổ chức thực hiện (tổ chức lao động khoa học, thực hiện đấu thầu giữa các doanh nghiệp khu vực công và khu vực tư nhân để thực thi các dự án làm dịch vụ kết cấu hạ tầng ở đô thị).

2.9.2. Dịch vụ công cộng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị

Kết cấu hạ tầng kỹ thuật là một hệ thống các phương tiện kỹ thuật làm nền tảng cho sự phát triển, là một bộ phận của cơ sở hạ tầng làm dịch vụ công cộng trong các đô thị. Cơ sở kết cấu hạ tầng kỹ thuật được hình thành thông qua hoạt động của con người như xây dựng hệ thống đường phố, hệ thống cung cấp nước sạch, thoát nước bẩn v.v... Kết cấu hạ tầng kỹ thuật phục vụ một cách trực tiếp cho sự phát triển xã hội, vì nó là các trang thiết bị, máy móc, hiện vật cụ thể phục vụ cho quá trình tồn tại và phát triển của xã hội.

Quản lý cơ sở kết cấu hạ tầng kỹ thuật, là một bộ phận của cơ sở hạ tầng, nhưng vì nó liên quan đến yếu tố

kỹ thuật nên tính chất của công việc quản lý đòi hỏi phức tạp hơn.

Cung cấp dịch vụ kết cấu hạ tầng kỹ thuật như nước sạch, thoát nước thải, đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay là chủ đề của nhiều công trình nghiên cứu và thử nghiệm trong quá trình quy hoạch và quản lý đô thị. Trong quá trình phát triển đô thị, mối quan hệ phụ thuộc giữa các dịch vụ là rất sâu sắc, nhưng phần lớn chúng lại được quản lý bởi các cơ quan riêng biệt. Các dịch vụ kết cấu hạ tầng kỹ thuật cần khối lượng vốn đầu tư ban đầu và chi phí vận hành đáng kể, làm cho việc thu hồi vốn trở nên cực kỳ khó khăn. Những phần trước đã đề cập tới hệ thống quy hoạch đô thị được cải thiện sẽ giúp ích ra sao cho việc phối hợp hoạt động, nhằm đạt được hiệu quả đồng vốn đầu tư vào các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật cũng như hiệu lực quản lý. Nhưng khi không có hệ thống quy hoạch thì bằng cách nào các nhà quản lý có thể giảm bớt sự mất cân bằng này và bằng giải pháp nào để việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước đạt được một cách có hiệu quả nhất trong các khâu đầu tư vào hệ thống dịch vụ công cộng ở đô thị.

Khi các dữ liệu thông tin được tăng cường thì các nhà quản lý dịch vụ kỹ thuật có thể chuẩn bị kế hoạch phát triển, kèm theo các giải pháp cho 3 điều kiện của bối cảnh đặt ra; *Thứ nhất*, liệu có thể gộp các dịch vụ kỹ thuật và đầu tư từng phần các dịch vụ hạ tầng sẽ được sử dụng cho cùng một khu vực, có làm cho các nhà đầu tư nhà đất hấp dẫn hơn hay là ngược lại. *Hai là*, liệu việc đưa ra các dự án

về phát triển dịch vụ hạ tầng có phản ánh được ý đồ quy hoạch về sử dụng đất đai nằm trong kế hoạch của đô thị không ? Nếu không thì cần điều chỉnh quy hoạch của đô thị hoặc là các dịch vụ hạ tầng. *Ba là*, liệu các chương trình đầu tư vào dịch vụ có đáp ứng về số lượng cho nhu cầu xã hội hay không và cuối cùng là các dịch vụ ở đô thị thông qua quản lý có hiệu quả hay không.

Hầu hết các quốc gia đang phát triển, các chương trình cung cấp các dịch vụ công cộng không đáp ứng được nhu cầu của xã hội. Tốc độ tăng trưởng trên mọi lĩnh vực tại các đô thị vượt xa các nguồn lực sẵn có cho việc cung cấp các dịch vụ, vì vậy ngày càng giảm chất lượng phục vụ theo thời gian. Từ đó các nhà quản lý dịch vụ công cộng ở đô thị cần ưu tiên hàng đầu để giải quyết nguồn ngân sách nhà nước đưa vào đầu tư có hiệu quả thật sự.

Những chi phí do hệ thống giao thông và vận tải yếu kém, chi phí xã hội vì sức khỏe cộng đồng cũng yếu kém, những yếu kém này đều có thể dự báo được và cái giá phải bỏ ra để cải thiện các dịch vụ công cộng ở đô thị có thể so sánh với các phí tổn do tình hình hiện tại. Do đó các nhà quản lý phải cân nhắc việc sử dụng nguồn lực sẵn có như thế nào để có hiệu quả cao.

Việc thu hồi vốn là một yếu tố ảnh hưởng tới vốn đầu tư ban đầu kể cả những chính sách vận hành, chúng có tác động phân hóa các cơ quan cung cấp dịch vụ ra khỏi cơ quan quản lý chung của một cơ sở. Theo cách này, việc so sánh công tác cấp nước và cấp điện sẽ có những kinh

nghiệm bổ ích cho việc quản lý. Việc cấp nguồn điện cho xây dựng dựa trên cơ sở thương mại với các đồng hồ đo đếm và tính tiền chi trả đủ cho các chi phí vận hành và hoàn lại vốn đầu tư sau một thời gian. Trên phạm vi rộng lớn, các dịch vụ cấp điện tự mình có thể tự trang trải các chi phí. Ngược lại, việc cấp nước thì chịu ảnh hưởng bởi lý do nước là nguồn tài nguyên thiên nhiên và cùng được chia sẻ trong cộng đồng.

Nước rất cần cho sự sống của mọi đối tượng trong đô thị, cấp nước là vấn đề nhân đạo vì vậy nhiều hệ thống cấp nước được phát triển bởi các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương quyết định đầu tư và cho phép xây dựng, ngoài ra còn bao cấp cho một số đối tượng trong xã hội. Việc quản lý như vậy không đòi hỏi phải hoàn lại vốn đầu tư từ người sử dụng, mà đòi hỏi việc bù lỗ cao. Giờ đây, đối mặt với việc tăng trưởng nhanh các nhu cầu của cộng đồng dân cư đô thị trong cơ chế thị trường thì các cơ quan có thẩm quyền địa phương càng lúng túng trong việc đảm bảo việc đầu tư và bù lỗ. Trong khi đó chính phủ không có đủ nguồn vốn tài trợ và các cơ quan tài chính cũng không chấp nhận cho chính quyền cơ sở vay tiền đầu tư vào những nơi có rủi ro cao. Để khắc phục điều này, nhiều cơ quan quản lý cấp nước đã xây dựng những đơn vị độc lập và hạch toán riêng để dần dần chuyển đổi sang hoạt động thương mại tự hạch toán kinh doanh. Tuy nhiên, việc này tiến triển chậm khi có những áp lực từ các lực lượng chính trị và bên cạnh đó, người tiêu dùng cũng là lực lượng cản trở sự chuyển đổi này.

Thực tế có những loại dịch vụ hạ tầng kỹ thuật mà việc hoàn lại vốn đầu tư không khả thi, vì bản chất của loại dịch vụ đó, như đường sá, nhà ga, bến cảng, quảng trường. Việc xử lý nước thải và thu gom chất thải rắn cũng khó mà hoàn vốn với lý do việc người dân các đô thị ngày càng tăng mà kết cấu hạ tầng kỹ thuật thì không tăng và sử dụng vượt quá khả năng của nó. Lịch sử cho thấy đã có những dịch vụ được cung cấp bởi các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương lại rất tốt, vì thế không chỉ các cơ quan đó cung cấp được các dịch vụ theo yêu cầu mà họ còn có khả năng đảm bảo tốt việc phối hợp cần thiết để đạt được hiệu quả trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở đô thị.

Những khó khăn trong việc cung cấp các dịch vụ giờ đây còn phải tính đến vấn đề môi trường. Vấn đề vốn đầu tư hạn hẹp cũng không cho phép lấp đặt và duy trì các dịch vụ trên quy mô đáp ứng với nhu cầu.

Tư duy mới về đầu tư cho dịch vụ công cộng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật cần quan tâm đến ba vấn đề: Đầu tiên là hiệu quả vốn bỏ ra đầu tư phải đạt được mục tiêu về mặt quản lý, chi phí và mục tiêu ít phí tổn để đạt được kết quả là tự trang trải được chi phí đầu tư; Hai là việc cung cấp các dịch vụ phải phù hợp với nhu cầu và tạo ra được khả năng tài trợ nhiều hơn cho quy mô lớn hơn, cùng với việc tăng cường khả năng về kỹ thuật và quản trị cho những kế hoạch phát triển trong tương lai; Thứ ba là phải có sự phối hợp trong các loại dịch vụ công cộng cung cấp ở các mức khác nhau, thông qua việc hợp tác đầu tư vốn và qua các biện pháp hữu hiệu của kế hoạch phát triển ở đô thị.

2.9.3. Quan điểm và chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị

2.9.3.1. Khái niệm chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị

Đô thị có vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Đô thị giữ vai trò quyết định trong nền tài chính quốc gia vì thu nhập của hệ thống đô thị thường chiếm từ 70 - 90% của nền kinh tế quốc dân ở các nước phát triển. Thực sự đô thị làm thay đổi cơ cấu kinh tế, nâng cao tỷ trọng công nghiệp, thương mại, dịch vụ, cung cấp tư liệu sản xuất, vật phẩm tiêu dùng cho cộng đồng dân cư ở đô thị, thực chất đô thị đã tạo tiền đề sản sinh ra giá trị văn hóa mới, mở cửa giao lưu với bên ngoài để thúc đẩy kinh tế đất nước phát triển.

Hoạt động thu chi tài chính của các đô thị chi phối phần lớn nguồn tài chính của quốc gia, chính vì vậy nhà nước cần có chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị một cách mạnh mẽ, có trọng tâm, trọng điểm và đồng bộ để phát huy hiệu quả đồng vốn đưa vào đầu tư.

2.9.3.2. Quan điểm và mục tiêu phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị.

Trong những năm 90 của thế kỷ XX, Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách nhằm phục vụ mục tiêu đẩy mạnh CNH-HĐH đất nước, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội đảm bảo an ninh quốc phòng, bảo vệ môi trường sinh thái, tạo tiền đề cho các đô thị phát triển trong thế bền

vững, phấn đấu đến năm 2000 và sau năm 2000 hệ thống đô thị Việt Nam phát triển sao cho phù hợp với sự phân bố và trình độ phát triển của các lực lượng sản xuất trong cả nước, tập trung xây dựng cơ sở vật chất kinh tế - kỹ thuật thích hợp với mỗi vùng, làm động lực thúc đẩy sự phát triển cho mỗi đô thị trong cả nước.

Thập kỷ 90, làn sóng mạnh mẽ nhất là thanh niên ở các địa phương vào thành thị tìm kiếm việc làm và mong muốn giúp đỡ một phần kinh tế cho gia đình ở quê, cũng trong thập kỷ 90 này cơ chế thị trường đã có tác động mạnh và nhanh đến nền kinh tế Việt Nam. Từ đây tình trạng phân tầng xã hội ngày càng rõ rệt, một bộ phận trong xã hội Việt Nam có mức sống vượt trội so với nhiều người trong xã hội, chính vì vậy mà nhiều người đã lao vào con đường làm kinh tế, buôn bán và hình thành một thị trường mang đầy tính cạnh tranh ác liệt để vươn lên. Thực tế này đã làm cho mức thu nhập của người dân thành thị vượt khá xa so với người dân nông thôn, trước tình hình này buộc thanh niên nông thôn tìm đường để tự cứu mình và cứu gia đình mình. Cụ thể ở các nước trong khu vực, người dân làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ có mức thu nhập gấp 15 - 20 lần so với người dân sống ở nông thôn. Riêng ở Việt Nam mức sống ở một số đô thị còn vượt xa vùng nông thôn đến 10 - 15 lần, điều này dẫn đến việc phân tầng xã hội giàu nghèo, sự cách biệt giữa thành thị và nông thôn ngày càng rõ nét, bởi vì mức sống của những người ở hai khu vực này khác nhau, kể cả lợi ích của họ cũng rất khác nhau. Nếu

sống ở thành thị thì được cung cấp các dịch vụ rất đầy đủ như đường sá sạch đẹp, điện, nước đầy đủ, lương thực, thực phẩm không bao giờ thiếu, cơ sở văn hóa xã hội, vui chơi giải trí, trường học, bệnh viện đâu đâu cũng có, trong khi đó ở nông thôn còn thiếu thốn muôn phần, ví dụ như giá điện cung cấp cho nông thôn cũng cao hơn thành thị. Điều này nói lên một chính sách không công bằng thì mâu thuẫn sẽ phát sinh, đó là điều tất yếu khách quan.

Thực tế cho thấy, bất kể một xã hội nào cũng vậy cần phải có những chính sách khuyến nông cụ thể và mang tính công bằng xã hội thì sẽ có khả năng thúc đẩy kinh tế nông thôn phát triển, như vậy sẽ tạo tiền đề để kích cầu đối với người dân nông thôn, tạo ra bước chuyển biến mới trong phát triển bền vững ở nông thôn, làm cho nông dân có thu nhập cao hơn, mức sống ổn định. Muốn vậy phải có chính sách đô thị hóa nông thôn tại chỗ, không tập trung đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở các đô thị lớn và cực lớn kể cả các đô thị vừa mà còn dành một phần hợp lý quỹ đầu tư này cho các thị trấn, thị tứ cấp huyện với mục đích khai thác tài nguyên thiên nhiên và nguồn nhân lực tại chỗ, trước mắt nhằm giải quyết vấn đề xóa đói giảm nghèo và sau đó dần dần đưa công nghiệp nhỏ về nông thôn, giải quyết được lao động dư thừa, đào tạo và nâng cao tay nghề cho họ để tạo ra bước chuyển biến mới trong sản xuất và người lao động sẽ có thu nhập mỗi ngày một cao hơn.

Ngày 23/1/1998 Thủ tướng Chính phủ ra quyết định số 10/1998/QĐ-TTg về chính sách cơ chế và biện pháp phát

triển các đô thị Việt Nam. Trên cơ sở nắm vững chủ trương phát triển kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, trước mắt cần tập trung triển khai các chính sách, cơ chế và biện pháp phát triển các đô thị như sau :

a) Tăng cường hiệu lực của bộ máy quản lý nhà nước ở đô thị. Đổi mới cơ chế chính sách phát triển đô thị trong lĩnh vực quản lý nhà nước, quản lý quy hoạch, quản lý bất động sản đất đai, nhà cửa, quản lý đầu tư và xây dựng, quản lý và khai thác sử dụng các công trình đô thị, tạo ra sự chuyển biến cơ bản có hiệu quả trên mọi lĩnh vực đối với hệ thống đô thị trong cả nước.

b) Xây dựng chính sách và các giải pháp tạo vốn, sử dụng có hiệu quả nguồn vốn đầu tư trong nước và nước ngoài vào mục đích phát triển cơ sở hạ tầng đô thị. Nghiên cứu cơ chế tạo ra các nguồn thu và hình thành quỹ phát triển kết cấu hạ tầng ở đô thị mà trước hết là kết cấu hạ tầng kỹ thuật : giao thông vận tải, cấp nước sạch, thoát nước bẩn, các công trình ngầm như năng lượng, chiếu sáng, bưu chính viễn thông là những vấn đề thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh, có hiệu quả một khi mà chính quyền đô thị ở đó biết vận dụng các chính sách này vào thực tế cuộc sống.

c) Tiếp tục hoàn chỉnh và đổi mới chính sách về nhà ở và đất ở tại các đô thị để ổn định đời sống và tạo ra nguồn lực mới phát triển đô thị.

d) Sớm ban hành luật quy hoạch xây dựng đô thị để cho dân chúng ổn định và tái định cư lâu dài.

e) Tăng cường việc quản lý môi trường ở đô thị để đảm bảo điều kiện sống và làm việc ở đô thị.

2.9.3.3. Những vấn đề chủ yếu trong chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị

a) Giải quyết vốn đầu tư.

Một trong những vấn đề quan trọng trong chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị là vấn đề vốn - bởi vì đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật có số vốn rất lớn, đầu tư ở đây mang tính chất quốc gia, thời gian thu hồi vốn chậm và trong đầu tư còn mang tính xã hội. Do đó vấn đề chủ yếu là vốn để đầu tư cho các dự án. Việc kêu gọi vốn của các nhà đầu tư quốc tế vào Việt Nam để tiến hành các dự án, nhìn chung có nhiều đô thị đã tận dụng nguồn vốn này để liên doanh liên kết có hiệu quả, song có một số nơi bị đình đốn, các dự án đầu tư bị thất thiệt làm cho sản xuất ít có hiệu quả hoặc hiệu quả giả tạo. Nhiều quốc gia trong quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa chỉ tập trung đầu tư vào các đô thị lớn, còn các đô thị vừa và nhỏ nhà nước còn thiếu các chính sách, chủ trương biện pháp cụ thể để buộc các chủ đầu tư tìm đến các địa phương ở xa các thành phố lớn. Những năm qua Việt Nam đã tiến hành áp dụng chương trình đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị theo phương thức BOT (đầu tư xây dựng - khai thác - chuyển giao) nhưng cũng chỉ làm ở các đô thị lớn và vừa, còn các đô thị cỡ thị xã, thị trấn chưa có. Vì vậy, ở những vùng xa các thành phố lớn, kinh tế phát triển rất chậm chạp, thu nhập thấp và tình trạng đói nghèo đang ở diện rộng tại các địa bàn nông thôn, nhất là miền Trung Việt Nam.

b) Vấn đề quy hoạch phát triển các đô thị.

Muốn phát triển kinh tế - xã hội, bất kể một đô thị nào cũng cần có quy hoạch chung làm cơ sở pháp lý để quản lý đất đai đô thị, sau đó phải có quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành để đưa dự án của các ngành chuyên môn vào đầu tư. Khi nhà nước đã phê duyệt chiến lược phát triển hệ thống đô thị với các kế hoạch dài hạn thì đó là cơ sở pháp lý để triển khai các loại hình quy hoạch chung, quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành ở các đô thị.

c) Vấn đề kỹ thuật và chuyển giao công nghệ.

Các đô thị ở các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam, nói chung đang trong thời kỳ đô thị hóa nhanh, tức là quá trình công nghiệp hóa đã và đang phát triển với tốc độ nhanh, song việc huy động vốn luôn gặp khó khăn vì vậy các công trình xây dựng thường kéo dài. Vấn đề lựa chọn kỹ thuật hiện đại và công nghệ tiên tiến để áp dụng vào quá trình công nghiệp hóa, rút ngắn thời gian xây dựng cũng rất quan trọng. Thực tế cho thấy sự phối hợp đồng bộ trong các chủ trương, chính sách đầu tư cho các hạng mục công trình ở đô thị là yếu tố quyết định để phát huy hiệu quả đầu tư.

d) Vấn đề đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật gắn liền với văn hóa xã hội ở đô thị. Các đô thị hình thành và phát triển rất sớm với một nền văn hóa lâu đời, do đó vấn đề đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật như thế nào để bảo tồn được di sản văn hóa vật thể, góp phần hiện đại hóa các đô thị cũng là yếu tố rất quan trọng trong phát triển bền vững.

e) Vấn đề tính đồng bộ và hiện đại thể hiện trong các chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật cần chú ý vào các lĩnh vực có vốn đầu tư lớn ngay từ khi chuẩn bị đầu tư đó là :

- * Giao thông và vận tải đô thị,
- * Cấp và thoát nước đô thị,
- * Cung cấp năng lượng và chiếu sáng công cộng đô thị,
- * Thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rác đô thị,
- * Thông tin liên lạc, bưu chính viễn thông.

Đồng thời phải tôn trọng pháp luật trong xây dựng, đó là yếu tố vô cùng quan trọng để phát huy hiệu quả tiền vốn bỏ ra trong quá trình đầu tư ở đô thị.

f) Vấn đề thống nhất quản lý vốn đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật cũng như thống nhất quản lý vận hành và khai thác kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật phải phù hợp với nhu cầu của sự phát triển và tận dụng tối đa nguồn vốn trong nước và nước ngoài để phát triển trong thế phát triển bền vững.

2.9.4. Dịch vụ công cộng - hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội ở đô thị.

Cơ sở hạ tầng xã hội là một hệ thống các yếu tố tham gia vào quá trình tồn tại và phát triển xã hội. Cơ sở hạ tầng xã hội là do các yếu tố tự nhiên hoặc con người tạo ra để phục vụ cho cuộc sống của con người. Nội dung quản lý cơ sở hạ tầng xã hội ở đô thị rất rộng lớn, vì vậy cần có sự phối hợp

và tham gia quản lý một cách thống nhất trên mọi lĩnh vực của các tổ chức xã hội. Cơ sở hạ tầng xã hội ở đô thị đóng góp to lớn cho sự phát triển về mặt xã hội như tiến hóa, nhân cách, trình độ nhận thức của con người v.v...

Cơ sở hạ tầng xã hội bao gồm giáo dục, chăm sóc sức khỏe cộng đồng, các phương tiện, thiết bị vui chơi, giải trí, văn hóa như đền chùa và những nơi hội họp đông đúc mang tính sinh hoạt văn hóa v.v... Cơ sở hạ tầng xã hội và cơ sở kết cấu hạ tầng kỹ thuật được cấu thành nên từ những hoạt động được các hệ thống khác nhau tài trợ. Khác biệt cơ bản giữa hai hệ thống hạ tầng là trong khi hạ tầng kỹ thuật phục vụ những nhu cầu chung không có cá tính của con người như điện, nước, vệ sinh, đi lại, thì hạ tầng xã hội lại phục vụ những nhu cầu mang tính con người trong cộng đồng. Vì thế lĩnh vực hạ tầng xã hội có tầm bao quát rộng với các yếu tố có nhiều tiềm ẩn hơn và các nhu cầu về dịch vụ cung cấp cho nhu cầu của con người đa dạng hơn.

Trong thực tiễn, người ta có thể dự tính chắc chắn rằng một khu vực sẽ xây dựng cần có đường sá, cầu cống và các dịch vụ cơ sở kết cấu hạ tầng khác, nhưng trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng xã hội thì không ai có thể dự đoán được mức độ chính xác rằng liệu các trường học sẽ được xây dựng lên và mỗi trường sẽ phân phối cho nhu cầu mỗi nhóm dân cư trong đô thị ra sao, bởi vì nhu cầu đó còn phụ thuộc vào sự ưa thích (thị hiếu) của người dân đối với mỗi ngôi trường. Hơn nữa, thị hiếu của con người thay đổi liên tục, đặc biệt

trong lĩnh vực vui chơi, giải trí ở đô thị. Vì thế việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở đô thị phải theo yêu cầu hơn là dự tính trước được nó.

Tại hầu khắp các đô thị, đất đai là một thứ hàng hóa khan hiếm và các lô đất đã có đầu tư xây dựng các dịch vụ hạ tầng rất có giá trị. Thế là các nhà đầu tư, kể cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân đều muốn kiểm soát các lô đất đã có các dịch vụ hạ tầng để sử dụng và tìm cách thu lợi nhuận nhanh và cao hơn những nơi khác.

Trong các đô thị cũng còn có những lô đất kém sinh lợi nên đầu tư cơ sở hạ tầng có hạn, do đó việc thu phí tại các lô đất có khả năng sinh lợi cao để bù đắp khoản lỗ ở các lô đất kém sinh lợi và chậm thu hồi vốn là cần thiết. Tại những lô đất kém sinh lợi đã nảy sinh việc chiếm dụng trái phép và tạo ra ở đó sự không lành mạnh trên mọi mặt của đời sống xã hội đô thị. Việc di chuyển và ngăn cấm xây dựng tại những khu bị chiếm dụng trái phép là việc làm khó triển khai vì không được các cấp chính quyền tiến hành đồng bộ và nhà cầm quyền địa phương phải chịu quá nhiều sức ép từ số công dân không tôn trọng pháp luật này.

Vấn đề nêu ở trên, thực tế chưa được giải quyết, nhưng có dấu hiệu cho thấy nơi nào mà chính quyền địa phương có kế hoạch mở mang khả năng sử dụng đất đai cho các nhu cầu vì lợi ích công dân thì họ quản lý có hiệu quả hơn.

so với những nơi mà chính quyền địa phương chỉ lo giữ các lô đất vì quyền lợi của chính họ. Các dịch vụ hạ tầng xã hội có thể vì thế mà trở nên quan trọng trong quản lý đất đai. Nói chung thì rất hợp lý khi mà các cơ quan có thẩm quyền địa phương quản lý và duy trì những vùng đất đó cho tới khi được sử dụng vào các mục đích vì lợi ích của cộng đồng. Tuy nhiên, nhiều cấp chính quyền địa phương ngày nay không có đủ khả năng tài chính để trang trải các chi phí khi phải chịu lãi suất ngân hàng, cũng như những người có thẩm quyền dễ bị cuốn hút vào việc đầu cơ đất đai sinh lợi nhuận cao, làm phương hại tới việc cung cấp đất đai cho cơ sở hạ tầng ở đô thị.

2.10. Quản lý môi trường gắn với quy hoạch và quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị

Quản lý môi trường ở đô thị có ba chương trình chủ yếu. Đó là quản lý chất thải ở đô thị, kiểm soát ô nhiễm và duy trì bộ mặt của khu vực công cộng.

Ba chương trình trên đòi hỏi về tiêu chuẩn, chất lượng và hiệu quả.

Lĩnh vực quản lý chất thải để duy trì bộ mặt các khu vực công cộng và quy định những tiêu chuẩn là công việc nội bộ của các tổ chức có trách nhiệm, họ quyết định những tiêu chuẩn như thế nào để có thể thực hiện được. Tuy nhiên, về mặt kiểm soát ô nhiễm môi trường tình hình lại khác. Ô nhiễm môi trường không khí và nước do những hậu quả liên

quan không chỉ gói gọn trong một phạm vi cụ thể, vì thế việc kiểm soát phải mở rộng ra những khu vực rộng lớn hơn. Ở đây, việc kiểm soát có hiệu quả nhất là bắt đầu ngay từ điểm xuất phát của nguồn gây ô nhiễm, thường thì căn cứ nơi xuất phát là chủ thể gây ra ô nhiễm phải tìm các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm và tự chịu lấy mọi chi phí. Vậy những tiêu chuẩn phải được xác lập ở mức độ mà họ có thể chịu đựng được. Những người gây ra ô nhiễm sẽ lập luận rằng họ không thể cồng đáng nổi những yêu cầu nâng cao, vì nó không kinh tế và việc áp dụng các tiêu chuẩn đó không thể chấp nhận được. Đối lại, các cơ quan môi trường phải thể hiện được quyền lực của mình thông qua các văn bản pháp quy được coi là khả thi hoặc các mệnh lệnh thông qua các chuyên gia tinh thông nghề nghiệp quản lý môi trường. Vì chi phí cho những chuyên gia này làm việc rất tốn kém nên cần thiết phải có những tiêu chuẩn quốc gia hoặc làm những dịch vụ tư vấn để giúp đỡ các nhà quản lý ở địa phương qua các chuyên gia này.

Có những quy định chung của cả quốc gia và quốc tế đòi hỏi những ai gây ra ô nhiễm môi trường phải tự khôi phục lại như cũ và chịu mọi chi phí này. Tuy vậy, hiện nay vẫn có một cơ chế và hàng loạt biện pháp kiểm soát ô nhiễm môi trường đang áp dụng ở Âu Châu. Cộng đồng này tuân thủ một tiêu chuẩn nhất định và thành viên nào vi phạm sẽ bị lên án, bị kiện ra tòa án và chịu những hình thức xử phạt, còn ở Châu Á đang gặp phải những khó khăn nhất định.

Quản lý chất thải và duy trì bộ mặt những khu vực công cộng cũng đòi hỏi rất nhiều nhân viên hoạt động ở các nhóm nhỏ với kỹ năng hạn chế mà phải triển khai trên diện rộng. Hiệu quả của các dịch vụ này phụ thuộc vào chất lượng của các quy trình và việc kiểm soát có tính tổ chức. Nghiên cứu hoạt động quản lý chất thải, hợp lý nhất là phi tập trung hóa để có hiệu quả cao, điều này đòi hỏi có sự phối hợp trong việc đào tạo kỹ năng cho lực lượng lao động và các chương trình phát triển đặc biệt cho các đốc công cũng như phần thưởng khuyến khích dành cho những người có thành tích cao trong quản lý.

Nhiệm vụ quản lý chất thải có thể được xác định rõ ràng và kết quả có thể cân đo được bởi những phương tiện không lấy gì làm khó khăn, có nghĩa là chính quyền địa phương có thể phân nhiệm vụ này cho các chủ thể khác, một trong những hình thức đó là đấu thầu công việc, đây là một cách làm tốt để đánh giá được hiệu quả đồng vốn bỏ ra, mặc dầu cũng có những rủi ro về chất lượng giảm sút do giảm giá thành. Chính quyền địa phương có thể đảm đương lấy trách nhiệm xử lý phế thải thông qua việc đấu thầu trọn gói cho các doanh nghiệp công và tư với giá thành hợp lý sẽ giúp làm giảm bớt chi phí, nhưng để có được mong muốn đó phải đòi hỏi động lực thúc đẩy của cả cộng đồng.

Vấn đề quy hoạch và quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị trong đó có quản lý chất thải ở đô thị cho thấy các quân

cư đô thị hoặc các hệ thống đô thị vệ tinh của các đô thị lớn rất phức tạp, bởi những mối tương tác giữa các đô thị và các tổ chức dịch vụ đang tồn tại và phụ thuộc lẫn nhau. Vì vậy cơ chế để đảm bảo cho sự hoạt động hữu hiệu và có lợi cho nhau cần phải có những chính sách thích hợp thì sẽ có được tính toàn diện, nhưng cũng không thể cho rằng có được tính toàn diện thì mục tiêu quản lý chất thải mới đạt được ý nguyện của công tác quản lý ở đô thị.

CHƯƠNG III

QUẢN LÝ QUY HOẠCH XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

3.1. KHÁI NIỆM QUY HOẠCH XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

Quy hoạch xây dựng ở đô thị là một công việc kết hợp giữa khoa học và nghệ thuật nhằm sắp xếp, bố trí địa giới mặt bằng đất đai với mục đích sử dụng khu đất một cách hợp lý như khu nhà ở; khu vực làm việc của các cơ quan nhà nước; khu công nghiệp tập trung; khu thương mại; dịch vụ; văn hóa; nơi vui chơi giải trí, v.v...

Các lô đất được phân chia bởi mạng lưới đường phố đáp ứng được các chỉ tiêu, tiêu chuẩn và quy phạm, chỉ rõ yêu cầu cụ thể về kiến trúc và quy hoạch đối với những công trình dự kiến xây dựng (chiều cao công trình, hình thức kiến trúc của quần thể, hệ số sử dụng đất đai và việc sử dụng kết cấu hạ tầng kỹ thuật, v.v...) Các chỉ tiêu, tiêu chuẩn, quy phạm đó được định ra để phục vụ cho việc khai thác, sử dụng đáp ứng được mục tiêu về các mặt kinh tế, văn hóa, xã hội và dễ dàng trong phân cấp quản lý, giúp cho các cấp chính quyền ở đô thị kiểm soát được việc sử dụng đất đai.

Quy hoạch xây dựng đô thị mới bắt đầu phát triển vào đầu thế kỷ XX. Cũng trong thời kỳ này đã xuất hiện chủ nghĩa hiện đại trong quy hoạch. Năm 1917 thế giới mới có những bản thiết kế quy hoạch về thành phố công nghiệp đầu tiên. Người ta ca ngợi việc phân chia các khu chức năng của đô thị, đó là sự kết hợp hài hòa giữa các loại công trình kiến trúc với thiên nhiên trong một quy mô thích hợp như cây xanh, công viên, vườn hoa, mặt nước .v.v... Quy hoạch đô thị luôn dựa trên cơ sở khoa học về địa hình, địa chất tự nhiên của mỗi vùng, trong đó có tính đến những đóng góp của quá khứ và các giá trị truyền thống, phong tục tập quán, tín ngưỡng của mỗi địa phương.

Quy hoạch đô thị sao cho các công trình đơn giản hóa, kiến trúc của các công trình, nhà ở phải được cá thể hóa, song vẫn phải tính đến giá trị nhân bản, đặc trưng kiến trúc của mỗi công trình để tiết kiệm mặt bằng và nâng cao hệ số sử dụng, đem lại hiệu suất và chất lượng cao trong sử dụng, đảm bảo sự hài hòa giữa con người với đô thị, giữa con người với thiên nhiên trong đời sống đô thị. Mà nơi đó sự hài hòa sẽ là giá trị lâu bền của cuộc sống.

Trong quy hoạch xây dựng đô thị, không gian và mặt bằng của đô thị được coi là một loại bất động sản quốc gia, đòi hỏi phải được tổ chức và khai thác sử dụng một cách hợp lý. Không gian đô thị bị hạn chế bởi giá đất thay đổi trong quá trình đô thị hóa, việc đó đặt ra cho chính quyền đô thị khi muốn kiểm tra sự phát triển đô thị trước tiên phải xây dựng các chính sách quản lý thích hợp và trong quá

trình thực hiện cần phải được sửa đổi, bổ sung nhất là chính sách về ruộng đất. Thật vậy, quá trình đô thị hóa cùng với sự gia tăng dân số đô thị dẫn đến việc lấn chiếm không gian một cách tự phát tùy thuộc theo giá đất đô thị được thỏa thuận và chấp nhận của các chủ thể như các doanh nghiệp công và tư, hộ gia đình, các tổ chức xã hội.

Để giảm bớt sự căng thẳng về không gian kiến trúc cần phải có các khu đất dự trữ như khu không gian xanh, khu ao hồ, khu chuyển đổi chức năng sử dụng và trang bị hệ thống cơ sở hạ tầng xã hội ở những nơi vui chơi, giải trí, nhà hát, viện bảo tàng, rạp xiếc, v.v...

Pháp luật về quy hoạch xây dựng đô thị cũng đã quy định các quy tắc về sử dụng đất đai trong xây dựng để đảm bảo vì lợi ích chung của cộng đồng dân cư đô thị. Một trật tự mới theo pháp luật là không được quyền chiếm dụng đất và không gian đô thị, đồng thời cần sắp xếp lại các hình thể kiến trúc sao cho hài hòa với phong cảnh thiên nhiên, vì vậy chính quyền đô thị cần có những văn bản quy định cụ thể để đảm bảo mật độ xây dựng đúng với quy hoạch. Mặt khác quy hoạch xây dựng ở đô thị cần tận dụng tối đa những di sản của quá khứ, những hoạt động trong hiện tại phải gắn với tương lai của các thể hệ sau này. Như vậy, tư duy và hành động của chính quyền các cấp ở đô thị đều phải vì tương lai của một xã hội tốt đẹp, bởi quy hoạch xây dựng đô thị mà chúng ta đang nghiên cứu cho một tương lai được mô phỏng là hiện thực. Đồng thời quy hoạch đô thị cũng

được vận dụng vào tình hình hiện tại một cách sáng tạo để tăng cường vai trò của nhà nước trong quản lý.

3.2. NGUYÊN TẮC LẬP QUY HOẠCH XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

Công tác quy hoạch xây dựng nhằm mục đích lập lại một trật tự mới trong xây dựng các điểm dân cư sống tập trung và các chức năng khác của đô thị. Đặc điểm của dân cư sống trong các đô thị thường có một số nhu cầu cơ bản là ăn, ở, đi lại, làm việc, học hành và nghỉ ngơi. Mục đích của công tác quy hoạch xây dựng các điểm dân cư đô thị ở đây là nghiên cứu sắp xếp, bố trí xây dựng các cụm công trình nhà ở và các công trình công cộng trên mặt bằng lô đất cho hợp lý để thỏa mãn mọi nhu cầu hoạt động của con người trong sản xuất và tiêu dùng đồng thời thuận tiện cho công việc quản lý.

Quy hoạch đô thị giải quyết mối tương quan giữa khu vực sản xuất với những khu vực khác trong thành phố, đặc biệt là khu nhà ở nhằm đảm bảo sao cho mọi hoạt động của con người được hợp lý về tổ chức sản xuất, ăn, ở, đi lại và sinh hoạt, đảm bảo xu thế phát triển không gian đô thị hài hòa về hình thức, hợp lý về kết cấu và phù hợp với người sử dụng. Vì vậy, nguyên tắc lập quy hoạch xây dựng ở đô thị là nhằm phục vụ các cơ sở sản xuất và lưu thông để nâng cao đời sống cho nhân dân thành thị. Trên nguyên tắc đó, khi tiến hành quy hoạch xây dựng và cải tạo các đô thị cần hạn chế phát triển các đô thị lớn và cực lớn, không nên xây dựng hoặc mở rộng các đô thị ở vùng đồng bằng chiêm

nhiều ruộng đất của nông dân, nên xây dựng và phát triển các đô thị nhỏ và vừa ở những vùng đất cằn cỗi hoặc đồi núi, bên cạnh đó kết hợp phát triển các khu công nghiệp, chế biến v.v... đảm bảo các điều kiện tự nhiên và bảo vệ được môi trường sinh thái. Trong các giải pháp thiết kế quy hoạch, thi công và quản lý ở đô thị cần kết hợp tính khoa học và biết vận dụng cho phù hợp với điều kiện của đất nước, phát triển đô thị trong hiện tại phải đáp ứng những yêu cầu của tương lai.

Trong quá trình xây dựng các đô thị cần có kế hoạch chỉ đạo thực thi các dự án làm đúng với thiết kế quy hoạch tổng thể và có kế hoạch kiểm soát ngay từ giai đoạn đầu để tránh những phức tạp có thể xảy ra sau này.

3.3. VAI TRÒ CỦA CÔNG TÁC QUY HOẠCH XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

Sự thành công của quy hoạch xây dựng trong những thập kỷ qua là nhanh chóng mở rộng các đô thị trên quy mô lớn có cơ cấu kinh tế - xã hội phong phú, đa dạng với những chi phí to lớn cho đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay, các công viên, vườn thú, sân chơi, thư viện, trường học, các công trình công cộng khác. Những thay đổi khác đang và sẽ phụ thuộc vào sự sáng suốt của các nhà lập quy hoạch và những người ra quyết định phụ thuộc vào tầm nhìn chiến lược và tính triệt để của công tác quy hoạch. Công tác quy hoạch phải do cơ quan chuyên môn thay mặt chính quyền đô thị để chuẩn bị những đồ án quy hoạch có tính định

hướng cho việc giải quyết các vấn đề cấp thiết của đời sống xã hội đô thị.

Quy hoạch đô thị là một khoa học tìm đến xu hướng xác định và chỉ đạo về mặt vật chất của cộng đồng. Mặc dù những tiêu chí ban đầu trong quy hoạch cũng là khía cạnh vật chất của sự tăng trưởng và phát triển của cộng đồng và nó hoàn toàn được chấp nhận có liên quan đến tất cả các chức năng của chính quyền đô thị. Vì vậy, người ta nói rằng: "Quy hoạch vật chất và quy hoạch chương trình là không thể tách rời". Trong hầu hết các trường hợp quy hoạch vật chất có mối quan hệ chặt chẽ đến các chính sách và mục đích của chương trình hay dịch vụ thuộc chức năng nào đó. Do đó còn có định nghĩa quy hoạch đô thị là : "Việc áp dụng liên tục những tiến bộ trong nghiên cứu, dự đoán, những nhận xét có giá trị đối với nhu cầu của đô thị, nó liên quan đến sự phối hợp giữa các chương trình khác nhau ở đô thị và quyền lực chính trị có ảnh hưởng tới, với mục đích làm cho đô thị trở thành nơi tốt đẹp hơn trong cuộc sống hôm nay và ngày mai" (Quy hoạch đô thị hiện đại Luân Đôn 1996 của Peter Schubeler).

Ở đây, quy hoạch vật chất bao gồm các yếu tố quan trọng như : nhà ở, tái phát triển, đổi mới đô thị, quy hoạch sân bay, bến cảng, nhà ga, nơi đỗ xe trên các đường phố và các yếu tố khác.

Vai trò quy hoạch xây dựng đô thị không chỉ tác động đến hoạt động của các cấp chính quyền đô thị mà còn tới các nhà lập kế hoạch, những người đang quan tâm đến khu vực được quy hoạch bao quanh phạm vi của các đô thị.

Trong đô thị có rất nhiều công việc phải quy hoạch ở tất cả các cấp chính quyền, thành phố, quận, huyện. Công việc đó do cơ quan chuyên môn quy hoạch và quản lý đô thị tiến hành trên một số dự án theo chương trình phát triển kinh tế - xã hội. Ở đây, công tác quy hoạch chỉ quan tâm đến quy hoạch phân vùng chức năng ở cấp quận, huyện của đô thị theo dự án đầu tư và cơ quan làm công tác quy hoạch cần có sự phối hợp với các cơ quan chuyên ngành ở đô thị để tiến hành đầu tư đồng bộ trong quá trình xây dựng các hạng mục công trình.

Trong thời đại ngày nay, loài người đã kế thừa và phát huy những thành tựu về trí tuệ của xã hội trước đây cho công cuộc đổi mới của đất nước, đồng thời đưa những tiến bộ khoa học kỹ thuật hiện đại vào công tác quy hoạch với triển vọng tạo ra của cải và sự ổn định lớn hơn cho đất nước. Điều này được thể hiện trong quy hoạch xây dựng các thành phố và thị trấn mà các nước đã làm.

3.4. NỘI DUNG CÔNG TÁC LẬP QUY HOẠCH XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

3.4.1. Nội dung công tác quy hoạch

Quy hoạch đô thị có nhiệm vụ cụ thể hóa chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước, chiến lược phát triển đô thị quốc gia, phối hợp với các quy hoạch chuyên ngành để đảm bảo cho quá trình đô thị hóa

diễn ra trên cơ sở phát triển bền vững, đạt được hiệu quả cao về kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường.

Đồ án quy hoạch đô thị được phê duyệt là cơ sở pháp lý để quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch, bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, sử dụng và khai thác cơ sở hạ tầng ở đô thị.

Đồ án quy hoạch đô thị là tiền đề để quản lý việc sử dụng đất đai, khi đồ án được xác lập là căn cứ để triển khai các dự án đầu tư xây dựng cơ bản. Vì vậy, yêu cầu đồ án quy hoạch đô thị phải có tính khả thi, các mục tiêu của nó phải được chương trình hóa, chính sách hóa để đưa vào thực hiện tại các đô thị. Vậy quy hoạch đô thị là một công cụ để đảm bảo sự phát triển ổn định và bền vững, cân đối và hài hòa giữa các ngành và các thành phần kinh tế, tạo tiền đề phát triển các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở đô thị.

Công tác lập quy hoạch xây dựng ở đô thị có những công việc sau :

Tất cả các đô thị đều phải được lập quy hoạch xây dựng để phát triển theo quy hoạch và các quy định của pháp luật, nhằm phục vụ cho mục tiêu chính trị, kinh tế, văn hóa và an ninh quốc phòng.

a) Quy hoạch tổng thể và sử dụng đất đai đô thị.

Mục đích và nội dung quy hoạch tổng thể phát triển đô thị là nghiên cứu trên mặt bằng tổng thể của đô thị để định hướng chiến lược phát triển những vấn đề chung nhất của

đô thị như phát triển dân số, nguồn nhân lực, không gian sử dụng các khu dân cư, khu công nghiệp, các trung tâm thương mại, dịch vụ, các cơ sở hạ tầng đô thị sao cho chúng phát triển ổn định, cân đối giữa các ngành và các thành phần kinh tế, tạo điều kiện phát triển toàn diện ở đô thị. Đảm bảo sự thống nhất hoạt động giữa các khu chức năng trong đô thị, góp phần cải thiện điều kiện sống và làm việc, phát triển toàn diện nhân cách của người dân thành thị.

Nội dung quy hoạch tổng thể phát triển đô thị gắn liền với việc sử dụng đất đai đô thị hợp lý để tổ chức sản xuất, phát triển thương mại, dịch vụ phục vụ đời sống xã hội đô thị trên cơ sở tuân thủ luật đất đai và điều lệ quản lý sử dụng đất đô thị.

Đất đô thị là đất mà ở đó có đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật, điện, nước, giao thông vận tải, xử lý phế thải, kiểm soát được môi trường. Đất đô thị có thể là đất nông nghiệp, đất dân đang ở tại các vùng nông thôn ven đô thị khi chuyển sang đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cho nó thì trở thành đất đô thị. Đất đô thị có giá trị to lớn, vì nó liên quan đến phát triển công nghiệp, thương mại, dịch vụ và giao lưu quốc tế. Giá trị đất đô thị phụ thuộc vào vị trí của nó trong các vùng khác nhau ở đô thị. Ví dụ : Một lô đất ở đô thị được sử dụng để làm gì ở trên đó, lô đất đó ở vị trí nào trong mặt bằng của đô thị. Trong thực tế, bất kể ở nước nào trên thế giới thì đất ở vùng trung tâm bao giờ giá cả cũng cao hơn rất nhiều so với đất ở vùng ven nội

và ngoại ô. Càng ra xa vùng trung tâm thì giá đất đô thị giảm dần. Giá đất đô thị còn phụ thuộc vào giá thị trường quy định.

Do nhu cầu thực tế của các đô thị mà nhà nước có những quyết định chính xác về giá cả đất đai ở đô thị trong cả nước.

b) Quy hoạch chung trong xây dựng ở đô thị.

Quy hoạch chung trong xây dựng ở đô thị là định hướng chiến lược cải tạo và xây dựng mới ở đô thị về mặt phát triển không gian, cơ sở hạ tầng, tạo lập môi trường thiên nhiên và môi trường xã hội thích hợp với lối sống văn minh đô thị hiện đại, nhằm phục vụ công tác phát triển kinh tế - xã hội của đô thị, nó được lập ra trên phạm vi toàn bộ lãnh thổ của đô thị với hai nội dung là :

* Định hướng chiến lược phát triển đô thị trong khoảng thời gian 15-20 năm,

* Xác định mặt bằng sử dụng đất đai đô thị ở giai đoạn đầu dự kiến trong vòng 5 - 10 năm, trong đó có luận chứng để xác định tính chất, cơ sở kinh tế kỹ thuật, quy mô dân số, đất đai, các chỉ tiêu chủ yếu trong cải tạo và phát triển đô thị, xác định các căn cứ pháp lý để quản lý xây dựng, làm cơ sở cho việc lập đồ án quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành để đưa các dự án vào đầu tư trên các lô đất ở đô thị. Do đó, đối với các đô thị phải có quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội làm cơ sở cho quy hoạch chung,

đồng thời vì lợi ích lâu dài của các đô thị mà phải tôn trọng tính pháp lý của quy hoạch tổng thể ở các đô thị.

Quy hoạch chung trong xây dựng ở đô thị được lập trên bản đồ địa hình có tỷ lệ được quy định như sau :

	Đô thị loại I và II	Đô thị loại III	Đô thị loại IV và V
Định hướng phát triển dài hạn 15-20 năm	1/10.000 và 1/25.000	1/10.000	1/5000
Định hướng phát triển ngắn hạn 5-10 năm	1/10.000 và 1/5.000	1/5.000	1/2000

Thành phần hồ sơ chủ yếu của đồ án quy hoạch chung xây dựng ở đô thị gồm có :

- * Sơ đồ liên hệ vùng lãnh thổ tỷ lệ 1/25.000 và 1/30.000,
- * Bản đồ hiện trạng và đánh giá tổng hợp đất đai xây dựng trong phát triển dài hạn theo định hướng phát triển trong vòng 15 - 20 năm,
- * Sơ đồ định hướng phát triển không gian trong vòng 15 - 20 năm,
- * Sơ đồ định hướng phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong vòng 15 - 20 năm,
- * Bản đồ quy hoạch sử dụng đất đai trong vòng 5-10 năm,
- * Bản đồ quy hoạch xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật và vệ sinh môi trường trong vòng 5-10 năm,

* Sơ đồ tổng hợp các đường dây, đường ống của kết cấu hạ tầng kỹ thuật trong thời hạn 5-10 năm,

* Hồ sơ các mặt cắt và lộ giới các đường phố chính thành phố và đường phố chính khu vực,

* Tờ trình, thuyết minh tóm tắt,

* Thuyết minh tổng hợp,

* Điều lệ quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch.

c) Quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành.

Quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành nhằm mục đích quản lý đất đai đô thị trong cải tạo và xây dựng mới, là công cụ để cụ thể hóa các quy định của quy hoạch chung, làm cơ sở để giới thiệu địa điểm, cấp chứng chỉ quy hoạch, lập các dự án đầu tư, giao đất và cấp giấy phép xây dựng. Nội dung của quy hoạch chi tiết là xác định địa giới mặt bằng lô đất (khu công nghiệp, khu nhà ở, khu thương mại, khu dịch vụ, cơ quan, trường học, bệnh viện, nơi vui chơi giải trí v.v..), vạch ra mạng lưới đường phố, chỉ rõ yêu cầu về mặt kiến trúc và quy hoạch đối với công trình sẽ xây dựng trên lô đất đó (chiều cao công trình, hình thức sử dụng kết cấu hạ tầng kỹ thuật). Trên cơ sở đó đi đến xác định các chỉ tiêu quản lý cụ thể đối với mỗi khu đất về giới hạn xây dựng, hệ số sử dụng đất đai với công trình, mật độ xây dựng, độ cao công trình, tính chất kiến trúc, cảnh quan môi trường, công viên cây xanh, quảng trường, nhà ga, bến bãi đỗ xe, nhà sửa chữa xe và hình thức sử dụng kết cấu hạ tầng của đô thị.

Quy hoạch chi tiết có nhiệm vụ tập hợp và cân đối các yêu cầu đầu tư, cải tạo và xây dựng mới tại các khu đất đã có quy hoạch, xác định mặt bằng sử dụng đất đai, phân các lô đất và quy định chế độ quản lý, sử dụng cho các đối tượng sử dụng đất, xác định chỉ giới đường đỏ, chỉ giới xây dựng trên các đường phố, soạn thảo quy chế xây dựng ở đô thị.

Đồ án quy hoạch chi tiết bao gồm :

1. Đồ án quy hoạch chi tiết sử dụng đất đai:

Được lập ở hai mức độ như sau:

* Đối với khu đất có diện tích trên 200 ha áp dụng bản đồ tỷ lệ 1/2000 - 1/5000 , nhằm cụ thể hóa và làm chính xác quy định của đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị về quản lý sử dụng đất đai, việc cải tạo và xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật, định hướng về kiến trúc và bảo vệ cảnh quan thiên nhiên cho mỗi khu đất có quy mô 4 đến 20 ha.

* Đối với khu đất từ 20 đến 200 ha áp dụng bản đồ 1/1000 - 1/2000, nhằm cụ thể hóa và làm chính xác quy định của đồ án quy hoạch chung và đồ án quy hoạch chi tiết sử dụng đất có liên quan, đồng thời xác định rõ mục tiêu, chế độ quản lý sử dụng đất các yêu cầu về bố cục quy hoạch - kiến trúc, và các cơ sở hạ tầng, các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật, vệ sinh môi trường... cho từng khu đất dành để xây dựng các cụm công trình hoặc công trình.

2. Đồ án quy hoạch chia lô:

Được lập cho khu đất có diện tích dưới 20 ha trên bản đồ địa chính và bản đồ địa hình có tỷ lệ 1/200-1/500 nhằm quy định chế độ quản lý và sử dụng đất đai và các yêu cầu cải tạo hoặc xây dựng các công trình tại từng lô đất.

Các bản đồ gốc sử dụng để lập các đồ án quy hoạch chi tiết phải bảo đảm rõ ràng, chính xác phản ánh nội dung cập nhật về địa hình và thực trạng khu đất.

Thành phần hồ sơ chủ yếu của đồ án quy hoạch chi tiết gồm:

a) Phân bản vẽ:

- * Sơ đồ vị trí và giới hạn khu đất (trích lập từ bản đồ quy hoạch sử dụng đất đai của đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị hoặc đồ án quy hoạch chi tiết sử dụng đất đai nếu là đồ án quy hoạch chia lô).
- * Bản đồ đánh giá hiện trạng và quỹ đất xây dựng.
- * Bản đồ hiện trạng hệ thống hạ tầng kỹ thuật.
- * Sơ đồ cơ cấu quy hoạch (tối thiểu phải đề xuất hai phương án để so sánh, lựa chọn).
- * Bản đồ quy hoạch sử dụng đất đai hoặc bản đồ quy hoạch chia lô (đối với đồ án quy hoạch chia lô).
- * Sơ đồ tổ chức không gian quy hoạch - kiến trúc và cảnh quan (mặt bằng và các mặt đứng triển khai).

* Bản đồ quy hoạch hệ thống hạ tầng kỹ thuật (có kèm theo các bản vẽ thiết kế chi tiết).

* Bản đồ tổng hợp đường dây và đường ống kỹ thuật.

* Hồ sơ chỉ giới đường đỏ và chỉ giới xây dựng.

b) Phần văn bản:

* Tờ trình, thuyết minh tóm tắt và tổng hợp, phụ lục và các văn bản thỏa thuận của các cơ quan thẩm định hoặc xét duyệt đồ án.

* Điều lệ quản lý xây dựng.

3.4.2. Đổi mới công tác quy hoạch xây dựng ở đô thị

a) Giải quyết những tồn tại do lịch sử để lại và những vấn đề mới phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai đô thị.

b) Đổi mới tư duy và phương pháp nghiên cứu, nâng cao chất lượng các đồ án quy hoạch đô thị, quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành, phục vụ cho công cuộc xây dựng đô thị trong tương lai.

c) Cần có các giải pháp hữu hiệu để tổ chức thực hiện các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị đã được phê duyệt và các văn bản về quản lý đô thị đi vào cuộc sống của người dân thành thị.

d) Nâng cao năng lực của các cơ quan thiết kế quy hoạch và quản lý xây dựng ở đô thị.

e) Nghiên cứu xây dựng mô hình phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam một cách hợp lý giữa các vùng và các miền

mà chủ yếu là thực hiện công cuộc đô thị hóa nông thôn, nhằm mục tiêu phát triển bền vững.

f) Tập trung giải quyết những nhiệm vụ quan trọng trong thời kỳ đầu của quá trình công nghiệp hóa đất nước bao gồm : Lập và xét duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng tại các đô thị, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy, cải cách thủ tục hành chính trong xây dựng, tăng cường hiệu lực của chính quyền các cấp ở đô thị trong quản lý nhà nước và tạo nguồn lực phát triển cho đất nước.

g) Quy hoạch xây dựng đô thị là tiền đề để có cơ sở quản lý và sử dụng đất đai, quản lý đầu tư xây dựng, quản lý và khai thác nhà cửa, công trình cơ sở hạ tầng. Do đó trên mặt bằng quy hoạch tổng thể phải đảm bảo :

- * Phân khu chức năng với các mục đích xây dựng rõ ràng, các vùng phát triển mới và các vùng đất dự trữ để phát triển. Cần quy định rõ các chỉ tiêu quản lý sử dụng đất, cơ sở hạ tầng, kiến trúc và các điều kiện triển khai trong xây dựng theo đúng điều lệ quản lý xây dựng trong quy hoạch,

- * Các khu phố cổ, các khu phố cũ đa số kết cấu hạ tầng đang bị quá tải và hư hỏng nhiều. Vì vậy cần quy định tại các vùng đó hạn chế phát triển, giảm bớt mật độ cư trú và giải tỏa các cơ sở sản xuất ra vùng ngoại ô, trồng thêm cây xanh ở những vùng đó,

- * Cải tạo đô thị cần gắn với quy hoạch phát triển đô thị, lấy phát triển đô thị để cải tạo đô thị và có chính sách thực hiện tái định cư cho dân chúng sau quy hoạch,

* Phát triển đô thị cần hạn chế việc sử dụng đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa nước,

* Từng bước hình thành cấu trúc các quần cư đô thị, song phải giải quyết được vùng trung tâm, ven nội và ngoại ô có vành đai xanh bao bọc. Các vùng vành đai này cách xa thành phố, song phải đảm bảo phân bố dân cư hợp lý, xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng để phục vụ các cơ sở sản xuất, phát triển các điểm dân cư mới trên quy mô là thị tứ, thị trấn, đồng thời ở những nơi này chủ yếu sử dụng vào mục đích du lịch nghỉ ngơi.

3.4.3. Nội dung quản lý xây dựng ở đô thị theo quy hoạch.

3.4.3.1. Nội dung chủ yếu của công tác quản lý và phát triển đô thị:

* Quản lý nhà nước về sản xuất, kinh doanh để đảm bảo ổn định và tăng trưởng kinh tế,

* Quản lý quy hoạch và kiến trúc ở đô thị, xây dựng và phát triển theo đúng quy hoạch và những quy chế trong xây dựng đã ban hành,

* Quản lý và phát triển nhà ở,

* Quản lý và sử dụng đất đai ở đô thị,

* Quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị,

* Quản lý kết cấu hạ tầng xã hội ở đô thị,

* Quản lý công tác bảo vệ môi trường ở đô thị,

* Tài chính đô thị,

* Quản lý hành chính đô thị.

3.4.3.2. *Quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch.*

Quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch là một trong những nhiệm vụ quan trọng của công tác quản lý đô thị. Nội dung gồm những công việc sau :

a) Quản lý quy hoạch xây dựng đô thị : (theo Nghị định 91/CP).

- * Lập và xét duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị,
- * Cấp chứng chỉ quy hoạch,
- * Theo dõi và điều chỉnh quy hoạch xây dựng đô thị,
- * Ban hành các quy định về kiến trúc và cảnh quan đô thị,
- * Cấp giấy phép quy hoạch (giấy thỏa thuận về kiến trúc và quy hoạch các công trình xây dựng trên lô đất theo dự án đã được phê duyệt).

b) Quản lý đầu tư và xây dựng các công trình ở đô thị : (theo Nghị định 52/1999/NĐ-CP, 191/CP).

- * Lập và xét duyệt các dự án đầu tư,
- * Quản lý việc thực hiện các dự án đầu tư,
- * Giao đất hoặc cho thuê đất để xây dựng,
- * Cấp giấy phép xây dựng, sửa chữa, cải tạo, xây dựng mới.

c) Quản lý sử dụng và khai thác các công trình ở đô thị (nhà ở, đất ở, cơ sở hạ tầng kỹ thuật), cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình và quyền sử dụng đất. Hướng dẫn các thủ tục hành chính cho công dân thực hiện các quyền sở hữu và sử dụng bất động sản hợp pháp (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, v.v...).

d) Thanh tra, xử lý các tranh chấp và vi phạm, giải quyết các khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện của công dân.

e) Xử phạt hành chính mọi trường hợp vi phạm về xây dựng không theo sự hướng dẫn của quy hoạch ở đô thị.

3.4.3.3. Thể chế về phân cấp quản lý

Hiến pháp Nhà nước Việt Nam quy định 4 cấp từ trung ương đến địa phương.

* Bốn cấp hành chính gồm có : Cấp trung ương; tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương; quận huyện và phường, xã,

* Đô thị gồm có : thành phố trực thuộc trung ương hoặc trực thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn và được phân thành 5 loại theo Quyết định 132/HĐBT ngày 5/5/1990 của chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng nay là Chính phủ.

3.4.3.4. Phân công, phân cấp trong quản lý xây dựng đô thị

* Chính phủ thống nhất quản lý xây dựng đô thị trên địa bàn cả nước,

* UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm trình Chính phủ những văn bản quản lý xây dựng đô thị trên địa bàn do địa phương quản lý,

* UBND các cấp chịu trách nhiệm quản lý xây dựng đô thị theo sự phân công của Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố hoặc thành phố trực thuộc trung ương,

* Các cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm trước Chính phủ và UBND các cấp thực hiện nhiệm vụ quản lý xây dựng đô thị theo sự phân công của cấp có thẩm quyền.

3.4.3.5. Sử dụng quỹ đất, tạo vốn đầu tư các dự án để xây dựng theo quy hoạch

Các dự án sử dụng quỹ đất tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật có :

* Dự án cho thuê đất xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật tại các khu công nghiệp tập trung theo phương thức kinh doanh (Nghị định 192/CP và Nghị định 18/CP),

* Dự án giao hoặc cho thuê đất xây dựng cơ sở hạ tầng để cho thuê tại các đô thị lớn là giao thầu trọn gói hoặc giao đất thay bằng việc giao vốn cho các doanh nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư kinh doanh.

Mục đích các dự án này cho phép các tổ chức được sử dụng quỹ đất có thời hạn để huy động vốn đầu tư, nhằm biến các loại đất khác thành đất đô thị thông qua việc đầu tư xây dựng cơ sở kết cấu hạ tầng để nâng cao giá trị của đất, thu hồi vốn đầu tư qua lãi suất. Cách làm này là nhằm phát triển đô thị đúng với quy hoạch đã được phê duyệt và các chủ bỏ vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật sẽ có lãi và thu lại được vốn đầu tư ban đầu.

3.5. QUY HOẠCH ĐÔ THỊ HIỆN ĐẠI

Quy hoạch đô thị hiện đại tập trung chủ yếu ở những yếu tố vật chất của cộng đồng đô thị. Quy hoạch vật chất có liên

quan đến mô hình chung, từ việc sử dụng đất đai đô thị, tính chất và vị trí của các công trình công cộng, các cấu trúc của chúng, đến sự phát triển của hệ thống đường phố và các yếu tố vật chất khác. Mục đích của quy hoạch đô thị hiện đại nhằm có được một nền kinh tế tốt hơn; tiện nghi đầy đủ; thuận tiện và tăng cường phúc lợi xã hội. Vì vậy, quy hoạch xây dựng đô thị có 7 yếu tố về nguyên tắc trong quy hoạch toàn diện của một cộng đồng đô thị là :

- a) Hệ thống đường phố và cách bố trí đường phố hợp lý.
- b) Công viên, cây xanh và các khu vực giải trí thỏa mãn nhu cầu sinh hoạt văn hóa của cộng đồng.
- c) Vị trí các công trình công cộng.
- d) Các giải pháp cách đúng với quy định của quốc tế.
- e) Phân chia đô thị ra các quận, huyện theo địa giới hành chính.
- f) Các lộ trình phục vụ cho lợi ích công cộng.
- g) Các nhà ga, bến cảng, sân bay, quảng trường thích hợp, đủ tiện nghi và hiện đại. Trong quá trình quy hoạch xây dựng cần mở rộng phạm vi quy hoạch bao gồm các yếu tố như : tái phát triển, đổi mới đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng của đô thị.

Từ những định hướng trên, các đô thị cần nghiên cứu quy hoạch tổng thể gồm những vấn đề sau :

- a) Coi trọng việc sử dụng đất đô thị trong quá trình quy hoạch xây dựng và các yếu tố vật chất khác.

b) Xác định tính chất của dân số và xu hướng phát triển.

c) Liên hệ với nguyên tắc quản lý và xu hướng phát triển kinh tế - xã hội.

d) Liên hệ với nguồn tài chính cho đô thị.

e) Những yếu tố liên quan đến các điều khoản pháp lý ảnh hưởng đến quy hoạch dài hạn ở đô thị, phải mở rộng quy mô nghiên cứu về nguồn tài chính và nhân lực để điều hành mọi hoạt động trong quá trình phát triển. Do đó, những quy hoạch chung được xây dựng là nhằm mục đích hướng dẫn sự phối hợp và điều chỉnh, phát triển hài hòa của đô thị trong sự hòa nhập với các nhu cầu hiện tại, tương lai để nâng cao dân trí, sức khỏe cộng đồng, trật tự an toàn xã hội, đạo đức, nếp sống văn minh đô thị, tiện nghi, sự thịnh vượng và phúc lợi chung, cũng như tính hiệu quả và tính kinh tế trong quá trình phát triển.

Quy hoạch chung ở các đô thị chỉ ra đặc tính tương lai của cộng đồng trong kế hoạch 15-20 năm hoặc lâu hơn nữa về các yếu tố vật chất quan trọng nhất ở đô thị như đường sá, cầu cống, công viên, cây xanh, công trình công cộng, v.v... Vì vậy, quy hoạch chung có giá trị vô cùng to lớn đối với mỗi đô thị, nó không chỉ là sự hướng dẫn mà còn là điểm khởi đầu để chuẩn bị cho các cơ quan của chính quyền đô thị tiến hành triển khai các dự án đầu tư.

3.6. QUY HOẠCH CẢI TẠO CÁC ĐÔ THỊ

Các đô thị được xây dựng trong thời kỳ nào thì phản ánh rõ nét đặc điểm về kinh tế - xã hội của thời kỳ đó. Trong

các đô thị, mọi hoạt động của con người luôn biến đổi và phát triển, nhưng các công trình đã xây dựng thì cố định và trong nhiều trường hợp chúng mâu thuẫn với yêu cầu sử dụng và hoạt động của con người. Vì vậy, những dự án quy hoạch xây dựng và phát triển theo nhu cầu của xã hội trong từng giai đoạn cụ thể cần được nghiên cứu và tìm mọi giải pháp để cải tạo cho phù hợp với thời đại hiện tại. Các đô thị Việt Nam được xây dựng từ những thế kỷ trước là nhằm phục vụ cho giai cấp thống trị trong và ngoài nước, ngày nay chất lượng sử dụng giảm dần theo thời gian một cách đáng kể. Vì vậy, cần nghiên cứu, khảo sát để cải tạo lại hoặc phá bỏ và xây dựng mới nhằm sử dụng chúng vào mục đích phục vụ cuộc sống của những người lao động. Bên cạnh đó, cần nâng cấp mạng lưới công trình hạ tầng kỹ thuật đã cũ kỹ như điện, nước, xử lý phế thải, v.v... để nâng cao tiện nghi sử dụng cho người dân thành thị.

Yêu cầu cải tạo các đô thị là nhằm đáp ứng được nhu cầu của tiến bộ xã hội, của sự tiến bộ khoa học kỹ thuật, có tính kế thừa những di sản văn hóa và vật chất truyền thống tốt đẹp, cần chú ý về hình thể kiến trúc đẹp, hài hòa, nâng cao chất lượng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật để tiến lên hiện đại hóa trong tiêu dùng và sử dụng của dân cư đô thị.

Cải tạo quy hoạch xây dựng các đô thị dựa trên những vấn đề chủ yếu sau:

* Cải tạo và trang bị lại các thiết bị hiện đại cho các công sở, các cơ sở sản xuất và các công trình công cộng trên quy mô hiện đại,

- * Cải tạo các khu nhà ở cũ trong các khu phố cổ và khu phố cũ, đảm bảo yếu tố của một đô thị văn minh hiện đại,

- * Cải tạo và xây dựng mới hệ thống đường sá, cầu cống, quảng trường, nhà ga, bến cảng, sân bay, nơi đỗ xe, v.v...

- * Cải tạo và xây dựng mới hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội ở đô thị như công viên, vườn thú, nghĩa trang, nhà hát, viện bảo tàng, sân vận động, nơi vui chơi giải trí, v.v...

- * Cải tạo, nâng cấp hoặc xây dựng mới hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị như cấp thoát nước, chiếu sáng công cộng, thông tin liên lạc, vệ sinh đường phố, xử lý phế thải rắn.

3.7. NỘI DUNG QUẢN LÝ QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

3.7.1. Phương châm quản lý quy hoạch xây dựng

Đồ án quy hoạch đô thị đã được phê duyệt là cơ sở pháp lý để quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch và theo các quy định của hệ thống pháp luật, nhằm phục vụ mục tiêu kinh tế, chính trị của đất nước gồm có :

- * Chính phủ thực hiện quyền quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị trong phạm vi cả nước,

- * UBND các cấp ở đô thị thực hiện quyền quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị tại địa phương mình quản lý,

* Cơ quan quản lý quy hoạch xây dựng đô thị ở trung ương và địa phương chịu trách nhiệm trước Chính phủ và UBND các cấp về việc quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.

Phương châm quản lý quy hoạch xây dựng đô thị gồm có những công việc sau:

a) Các đô thị phải có kế hoạch và quy hoạch xây dựng toàn diện các ngành kinh tế, trong đó có: công, nông nghiệp; thương mại; dịch vụ; giao thông vận tải; cấp và thoát nước bản; xử lý phế thải; vệ sinh môi trường.

b) Các dự án đầu tư cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới cần có diện tích thích hợp và kinh tế phù hợp với tình hình của mỗi vùng, có kết hợp trước mắt và lâu dài để đầu tư hợp lý và đồng bộ.

c) Công tác quy hoạch xây dựng liên quan đến nhiều ngành kinh tế, vì vậy công tác quy hoạch cần đi trước các lĩnh vực khác làm cơ sở cho sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, nhằm tránh được tình trạng thi công thiếu đồng bộ (đào lên lấp xuống nhiều lần để thi công đường ống và tuyến cáp trên đường phố và vỉa hè).

d) Trong quản lý xã hội ở đô thị cần kết hợp phục vụ sản xuất và phục vụ đời sống của cộng đồng, lấy xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất là chính. Cần coi trọng những công trình phúc lợi công cộng và quan tâm đúng mức đến việc xây dựng, sửa chữa nơi ở cho các tầng lớp nhân dân lao động ở thành thị.

e) Chú ý đến tập quán địa phương, phát huy truyền thống sẵn có, kết hợp với xây dựng mới, bên cạnh đó hướng dẫn nhân dân áp dụng những công nghệ tiên tiến mới trong xây dựng để tăng tốc độ thi công, đảm bảo chất lượng công trình ngang tầm với quốc tế, vì chúng là sản phẩm của toàn xã hội.

f) Cần sử dụng tiết kiệm ruộng đất của nông dân vùng ven nội và ngoại thành, hạn chế những công trình xây dựng trên đất canh tác. Trong cơ chế thị trường, giữa nhân dân và nhà nước cần có sự thỏa thuận dựa trên những nguyên tắc pháp lý theo luật định để xây dựng có hiệu quả và hai bên đều có lợi.

g) Hoàn thành việc lập và phê duyệt các đồ án quy hoạch các đô thị lớn (như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ và một số vùng kinh tế trọng điểm).

h) Tập trung lực lượng để hoàn thành quy hoạch chi tiết, quy hoạch chuyên ngành ở các đô thị. Ban hành điều lệ quản lý quy hoạch xây dựng tại các đô thị.

i) Lập hồ sơ cắm mốc chỉ giới đường đỏ và hình thành các dự án chuẩn bị đầu tư phát triển các khu công nghiệp tập trung ở các đô thị lớn.

j) Hoàn chỉnh chiến lược phát triển hệ thống đô thị quốc gia trình Chính phủ phê duyệt.

k) Tổ chức thực hiện các văn bản quản lý đô thị đã ban hành và bổ sung hoàn chỉnh hệ thống văn bản pháp luật

về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị và đất đô thị trong đó có:

- * Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ của kiến trúc sư trưởng thành phố,

- * Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về lập, thẩm tra và xét duyệt quy hoạch xây dựng các khu các công nghiệp tập trung,

- * Thông tư hướng dẫn xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị,

- * Quy chế quản lý và phát triển các đô thị mới,

- * Sửa đổi, bổ sung để hoàn chỉnh thông tư quản lý việc lập kế hoạch và vốn khảo sát thiết kế quy hoạch,

- * Cơ chế sử dụng quỹ đất tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển đô thị theo các dự án,

- * Chính sách đền bù giải phóng mặt bằng đất đô thị,

- * Điều lệ quản lý kiến trúc đô thị,

- * Nghị định xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm quy hoạch và pháp luật về quản lý xây dựng đô thị,

- * Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quản lý quy hoạch xây dựng và đất đai đô thị.

l) Xây dựng các chính sách và các biện pháp tạo ra nguồn thu và vốn phát triển đô thị.

n) Tăng cường quản lý nhà nước về quy hoạch và xây dựng ở đô thị, thực hiện phân công, phân cấp rõ ràng, nâng

cao năng lực cho các cơ quan quản lý quy hoạch, xây dựng đô thị ở các cấp trong đô thị. Sử dụng quyền lực của UBND các cấp ở đô thị trong việc tổ chức thực hiện, đưa quy hoạch và pháp luật vào cuộc sống.

m) Chỉ đạo thực hiện công tác quy hoạch xây dựng cần có kế hoạch cụ thể ngay từ cấp cơ sở là phường, xã, quận, huyện. Thực hiện từng bước và có trọng điểm để tiến hành việc xây dựng theo quy hoạch từ cấp cơ sở. Công việc này ở các nước công nghiệp phát triển đã thực hiện thành công từ những năm đầu của thập kỷ 80 và cho đến nay ở các nước này tỷ lệ đô thị hóa đạt trên 95%.

3.7.2. Quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị

Quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị là công việc của cơ quan nhà nước thuộc các đô thị. Trong xây dựng, các cơ quan nhà nước cần có kế hoạch để cụ thể hóa các bước thực hiện cho các cấp cơ sở là tỉnh và thành phố đảm bảo xây dựng theo quy hoạch và có kế hoạch, sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư, sức người và của cải của xã hội. Các cơ quan địa phương xác định được phương hướng hoạt động, tốc độ thi công, tỷ lệ cân đối trong các ngành của địa phương và nhịp độ tăng trưởng của khu vực sản xuất và xây dựng.

Trong quản lý xây dựng ở đô thị có hai bước quan trọng:

a) Xây dựng mô hình quản lý quá trình xây dựng, theo dõi tốc độ và tỷ lệ phát triển sản xuất, tăng cường kiểm tra, kiểm soát chất lượng trong quá trình thi công, đồng thời thực hiện những quy chế trong phạm vi cho phép về xây

dựng. Ở đây các cơ quan chức năng cần có kế hoạch quản lý quá trình xây dựng hoặc cải tạo để đảm bảo chất lượng công trình.

b) Quản lý quá trình thực hiện :

Lựa chọn những cán bộ có năng lực trong quản lý theo ngành, theo dõi những ngành đã và sẽ triển khai xây dựng, xem xét kiểm tra các cơ quan, các ngành khi thực thi các đồ án quy hoạch xây dựng có tuân thủ theo quy hoạch của thành phố trên cơ sở đã cho phép hay không, kể cả nhân dân tham gia lực lượng xây dựng. Công tác kiểm tra, thanh tra cần làm thường xuyên để giám sát những tổ chức và cá nhân xây dựng trái phép hoặc lấn chiếm đất công vượt quá chỉ giới xây dựng mà cơ quan quản lý quy hoạch đã hướng dẫn. Vì vậy nhà nước phải can thiệp vào vấn đề này một cách trực tiếp và có phân cấp quản lý chặt chẽ ngay ở cấp phường, xã và quận, huyện trong các đô thị để tránh những khó khăn về sau này khi cải tạo và xây dựng các phố cổ và khu phố cũ.

c) Bộ Xây dựng soạn thảo các văn bản trình chính phủ để hoàn chỉnh những luật lệ trong xây dựng cơ bản ở đô thị nhằm mục đích để các đô thị thực hiện trong khuôn khổ có kế hoạch và có quy hoạch.

Trong quá trình đô thị hóa, cần tăng cường vai trò của các cấp chính quyền ở đô thị để phát huy đầy đủ việc tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật và quy hoạch được phê duyệt. Đồng thời, cần tiếp tục đổi mới công tác quy

hoạch và tăng cường công tác quản lý xây dựng ở đô thị theo quy hoạch, cụ thể là :

* Giải quyết nhanh chóng các tồn tại do lịch sử để lại và những vấn đề mới phát sinh trong quá trình quản lý sử dụng đất ở đô thị. Để giải quyết những tồn tại của lịch sử để lại về đất đô thị, cần xây dựng hệ thống đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở đô thị theo Nghị định 88/CP và 60/CP của Chính phủ. Các đô thị tiến hành sử dụng những khu đất dự trữ để quy hoạch các khu nhà ở mới, có trang bị kết cấu hạ tầng kỹ thuật để bán cho những tổ chức và cá nhân có nhu cầu về xây dựng chỗ ở, song chính quyền các đô thị cần cung cấp cho họ những mẫu nhà do nhà nước quy định theo chức năng từng lô đất xây dựng, tránh hiện tượng xây dựng không theo quy hoạch về hình khối kiến trúc, nhanh chóng hoàn chỉnh chính sách đền bù và giải phóng mặt bằng để cho những người dân có đất bị thu hồi vẫn duy trì được cuộc sống và có chỗ ở ổn định,

* Tiếp tục đổi mới nội dung và phương pháp quy hoạch, nâng cao chất lượng các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị, chú trọng công tác quy hoạch chi tiết và quy hoạch chuyên ngành như giao thông vận tải, cấp và thoát nước, hệ thống bưu chính viễn thông, xử lý phế thải rắn và môi trường. Trong quy hoạch chi tiết sử dụng đất đai đô thị cần có bản đồ tỷ lệ 1/2000 và 1/5000. Từ đó lựa chọn các khu đất có yêu cầu cải tạo và xây dựng tập trung cần làm trước.

Tập trung soạn thảo và hoàn thiện điều lệ quản lý xây dựng theo quy hoạch và quy phạm trong quy hoạch xây dựng đô thị để giúp cho công tác quản lý xây dựng đô thị đi vào khuôn khổ, khắc phục tình trạng thiếu những văn bản hướng dẫn thi hành trong quản lý đô thị,

* Tập trung lực lượng xây dựng bộ luật đô thị để hệ thống các văn bản pháp lý quản lý quy hoạch và sử dụng đất đô thị, khẳng định vị trí, vai trò của pháp luật trong công tác điều hành, tổ chức thực hiện cải tạo, xây dựng đô thị,

* Cải tiến các thủ tục hành chính và hướng dẫn thực hiện các nghị định như : thủ tục cấp đất, cấp chứng chỉ quy hoạch và cấp giấy phép xây dựng, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm, đề ra các giải pháp để thực hiện đúng với đồ án quy hoạch được duyệt và các văn bản pháp luật quản lý đô thị,

* Thực hiện triệt để cải cách thủ tục hành chính theo Nghị định 38/CP ngày 4/5/1994 của chính phủ, đặc biệt là trong lĩnh vực cấp đất, cấp phép xây dựng. Giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật các khiếu kiện của nhân dân, trong đó tập trung giải quyết vấn đề nhà ở, đất đai còn tồn đọng từ trước đến nay trong các đô thị, công bố các quy hoạch và các văn bản pháp luật về quản lý đô thị cho dân biết để thực hiện,

* Nghiên cứu mô hình phát triển hệ thống đô thị trong tương lai, đó là quá trình đô thị hóa ở đỉnh cao của thế kỷ

XXI để hình thành các quần cư đô thị, nhằm ổn định việc định cư trong cả nước, nhằm xây dựng cuộc sống theo mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội văn minh. Hình thành các đô thị nhỏ và vừa, chú ý các đô thị ở vùng biên giới, hải đảo trong quan hệ giao lưu buôn bán với bên ngoài để phát triển kinh tế và thúc đẩy các đô thị cùng phát triển.

Ngày nay, việc hình thành hình thể kiến trúc ở các đô thị cần được chú ý sao cho mô hình phát triển phù hợp với một thành phố hiện đại, trên cơ sở bảo tồn và gìn giữ các di sản văn hóa có giá trị của dân tộc. Đồng thời, làm giàu di sản đó bằng các công trình kiến trúc đẹp có chất lượng cao. Hình khối kiến trúc các khu trung tâm và những đường phố chính phải đảm bảo nguy nga, lộng lẫy, những công trình kiến trúc có giá trị nghệ thuật và chất lượng thẩm mỹ cao, đảm bảo sự trường tồn của đô thị hiện đại.

* Đổi mới công tác quy hoạch cải tạo, xây dựng đô thị từ hình thức riêng lẻ, vụn vặt sang hình thức xây dựng tập trung theo các dự án đầu tư có chọn lọc.

3.7.3. Quản lý dân số, việc làm ở đô thị

a) Quản lý dân số.

Tính đến hết năm 1999 dân số sống trong các đô thị của Việt Nam chiếm tỷ lệ trên 23% so với tổng số dân của cả nước. Mật độ dân số hiện nay trong các đô thị trung bình 1000 người/km².

Hai thành phố lớn là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh có dân số trên 8 triệu người.

Mật độ dân cư đông đúc sẽ nảy sinh nhiều vấn đề xã hội, mà trong đó giải quyết việc làm cho người có sức lao động là công việc thật sự khó khăn ở nước ta và nhiều nước trên thế giới. Đối với một đất nước có nền kinh tế kém phát triển như Việt Nam thì tỷ lệ dân số tăng nhanh đang ngày càng là một áp lực, gây trở ngại cho sự phát triển kinh tế. Vì vậy, mục tiêu của chính sách dân số là kế hoạch hóa gia đình nhằm đạt tỷ lệ sinh để nằm trong giới hạn cho phép.

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 270/TTg ngày 3/6/1993 về “Chiến lược dân số - kế hoạch hóa gia đình đến năm 2000” của Việt Nam nhằm “thực hiện đồng bộ chiến lược dân số trên các mặt : quy mô dân số, cơ cấu dân số và sự phân bố dân số...” đã được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII đặt ra. Như báo cáo của Bộ Chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VII đã chỉ rõ “gia tăng dân số quá nhanh là một trong những nguyên nhân làm cho đất canh tác ngày càng thu hẹp, rừng bị tàn phá nghiêm trọng, nguồn nước ngày càng khan hiếm và ô nhiễm, nạn thất nghiệp, thiếu chăm sóc y tế, suy dinh dưỡng, tệ nạn xã hội gia tăng, hạn chế điều kiện phát triển trí tuệ, văn hóa và thể lực của giống nòi, cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội còn yếu kém của nước ta”, và “nếu xu hướng này cứ tiếp tục diễn ra thì trong tương lai đất nước ta sẽ đứng trước những khó khăn rất lớn, thậm chí sẽ có nguy cơ về nhiều mặt...”.

Chiến lược dân số chia làm 2 giai đoạn.

* Giai đoạn 1993 - 1995.

Quy mô dân số Việt Nam khoảng 75 triệu người trong đó dân số đô thị chiếm tỷ lệ 20% là 15 triệu người.

* Giai đoạn 1996 - 2000.

Quy mô dân số Việt Nam khoảng 82 triệu người trong đó dân số đô thị chiếm tỷ lệ 23% là 19 triệu người.

Để thực hiện được mục tiêu đó cần có những giải pháp quản lý như sau :

- * Lãnh đạo và tổ chức thực hiện,
- * Thông tin giáo dục, truyền thông đại chúng,
- * Dịch vụ kế hoạch hóa gia đình,
- * Các chính sách và chế độ,
- * Tài chính và cơ sở vật chất,
- * Đào tạo và nghiên cứu ứng dụng,
- * Quản lý.

Chiến lược về dân số - KHHGD đó là quốc sách thể hiện rõ tầm quan trọng của vấn đề dân số được Đảng và Nhà nước Việt Nam rất coi trọng, xem đó là mục tiêu chiến lược không thể thiếu được trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

b) Việc làm ở đô thị.

Trong một quốc gia, vấn đề việc làm có ảnh hưởng lớn đến tình hình kinh tế xã hội. Vì vậy nhà nước cần phải điều tiết thị trường lao động trong nước, khu vực thế giới. Việc xác định tỷ lệ người có việc làm, thiếu việc làm và thất

nghiệp là cần thiết đối với một quốc gia, nhằm để định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mình.

* Khái niệm việc làm.

“Mọi hoạt động lao động tạo ra nguồn thu nhập không bị pháp luật ngăn cấm gọi là việc làm”.

* Khái niệm người có việc làm.

“Là những người làm một việc gì đó được nhận tiền lương, tiền công hoặc lợi nhuận bằng tiền hay hiện vật hoặc tham gia vào các hoạt động mang tính chất tự tạo việc làm vì lợi ích hay vì thu nhập gia đình”.

* Khái niệm người thất nghiệp (không có việc làm).

“Là những người hiện không làm việc, có nhu cầu làm việc, có những hoạt động đi tìm việc và sẵn sàng làm việc khi có việc”.

Tỷ lệ thất nghiệp trong các đô thị ở Việt Nam năm 1994 là 6,1%, vào những năm cuối của thế kỷ XX tỷ lệ này cao hơn.

* Phương hướng giải quyết việc làm ở khu vực thành thị là thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức lại toàn bộ lao động xã hội để phát huy tiềm năng các thành phần kinh tế trong xã hội, đồng thời phải tiến hành đô thị hóa nông thôn để tạo ra nhiều việc làm cho họ.

Trong những năm gần đây, cùng với việc hòa nhập một nền kinh tế thị trường năng động, nhà nước đã khuyến

khích nhân dân tự tạo ra việc làm, ngay cả khối cán bộ, công nhân viên chức nhà nước cũng được khuyến khích tự thân vận động để phát triển kinh tế gia đình.

Giải quyết việc làm trong các đô thị ở nước ta là một vấn đề khó khăn không những do tỷ lệ tăng lao động cao gây ra mà còn là kết quả của các quá trình hợp lý hóa và hiện đại hóa sản xuất. Các xí nghiệp công nghiệp muốn sản xuất có lãi thì phải cải tiến tổ chức sản xuất, điều chuyển một số người trong lực lượng lao động dôi dư của mình sang khu vực kinh tế khác. Trước hết các xí nghiệp cần khuyến khích công nhân viên của mình tự tạo việc làm, bên cạnh đó là chính sách đầu tư của nhà nước để tạo ra những cơ hội tìm được việc làm mới và cần dành cho những ưu đãi nhất định như miễn thuế 1 hoặc 2 năm đầu mới “sinh cơ lập nghiệp”. Muốn làm được việc này tại các đô thị cần có các tổ chức dịch vụ để tìm việc làm, cũng như tổ chức và đào tạo lại tay nghề cho họ theo chuyên môn mới.

Các thành phố cần tạo điều kiện cho những cơ sở sản xuất và dịch vụ quy mô lớn, vừa và nhỏ hoạt động tại các khu công nghiệp tập trung, khu chế xuất, các khu nhà ở mới xây dựng, đồng thời khuyến khích mọi thành phần kinh tế phát triển tại các thị trấn cấp huyện để giải quyết việc làm tại chỗ, tránh được hiện tượng di dân vào các đô thị. Tiếp tục chính sách xuất khẩu lao động ra thị trường thế giới, lựa chọn nước tiếp nhận lao động, đào tạo nghề nghiệp chuyên môn của người đi lao động xuất khẩu có thời hạn và có chính sách sử dụng người lao động xuất khẩu khi họ trở về

đất nước bổ sung vào đội ngũ công nhân có tay nghề cao trong các ngành công nghiệp và xây dựng.

Nhà nước cần có những giải pháp về tiền lương và thu nhập của người lao động để đáp ứng những nhu cầu của mô hình kinh tế mới. Tiền lương và thu nhập không đóng khung mà phải tính theo giá trị sản phẩm và năng suất lao động.

Chú ý phát triển sản xuất và dịch vụ với các ngành nghề thu hút được nhiều lao động và phù hợp với đặc điểm của lao động thành thị. Trong đó tăng cường phát triển các dịch vụ, các doanh nghiệp nhỏ và vừa hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất kinh doanh và các cơ sở dịch vụ là hướng quan trọng thu hút nhiều lao động và thu lợi nhuận cao. Nhà nước cần có các chính sách thích hợp trong các lĩnh vực xuất khẩu, dịch vụ và tạo điều kiện cho nhân dân thành thị mở rộng sản xuất kinh doanh trong khuôn khổ pháp luật.

Theo kinh nghiệm của các nước trong khu vực, muốn nền kinh tế phát triển nhanh cần phát triển hình thức gia công sản xuất hàng tiêu dùng cho xuất khẩu, vừa giải quyết được khối lượng lớn chỗ làm việc mới vừa có lợi nhuận cao.

* Phát triển và mở rộng các cơ sở dịch vụ công cộng để tăng thu nhập cho xã hội,

* Nhà nước cần có chính sách đất đai hợp lý để nhân dân xây dựng nhà ở hợp pháp, nhằm tạo ra khả năng huy động vốn trong nhân dân để phát triển việc làm thông qua sự nghiệp xây dựng phát triển nhà ở, các cơ sở dịch vụ công cộng ở đô thị,

* Chú ý khai thác tiềm năng kinh tế vùng ven nội và ngoại thành ở các đô thị để đảm bảo các điều kiện cho kinh tế nội thành phát triển,

* Xây dựng hệ thống đường giao thông ngoại thành hợp lý để phục vụ mọi nhu cầu vận chuyển hàng hóa tiêu dùng từ ngoại thành vào nội thành và ngược lại được thuận tiện, tạo điều kiện phát triển kinh tế nông thôn ngoại thành ngày càng khá hơn, thực hiện một bước chương trình xoá đói giảm nghèo cho nông dân ngoại thành một cách có hiệu quả.

3.7.4. Quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh ở đô thị

Những yếu tố phát triển của các đô thị là sản xuất công nghiệp, thương mại và những dịch vụ công cộng, trong đó các yếu tố quan trọng là công nghiệp hóa sản xuất hàng hóa để thay thế hàng hóa nhập khẩu, tạo ra việc làm cho nhân dân. Cần chuyển hướng chiến lược công nghiệp hóa theo chiều hướng xuất khẩu của các đô thị cực lớn trên thế giới để phát triển sản xuất trên quy mô lớn.

Những nước sản xuất và xuất khẩu tùy theo lợi thế của mình đã khai thác triệt để yếu tố sản xuất hàng hóa phục vụ cho xuất khẩu và sử dụng tối đa đội ngũ lao động lành nghề và không lành nghề trong các đô thị. Tuy vậy, vai trò nhà nước có tầm quan trọng để điều hành nền kinh tế tầm vĩ mô, trong việc huy động vốn nước ngoài cho những cơ sở sản xuất trong nước.

Trên quan điểm điều hành nền kinh tế ở cấp tỉnh, thành phố, chúng ta có thể rút ra những bài học quản lý và điều hành sản xuất tại các đô thị là :

- * Chế độ khuyến khích sản xuất cần có sự bình đẳng cho sản xuất hàng hóa phục vụ thị trường trong nước và thị trường xuất khẩu,

- * Tỷ giá hối đoái không được đánh giá quá cao, để cho các cơ sở sản xuất và dịch vụ hoạt động có những bước đi mạnh mẽ hơn,

- * Chính sách đẩy mạnh sản xuất ở các đô thị phải bảo đảm cung cấp đầy đủ thông tin cho những cơ sở sản xuất lớn và nhỏ, đồng thời phải có quảng cáo sản phẩm ở thị trường nước ngoài.

- * Sử dụng vốn nước ngoài để có thể trợ giúp trong việc chuyển giao công nghệ và mở rộng khả năng tiếp cận với thị trường nước ngoài, đặc biệt chính quyền các đô thị cần điều tiết hợp lý và có những chính sách thích hợp để tăng nguồn ngân sách cho đô thị,

- * Muốn cho mục tiêu sản xuất hàng xuất khẩu thành công, cần phải có sự hỗ trợ của nhà nước thông qua các chính sách về nhập khẩu, ngân hàng, tín dụng và hối đoái.

Chính sách sản xuất thay thế hàng nhập khẩu và chính sách sản xuất hàng xuất khẩu phải bổ sung cho nhau để phát triển. Chính sách đó là chiến lược sản xuất các mặt hàng thiết bị, hàng hóa vật tư và hàng bán sản phẩm để

không những giảm lượng hàng nhập khẩu của các chương trình đầu tư, mà còn giảm tỷ lệ nhập khẩu trong hàng xuất khẩu, tức là để tăng mức thu ngoại tệ thực tế của đô thị hoặc cơ sở sản xuất nhờ chiến lược công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu trong các thành phố của thế giới. Giải pháp này đã khuyến khích lực lượng lao động trong các đô thị dưới nhiều dạng sản xuất khác nhau đã ra đời và lớn mạnh nhanh chóng, đủ sức cạnh tranh với thị trường trong nước và thế giới. Sự phát triển có tính tất yếu đó là do việc quản lý và điều hành nền kinh tế của địa phương mình đi đúng hướng của cơ chế thị trường.

Một vấn đề quan trọng đối với mỗi quốc gia là quản lý các đô thị lớn và cực lớn, đặc biệt là thủ đô, đó chính là biểu tượng của nền văn minh cường thịnh của một quốc gia, một dân tộc, nhà nước cần có chính sách đầu tư nhiều hơn cho thủ đô. Trong thời đại ngày nay, khi quan hệ giao lưu quốc tế ngày càng phát triển trên quy mô lớn thì vị trí thủ đô lại quan trọng hơn bao giờ hết. Đối với Việt Nam, thu nhập quốc dân còn thấp, vốn đầu tư xây dựng đô thị lại cần quá lớn, do đó cần tập trung chủ yếu cho kết cấu hạ tầng như điện, nước, vệ sinh môi trường, xử lý phế thải, đi lại, thông tin liên lạc và các công trình văn hóa, khoa học kỹ thuật là những yếu tố vô cùng quan trọng.

Công tác quy hoạch để cải tạo và xây dựng mới một đô thị hoặc thủ đô bao giờ cũng phải đi đầu để đón nhận thời cơ đầu tư của trong nước và nước ngoài trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, nhằm định hướng cho quá trình xây dựng và phát triển của quốc gia.

3.7.5. Phân cấp quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị

Đối với mỗi chế độ xã hội thì vai trò của các cấp chính quyền chiếm vị trí rất quan trọng trong quản lý đất nước. Tại các đô thị cũng vậy, vai trò của UBND là động lực của mọi sự phát triển. UBND không chỉ ra những nghị quyết mà còn chủ động triển khai và tổ chức thực hiện các chủ trương chính sách, các nghị quyết đã được thể chế hóa. Đồng thời UBND tổ chức kiểm tra việc thực hiện ở các cấp chính quyền cấp dưới, các tổ chức xã hội và nhân dân. Vì vậy, việc phân cấp quản lý để tăng cường quyền hạn và trách nhiệm cho chính quyền các cấp ở đô thị là cần thiết. Những vấn đề cấp thiết hiện nay là thực hiện việc phân công, phân cấp quản lý nhà nước trên các mặt ở đô thị đó là mối quan hệ quản lý nhà nước của chính quyền thành phố với các cấp trong thành phố, của tỉnh với các thành phố, thị xã thuộc tỉnh gắn kết chặt chẽ và có tác động qua lại lẫn nhau, do đó cần được quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm cụ thể của mỗi cấp, mỗi ngành và phân định rõ mối quan hệ trên dưới, ngang hàng giữa các cấp, các ngành.

Việc phân công, phân cấp trong quản lý quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị nhằm mục đích xây dựng bộ máy chính quyền các cấp ở đô thị vững mạnh, xây dựng các tổ chức chuyên môn đủ năng lực cần thiết để giúp các cấp chính quyền ở đô thị thực hiện các nhiệm vụ quản lý quy hoạch xây dựng đô thị, sao cho nó thực sự đi vào cuộc sống của cộng đồng, phát huy vai trò của các cấp chính quyền để phục vụ lợi ích của nhân dân.

Vậy nhà nước quản lý ở-đô thị thực chất là sự điều hành mọi công việc hàng ngày thông qua hệ thống hành chính các cấp và các cơ quan chuyên môn để thực hiện nhiệm vụ quản lý đô thị có hiệu quả, nhằm tạo ra một xã hội ở đô thị có lối sống văn minh, hiện đại, sống và làm việc đúng với pháp luật.

A - ĐỐI VỚI ĐÔ THỊ LOẠI I (ĐÔ THỊ CỰC LỚN) TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG

Đô thị loại I là trung tâm của mọi hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, khoa học kỹ thuật. Cũng là nơi giao lưu với mọi miền của đất nước và quốc tế. Ở đó cũng là nơi quy tụ của mọi loại hình vận tải đường sắt, đường sông, đường biển, đường bộ, đường hàng không, đường ống để nối liền mọi hoạt động kinh tế - xã hội của cả nước. Đô thị loại I có vai trò thúc đẩy sự phát triển của cả khu vực hoặc của cả nước. Vì vậy chính quyền của đô thị loại I cần được phân công, phân cấp và giao quyền hạn rộng lớn hơn để có đủ thẩm quyền giải quyết những vấn đề lớn của xã hội.

a) Chính quyền đô thị loại I trực thuộc trung ương có những nhiệm vụ cụ thể sau :

- * Xây dựng chiến lược quy hoạch và kế hoạch phát triển đô thị về quy hoạch kiến trúc, xây dựng nhà cửa, công trình kỹ thuật hạ tầng, v.v... trình Chính phủ phê duyệt,

- * Chỉ đạo thực hiện các chính sách của nhà nước, các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, các đơn giá định mức kinh

tế kỹ thuật về mặt quản lý đô thị. Cụ thể hóa các chính sách và xây dựng hệ thống văn bản pháp quy phù hợp với đặc điểm tình hình kinh tế - xã hội của địa phương để chỉ đạo và theo các văn bản hướng dẫn thực hiện thống nhất trong các đô thị của cả nước,

- * Tổ chức thực hiện các chiến lược quy hoạch trên các lĩnh vực ở địa phương đã được Chính phủ phê duyệt,

- * Tổ chức thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chiến lược quy hoạch của địa phương thuộc các lĩnh vực và các thành phần kinh tế trong và ngoài nước hoạt động trên địa bàn của đô thị.

b) Quản lý các lĩnh vực chuyên ngành cụ thể những vấn đề sau :

Quản lý quy hoạch kiến trúc

Kiến trúc sư trưởng thành phố giúp UBND thành phố thực hiện quản lý nhà nước về kiến trúc, quy hoạch đô thị.

- * Tổ chức lập quy hoạch xây dựng, quy hoạch chi tiết để UBND thành phố trình chính phủ phê duyệt hoặc xét duyệt theo thẩm quyền mà Chính phủ ủy nhiệm,

- * Công bố công khai các quy hoạch đã được duyệt để nhân dân biết, thực hiện và kiểm tra,

- * Cấp chứng chỉ quy hoạch cho mọi đối tượng có nhu cầu xây dựng,

- * Cấp giấy phép xây dựng công trình trên địa bàn quản lý,

* Thanh tra, kiểm tra về kiến trúc, quy hoạch ở tất cả các công trình xây dựng trên địa bàn phường, xã quản lý.

Quản lý xây dựng

Sở Xây dựng là cơ quan chuyên môn giúp UBND thành phố quản lý nhà nước đối với tất cả các tổ chức, cá nhân thực hiện các dự án đầu tư xây dựng trên địa bàn theo đúng pháp luật hiện hành.

* Tổ chức thẩm định và chuẩn bị hồ sơ thiết kế kỹ thuật các công trình dân dụng, công nghiệp thuộc nhóm B, nhóm C trình UBND thành phố phê duyệt (theo bảng Phụ lục Phân loại dự án đầu tư của Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng - ban hành kèm theo Nghị định số 52/1999/NĐ-CP),

* Chủ trì thẩm tra tổng dự toán các công trình thuộc nhóm B do địa phương quản lý để trình UBND thành phố phê duyệt,

* Hướng dẫn các tổ chức tư vấn xây dựng lập hồ sơ xin phép hành nghề tư vấn xây dựng. Thực hiện công tác quản lý chất lượng công trình và quản lý đơn giá xây dựng, đơn giá đền bù khi giải phóng mặt bằng, v.v...

Quản lý nhà, công thự và trụ sở làm việc

Sở Địa chính và nhà đất là cơ quan chuyên môn giúp UBND thành phố thực hiện quản lý nhà nước về nhà và đất ở có nhiệm vụ sau :

* Xây dựng chiến lược quy hoạch, kế hoạch và các dự án phát triển nhà trên địa bàn để UBND thành phố trình Chính phủ phê duyệt,

* Tổ chức thực hiện các chiến lược và các dự án đã được duyệt và các luật lệ, chính sách của nhà nước về quản lý nhà. Cụ thể hóa các chính sách chế độ cho phù hợp với tình hình địa phương để trình UBND thành phố ban hành và thực hiện,

* Quản lý nhà ở, công thợ, trụ sở làm việc thuộc sở hữu nhà nước do địa phương quản lý,

* Tổ chức thực hiện việc điều tra thống kê, lập danh bạ, hồ sơ về diện tích, tình trạng, phân loại và mục đích sử dụng các loại nhà. Quản lý chuyển dịch quyền sở hữu nhà thuộc các thành phần kinh tế,

* Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, chế độ của nhà nước về quản lý nhà, giải quyết các vi phạm tranh chấp về nhà tại địa phương theo thẩm quyền.

Quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật ở đô thị

Sở Giao thông công chính là cơ quan chuyên môn giúp UBND thành phố thực hiện quản lý nhà nước về công trình hạ tầng kỹ thuật ở đô thị có những nhiệm vụ sau :

* Xây dựng chiến lược quy hoạch mạng lưới giao thông và các dự án phát triển cơ sở hạ tầng ở đô thị để UBND thành phố trình Chính phủ phê duyệt,

* Tổ chức thực hiện chiến lược quy hoạch giao thông vận tải và các quy hoạch chuyên ngành, các dự án đã được phê duyệt, các chính sách của nhà nước, cụ thể hóa chính sách, chế độ cho phù hợp với đặc điểm của địa phương về quản lý công trình hạ tầng kiến trúc để trình UBND thành phố ban hành,

* Kiểm tra việc thực hiện các văn bản pháp quy về quản lý công trình hạ tầng cơ sở đối với các tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế hoạt động trên địa bàn thành phố.

Quản lý vật liệu xây dựng

Sở Xây dựng là cơ quan chuyên môn giúp UBND thành phố thực hiện quản lý nhà nước về vật liệu xây dựng trên địa bàn thành phố có nhiệm vụ :

* Xây dựng chiến lược quy hoạch sản xuất và cung cấp vật liệu xây dựng và các dự án phát triển vật liệu xây dựng của thành phố để UBND thành phố trình Chính phủ,

* Tổ chức thực hiện chiến lược quy hoạch và các dự án đã được phê duyệt, những chính sách của nhà nước về phát triển vật liệu xây dựng, cụ thể hóa các chính sách chế độ cho phù hợp với đặc điểm của thành phố trình UBND thành phố ban hành,

* Quản lý chất lượng sản phẩm để có những công trình có chất lượng cao đạt tiêu chuẩn quốc tế,

* Xây dựng chiến lược nghiên cứu phát triển và ứng dụng công nghệ mới để sản xuất và thi công vật liệu xây dựng mới.

B - ĐỐI VỚI ĐÔ THỊ TRỰC THUỘC TỈNH (ĐÔ THỊ LOẠI II)

Đô thị loại II là một cấp kế hoạch, cấp ngân sách và đã được Chính phủ giao một số thẩm quyền và được Chủ tịch UBND tỉnh ủy quyền giải quyết một số lĩnh vực công tác, nhằm phát huy khả năng của đô thị trong xây dựng phát triển kinh tế - xã hội.

Chính quyền đô thị loại II có nhiệm vụ :

* Xây dựng chiến lược quy hoạch, kế hoạch các dự án phát triển đô thị về kiến trúc quy hoạch, xây dựng nhà cửa, công trình hạ tầng kỹ thuật và vật liệu xây dựng để UBND tỉnh tổng hợp và cùng với UBND tỉnh bảo vệ kế hoạch với nhà nước.

* Tổ chức thực hiện các dự án phát triển đô thị đã được phê duyệt và thực hiện các chính sách của nhà nước về các lĩnh vực kinh tế - xã hội của đô thị,

* Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch các dự án được phê duyệt, việc chấp hành luật lệ, chính sách của nhà nước đối với mọi tổ chức và cá nhân hoạt động trên địa bàn của đô thị và xử lý các vi phạm theo thẩm quyền.

Cụ thể là :

Về quản lý kiến trúc, quy hoạch đô thị

* Sở Xây dựng thành phố thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về kiến trúc, quy hoạch theo nhiệm vụ và thẩm quyền đã được luật pháp quy định,

* Chủ tịch UBND thành phố và Sở Xây dựng của tỉnh được Chủ tịch UBND tỉnh ủy quyền từng trường hợp để duyệt một số quy hoạch chi tiết ở trong phạm vi thành phố,

* Cấp giấy phép xây dựng, cải tạo, coi nói, sửa chữa các công trình xây dựng và nhà ở trong phạm vi được giao quản lý,

* Thanh tra, kiểm tra về kiến trúc quy hoạch ở tất cả các công trình xây dựng trên địa bàn thành phố.

Quản lý xây dựng, quản lý nhà, công trình hạ tầng kiến trúc và vật liệu xây dựng

* Sở Xây dựng là cơ quan chuyên môn giúp UBND thành phố thực hiện quản lý nhà nước các lĩnh vực trong thành phố có nhiệm vụ :

* Xây dựng chiến lược quy hoạch, kế hoạch các dự án phát triển nhà, công trình hạ tầng kiến trúc, vật liệu xây dựng của thành phố để UBND thành phố trình UBND tỉnh phê duyệt,

* Tổ chức thực hiện các dự án phát triển đã được phê duyệt và thực hiện các chính sách của nhà nước về các lĩnh vực trên,

* Thẩm định hồ sơ thiết kế kỹ thuật công trình xây dựng được UBND tỉnh ủy quyền, các công trình sửa chữa, cải tạo, xây dựng mới được phân cấp để UBND thành phố xét duyệt. Tham gia vào việc đền bù giải phóng mặt bằng xây dựng,

* Giám định chất lượng công trình xây dựng thuộc thành phố quản lý và các công trình tư nhân,

* Quản lý quỹ nhà thuộc sở hữu nhà nước. Tiến hành điều tra thống kê thu thập tài liệu, lập danh bạ hồ sơ về diện tích đất, phân loại về mục đích sử dụng các loại nhà trên địa bàn quản lý. Quản lý việc chuyển dịch quyền sở hữu nhà thuộc các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh,

* Quản lý việc khai thác sử dụng, sửa chữa, bảo dưỡng công trình hạ tầng kiến trúc của thành phố,

* Quản lý, bảo vệ các mỏ tài nguyên làm vật liệu xây dựng được UBND tỉnh giao,

* Quản lý, hướng dẫn và kiểm tra các đơn vị sản xuất kinh doanh vật liệu xây dựng ngoài quốc doanh hoạt động trên địa bàn thành phố,

* Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật, chính sách, chế độ về các lĩnh vực trên đối với các tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế hoạt động trong thành phố. Phát hiện các vi phạm để báo cáo cấp có thẩm quyền xử lý theo quyền hạn được giao.

C - THỊ XÃ TRỰC THUỘC TỈNH (ĐÔ THỊ LOẠI III VÀ IV)

Phòng Xây dựng các thị xã là cơ quan chuyên môn giúp UBND thị xã thực hiện quản lý nhà nước trong các lĩnh vực sau :

Về quản lý quy hoạch, kiến trúc :

- * Điều tra, thu thập tài liệu, số liệu phục vụ việc lập quy hoạch xây dựng tại thị xã,

- * Hướng dẫn việc lập hồ sơ xin cấp chứng chỉ quy hoạch, xin cấp giấy phép xây dựng công trình. Nhận hồ sơ của nhân dân và chuyển đến cơ quan có thẩm quyền,

- * Thẩm định hồ sơ trình UBND thị xã cấp giấy phép sửa chữa, xây dựng mới công trình riêng lẻ và một số công trình xây dựng khác được UBND tỉnh ủy quyền,

- * Tham gia xác định chỉ giới đất xây dựng công trình và tham gia hội đồng đền bù giải phóng mặt bằng xây dựng.

Quản lý xây dựng, quản lý nhà, công trình hạ tầng kiến trúc và vật liệu xây dựng

- * Xây dựng kế hoạch phát triển nhà, công trình hạ tầng kiến trúc và vật liệu xây dựng của thị xã để UBND thị xã trình UBND tỉnh,

- * Tổ chức thực hiện kế hoạch các dự án đầu tư đã được phê duyệt và các chính sách, chế độ của nhà nước về các lĩnh vực trên,

* Thẩm định hồ sơ thiết kế kỹ thuật các công trình sửa chữa, xây dựng mới riêng lẻ (công trình từ 3 tầng trở xuống và một số công trình UBND tỉnh ủy quyền để UBND thị xã xét duyệt. Tham gia vào ban công tác đền bù giải phóng mặt bằng xây dựng ở thị xã,

* Thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong việc khai thác sử dụng quỹ nhà, các công trình hạ tầng kiến trúc được giao. Tổ chức thực hiện việc thống kê, lập danh bạ, hồ sơ về diện tích, tình trạng phân loại mục đích sử dụng các loại nhà trong thị xã,

* Quản lý việc chuyển dịch sở hữu nhà thuộc các thành phần kinh tế tư nhân được UBND tỉnh giao nhiệm vụ,

* Hướng dẫn, kiểm tra các đơn vị sản xuất kinh doanh vật liệu thuộc các thành phần kinh tế tư nhân, quản lý, bảo vệ các khu vực có thể khai thác tài nguyên làm vật liệu xây dựng được UBND tỉnh giao nhiệm vụ,

* Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chính sách, chế độ của nhà nước về các lĩnh vực trên đối với các tổ chức, cá nhân hoạt động trong thị xã. Phát hiện các vi phạm, báo cáo lên cấp có thẩm quyền giải quyết.

3.7.6. Vai trò của chính quyền đô thị trong quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị

* Chính quyền các đô thị có nhiệm vụ thẩm tra, xét duyệt các đồ án quy hoạch phát triển đô thị (khi Chính phủ cho phép hoặc ủy quyền),

* Các cấp chính quyền ở đô thị tổ chức và triển khai thực hiện quy hoạch tổng thể, quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết ở đô thị theo chức năng và nhiệm vụ của mỗi vùng, được thể hiện trong quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết,

* Cấp chứng chỉ của đô thị khi giao đất cho dân chúng và các cơ quan nhà nước sử dụng lâu dài và sử dụng cố thời hạn theo luật định,

* Ban hành các chính sách của nhà nước khi tiến hành đền bù để giải phóng mặt bằng. Giá cả đền bù khi đã được ban hành phải phù hợp với tình hình thực tế thị trường trong nước để có sự chấp nhận của nhân dân thành thị,

* Thiết lập hệ thống đăng ký nhà ở để quản lý được đất đô thị,

* Các cơ quan quản lý nhà ở và đất ở tại các đô thị cần cấp giấy chứng nhận chủ quyền về nhà cửa và công trình để tránh tình trạng tranh chấp.

Khi giải quyết những vấn đề nhà cửa, đất đai, phải có chủ hợp pháp của nó. Ổn định việc tính thuế và các loại thuế là một trong những nhiệm vụ của Sở Địa chính, nhà đất và Sở Thuế của các đô thị.

* Trong khi tiến hành đăng ký các thủ tục về nhà cửa, công trình, các cơ quan quản lý nhà đất phải xác định rõ ranh giới đất, chủ sở hữu và các giấy tờ hợp lệ,

* Nhà nước cần ban hành khung giá đất đô thị cho phù hợp với tình hình chung của thế giới,

* Các cơ quan quản lý nhà ở và đất ở cần triển khai nhanh chóng về mức thuế và lệ phí trong khi hoàn thiện chương trình,

* Khi xây dựng những con đường với đầy đủ cơ sở hạ tầng kỹ thuật thì đất hai bên đường cần định giá lại cho sát tình hình thực tế trên thị trường,

* Chính quyền các đô thị cần có kế hoạch và các giải pháp đầu tư cải tạo các khu phố cổ và khu phố cũ trong các vùng trung tâm các đô thị,

* Cần tăng cường tiềm lực cho cơ quan địa chính quản lý đất đô thị để giám sát và quản lý đất đai trong quá trình sử dụng mà chủ yếu là kiểm soát việc sử dụng đất có đúng mục đích và yêu cầu của quy hoạch tổng thể không,

* Mọi hình thức sử dụng đất đô thị đều phải có nghĩa vụ nộp thuế và lệ phí đúng luật định,

* Cơ quan quản lý quy hoạch xây dựng ở các đô thị cần hoàn thiện các quy trình chỉ giới đường đỏ, chỉ giới xây dựng và các quy trình về thủ tục cấp giấy phép xây dựng, cải tạo, coi nới theo đúng quy hoạch, tránh phiền hà cho nhân dân,

* Các đô thị cần có cơ quan tư vấn về đất và nhà ở làm trung gian môi giới và tư vấn cho người mua, người bán gặp nhau. Cơ quan tư vấn có thể do nhà nước quản lý và cũng có thể do tư nhân đứng ra tổ chức văn phòng tư vấn, hoạt động theo đúng luật định và chịu sự kiểm soát của cơ quan quản lý nhà nước về nhà ở và đất ở của đô thị.

3.7.7. Cơ sở pháp lý đối với quy hoạch xây dựng đô thị

Để có một chiến lược quy hoạch toàn diện hệ thống đô thị trong cả nước, nhà nước cần ban hành các đạo luật về quy hoạch xây dựng đô thị. Các đạo luật này làm cơ sở pháp lý để các cơ quan chuyên môn nghiên cứu quy hoạch có thể đưa ra những dự án có tính chất tổng hợp cho chiến lược phát triển quy hoạch xây dựng đối với các đô thị nói chung.

Luật quy hoạch đô thị bao gồm cả luật phân vùng, nó là một phần của Luật dân sự đô thị có sự liên hệ với các hoạt động của các tổ chức quy hoạch đô thị.

Việc phân vùng quy hoạch trong một đô thị có một vai trò quan trọng trong công tác quy hoạch. Đặc biệt, nó là một công cụ để thực hiện công tác quy hoạch ở cấp cơ sở phường, xã và nhóm nhà tiểu khu. Như vậy: “Sự phân chia một cộng đồng đô thị ra thành các vùng hoặc các quận, huyện theo tiềm năng sử dụng bất động sản hiện có, là để nhằm mục đích kiểm soát và chỉ đạo việc sử dụng đất và các công trình xây dựng; chiều cao; kích thước của các công trình; tỷ lệ diện tích được xây dựng và mật độ dân số của vùng được đưa ra”.

Việc phân chia đô thị ra thành các vùng quận, huyện để quản lý việc xây dựng, làm cơ sở pháp lý đảm bảo quyền lực của cơ quan hành pháp và các cấp ở đô thị. Nó thực hiện việc điều chỉnh quyền lợi về nhiều mặt của cộng đồng dân

cư đô thị như quyền lợi về sức khỏe, đạo đức, tiện nghi, phúc lợi công cộng, v.v... Đây thực sự như một quyền lực tổng hợp và hoàn toàn được chấp nhận nếu việc sử dụng hợp lý cho vùng đó hoặc các quận, huyện nằm trong đô thị. Đây là một vấn đề quan trọng, nó đúng với các đạo luật liên quan đến việc thiết lập các đường lối xây dựng, việc sử dụng lực lượng cảnh sát để đảm bảo an toàn xã hội; vấn đề xử phạt hành chính về các vi phạm luật lệ; vấn đề nhà ở; các công trình xây dựng; phát triển đô thị, v.v... Các đạo luật đó phải được nghiên cứu để ban hành, sửa đổi, bổ sung hoàn chỉnh và phải có văn bản hướng dẫn thi hành để thực sự có hiệu lực đối với các quyền của chính quyền đô thị, nó liên quan đến quy hoạch xây dựng đô thị và các hoạt động khác của đô thị.

Công tác quy hoạch xây dựng một đô thị hiện đại, cần phải quan tâm tới lĩnh vực xã hội học, nhằm tìm ra những yếu tố có ảnh hưởng đến đời sống của cộng đồng dân cư đô thị, đến các giá trị văn hóa truyền thống. Mặc dù có một số yếu tố không mang tính pháp lý nhưng đó là những nhu cầu tập quán của cuộc sống trong cộng đồng dân cư đô thị.

3.7.8. Cơ sở pháp lý để nâng cao hiệu quả quản lý quy hoạch xây dựng

* Khi tiến hành lập dự án đầu tư, cơ quan quản lý nhà nước, quản lý đất đô thị ra quyết định cho chủ đầu tư biết địa điểm cấp đất và giao đất, đồng thời phải đề cập ngay từ đầu vấn đề đền bù, phá dỡ giải phóng mặt bằng,

* Khi quy hoạch chung được phê duyệt và được thể chế hóa - cơ quan quản lý nhà nước về đất đô thị tiến hành cấp cho các chủ đầu tư chứng chỉ quy hoạch và tiến hành các thủ tục sau đó, đúng với cơ sở pháp lý đã quy định,

* Sau khi hoàn thành đồ án thiết kế thi công, cơ quan quản lý xây dựng cấp giấy phép xây dựng cho các chủ đầu tư tiến hành khởi công xây dựng. Trong thực tế, các công trình dự kiến sẽ có thể có mối quan hệ với những công trình thuộc khu phố cổ hoặc khu phố cũ, ảnh hưởng đến việc cho phép phá dỡ hay ngăn cấm phá dỡ các công trình hiện có.

* Các thủ tục hành chính cần quy định rõ thời gian trả lời việc chấp thuận hay không chấp thuận của các cấp chính quyền đô thị cho cá nhân và cho các tổ chức xã hội xin cấp đất; xin cấp giấy phép xây dựng; sửa chữa; coi nói; phá dỡ.

* Trong giai đoạn tiến hành xây dựng, cần bổ sung những thủ tục cần thiết. Nếu công trình có quy mô lớn cần phải cấp giấy phép hoàn công để xác định rõ công trình xây dựng đó không có tranh chấp. Việc cấp giấy phép hoàn công phải được các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, trả lời bằng văn bản,

* Các thủ tục hành chính về việc xin phép cấp đất, xin phép xây dựng, sửa chữa, coi nói, mở rộng phải rõ ràng, đơn giản, không gây phiền hà cho dân chúng và các tổ chức xã hội trong khi mua bán nhà cửa, công trình, v.v... để nâng cao tính hiệu lực và hiệu quả của pháp luật trong đời sống xã hội, làm cơ sở pháp lý trong công tác quản lý,

* Khi công trình đã hoàn thành, chủ đầu tư tiến hành đăng ký với cơ quan quản lý nhà và công trình để cơ quan này tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà cửa, và quyền sử dụng đất lâu dài hay sử dụng đất có thời hạn.

* Cơ quan quản lý nhà nước về nhà và đất đô thị tăng cường kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện nghĩa vụ đóng thuế sử dụng đất, thuế thổ trạch, trước bạ, v.v... không để sót hiện tượng trốn thuế, gây thất thu cho ngân sách nhà nước,

* Chính quyền các cấp ở đô thị cần thông báo cho dân chúng biết những luật pháp hiện hành trong việc xây dựng, sửa chữa, coi nói, phá dỡ,

* Để đạt được hiệu quả trong quản lý đô thị, cần xây dựng quy chế về thẩm quyền hành chính trong việc cấp giấy phép sử dụng đất, giấy phép xây dựng, cải tạo, coi nói, phá dỡ, v.v., (thẩm quyền về đất ở chỉ có cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương mới được phê duyệt),

* Mọi công dân và các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội có nhu cầu về xây dựng, sửa chữa, duy tu, bảo dưỡng, v.v... đều phải làm thủ tục hành chính với cơ quan quản lý nhà đất của thành phố trước khi tiến hành thi công xây dựng, hoặc phá dỡ công trình,

* Cần có quy chế hành nghề trong xây dựng ở đô thị để đảm bảo xây dựng theo tuần tự các bước của quy hoạch,

* Thực hiện quy chế đấu thầu, quy chế tư vấn sử dụng đất đô thị để nâng cao trách nhiệm trong thi công và giám sát chất lượng công trình,

* Trong bộ luật đô thị, cần có đầy đủ các quy định đối với các lĩnh vực chuyên ngành để tạo ra hành lang pháp lý, nhằm giúp chính quyền các cấp ở đô thị có cơ sở giải quyết mọi trường hợp diễn ra ở đô thị.

3.7.9. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch xây dựng đô thị

Quy hoạch đô thị là một công cụ để đảm bảo sự phát triển ổn định, cân đối, hài hòa giữa các ngành và các thành phần kinh tế, tạo mọi điều kiện phát triển toàn diện các lĩnh vực kinh tế xã hội ở đô thị.

Nội dung quản lý nhà nước ở đô thị gồm những công việc sau :

a) Ban hành các quy định về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.

* Chính sách đền bù giải phóng mặt bằng,

* Hướng dẫn dân chúng về các thủ tục cấp chứng chỉ của đô thị khi giao đất sử dụng lâu dài và sử dụng có thời hạn,

* Cấp giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất đô thị và quyền sở hữu về nhà ở, công trình trong các vùng đã quy hoạch của đô thị,

* Ban hành chính sách về giá đất đô thị,

* Tổ chức và công bố công khai bản đồ quy hoạch xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật 5-10 năm, các bản đồ tổng hợp đường dây, đường ống kỹ thuật,

* Công bố quy trình các mốc giới về chỉ giới đường đỏ, chỉ giới xây dựng trên các đường phố, ngõ xóm ở đô thị, v.v...

b) Lập và xét duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị.

Việc xây dựng hoặc cải tạo một đô thị phải căn cứ vào quy hoạch xây dựng đô thị và phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Quy hoạch xây dựng đô thị bao gồm quy hoạch chung cho toàn bộ phạm vi lãnh thổ của đô thị. Phạm vi lãnh thổ cần lập quy hoạch xây dựng đô thị phải được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, quy hoạch đô thị đó quyết định.

* Đồ án quy hoạch xây dựng đô thị phải do các tổ chức chuyên môn được nhà nước công nhận lập ra và phải tuân theo các tiêu chuẩn, quy phạm, quy trình kỹ thuật của nhà nước hoặc được nhà nước cho phép sử dụng,

* Đồ án quy hoạch xây dựng đô thị đã được phê duyệt là cơ sở pháp lý để quản lý đô thị, tiến hành công tác đầu tư xây dựng, lập các kế hoạch cải tạo, xây dựng hàng năm, ngắn hạn và dài hạn thuộc các ngành và địa phương,

* Các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị đã được thể chế hóa, cần phải phổ biến công khai cho dân chúng biết và thực hiện,

* Trong quá trình thực hiện cần được xem xét, điều chỉnh đồ án quy hoạch xây dựng cho phù hợp với thực tế

phát triển đô thị. Sau khi điều chỉnh, đồ án đó phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt,

* Đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị cần xác định phương hướng phát triển không gian đô thị, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, tạo lập môi trường sống thích hợp, có xét đến sự cân đối hài hòa giữa việc mở rộng đô thị với sản xuất nông lâm nghiệp, đảm bảo an ninh quốc phòng và các hoạt động kinh tế khác với việc bảo tồn các di tích lịch sử, cảnh quan thiên nhiên,

* Đồ án quy hoạch chung phải được định hướng phát triển đô thị trong vòng 15-20 năm và quy hoạch xây dựng đợt đầu 5 đến 10 năm. Đồ án quy hoạch chung phải có ý kiến của Hội đồng nhân dân thành phố, thị xã, thị trấn sở tại và các ngành có liên quan trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt,

* Đồ án quy hoạch chi tiết được lập trên cơ sở bản đồ địa hình và địa chính (tỷ lệ 1/500 và 1/2000) của đô thị nhằm cụ thể hóa và tuân theo các quy định của đồ án quy hoạch chung và được lập đồng bộ cho từng khu vực của đô thị có yêu cầu cải tạo và xây dựng trong giai đoạn trước mắt để làm cơ sở xây dựng các công trình trên mặt đất và công trình ngầm,

* Khi đồ án quy hoạch chi tiết được duyệt là căn cứ để lập các dự án đầu tư, lựa chọn xét duyệt địa điểm và cấp chứng chỉ quy hoạch, quyết định giao đất và cấp giấy phép xây dựng,

* Thẩm quyền lập, xét duyệt các đồ án quy hoạch đô thị được quy định như sau :

- Thủ tướng chính phủ phê duyệt đồ án quy hoạch chung của các đô thị loại I, loại II và các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị khác khi xét thấy cần thiết,

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trình duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ,

- Bộ Xây dựng tổ chức lập quy hoạch chung đô thị loại I, loại II và thẩm kế các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ,

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị còn lại thuộc địa phương mình,

- Ủy ban nhân dân các thành phố thuộc tỉnh, thị xã và huyện trình duyệt đồ án quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết thuộc thẩm quyền phê duyệt của Ủy ban nhân dân tỉnh,

- Kiến trúc sư trưởng hoặc Sở Xây dựng tổ chức lập, thẩm kế để báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh về các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị trên,

- Kiến trúc sư trưởng các thành phố trực thuộc trung ương tổ chức lập, thẩm tra và trình duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị thuộc thẩm quyền phê duyệt của Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương,

- Việc xét duyệt đồ án quy hoạch chung các đô thị loại III và loại IV, quy hoạch chi tiết trung tâm các đô thị loại I và loại II, các quốc lộ đi qua các đô thị tỉnh lỵ đều phải có ý kiến chính thức bằng văn bản của Bộ Xây dựng,

- Bộ Xây dựng ban hành tiêu chuẩn, quy phạm, quy trình và hướng dẫn việc lập, thẩm tra, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị.

c) Quản lý nhà nước trong cải tạo và xây dựng công trình theo quy hoạch.

Các công trình trong đô thị bao gồm các công trình trên mặt đất, các công trình ngầm hoặc trên không, kể cả các công trình điều khắc, áp phích, biển quảng cáo đều phải được thiết kế, xây dựng theo quy hoạch chung, quy hoạch chi tiết, theo dự án đầu tư và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

* Quản lý công việc cải tạo và xây dựng công trình trong đô thị cần lựa chọn địa điểm xây dựng và cấp chứng chỉ quy hoạch để hướng dẫn việc sử dụng đất đô thị, cấp giấy phép xây dựng hoặc ra quyết định đình chỉ việc xây dựng cải tạo các công trình trong đô thị, hướng dẫn việc cải tạo và xây dựng công trình, đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình, điều tra, thống kê và lưu trữ hồ sơ các công trình trong đô thị,

* Chủ đầu tư khi lập dự án khả thi hoặc thiết kế xây dựng công trình trong đô thị phải làm đơn xin cơ quan quản lý quy hoạch đô thị giới thiệu địa điểm xây dựng khi địa

điểm đã được xác định, kiến trúc sư trưởng hoặc Sở Xây dựng cấp chứng chỉ quy hoạch theo đề nghị của chủ đầu tư. Trong chứng chỉ quy hoạch cần xác định những yêu cầu về vệ sinh, an toàn phòng cháy, chữa cháy, bảo vệ môi trường, các yêu cầu về quy hoạch sử dụng đất, yêu cầu về khai thác sử dụng kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị như giao thông vận tải, san nền, xác định cốt tọa độ công trình thoát nước mưa, cấp nước, cấp điện, thông tin liên lạc,

* Sau khi dự án đầu tư xây dựng được duyệt, chủ đầu tư phải làm các thủ tục nhận đất, xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy phép xây dựng tại cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền,

* Việc cấp giấy phép cải tạo và xây dựng phải căn cứ vào giấy tờ hợp pháp về quyền sử dụng đất và sở hữu công trình, các điều kiện tối thiểu về vệ sinh, bảo vệ môi trường, các yêu cầu về quy hoạch kiến trúc đô thị, về mỹ quan công trình, cảnh quan đô thị và các tiêu chuẩn, các quy phạm về quy hoạch đô thị và các quy định về xây dựng đô thị. Đối với các công trình lớn và quan trọng, trước khi cấp giấy phép xây dựng, các Bộ có liên quan phải xem xét kỹ và có văn bản trả lời về ổn định kết cấu và kỹ thuật xây dựng, về môi trường, môi sinh, an ninh quốc phòng, an toàn phòng cháy, chữa cháy. Khi cần thiết phải được Hội đồng Kiến trúc quy hoạch tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương xem xét trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt,

* Quy định có một số trường hợp được miễn cấp giấy phép xây dựng hoặc phá dỡ,

* Cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép sửa chữa, cải tạo và xây dựng công trình mới cần phải xem xét đầy đủ mọi thủ tục về hồ sơ mới tiến hành cấp giấy phép,

* Thẩm quyền cấp giấy phép sửa chữa, cải tạo và xây dựng mới được quy định :

Kiến trúc sư trưởng hoặc Sở Xây dựng cấp giấy phép sửa chữa và giấy phép xây dựng các công trình trong đô thị theo sự ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đại diện kiến trúc sư trưởng thành phố hoặc Sở Xây dựng tại thị xã, quận/huyện, cấp giấy phép sửa chữa và giấy phép xây dựng các công trình riêng lẻ, bán kiên cố.

- Cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép làm đúng trình tự của hồ sơ xin phép và đúng quy định về thời gian xem xét giải quyết hồ sơ xin phép sửa chữa cải tạo và xây dựng mới các công trình ở đô thị,

- Chủ đầu tư xây dựng có trách nhiệm thực hiện đúng nội dung quy định trong giấy phép xây dựng, khi khởi công xây dựng, chủ đầu tư phải thông báo cho Ủy ban nhân dân phường, xã, thị trấn sở tại biết để theo dõi quá trình thi công làm theo quy hoạch hay không,

- Việc xây dựng, duy tu, sửa chữa công trình không được gây tổn hại đến các công trình khác, đồng thời có biện pháp

đảm bảo giao thông ở khu vực thi công và an toàn trên đường và hè phố,

* Việc xây dựng các công trình ngầm dưới các tuyến đường phố chính của đô thị phải được tiến hành đồng bộ, khởi công xây dựng cùng một lúc và công trình ngầm phải hoàn thiện trước khi xây dựng trên mặt đất. Trong trường hợp chưa đủ điều kiện xây dựng đồng bộ mà vẫn phải tiến hành từng phần thì phải được Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cho phép,

* Sau khi xây dựng hoặc cải tạo công trình, chủ đầu tư phải lập hồ sơ hoàn công theo quy định của nhà nước và nộp cho các cơ quan có thẩm quyền lưu trữ, sau đó chủ đầu tư đăng ký xin cấp chứng nhận quyền sở hữu công trình và quyền sử dụng đất tại cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền.

d) Bảo vệ cảnh quan và môi trường sống đô thị.

Cảnh quan đô thị bao gồm cảnh quan thiên nhiên và cảnh quan nhân tạo.

* Kiến trúc sư trưởng thành phố hoặc giám đốc Sở Xây dựng chịu trách nhiệm trong việc cải tạo và xây dựng các công trình trong đô thị về mỹ quan, yêu cầu về sử dụng, độ bền vững và phải kết hợp hài hòa với cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn các danh lam thắng cảnh và các di tích lịch sử,

* Các tổ chức và cá nhân sử dụng công trình kiến trúc phải giữ gìn, duy tu hình thể kiến trúc công trình và trồng cây xanh cho phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị đã được phê duyệt,

* Ủy ban nhân dân các cấp của đô thị phải đảm bảo cho các đường phố, quảng trường, nhà ga, vườn hoa, công viên, cầu cống, hầm ngầm được chiếu sáng và có tên gọi cho các công trình đó, các công trình kiến trúc phải có số đăng ký theo quy định của nhà nước để quản lý,

* Bộ Văn hóa Thông tin chịu trách nhiệm tôn tạo và sử dụng các công trình di tích lịch sử theo pháp lệnh của nhà nước,

* Việc bố trí, lắp đặt các loại biển báo thông tin, quảng cáo, tranh, tượng ngoài trời của các tổ chức và cá nhân có ảnh hưởng đến bộ mặt kiến trúc đô thị và mỹ quan đường phố phải có giấy phép lưu hành của Sở Văn hóa và giấy phép xây dựng của Kiến trúc sư trưởng hoặc Sở Xây dựng của các thành phố hoặc tỉnh,

* Các loại cây xanh tiếp cận với mặt phố chính đều phải trồng theo quy hoạch và do cơ quan có thẩm quyền cho phép trồng hoặc chặt bỏ để đảm bảo yêu cầu sử dụng và mỹ quan đô thị, cải tạo vi khí hậu vệ sinh môi trường và không làm hư hỏng các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật dưới đất cũng như trên không,

* Nghiêm cấm mọi công việc đào bới, san lấp mặt bằng, khai thác khoáng sản làm biến dạng địa hình và cảnh quan ở những khu vực bảo vệ thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, các hồ chứa nước và phong cảnh mặt nước trong đô thị đã được quy hoạch, trừ trường hợp đặc biệt được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cho phép,

* Việc lập và xét duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị, các dự án đầu tư xây dựng các công trình trong đô thị phải xét tới tính hợp lý về địa điểm xây dựng, tác động của nó đến môi trường đô thị,

Các đồ án quy hoạch và dự án đầu tư phải có sự đồng ý bằng văn bản của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường.

* Các tổ chức, cá nhân đang quản lý, sử dụng các công trình có chất thải độc hại gây ô nhiễm môi trường đô thị phải có biện pháp xử lý làm sạch trước khi thải ra công trình xử lý chung của đô thị, đồng thời phải đăng ký với các cơ quan quản lý môi trường về các chất thải và biện pháp xử lý chất thải để cơ quan kiểm soát môi trường của nhà nước, cấp có thẩm quyền giải quyết cấp phép được sử dụng tiếp tục hoặc đình chỉ mọi hoạt động để di chuyển đi nơi khác,

* Ủy ban nhân dân thành phố, thị xã, thị trấn giao cho tổ chức chuyên trách thu gom và xử lý chất thải rắn trong công nghiệp và sinh hoạt, làm dịch vụ xử lý chất thải tại các khu vực quy định phù hợp với quy hoạch đã được duyệt theo đúng các quy định của luật môi trường,

* Tại các nơi sinh hoạt và công trình công cộng như chợ, nhà ga, cửa hàng, bến xe, bến tàu, quảng trường, nhà hát, v.v..., Ban quản lý ở đó phải niêm yết nội quy giữ gìn vệ sinh, bố trí khu vệ sinh công cộng, nơi chứa rác, bãi gửi xe, sắp xếp sử dụng mặt bằng hợp lý, đảm bảo an toàn giao thông,

* Trong khi thi công, chủ đầu tư và đơn vị thi công cần thực hiện các quy tắc trật tự vệ sinh, an toàn, có biện pháp che chắn, chống rác bụi và đảm bảo an toàn cho dân chúng và công trình lân cận. Khi thi công gây ô nhiễm bằng tiếng ồn và khói bụi, độc hại thì đơn vị thi công phải có trách nhiệm xử lý khử bỏ chất độc hại, làm giảm tiếng ồn, tiếng động. Khi nghiệm thu công trình đưa vào sử dụng, đơn vị thi công phải thu dọn mặt bằng, hoàn thiện khu vực xây dựng để bảo đảm mỹ quan đường và hè phố.

e) Quản lý sử dụng và khai thác các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị,

Các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị bao gồm : giao thông, cấp nước, thoát nước, vệ sinh môi trường, xử lý phế thải, cung cấp năng lượng, chiếu sáng công cộng, thông tin liên lạc và các công trình ngầm trong lòng đất, v.v...

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao cho các cơ quan chuyên trách quản lý sử dụng và khai thác các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Nội dung quản lý nhà nước về kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị gồm có :

* Lập và lưu trữ hồ sơ công trình; hồ sơ kỹ thuật hoàn công xây dựng công trình, kiểm tra phát hiện những hư hỏng để sửa chữa kịp thời, thực hiện chế độ duy tu bảo dưỡng, cải tạo nâng cấp để duy trì chất lượng công trình,

* Hướng dẫn việc thực hiện chế độ khai thác và sử dụng công trình theo đúng quy định của nhà nước, xử lý

các vi phạm về chế độ sử dụng và khai thác các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị khi chưa có phép và chưa ký kết hợp đồng,

* Các tổ chức, cá nhân sử dụng và khai thác các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị phải chấp hành các quy định về chế độ sử dụng đối với từng loại công trình và sự phối hợp đồng bộ giữa các loại công trình, cấm lấn chiếm đất công, giành đất để dự phòng cho xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị,

* Việc sửa chữa các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật phải có những quy định cụ thể và phải có giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép,

* Việc sử dụng hệ thống các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị phải ký kết hợp đồng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

g) Thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm.

Nội dung thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy định quản lý quy hoạch xây dựng đô thị là phát hiện các vi phạm về quy hoạch xây dựng ở đô thị mà thực tế thường phát sinh như : phát hiện và xử lý các trường hợp cấp giấy phép xây dựng không đúng thẩm quyền, phát hiện các đơn vị thi công không có tư cách pháp nhân, phát hiện các hành vi xây dựng, phá dỡ công trình không có giấy phép hoặc làm không đúng với giấy phép; vi phạm việc bảo vệ cảnh quan môi trường sống ở đô thị; các vi phạm về sử dụng và khai

thác công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị như cấp nước sinh hoạt, điện dân dụng, v.v... không có giấy phép.

Trách nhiệm thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm trong quản lý đô thị được phân công như sau :

- * Ủy ban nhân dân phường, xã, thị trấn thực hiện chức năng kiểm tra giám sát hoạt động của các tổ chức và cá nhân trên địa bàn về việc thực hiện các quy định quản lý quy hoạch đô thị và pháp luật, thực thi việc cưỡng chế thi hành các quyết định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở đô thị,

- * Ủy ban nhân dân thành phố (trực thuộc tỉnh), thị xã, quận, huyện, có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc kiểm tra, thanh tra và chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp dưới xử lý các vi phạm về quy hoạch xây dựng, về xây dựng, khai thác và sử dụng công trình trong đô thị theo pháp luật,

- * Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành các quy định và chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp dưới thực hiện việc thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị ở địa phương,

- * Ủy ban nhân dân các cấp ở đô thị phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước đóng trên địa bàn được phân cấp quản lý có trách nhiệm kiểm tra, phát hiện các vi phạm trật tự trong xây dựng ở đô thị và có biện pháp xử lý kịp thời,

- * Các sở chuyên ngành của các đô thị có trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị, hướng dẫn Ủy ban nhân dân cấp dưới về quản lý có hiệu quả của ngành mình trên địa bàn thành phố, thị xã và thị trấn.

3.8. VAI TRÒ CỦA NỀN HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

Quy hoạch đô thị và những giải pháp được thực thi vào hiện trạng ở các đô thị là biện pháp điều chỉnh có ý thức các hoạt động của nhà nước trước sức ép về những vấn đề ở đô thị, nhằm một mặt hướng tới phát triển hệ thống đô thị một cách có kế hoạch trên cơ sở khoa học hiện đại, mặt khác nhằm cung cấp các dịch vụ và các vấn đề xã hội khác cho người dân thành thị ngày càng tốt hơn.

Các cơ quan nhà nước ở đô thị, trong quá trình tiến hành những hoạt động của mình về quy hoạch xây dựng và hoạch định các chính sách nhằm mục đích thực thi có hiệu quả quá trình quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị. Quy hoạch là một phương pháp để hình thành các chính sách toàn diện, những chính sách này đề cập tới các chức năng khác nhau và ở các vùng khác nhau trong một đô thị, nó có tính quyết định đối với sự phát triển ở đô thị. Trong quá trình phát triển này, những thay đổi sẽ diễn ra nhanh chóng. Vì vậy chính quyền ở các đô thị có vai trò và trách nhiệm to lớn trong việc đầu tư đúng mức đối với công tác quy hoạch xây dựng ở đô thị, mà chủ yếu là hướng tới quy trình ngân sách hàng năm. Thông qua quy trình này các nguồn vốn và các

mục tiêu đề ra cho năm tài chính được thiết lập và tăng thêm những thay đổi về mức đầu tư từ năm trước. Qua các kế hoạch của các nhà đầu tư công và tư hiện nay sẽ quyết định trong khuôn khổ phát triển kinh tế của đô thị cho tương lai.

Vấn đề khó khăn cho chính quyền các đô thị trong công tác quy hoạch xây dựng lâu nay thường là nguồn vốn. Vì vậy, qua các mô hình phát triển lâu dài ta có thể biết các mục tiêu hoạt động có được hình thành không và các nguồn tài chính có được huy động đúng yêu cầu cần thiết để đạt được những mục tiêu đó không?

Công tác quy hoạch có thể sử dụng các thông tin để phân tích hiệu quả của hoạt động quản lý đô thị trong các tình huống khác nhau, thậm chí có thể dự báo những hậu quả không lường trước được, do những quyết định mà chính quyền đô thị đã không tiên đoán trước các tác động phụ của nó, có liên quan đến chi phí và lợi nhuận sau này. Ví dụ: một số nhà ở cao tầng trong các đô thị lớn, đã xây dựng xong mà phải bỏ trống lâu ngày mới có người mua, do khi quy hoạch thiết kế đã không tính đến không gian kiến trúc xung quanh, các cơ sở hạ tầng và các yếu tố về nhu cầu mọi mặt. Cần có quy hoạch xây dựng các khu nhà ở mang tính chất bảo trợ xã hội cho những người nghèo, những người có công với đất nước, đồng thời cũng phải tính đến việc đáp ứng các nhu cầu về tiện nghi cần thiết cho họ.

Hiện nay, chúng ta đang ở thời kỳ công nghệ thông tin phát triển, chính quyền các đô thị phải có kế hoạch hướng cho các cơ quan chuyên môn quy hoạch tiếp nhận và sử dụng những thành tựu khoa học công nghệ đó vào trong công việc của mình. Muốn thực hiện được việc đó các nhà lãnh đạo ở các đô thị cần phải năng động để đổi mới và ủng hộ những giải pháp mới trong quy hoạch xây dựng, chống lại sức ì của bộ máy chính quyền vốn chưa được đổi mới qua đào tạo để hoạt động có hiệu quả. Vì vậy quy hoạch được hiểu theo nghĩa quản lý là : “Quy hoạch đô thị như một quá trình quyết định các hoạt động thích hợp cho tương lai thông qua một chuỗi các lựa chọn từ các giải pháp công nghệ và quản lý”.

Trong quy hoạch đô thị người ta cho rằng kế hoạch đặt ra vừa là “mô hình của một tình huống có dự định trong tương lai” và vừa là “chương trình hoạt động và phối hợp có định trước” từ các biện pháp của chính quyền nhằm đạt được mục tiêu của kế hoạch và quy hoạch. Vậy quy hoạch là một quá trình truyền thông mà chú trọng vào các mặt tương lai của những quyết định hiện tại. Nó có chức năng như một mối trung hòa giữa các đơn vị chính quyền và các cơ quan chuyên môn về quy hoạch xây dựng, khi mà quy hoạch thực sự liên quan chặt chẽ tới các thành phần khác nhau của chính quyền đô thị, nó sẽ kích thích những thay đổi trong hoạt động hành chính để tạo lập và phát triển các dự án quy

hoạch, nâng cao sự nhận thức về tính độc lập và mối quan hệ của các dự án từ các cơ quan quy hoạch đô thị.

Phương pháp quy hoạch này đang tìm cách tạo ra một cách nhìn nhận cuộc sống tốt hơn và mang đến cho các nhà chính trị làm công tác quản lý ở đô thị có những phương pháp quản lý mềm dẻo hơn.

Ngày nay, các nhà quy hoạch đã nhận thức được cái giá phải trả cho sự thiếu thận trọng trong việc soạn thảo và thực hiện các quy hoạch ở các đô thị, đã cản trở đến việc mở rộng nhanh chóng các đô thị trong thời kỳ công nghiệp hóa. Sự thất bại của công tác quy hoạch trong những thập kỷ qua là do buông lỏng quản lý và một khía cạnh không kém phần quan trọng là xem nhẹ công tác đào tạo lại đội ngũ công chức chuyên ngành để họ có đủ năng lực về kỹ thuật nghiệp vụ quy hoạch và quản lý.

Sự thành công của quy hoạch trong thời đại khoa học và công nghệ tiên tiến, với đội ngũ công chức có năng lực và với cơ cấu kinh tế xã hội phức tạp, với các chi phí khổng lồ cho hệ thống đường phố, quảng trường, nhà ga, bến cảng, sân bay, trường học, bệnh viện, nơi vui chơi giải trí v.v... và những cải tiến khác đang và sẽ phụ thuộc vào tầm nhìn, sự sáng suốt của các nhà lập quy hoạch và những người ra quyết định, tính triệt để của công tác quy hoạch. Trước hết cần phải lập lại trật tự kỷ cương trong công tác quy hoạch xây dựng đô thị, có định hướng thích hợp và những biện

pháp cụ thể để giải quyết các vấn đề cấp thiết của đời sống ở đô thị trong những năm cuối thế kỷ XX và chuẩn bị những điều tốt đẹp cho thế kỷ XXI. Quy hoạch đô thị cần nhanh chóng được mở rộng ảnh hưởng trong phạm vi của nền công vụ, chính quyền đô thị cần mở rộng phạm vi điều hành, với mục đích làm cho đô thị trở thành một nơi tốt đẹp cho cuộc sống hôm nay và ngày mai.

Vì sự phát triển của đất nước mà nhà nước đã ra những văn bản dưới luật về quy hoạch và quản lý quy hoạch xây dựng, đã tạo cơ sở pháp lý cho việc kiểm soát quy hoạch ở các đô thị. Những văn bản của nhà nước cũng đã nêu rõ quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền đô thị trong quản lý lĩnh vực quy hoạch phát triển các đô thị để xóa bỏ những khu vực dân cư sống chật hẹp, quy hoạch xác định lại quy mô tự nhiên và mở rộng tất cả các vùng đất thuộc đô thị. Trước tiên bằng quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, sau đó đi vào quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết, trong đó nêu các giải pháp cụ thể cho từng vùng để xây dựng các khu chung cư nhà cao tầng, lựa chọn các khu vực thích hợp để thực hiện các mục đích quy hoạch, nhằm phục vụ cho công cuộc công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước trong thời kỳ đổi mới, làm sao để các văn bản về quản lý quy hoạch thể hiện được đó là một phần của luật dân sự ở đô thị, có quan hệ với mọi hoạt động của các cấp chính quyền đô thị. Các chính sách ở đô thị như sử dụng lực lượng cảnh sát, việc xử phạt hành chính, vấn đề nhà ở, tái phát triển và đổi mới xây dựng đô thị v.v... phải được biên soạn, sửa đổi

một cách đầy đủ và hoàn chỉnh, có hướng dẫn thực hiện, làm cho nó trở nên có tác dụng đối với các quyền liên quan đến quy hoạch đô thị và các hoạt động khác của chính quyền đô thị.

3.9. CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRONG QUẢN LÝ QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

3.9.1. Chức năng về chiến lược lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội

a) Lập chương trình chiến lược về cải cách kinh tế.

b) Thực hiện chương trình phát triển để kêu gọi các tổ chức kinh tế trong nước và nước ngoài đầu tư xây dựng các công trình ở đô thị - tức là xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ngắn hạn, trung hạn và dài hạn cho đô thị.

c) Tổ chức lại bộ máy điều hành và quản lý cho thích hợp với thời kỳ công nghiệp hóa sao cho bộ máy đó có đội ngũ công chức có năng lực chuyên môn và nghiệp vụ để quản lý công tác quy hoạch xây dựng ở đô thị có hiệu quả.

3.9.2. Chức năng về luật lệ trong xây dựng và cải tạo ở đô thị

a) Ban hành các quy chế về thủ tục hành chính trong trình tự thẩm quyền cấp giấy phép sử dụng đất và cấp giấy phép xây dựng, kể cả công việc phá dỡ công trình ở đô thị (cái gì được phá và cái gì không được phá).

b) Ban hành các chế độ, chính sách, tiêu chuẩn và định mức, quy trình, quy phạm trong quy hoạch xây dựng đô thị.

c) Ban hành các biểu mẫu về trình tự thủ tục xin phép xây dựng.

d) Ban hành các chứng chỉ đô thị.

e) Ban hành các quy chế đăng ký hành nghề trong xây dựng và quy chế liên doanh trong xây dựng đô thị.

g) Ban hành các quy chế đấu thầu, chọn phương án đấu thầu trong xây dựng đô thị.

h) Tổ chức các cơ quan tư vấn về sử dụng đất đô thị để người dân được biết những điều bị hạn chế giữa quan hệ mong muốn xây dựng của người dân với những vấn đề pháp lý hiện hành, nhằm điều chỉnh nhu cầu xây dựng của mình cho đúng pháp luật.

i) Kiểm tra, kiểm soát và giám định của nhà nước trong các ngành nghề xây dựng ở đô thị, kể cả giải quyết những tranh chấp trong xây dựng.

j) Thể chế hóa các quy chế, quy phạm để trở thành cơ sở pháp lý trong quản lý xây dựng đúng với quy hoạch đã được duyệt.

k) Vai trò quản lý nhà nước cần được tăng cường trong các hoạt động về quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị.

l) Đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ hành chính cho đội ngũ công chức, đẩy mạnh nghiên cứu khoa học, hợp tác giao lưu quốc tế và thông tin nghiệp vụ trong quy hoạch xây dựng đô thị.

n) Chính quyền các đô thị cần ban hành đầy đủ các định mức lệ phí (lệ phí giao thông, ô nhiễm môi trường, phí phế thải, v.v...) bảo hiểm cho người và phương tiện. Lệ phí này thường không đủ cho những khoản chi của đô thị, vì vậy chính quyền các đô thị cần phải thu các khoản khác của các thành phần kinh tế ở đô thị để bù đắp.

3.10. NHIỆM VỤ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRONG QUẢN LÝ QUY HOẠCH XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

a) Xây dựng kế hoạch định hướng chiến lược phát triển đô thị.

b) Giám sát việc chấp hành những quy tắc, quy phạm trong xây dựng đô thị của các tổ chức và cá nhân.

c) Chi trả nguồn tài chính cho các tổ chức xây dựng nhà ở trong đô thị khi chính quyền địa phương giải quyết nhà ở cho những gia đình thuộc diện chính sách xã hội với giá rẻ hoặc nhà nước bao cấp toàn bộ.

d) Chính quyền các đô thị phải quan tâm đầu tư xây dựng và chăm nom những nơi công cộng để phục vụ người dân thành thị .

e) Chính quyền các đô thị chịu trách nhiệm đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật thông qua đấu thầu do cơ quan tư vấn đảm nhận như đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, công trình cấp và thoát nước, xây dựng và bảo dưỡng các tuyến đường quốc gia đi ngang qua lãnh thổ thành phố, bảo dưỡng, sửa chữa các tuyến đường trong các quận,

huyện và phường, xã, cũng như bảo dưỡng sửa chữa hệ thống cung cấp nước, thoát nước, vệ sinh môi trường cũng tương tự trên nguyên tắc đó.

Ngân sách chi phí cho các công trình mới xây dựng lấy từ ngân sách của đô thị. Tuy vậy ở những khu vực mới xây dựng, dân chung sống tại chỗ chỉ trả 90% cho các chi phí xây dựng, nếu con đường đó nhằm mục đích khai thác các khu đất mới xây dựng thuộc về nhân dân sử dụng.

g) Thanh toán phế thải và vệ sinh đường phố là công việc của nền hành chính đô thị đảm nhận thông qua việc đấu thầu và chi phí cho việc thanh toán phế thải đối với các doanh nghiệp nhà nước hay hợp đồng với tư nhân đều được bù đắp bằng nguồn lệ phí do người sử dụng trên lãnh thổ đó đóng góp hàng tháng.

h) Chính quyền đô thị chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ điện, nước, chất đốt, sưởi ấm v.v... Cũng thông qua cơ quan tư vấn đấu thầu để tổ chức đấu thầu, nhằm mong muốn các công trình có chất lượng cao cho đô thị.

Tại các đô thị nhỏ chưa có khả năng tự cung cấp nước sạch thì chính quyền sở tại khuyến khích tư nhân xây dựng nhà máy nước cỡ nhỏ để phục vụ dân chúng, đồng thời có chính sách thích đáng như miễn hoặc giảm thuế một số năm theo luật định, kể cả việc cung cấp và bán điện cho người tiêu dùng là do doanh nghiệp quyết định, bên cạnh đó có sự tham gia kiểm tra, kiểm soát của chính quyền địa phương về giá cả điện năng và các loại lệ phí khác.

i) Tổ chức và quản lý dịch vụ giao thông công cộng trên địa bàn thành phố nhằm thỏa mãn nhu cầu đi lại, sản xuất, sinh hoạt và học tập sao cho thuận tiện, nhanh chóng, giá vé phải phù hợp với thu nhập của mọi người dân. Trong thực tế số vé bán hàng ngày không đủ để bù vào chi phí cho giao thông công cộng, vì vậy Hội đồng nhân dân thành phố sẽ căn cứ vào số liệu thâm hụt thực tế hàng năm của giao thông công cộng để quyết định mức cấp ngân sách địa phương bù lỗ cho vấn đề mang tính xã hội này. Đồng thời Hội đồng nhân dân các đô thị cũng xác định những lĩnh vực có lãi để bù đắp ngân sách thâm hụt này như ngành điện, thuế nhà đất, thuế môi trường, thuế gia súc nuôi trong thành phố.

Ví dụ : ở Berlin, Cộng hòa liên bang Đức hàng năm cấp ngân sách cho Berlin 43 tỷ DM. Riêng giao thông công cộng phục vụ việc đi lại thỏa mãn mọi nhu cầu của nhân dân và khách vắng lai với giá vé 1 lần lên xe 3,5 DM (với bất kể cự ly nào), hàng năm lỗ 1,5 tỷ DM - Nếu tính đủ thì 1 vé lên xe là 11 DM. Vì vậy hàng năm hội đồng thành phố phải thông qua ngân sách trích 1,5 tỷ DM trong số 43 tỷ của nhà nước cấp để bù vào giá vé cho giao thông công cộng. Chính quyền thành phố Berlin điều tiết ngân sách bằng việc lấy tiền lãi của ngành điện, thuế đất v.v... để bù đắp thâm hụt ngân sách của địa phương.

Giao thông công cộng là vấn đề quan trọng đối với các nước trên toàn thế giới và là một áp lực lớn đối với chính quyền các đô thị, trong các chính sách xã hội của nhà nước cần có các biện pháp thích hợp để cho ngành giao thông

công cộng được duy trì và phát triển hợp lý với giải pháp tối ưu nhất, tạo nên tiền đề cho tăng năng suất lao động xã hội trong các ngành kinh tế - xã hội ở đô thị.

f) Thúc đẩy kinh tế phát triển.

Để thực hiện nhiệm vụ của nền hành chính đặt ra, chính quyền các đô thị cần có nguồn nhân lực, đất đai và nguồn tài chính phong phú, cũng như các phương tiện và công cụ pháp luật để thực hiện thành công nhiệm vụ của nền hành chính phát triển trong cơ chế thị trường.

Nền hành chính của các đô thị đều có một mục tiêu chung là đẩy mạnh tiềm năng kinh tế của địa phương mình để đảm bảo và duy trì các chỗ làm việc và tạo ra các chỗ làm việc mới, bố trí địa điểm xây dựng theo quy hoạch cho các chủ đầu tư v.v... Trong hoạt động này cần có tư vấn, quảng cáo hỗ trợ khắc phục khó khăn về hành chính cũng như việc khai thác các giá trị tiềm ẩn trong các lô đất mà nhân dân và các tổ chức xã hội đã xây dựng nhà ở và công sở, tạo ra nguồn thu, hỗ trợ cho mọi hoạt động hành chính của đô thị.

3.11. CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG QUY HOẠCH XÂY DỰNG LÀM THEO DỰ ÁN Ở ĐÔ THỊ

3.11.1. Công tác quy hoạch đô thị ở giai đoạn đầu

* Khảo sát thiết kế để lập quy hoạch xây dựng đô thị bao gồm quy hoạch tổng thể, quy hoạch chung và quy

hoạch chi tiết cho mỗi vùng trong đô thị (trong đó có quy hoạch chuyên ngành),

* Lập dự án chuẩn bị đầu tư, đó là giai đoạn tiền khả thi. Lúc này nhà nước phải xác định chủ đầu tư là ai để phân định trách nhiệm trong dự án các khả năng sau này về việc thu hồi vốn, lợi nhuận và chịu mọi rủi ro mà ở đây nhà nước là trung tâm của định hướng chiến lược phát triển, điều hành và kiểm tra các quá trình thực hiện đó,

* Trong giai đoạn này đã có thiết kế kỹ thuật và thiết kế thi công, vì vậy chính quyền các đô thị phải quản lý các công việc và kiểm soát các quá trình thi công. Đây là giai đoạn chuẩn bị đầu tư nên vai trò của nhà nước rất quan trọng, nó sẽ quyết định mọi vấn đề hiệu quả trong đầu tư và nếu quản lý chặt chẽ sẽ tiết kiệm được khoảng 60% vốn đầu tư cho nhà nước.

3.11.2. Những công việc tiến hành trong quản lý xây dựng đô thị

* Cấp cho chủ đầu tư chứng chỉ quy hoạch sau khi đã có khảo sát thiết kế quy hoạch,

* Khi lập dự án, cần thể hiện các phương án đền bù, phá dỡ, đồng thời cơ quan quản lý nhà nước trong xây dựng cần ra quyết định cho chủ đầu tư biết địa điểm giao đất để chuẩn bị mọi thủ tục và tập kết vật liệu xây dựng,

* Sau khi đã có thiết kế thi công, cơ quan quản lý nhà nước về xây dựng cấp giấy phép xây dựng cho chủ đầu tư,

trong đó cần có giấy phép phá dỡ cho cơ quan chủ đầu tư, vì trong thực tế nó có liên quan đến những công trình ở các khu phố cổ và cũ, cái gì cho phép phá dỡ, cái gì cần ngăn cấm không được phá dỡ, sau đó cấp giấy phép xây dựng công trình cho chủ đầu tư.

3.11.3. Giai đoạn 2 : Tiến hành xây dựng công trình.

Lúc này cần có những thủ tục hành chính là :

- * Nếu công trình có quy mô lớn cần phải có giấy phép hoàn công tức để xác định rằng công trình đó không có vấn đề tranh chấp, kiện cáo sau này,

- * Chủ đầu tư và cơ quan quản lý cần hoàn thiện hồ sơ lưu trữ có hệ thống và tiến hành đăng ký với các cơ quan quản lý nhà nước về xây dựng để họ cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà, công trình và giấy phép sử dụng đất.

3.11.4. Giai đoạn 3 : Khi công trình hoàn thành.

- * Tiến hành xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật (HTKT) khu vực cần xây dựng, cho tiến hành làm thủ tục ký kết hợp đồng sử dụng nhà cửa, điện, nước v.v...

- * Làm đủ thủ tục nộp thuế sử dụng đất như : thuế nhà đất, thuế thổ trạch, thuế địa chính v.v... tránh thất thoát về thuế cho ngân sách đô thị,

- * Cơ quan quản lý nhà nước cần có các biểu mẫu, chứng chỉ để cho dân chúng có nhu cầu về xây dựng mua bán, chuyển nhượng nhà cửa, đất đai v.v... kê khai theo đúng luật định,

* Nguồn thu cho ngân sách đô thị là thuế, thủ tục hành chính về thuế cần vận dụng sáng tạo để tận dụng nguồn thu này, một trong những giải pháp có thể thực hiện là khuyến khích mọi thành phần mở rộng kinh doanh,

* Tất cả mọi công dân và các tổ chức xã hội sống và làm việc ở đô thị khi có nhu cầu về xây dựng, sửa chữa, duy tu, bảo dưỡng công trình, nhà cửa đều phải đến làm thủ tục hành chính tại cơ quan quản lý nhà nước về xây dựng, mọi thủ tục giấy tờ kê khai và những vấn đề có liên quan đều phải nộp lệ phí hành chính (còn gọi là nền hành chính đặc biệt là như vậy).

CHƯƠNG IV

QUẢN LÝ GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ

4.1. KHÁI NIỆM CƠ BẢN VỀ GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ.

Giao thông vận tải là một ngành sản xuất vật chất độc lập và đặc biệt của nền kinh tế quốc dân. Nó vận chuyển hàng hóa và hành khách để đảm bảo các chỉ tiêu sản phẩm của ngành giao thông vận tải. Đối tượng của vận tải chính là con người và những sản phẩm do con người làm ra, do đó vận tải luôn mang tính xã hội hóa cao.

Sản phẩm của việc vận chuyển hàng hóa và hành khách có tính chất đặc biệt là không sản xuất ra hàng hóa mà chỉ lưu thông hàng hóa và hành khách trên một quãng đường nhất định. Chất lượng sản phẩm vận tải là đảm bảo cho hàng hóa không bị hư hỏng hao hụt, mất mát và đảm bảo phục vụ hành khách đi lại thuận tiện, an toàn, nhanh chóng và rẻ tiền.

Trong vận tải, đơn vị đo lường là tấn/cây số, hành khách/cây số. Đây là sản phẩm không thể dự trữ và tích lũy được. Vận tải chỉ có thể tích lũy được sức sản xuất dự trữ đó là năng lực vận tải, mặt khác sản phẩm này là cùng sản xuất

ra và cùng tiêu thụ. Ở đây cơ sở hạ tầng của vận tải là đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay, v.v... Do đó trong luận cương của Mác đã định nghĩa: “giao thông vận tải như một lĩnh vực thứ tư của sản xuất vật chất mà sản lượng của nó trong không gian và thời gian là $tấn \times cây\ số$ (T.KM) và hành khách $\times$ cây số (HK.KM)”.

Ngày nay, hiện tượng thường thấy ở các đô thị, nhất là các đô thị lớn, người dân từ nông thôn đổ vào thành thị ngày càng nhiều để buôn bán và tìm kiếm việc làm, cùng với dòng di chuyển của người dân sở tại đã làm cho các dòng giao thông trên hệ thống đường phố càng thêm tấp nập, đông đúc hơn (thường thấy như ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh). Vì vậy, đầu tư xây dựng một hệ thống đường phố đủ rộng, cùng với các loại phương tiện giao thông hiện đại và một phương pháp quản lý giao thông vận tải có cơ sở khoa học là một nhu cầu cấp thiết đối với các đô thị Việt Nam hiện nay.

Giao thông vận tải đô thị tác động lên hệ thống đường phố bằng sự di chuyển của hành khách và sự lưu thông của hàng hóa. Việc vận chuyển này được thực hiện thông qua các loại phương tiện giao thông khác nhau trên hệ thống các tuyến đường giao thông đô thị. Mà hệ thống giao thông và vận tải đô thị là tổng hợp của tất cả các loại đường phố, quảng trường, nhà ga, bến cảng, sân bay cùng với các công trình phục vụ vận tải như cầu chui, cầu vượt, thang máy, băng chuyền chuyển động, kể cả vạch sơn, tín hiệu, biển báo hiệu giao thông, cùng với hệ thống vận tải đa phương

thức bằng đường sắt, đường sông, đường biển, đường bộ, hàng không, đường ống. Tất cả những yếu tố đó tạo nên tổng thể của giao thông và vận tải đô thị.

Giao thông vận tải đô thị là một bộ phận vô cùng quan trọng ở đô thị, nếu thiếu nó coi như các lĩnh vực khác ở đô thị sẽ rơi vào tình trạng tê liệt, kể cả quá trình sản xuất mà không có lưu thông thì sản xuất sẽ không phát triển.

Nhiều quốc gia trên thế giới đều quan tâm đến giao thông và vận tải đô thị. Song việc quản lý hệ thống giao thông và vận tải đô thị là một vấn đề mới đối với nhiều nước trên thế giới và nhất là ở các nước có nền kinh tế chậm phát triển, trong đó có Việt Nam. Ngày nay, trong các đô thị lớn của Việt Nam hệ thống giao thông và vận tải có chất lượng thấp, đường phố chật hẹp, vỉa hè vốn đã chật hẹp lại bị lấn chiếm, kết cấu mặt đường bị phá vỡ và ngập nước là một nguyên nhân dẫn đến tai nạn giao thông và nạn ô nhiễm môi trường gia tăng. Chế độ duy tu, bảo dưỡng và nâng cấp các công trình giao thông bị hạn chế do thiếu nguồn tài chính, vì vậy tai nạn giao thông luôn đe dọa và thường xảy ra.

Trong những giờ cao điểm, nạn ùn tắc giao thông là hiện tượng diễn ra hàng ngày của giao thông đô thị ở Việt Nam và điều đó đã làm giảm số lượt các chuyến. Càng vào giờ cao điểm thì tình hình trở nên khó khăn và căng thẳng hơn. Việc bố trí lịch giờ làm việc giữa các cơ quan trung ương và địa phương là một giải pháp giúp làm giảm bớt tình trạng ùn tắc trong giờ cao điểm. Tuy vậy, vẫn còn nhiều phương

tiện giao thông cá nhân hoạt động ở mọi nơi, mọi lúc dẫn đến việc thực hiện phương pháp tổ chức làm lệch giờ làm việc chưa đạt hiệu quả mong muốn. Vì vậy, chủ yếu là bằng việc quản lý hệ thống giao thông tốt hơn với mọi khả năng mới có thể cải thiện được tình hình giao thông nhằm thỏa mãn nhu cầu đi lại, làm việc, học tập đúng giờ và thuận tiện cho mọi người.

Một vấn đề cần quan tâm đó là ở các đô thị của Việt Nam chưa có được những loại phương tiện giao thông hiện đại có thể vừa làm đẹp thành phố, lại vừa phục vụ hữu hiệu nhu cầu đi lại của nhân dân.

Tình trạng các loại phương tiện giao thông cá nhân như xe đạp, xe máy, ô tô được thịnh hành và tràn ngập đường phố, hệ thống xe buýt có tổ chức mà hoạt động không có hiệu quả, chưa phục vụ được cán bộ công nhân viên đến công sở, học sinh, sinh viên đến trường. Đó là nguyên nhân dẫn đến việc mọi người phải tự trang bị cho mình một loại phương tiện giao thông cá nhân để đi lại. Đó là nguồn gốc của mọi sự ách tắc, làm cản trở việc vận hành trên hệ thống đường phố trong các đô thị lớn ở Việt Nam.

Giao thông vận tải trong đó có giao thông công cộng vận tải hành khách, có một vai trò quan trọng trong các hoạt động kinh tế - xã hội ở đô thị. Vấn đề quá tải của giao thông đô thị ngày nay đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển kinh tế - xã hội. Đó là tình trạng ùn tắc, không khí bị ô

nhiệm, tai nạn giao thông, chiếm dụng lưu không trên đường phố và đất đai công cộng đã phá vỡ quan hệ qua lại giữa xã hội và kinh tế. Điều này đòi hỏi chính quyền các đô thị cần đưa ra một chương trình hoạt động để đánh giá hiệu quả công tác quản lý đô thị, nhằm hướng tới việc thực hiện những chính sách giao thông vận tải đô thị phù hợp, chẳng hạn theo mô hình các đô thị văn minh, hiện đại với hệ thống các công trình giao thông có quy mô lớn và hệ thống vận tải hành khách công cộng thỏa mãn nhu cầu đi lại của nhân dân trong sản xuất, học tập và sinh hoạt mà giá vé phù hợp với thu nhập của mọi người.

Đánh giá đúng thực trạng của giao thông và vận tải đô thị là nhằm tìm ra giải pháp phù hợp để cải thiện lĩnh vực giao thông vận tải đô thị thông qua một chính sách giao thông vận tải đô thị có định hướng, đảm bảo tính khả thi để chất lượng cuộc sống, chất lượng môi trường sống của người dân trong các đô thị tốt hơn và tạo điều kiện thuận lợi cho giao thông vận tải đô thị không ngừng phát triển.

Tăng cường sự can thiệp của chính quyền các cấp ở đô thị vào các giải pháp tổ chức giao thông sẽ củng cố tầm quan trọng của công tác quản lý đô thị, hướng dẫn và thực hiện các chính sách giao thông vận tải đô thị có hiệu lực và hiệu quả, đảm bảo chất lượng của các dịch vụ vận tải ở đô thị trong việc sử dụng, cải tạo và phát triển hệ thống giao thông vận tải sẵn có cũng như hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở các đô thị.

Kinh nghiệm của nhiều đô thị trên thế giới cho thấy việc thực hiện các chính sách giao thông vận tải có định hướng trong quản lý đã thành công, vì nó đã có ảnh hưởng tốt đến hiệu quả phục vụ của hệ thống giao thông vận tải, nâng cao được chất lượng cuộc sống của người dân, môi trường đô thị trở nên trong sạch, giảm được tiếng ồn, giảm các vụ tai nạn và tắc nghẽn giao thông, sử dụng và quản lý đất đai công cộng ở đô thị có hiệu quả, sử dụng nguồn lực và nguồn tài chính của các đô thị cũng sẽ được cải thiện tốt hơn, nhằm làm dịu bớt phần căng thẳng về ngân sách tài chính đối với các đô thị ở nước ta.

4.2. VAI TRÒ CỦA GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ

Trong thế kỷ XX, phương tiện giao thông vận tải phát triển như vũ bão nhờ vào những thành tựu của nền văn minh khoa học và kỹ thuật. Từ chiếc xe kéo bằng sức người thì ngày nay đã được thay thế bằng xe đạp, xe máy, ô tô, xe điện ngầm, tàu siêu tốc TGV, v.v... Những phương tiện này đang thay thế dần phương tiện truyền thống đôi quang, chiếc đòn gánh ở vùng đồng bằng và chiếc gùi sau lưng trên vùng cao. Ở các vùng có nhiều kênh rạch, sông nước cũng như các vùng cửa sông, cửa biển, thuyền máy cũng đang được thay thế dần mái chèo bằng tay.

Các công trình giao thông : đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay, v.v.. là kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị. Trước đây chúng được xây dựng với quy mô nhỏ bé, lạc hậu

thì ngày nay cũng được đầu tư, mở rộng, nâng cấp và xây dựng lại trên quy mô lớn, hiện đại bằng những vật liệu mới có chất lượng cao. Các công trình đó đã trở thành những tài sản cố định và có giá trị lâu dài của đất nước, nó mang tính xã hội và phản ánh sự phát triển của đất nước, vì vậy mọi người, mọi ngành phải có trách nhiệm bảo vệ chúng. Trên thực tế, các công trình hạ tầng kỹ thuật ở đô thị thường được mọi thành phần kinh tế tham gia khai thác một cách triệt để, nhưng khi chúng hư hỏng thì ít ai quan tâm đầu tư sửa chữa, bảo dưỡng để duy trì tuổi thọ cho chúng. Vì vậy, trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị cần được coi trọng việc quy hoạch và xây dựng một mạng lưới công trình giao thông hợp lý làm nền tảng để thúc đẩy sản xuất phát triển, tạo tiền đề thu hút thị trường tiêu thụ, nối liền các miền của đất nước với nhau thành một hệ thống liên hoàn, thay đổi xã hội truyền thống, thành thị hóa nông thôn.

Mạng lưới công trình giao thông trong đó có đường giao thông đô thị cần phải được đầu tư phát triển theo quy hoạch, xây dựng, sửa chữa và bảo dưỡng theo tiêu chuẩn quy phạm và phân cấp quản lý theo loại đường và theo vùng lãnh thổ. Mặt khác, mạng lưới đường thành phố là một bộ phận của kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị, nó cần được xây dựng và phát triển hài hòa với các cơ sở hạ tầng kỹ thuật khác, nhưng nó phải được ưu tiên trong chính sách đầu tư với nguồn vốn lớn nhất để các thành phố có được một hệ thống giao thông hiện đại, góp phần tô đẹp thêm tổng thể không gian kiến trúc đô thị ngày càng ngày càng ngày càng và hiện đại.

Trong giao thông đô thị còn có mạng lưới đường giao thông nông thôn ngoại thành, tuy nó có quy mô và kết cấu thô sơ nhưng là một bộ phận của giao thông đô thị để nối liền với hệ thống đường phố vùng ven nội với vùng trung tâm, nhằm phục vụ sản xuất nông - lâm ngư nghiệp và phục vụ giao lưu kinh tế - văn hóa - xã hội của các vùng ngoại thành với các vùng trung tâm của các đô thị. Mạng lưới đường giao thông này chỉ đảm bảo cho các loại phương tiện giao thông loại trung, nhẹ và thô sơ nhưng lại rất quan trọng để hỗ trợ cho kinh tế nội thành không ngừng phát triển. Một mạng lưới đường phố liên hoàn như vậy sẽ đảm đương vai trò là mạch máu lưu thông quan trọng để phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội truyền thống ở đô thị nhanh chóng hơn.

Thực tế cho thấy, trong nhiều thập kỷ qua do hạn chế về giao thông vận tải và thông tin liên lạc nên quá trình đổi mới về kinh tế - xã hội trong các đô thị Việt Nam diễn ra rất chậm.

Ngày nay, vấn đề công nghiệp hóa nông thôn ngoại thành của các đô thị, nhằm tạo nên các khu chế xuất, tiếp nhận đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam liên doanh, liên kết sản xuất, chế biến, v.v... đang diễn ra một cách nhanh chóng, đó là quá trình đô thị hóa nông thôn ngoại thành để đem lại sự thay đổi lối sống nông thôn truyền thống chuyển sang lối sống văn minh đô thị hiện đại. Đây là hình thái "thành thị hóa nông thôn". Nhưng để đạt được điều đó, hệ thống giao thông nội, ngoại thành phải được ưu tiên đầu tư xây dựng để nó đảm bảo được vai trò chủ đạo trong phát

triển kinh tế đô thị. Đặc biệt hệ thống giao thông đường bộ liên hoàn nối liền giữa vùng trung tâm đô thị với các vùng ngoại thành luôn giữ vai trò trọng yếu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội toàn diện ở các đô thị trong cả nước.

Khái niệm về giao thông vận tải có nhiều quan điểm khác nhau :

* Theo Rostow “giao thông là điều kiện tiên quyết cho giai đoạn cất cánh phát triển”.

* Hilling và Hoyle (trong Transportan development London 1993) cho rằng “giao thông có vai trò liên kết sự phát triển kinh tế với quá trình tiến lên của xã hội”.

Johnson (The organization of space in Developing countries - USA 1970) cho rằng : “mạng lưới đường là một trong các nhân tố cơ bản nhất để nâng cao chức năng kinh tế khu vực”, ông còn nhận định “một trong các nguyên nhân làm cho sản xuất của các nhà máy ở thành thị đình đốn chính là do đường sá, cầu cống dẫn đến nơi tiêu thụ quá thiếu và xấu. Đây là nguyên nhân chính buộc người nông dân phải bán sản phẩm của mình ngay tại nơi thu hoạch hay tại nhà cho các lái buôn với giá rẻ”. Chúng ta tán thành nhận định đó và kết luận : sự thiếu thốn một hệ thống đường sá, cầu cống đạt tiêu chuẩn là nguyên nhân cơ bản của tình trạng sản xuất yếu kém của một vùng lãnh thổ hoặc một đô thị.

Thường trong cuộc sống, quan hệ giữa thành thị và các vùng nông thôn ngoại thành có mối quan hệ hữu cơ và

tương tác lẫn nhau, bởi vì có thể huy động mọi nguồn tài nguyên từ nông nghiệp bằng việc mở mang đường sá, cầu cống nối liền nông thôn ngoại thành với các khu vực của thành thị để phát triển kinh tế đô thị. Giao thông khuyến khích và thúc đẩy các hoạt động trong nông nghiệp và công nghiệp thực phẩm ở các vùng ngoại thành phát triển và tiêu thụ tại chỗ, điều đó sẽ giảm bớt sự tập trung mật độ dân số cao vào các vùng trung tâm của đô thị.

Lý luận và thực tiễn đã chứng minh rằng : muốn nhanh chóng phát triển kinh tế - xã hội ở các đô thị thì nhà nước và chính quyền các cấp ở đô thị cùng với nhân dân cần tập trung đầu tư vào những vấn đề sau :

a) Xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật, nhất là giao thông đường sá, cầu cống, nguồn nước sạch cho sinh hoạt và sản xuất, cung cấp đủ năng lượng cho sản xuất và nhu cầu tiêu dùng của nhân dân, giải quyết và xử lý tốt môi trường sống ở đô thị.

b) Giải quyết việc làm và tăng thêm chỗ làm việc mới cho người lao động để giảm sự cách biệt về thu nhập trong các đô thị. Tạo điều kiện cho lao động trẻ thành thị và các vùng nông thôn ngoại thành lao động sản xuất tại chỗ, cung cấp đủ số lượng lao động cho nội thành theo kế hoạch. Đảm bảo mối quan hệ tương hỗ giữa thành thị và nông thôn ngoại thành cùng phát triển.

c) Tăng cường xuất nhập khẩu để tăng trưởng kinh tế, thúc đẩy và khuyến khích tiểu thủ công nghiệp phát triển,

tạo ra việc làm cho người lao động, đồng thời tạo ra năng suất lao động cao để tăng thu nhập, nhanh chóng xoá được tình trạng nghèo khổ tại các đô thị. Từ đó có cơ sở để tăng nguồn ngân sách quốc gia và tích lũy cho xã hội.

d) Phát triển sản xuất phải là kế hoạch và chiến lược vì con người, kết hợp với công tác kế hoạch hóa dân số để không bị đói nghèo.

Để phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị, trước hết phải có chính sách đầu tư xây dựng một mạng lưới đường giao thông đô thị hoàn chỉnh mà chính phủ cần quan tâm và phải coi đầu tư ngân sách cho giao thông vận tải đô thị là một bộ phận vô cùng quan trọng trong hệ thống giao thông vận tải quốc gia.

Hệ thống giao thông và vận tải đô thị phải đáp ứng yêu cầu của sản xuất, lưu thông, phục vụ đời sống và đảm bảo các yếu tố về môi trường đô thị, vì vậy nó phải được nối liền với các đầu mối giao thông quan trọng như quốc lộ, sân bay, nhà ga, bến cảng.

Tăng cường mức độ đầu tư cho giao thông công cộng là yếu tố để tăng năng suất lao động xã hội, gián tiếp tham gia vào việc giảm giá thành sản phẩm các ngành kinh tế quốc dân. Vì vậy, cần tổ chức và quản lý giao thông đô thị trên quy mô hiện đại, hợp với tình hình đổi mới kinh tế của đất nước và cùng với thời gian, phương tiện giao thông thô sơ như xe đạp, xích lô kể cả xe máy sẽ giảm dần và trật tự an toàn giao thông đô thị sẽ tốt hơn, môi trường đô thị sẽ được

đảm bảo. Vai trò của giao thông và vận tải đô thị trong cơ chế thị trường có ý nghĩa quan trọng trong phát triển kinh tế. Vì vậy cần tăng cường vai trò quản lý nhà nước đối với giao thông và vận tải ở đô thị. Đó là chính sách đầu tư thích hợp cho mỗi giai đoạn phát triển.

Ngày nay, xu thế quốc tế hóa và khu vực hóa nền sản xuất trong các đô thị ở Việt Nam rất rõ rệt, do đó vai trò, vị trí của giao thông và vận tải đô thị cần được quan tâm và đầu tư kịp thời trong chiến lược phát triển bền vững để phục vụ có hiệu quả nền kinh tế quốc dân. Để đạt được sự phát triển bền vững các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở đô thị, trước hết cần có quy hoạch phát triển mạng lưới giao thông và vận tải hợp lý phù hợp với quy hoạch đô thị. Đây là vấn đề then chốt trong sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị, giải quyết mối quan hệ giữa mạng lưới đường phố và cơ cấu quy hoạch mặt bằng và không gian kiến trúc đô thị hợp lý là yếu tố quan trọng trong tổng thể chung của một đô thị hiện đại. Mạng lưới giao thông và vận tải đô thị đó cần thể hiện được kế hoạch ngắn hạn, trung hạn và dài hạn nhằm phục vụ cho công tác quy hoạch phát triển đô thị trong thời kỳ công nghiệp hóa và hiện đại hóa để đón nhận các dự án đầu tư phát triển sản xuất, tạo ra chỗ làm việc cho người lao động. Trong khi lập quy hoạch phát triển giao thông và vận tải đô thị cần đánh giá đúng tình hình kinh tế - xã hội để xác định vai trò của giao thông và vận tải tác động đến nền kinh tế theo từng giai đoạn phát triển ở đô thị trên cơ sở điều tra, khảo sát, xem xét lại các dự án đầu tư phát triển

kinh tế - xã hội để tiến hành thực hiện các dự án quy hoạch phát triển, trong đó chủ yếu là đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của đô thị mà giao thông và vận tải là khâu quyết định cho mọi dự án đầu tư tiếp theo.

4.3. QUAN ĐIỂM VỀ CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CHO GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ

Đô thị ngày càng phát triển trên mọi lĩnh vực thì hệ thống giao thông và vận tải càng có ý nghĩa quan trọng với chức năng mở rộng mối quan hệ giao lưu giữa các vùng với nhau, nhằm phục vụ phát triển sản xuất, phục vụ đời sống và đảm bảo các yếu tố về môi trường đô thị.

Mạng lưới giao thông vận tải đô thị khi đầu tư cải tạo, nâng cấp hoặc xây dựng mới phải nối liền với các đầu mối giao thông đối ngoại như quốc lộ, sân bay, nhà ga, bến cảng một cách thuận tiện. Cần từng bước nghiên cứu, điều tra khảo sát để chuyển những quốc lộ có lưu lượng dòng giao thông quá lớn ra khỏi vùng trung tâm các đô thị.

Đối với các đô thị lớn và cực lớn (trên 1 triệu người như ở Hà Nội; thành phố Hồ Chí Minh) cần tiến hành nghiên cứu, tổ chức hệ thống giao thông công cộng hiện đại như xe điện ngầm, tàu chạy nhanh vùng ngoại ô, xe buýt chạy nội thành, v.v... để cho hành khách thực hiện được những chuyến đi thuận lợi, ít chuyển tàu xe và giá vé phù hợp với thu nhập của dân chúng tại các đô thị.

Việc nghiên cứu và chấp nhận lý thuyết cho phục hồi đường xe điện bánh sắt, bánh lốp vận hành trên các phố có chiều rộng cho phép sẽ hạn chế ô nhiễm bầu không khí ở đô thị và cần được các nhà chức trách tại các đô thị quan tâm và ủng hộ.

Trong các đô thị, ngày nay đã xuất hiện các loại phương tiện giao thông hiện đại có chất lượng cao và ngày càng tăng về số lượng. Vì vậy nhu cầu về quy hoạch các bãi đỗ xe, nhà chứa xe cho các loại phương tiện đỗ theo giờ, đỗ qua đêm cần phải tăng cường phát triển nhiều hơn. Để làm được công việc này, chính quyền các đô thị cần có kế hoạch đầu tư hợp lý để xây dựng các bến bãi đỗ xe vùng ven nội, các nhà chứa xe cao tầng ở vùng trung tâm cho dân chúng sử dụng và thuê có thời hạn, mà thuế và lệ phí là một công cụ để chính quyền đô thị có cơ sở thu để bù đắp ngân sách địa phương. Đó là nguồn tài chính vô hạn của đô thị cần khai thác. Mục tiêu cụ thể của các hoạt động này là đảm bảo trật tự an toàn giao thông tại các đô thị, từng bước hiện đại hóa một cách đồng bộ về tuyến đường, phương tiện cũng như việc tổ chức, quản lý giao thông đô thị bằng hệ thống điều khiển tự động, hiện đại hóa hệ thống thông tin tín hiệu trên tất cả các đầu mối giao thông để tăng cường tốc độ vận hành của các loại phương tiện giao thông.

Vấn đề quy hoạch mạng lưới giao thông thô sơ (xe đạp) đi trên vỉa hè hoặc dưới lòng đường phố (với điều kiện chiều rộng đường phố cho phép) cần được tiến hành trong

các đô thị. Từ phạm vi đó đi đến việc xây dựng các văn bản quy định về thể chế và pháp luật cho người và phương tiện đi lại trên đường phố và vỉa hè.

Chiến lược đầu tư phát triển mạng lưới giao thông và vận tải đô thị là nhằm hướng tới sự ổn định. Nhưng cần nâng cấp, mở rộng kể cả lòng đường và vỉa hè. Cần đề ra các tiêu chuẩn đầu tư xây dựng mới một số đường phố tại các vùng để tạo nên mạng lưới giao thông liên hoàn, thông suốt trong vận hành. Ưu tiên đầu tư cho giao thông công cộng tại các thành phố lớn bằng các chính sách xã hội, ban hành và tuyên truyền những luật lệ giao thông đến tận người dân và cần làm thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng, đồng thời xử phạt nghiêm minh để pháp luật và pháp chế xã hội ngày càng có hiệu lực, tạo nguồn tài chính cho đô thị bằng các công cụ thuế, lệ phí giao thông, phí môi trường, v.v... Ưu tiên đầu tư bắt nguồn từ các chính sách kinh tế - xã hội và ưu tiên của chính phủ trong các dự án cho giao thông và vận tải đô thị đến năm 2000 và sau năm 2000.

4.4. QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ GIAO THÔNG VẬN TẢI ĐÔ THỊ GẮN VỚI MÔI TRƯỜNG.

Mạng lưới giao thông và vận tải đô thị là một bộ phận của kết cấu hạ tầng ở đô thị - nó được nối liền với các đầu mối giao thông quan trọng của quốc gia như các đường quốc lộ, sân bay, nhà ga, bến cảng nhằm đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế là sản xuất lưu thông phục vụ đời sống của

người dân thành thị và đảm bảo các yếu tố về môi trường ở đô thị.

Quy hoạch mạng lưới giao thông vận tải đô thị hợp lý là yếu tố quan trọng để thúc đẩy các ngành kinh tế phát triển. Vậy yêu cầu của giao thông vận tải đô thị phải giải quyết được mối quan hệ trong sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đô thị là:

a) Giao thông vận tải đô thị gắn với quy hoạch đô thị, vì vậy quy hoạch mạng lưới giao thông đường phố hợp lý là vấn đề then chốt. Quy hoạch mạng lưới đường phố có liên quan chặt chẽ với cơ cấu quy hoạch của thành phố. Một cấu trúc mạng lưới đường phố hợp lý là góp phần làm sáng tỏ cơ cấu quy hoạch của thành phố. Trong đó mạng lưới đường phố chính có tầm quan trọng làm rõ ý đồ về quy hoạch chung của các đô thị.

b) Giải quyết mối quan hệ giữa mạng lưới đường phố và cơ cấu quy hoạch mặt bằng, không gian kiến trúc đô thị hợp lý là yếu tố quan trọng trong tổng thể chung của một đô thị cần có.

c) Phân cấp đường phố để định ra yêu cầu sử dụng đường phố hợp lý đối với chức năng của mỗi vùng trong tổng thể quy hoạch chung của mỗi đô thị,

d) Giải quyết các nút giao thông đối nội, đối ngoại của một đô thị hợp lý để tăng cường năng lực và tốc độ vận tải, phục vụ đắc lực của nền kinh tế mà chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các đô thị đã đặt ra.

e) Quy hoạch bến bãi, nhà chứa xe, nơi vui chơi giải trí hợp lý để phục vụ đắc lực các nhu cầu sinh hoạt của cộng đồng dân cư, là yếu tố quan trọng trong quy hoạch thành phố để phát triển không gian và môi trường thích hợp của đô thị.

Mạng lưới giao thông đô thị, còn mang lại cho cảnh quan sự hài hòa về không gian kiến trúc và môi trường sạch đẹp ở thành thị, đi theo đó là những tiềm năng về du lịch và các dịch vụ khác.

Một vấn đề khác là sau nhiều thập kỷ chưa có kinh nghiệm trong quản lý các lĩnh vực dịch vụ ở đô thị, một mạng lưới sông ngòi, kênh rạch ở các đô thị phải gánh chịu những chất thải của con người thải ra. Mạng lưới các sông ngòi, kênh rạch đó có nhu cầu cần được bảo vệ, khơi thông thì bị con người lãng quên. Ngày nay, các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam người có chức, có quyền và có tiền thì lấy đất, mua đất làm nhà trong phố, dân nghèo ít tiền thì làm nhà lán chiếm bờ ruộng, kênh rạch kể cả hai bên bờ của những con sông lớn và tiếp sau đó là hàng nghìn hố xí lấy sông và kênh rạch làm nơi chứa và phân hủy.

Trong nhiều năm của thập kỷ 80, 90 ở các nước đang phát triển phải đương đầu với những vấn đề trên, cùng với sự đói nghèo, bệnh tật và thất nghiệp, không có việc làm ở nông thôn lẫn thành thị, vì vậy các đô thị đã bị lãng quên hệ thống sông ngòi, kênh rạch không có người chăm nom một cách thường xuyên, chưa được nạo vét triệt để mỗi khi mùa

khô đến, vì thế trách chi các dòng sông, kênh mương “không bị nâng lòng lên mà cạn kiệt”.

Lịch sử đã ghi lại rằng, ông cha ta ngày trước đã tụ tập với nhau theo các điểm dân cư, bám lấy các dòng sông để xây đồn đắp lũy, xây nhà để ở và đền chùa miếu mạo để thờ cúng tổ tiên và từ đời nọ đến đời kia vẫn bỏ sức người đào ra những con kênh, con rạch nối liền các dòng sông, mong tạo ra những con đường ngắn nhất để tiết kiệm sức người trong giao lưu buôn bán và đi lại sinh hoạt, thăm viếng v.v... thế mà ngày nay, trên những thành tựu ấy chỗ nào cũng bị con người tàn phá một cách khủng khiếp, phế thải rắn chất đọng và ngổn ngang bông bênh hai bên bờ sông, bờ mương và kênh rạch... Một thực tế cho thấy mức sống quá thấp kém ở các nước đang phát triển ít ai chú ý đến tác động của môi trường hủy hoại lên con người, bên cạnh đó hệ thống quản lý nhà nước chưa đủ mạnh để quản lý con người và xã hội bằng pháp luật.

Những nhà hoạch định chính sách của nhà nước cũng chưa nhìn nhận được vấn đề và chưa tạo điều kiện tốt nhất để giúp những cơ quan quản lý sông nước giữ gìn mạng lưới sông ngòi, kênh rạch trù phú ở các đô thị. Việc duy tu, bảo dưỡng một cây số đường bộ, đường sắt phải bỏ ra hàng tỷ đồng Việt Nam, vậy mà làm việc đó cho sông ngòi, kênh rạch đơn giản và ít tốn kém hơn nhiều lại ít được quan tâm đầu tư để phát triển, vì vốn đầu tư ban đầu là do thiên nhiên ban phát cho con người. Vậy mà chúng ta lại không có cơ chế đầu tư thỏa đáng để đưa sông ngòi, kênh rạch vào hoạt

động kinh tế một cách có hiệu quả cho đất nước, nhất là tại các thành phố có vận tải biển và pha sông biển. Người ta chỉ biết có cái gì vướng mắt, bần thiêu là thải ra sông cho nhanh, chính vì hành động của con người đã làm cho các dòng sông không còn có khả năng thông thoát, lưu lượng nước mưa nhanh chóng trào dâng và ngập tràn hệ thống đường phố sau những cơn mưa.

Nhìn lại quá khứ, nhiều đô thị ở nước ta có những yếu tố phát triển hài hòa và sạch đẹp thì ngày nay lại không còn thấy nữa, lấy ví dụ ở Hà Nội, con sông Tô Lịch ngày xưa “nước vừa trong vừa mát để thuyền em đậu sát thuyền anh” và con sông Kim Ngưu một thuở, “nước chảy bèo trôi” thì giờ chỉ còn là rãnh nước đen xì, con sông Lừ, sông Sét vận chuyển điều hòa nước thải một thời cho Hà Nội của thập kỷ 60, 70 thì nay còn đâu nữa những dòng chảy thông thoáng kia.

Chúng ta tận mắt nhìn thấy sự hùng vĩ và phong phú trong tổng thể quy hoạch mạng lưới giao thông đường sắt, đường sông, đường biển, đường bộ nó gắn liền với môi trường của thiên nhiên và chúng ta cũng chứng kiến việc thiếu trách nhiệm của con người đối với tài sản vô giá mà thiên nhiên ban phát cho là sông ngòi, biển cả, rừng núi... mà con người đang tận dụng khai thác cạn kiệt và chưa có điểm dừng. Hãy nhớ rằng, sức mạnh thiên nhiên vẫn là “bàn tay khổng lồ” vì vậy mà những nhà quản lý và hoạch định chính sách hãy nhìn xa hơn chút nữa, xin hãy lấy kinh nghiệm của cha ông để sống cùng thiên nhiên, mong thiên

nhien giúp chúng ta xây dựng cuộc đời này, hãy còn kịp để khắc phục những lỗi lầm của chúng ta.

Trong tổ chức không gian kiến trúc đô thị sông ngòi luôn gắn liền với một hệ thống mạng lưới giao thông đô thị hoàn chỉnh, bên cạnh đó là vấn đề phát triển kinh tế - xã hội gắn với vấn đề dân số, việc làm và môi trường. Nếu không chú ý đến điều đó, chúng ta sẽ phải trả giá trong tương lai là điều không tránh khỏi. Một quy mô dân số hợp lý thích ứng với việc sử dụng đất đai hợp lý trong quy hoạch chung của thành phố, một không gian môi trường xanh, sạch và đẹp, một nền kinh tế phát triển và ngày càng gia tăng nhanh chóng sẽ là điều kiện để xây dựng một đô thị văn minh hiện đại trên con đường phát triển bền vững.

Ví dụ :

* Ấn Độ đầu tư cho thủ đô : vốn cho giao thông chiếm 16% ngân sách cả nước, diện tích dành cho giao thông 14-15%

Giao thông công cộng đảm nhận 60% khối lượng hành khách.

* Singapore : vốn cho giao thông : 30% ngân sách hàng năm (3,6tr người) diện tích xây dựng đường sá 15 - 20%, giao thông công cộng đảm nhận 80% khối lượng hành khách.

* Bangkok : 111km đường giao thông công cộng (gần 10tr người) 1 ngày đi lại 6tr lượt/hành khách.

Giao thông công cộng đảm nhận 30% khối lượng hành khách (2tr lượt hành khách/ngày)

4.5. NHIỆM VỤ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TRONG QUẢN LÝ GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ

4.5.1. Những nhiệm vụ chủ yếu

Do tính chất xã hội của giao thông và vận tải ở đô thị mà chính quyền các cấp luôn luôn đặt ra nhiệm vụ củng cố kết cấu hạ tầng kỹ thuật của đô thị, thường xuyên chú ý công việc đầu tư để nâng cấp, sửa chữa, cải tạo, gia cố và xây dựng mới các công trình giao thông đủ tiêu chuẩn kỹ thuật quốc tế. Đồng thời đáp ứng nhu cầu vận tải hàng hóa và hành khách đi lại hàng ngày của người dân thành thị.

* Chính quyền các đô thị cần tổ chức lại ngành giao thông vận tải cho phù hợp với mô hình của các đô thị văn minh, hiện đại. Cần hoạch định lại chiến lược quy hoạch hệ thống giao thông đô thị theo hướng xây dựng nhiều tuyến xuyên tâm, đường một chiều, đường vành đai để hình thành một mạng lưới đường giao thông đủ rộng, có chất lượng cao nhằm tăng cường tốc độ vận hành của các loại phương tiện để tránh hiện tượng ùn tắc giao thông.

Những giải pháp nhằm cải thiện điều kiện tổ chức giao thông bao gồm : nâng cấp, cải tạo lại, xây dựng mới và thiết lập các đường phố một chiều trong tổ chức phân luồng giao thông trên hệ thống đường phố, bố trí các tín hiệu giao thông hợp lý và hệ thống vạch sơn, dải phân cách các dòng giao thông, kể cả biển báo hiệu giao thông để đảm bảo an toàn trong vận hành của các loại phương tiện vận tải,

* Kế hoạch đầu tư phát triển hệ thống giao thông nhằm vào hệ thống các đường phố chính, đường khu vực hỗn hợp khu nhà ở và buôn bán, đường dành riêng cho các khu nhà ở cao cấp, các khu vực quản lý thuộc nhà nước, các khu vực công nghiệp, các khu vực có kết cấu hạ tầng của cộng đồng và dịch vụ công cộng nói chung. Trong hệ thống đường phố cần phân cấp và phân loại đường để tổ chức vận hành hợp lý, an toàn, nhằm phát huy hết năng lực thông qua của hệ thống đường phố, tổ chức vận hành sao cho có thể giải phóng vùng trung tâm và các khu nhà ở không có các luồng xe vận tải chạy xuyên qua suốt ngày đêm,

* Cấp phát tài chính dành riêng cho việc xây dựng đường sá, cầu cống với một số giới hạn của các biện pháp tổ chức giao thông tối ưu, sẽ loại bỏ được nhiều điểm tắc nghẽn giao thông điển hình mà trong thực tế hàng ngày thường xảy ra,

* Kế hoạch đầu tư tổ chức đường xe đạp riêng là công việc của chính quyền đô thị và cần phác thảo ra các tuyến đường dành riêng hay cùng vận hành trên mặt đường phố với các loại phương tiện khác. Một giải pháp khoa học hơn là mỗi bên vỉa hè của đường phố cần quy hoạch và thiết kế một dải đường dành cho xe đạp vận hành với kích thước chiều rộng thường là 1,20m, trên dải đường đó có thể kẻ hai bên hai vạch sơn hoặc lát gạch men khác với màu của vỉa hè để phân biệt. Khi qua các ngã đường giao nhau xe đạp có quyền bình đẳng như người bộ hành và đều phải tuân theo tín hiệu giao thông, phương pháp này đã thành

công ở nhiều nước trên thế giới, như Cộng hòa liên bang Đức, Hà Lan .v.v...

* Xây dựng kế hoạch thiết lập khu vực dành riêng cho người đi bộ ở vùng trung tâm các đô thị lớn để tạo nên cảnh quan môi trường đô thị yên tĩnh, một nếp sống và sự di chuyển có trật tự, đó là hệ thống các đường phố ở vùng trung tâm với hai bên vỉa hè là các cửa hiệu sầm uất dịch vụ mua bán hàng hóa và ăn uống, nghỉ ngơi. Môi trường ở khu vực trung tâm các đô thị sẽ được cải thiện đáng kể về tiếng ồn và ô nhiễm do việc tổ chức các đường phố đi bộ, trong thực tế đã mang lại chất lượng cao cho môi trường sống ở đô thị,

* Trong đầu tư xây dựng những đường phố dành cho người đi bộ có yêu cầu kỹ thuật cũng giống như những đường phố khác, vì hàng ngày vào các buổi tối có thể có các loại xe vận tải hàng hóa vào các cửa hiệu và xe vệ sinh vào lấy rác thải và tưới nước, v.v... Ở đây, chính quyền các cấp ở đô thị cũng cần lưu ý kiểm soát các loại xe đó, buộc chúng phải có giấy phép mới được vận hành trên những con đường đi bộ ở vùng trung tâm.

* Chính quyền đô thị xây dựng kế hoạch và khi kế hoạch đó đã được phê duyệt thì các cơ quan chuyên ngành triển khai, tiến hành công việc hướng dẫn dân chúng thực hiện theo đúng với quy hoạch của các đô thị. Điều chủ yếu là nếu có nguồn ngân sách vững chắc và các nguồn tài chính từ bên ngoài để đầu tư cho giao thông và tổ chức vận hành hợp lý, khoa học nhất định sẽ có những tác động hữu hiệu đến nguồn tài chính của chính quyền các cấp ở đô thị,

* Kiểm tra việc thực hiện bố trí các đèn tín hiệu giao thông, biển báo hiệu, hệ thống vạch sơn, dải phân cách các dòng giao thông, v.v... trên mặt đường phố để cho các loại phương tiện vận hành an toàn,

* Phân cấp quản lý mạng lưới đường phố đến tận quận huyện và phường xã, quản lý việc sử dụng lòng đường, vỉa hè hợp lý để cho người và phương tiện hoạt động bình thường, không gây cản trở cho nhau,

* Chính quyền các đô thị cần có quy hoạch hệ thống dịch vụ thương mại, nơi nào được buôn bán, nơi nào không được tụ họp buôn bán, không phải bất kể hè phố nào trong đô thị cũng biến thành điểm họp chợ hoặc những nhà bán hàng lấn ra không gian hè phố,

* Công việc quản lý mạng lưới đường và hè phố là nhiệm vụ của các cấp quận, huyện và phường, xã thường xuyên theo dõi, kiểm tra, kiểm soát để có kế hoạch cụ thể trong duy tu, bảo dưỡng không để các kết cấu mặt đường bị phá vỡ gây mất ổn định trong vận hành của các loại phương tiện vận tải,

* Giải pháp khả thi trong duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa là tiền chi trả lấy từ lệ phí giao thông, còn những nơi mới xây dựng ở phường, xã và những làng xen kẽ trong các đô thị thì người dân sống tại chỗ đóng góp 90% chi phí xây dựng đường sá, nếu như con đường đó nhằm mục đích khai thác của dân chúng sở tại,

* Cải thiện việc đi lại trên các đường phố, xóa bỏ các điểm họp chợ tự phát ở vùng trung tâm bằng cách quy

hoạch các chợ mới ở vùng ven nội và ngoại ô thành phố, đầu tư xây dựng những con đường đủ rộng ở các khu vực dự kiến quy hoạch trong tương lai để cho những người buôn bán lẻ ở ven nội và ngoại ô ngày càng tăng lên và những điểm bán lẻ cũ nằm ở khu trung tâm thương mại sẽ giảm đi, lúc đó chính quyền sẽ quy hoạch và lập ra những khu phố cho người đi bộ ở vùng trung tâm,

* Hạn chế xe ô tô con và mô tô đi vào vùng trung tâm trong các giờ cao điểm và lập ra các bãi gửi xe theo giờ để cho mọi người có điều kiện gửi xe, họ sử dụng phương tiện giao thông công cộng để đi vào vùng trung tâm, đồng thời ưu tiên cho giao thông công cộng hoạt động khắp mọi nơi của đô thị để thu hút dân chúng sử dụng ngày càng nhiều phương tiện giao thông này,

* Tổ chức các tuyến giao thông công cộng chuyển tiếp chạy theo giờ để cho dân chúng các vùng ngoại ô của các đô thị có điều kiện đi lại ban ngày lẫn ban đêm. Kinh nghiệm các nước có kinh tế phát triển, phương tiện vận tải hành khách hoạt động liên tục suốt ngày đêm,

* Xây dựng quy chế về việc thu lệ phí các loại xe đỗ trên đường trong các khu dân cư hợp lý (không phải bất kể xe đỗ ở đâu cũng thu lệ phí là không đúng với điều kiện sống của người dân thành thị),

* Việc quản lý đường và hệ phố hợp lý, mang tính khoa học sẽ có lợi cho nhiều ngành như bưu điện, năng lượng, nước sinh hoạt, v.v... ngành nhà đất cần thực thi việc ghi số

nhà trên hè phố phải có khoa học và đó là cơ sở để quản lý đường phố trên chương trình vĩ tính của cả đô thị, kể cả biển quảng cáo của các cửa hàng, các xí nghiệp v.v...

* Để quản lý giao thông vận tải có hiệu quả, có thể đạt được thông qua việc củng cố và nâng cao trách nhiệm của chính quyền đô thị, trước hết tổ chức cho đội ngũ công chức phải có nghiệp vụ tốt để điều hành mọi hoạt động trong quản lý giao thông vận tải ở đô thị, phải chịu trách nhiệm về mọi hình thức tổ chức hoạt động quản lý giao thông và vận tải ở đô thị bao gồm các tuyến đường; nơi đỗ xe; đường sá; hè phố cho người đi bộ; người đi xe đạp v.v... Từ đó sắp xếp, bố trí để điều hòa mọi phương thức vận tải hợp lý để không xảy ra tình trạng ùn tắc giao thông cục bộ tại các vùng có mật độ dân cư đông đúc trong các đô thị,

* Tổ chức và phối hợp hình thức tuyên truyền, quảng cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng, giảm bớt các thủ tục hành chính phức tạp nhằm đạt được ý đồ của chính quyền đô thị là dân chúng được nâng cao dân trí để họ hiểu biết chiến lược quy hoạch phát triển giao thông và vận tải ở địa phương mình, hiểu biết luật lệ trong giao thông vận tải để thực hiện.

4.5.2. Cải thiện vấn đề đi lại của cộng đồng dân cư đô thị

Trong các đô thị, giá tiền vé xe ô tô buýt thường không ổn định và có chiều hướng tăng lên, gây khó khăn cho người đi lại bằng phương tiện này. Lý do chủ yếu là trong ngành giao thông công cộng thành phố thu không đủ bù

chi, vì vậy phương tiện vận chuyển hành khách đã ít lại ngày càng xuống cấp. Sự gia tăng trong toàn bộ phí tổn cho hoạt động của giao thông công cộng là do các yếu tố như năng lượng và lao động tăng giá, vì thế cần có những thay đổi về giá vé dẫn đến những khó khăn mới cho người sử dụng phương tiện giao thông công cộng. Giải pháp tốt nhất là chính quyền trung ương cần ban hành những chính sách xã hội cần thiết (chính sách bù lỗ cho giao thông công cộng), tổ chức tốt vấn đề giao thông công cộng để giảm bớt những khó khăn cho dân chúng trong các đô thị. Đây là công việc mà chính quyền đô thị cần quan tâm để cải thiện điều kiện đi lại của người dân, làm được như vậy năng suất lao động xã hội sẽ tăng một cách đáng kể. Giải pháp cụ thể là thông qua chương trình ngân sách bù lỗ hàng năm cho giao thông công cộng tại các đô thị, vì những phí tổn toàn bộ của ngành giao thông công cộng và nguồn thu từ tiền vé do người sử dụng trả chênh lệch quá lớn. Sự tồn tại của tiền bù lỗ có thể không bị xem như có vấn đề nếu như chức năng xã hội của ngành giao thông công cộng được công nhận rõ ràng và khi nó đã trở thành chính sách xã hội thì người ta không còn lo lắng về mức độ của số tiền bù lỗ này, vì nó đã được chuyển hóa thành năng suất lao động xã hội. Vấn đề quản lý nhà nước trong lĩnh vực này ở đô thị rất đa dạng và phức tạp, song nó có sức thuyết phục để mọi công dân tuân thủ các định chế của nó. Bởi vì đối với cộng đồng dân cư đô thị bao giờ cũng được nhà nước quan tâm nhiều hơn trong chính sách đầu tư cơ sở kết cấu hạ tầng, nhằm phục vụ mọi nhu cầu hàng ngày của nhân dân. Vấn đề quan

trọng là xác định rõ ở đây ai là người có trách nhiệm thực hiện các công việc đó và chính sách xã hội là những vấn đề gì cần được cụ thể hóa cho chính quyền các cấp ở đô thị có cơ sở thực hiện.

Khi đi lại hàng ngày bằng phương tiện giao thông công cộng trong các đô thị, hành khách phải chi trả với giá vé được quy định thấp hơn so với chi phí, điều này là trường hợp ngoại lệ đối với nền kinh tế thị trường mà nhiều quốc gia trên thế giới đều phải chấp nhận. Vấn đề là giá vé phải chi trả vào khoảng bao nhiêu phần trăm giá trị thực tế của dịch vụ đó ? Bởi vì trong các đô thị giá thuê nhà tại vùng trung tâm rất đắt, không phù hợp với tiền lương của người lao động, họ sẽ thuê nhà ở vùng ngoại ô ở các đô thị thì rẻ hơn, do đó họ phải đi xa hơn để đến chỗ làm việc và con cái họ đến trường. Việc giảm giá vé và bù lỗ cho phương tiện giao thông công cộng hoạt động chính là chính sách xã hội của chính phủ đối với người làm công ăn lương và người nghèo.

Trong các đô thị, những người lao động và người nghèo thường sử dụng các phương tiện giao thông cá nhân như ô tô, xe máy, xe đạp. Nếu vé tàu, vé xe trên các loại phương tiện giao thông công cộng thành phố đắt đỏ thì mọi người sẽ sử dụng phương tiện giao thông cá nhân để đi lại. Hậu quả là trên đường phố sẽ tràn ngập phương tiện giao thông cá nhân, trong khi đó mặt cắt ngang đường phố trong các đô thị lớn ở Việt Nam rất hẹp (từ 7 đến 14m), từ đó dễ gây ra ùn tắc giao thông trên một số đường phố có lưu lượng

dòng giao thông lớn như ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, kéo theo nạn ô nhiễm môi trường do khí thải của các loại phương tiện đó gây ra.

Muốn khắc phục được tình trạng trên, các đô thị phải đầu tư thêm nguồn tài chính để cải tạo lòng đường, vỉa hè rộng ra, làm thêm bến, bãi đỗ xe ô tô, tăng thêm lực lượng cảnh sát giao thông và đèn tín hiệu. Việc giảm giá vé của giao thông công cộng sẽ có lợi cho cả dân và cho cả nhà nước. Đây là việc làm có cơ sở pháp lý, mang tính nhân đạo và cũng là một hình thức mà chính phủ đầu tư tiếp sức cho các doanh nghiệp giao thông công cộng thành phố để chúng đủ sức vươn lên cạnh tranh và phục vụ lợi ích của toàn xã hội.

Ngành giao thông công cộng trong các thành phố thường thì chúng thuộc sở hữu nhà nước, nhưng lại được các thành phần kinh tế khác và nhân dân lao động tham gia khai thác sử dụng. Trên thực tế, nhu cầu ngân sách đầu tư để mua sắm phương tiện, thiết bị cho ngành này quá lớn, trong khi đó các khoản thu về qua vé bán hàng ngày và vé tháng thì quá ít, nó không phù hợp với những nguyên tắc cơ bản của quan hệ thị trường. Vì vậy nhà nước cần có sự điều tiết ở tầm vĩ mô, bằng các văn bản thiết thực và cụ thể cho hoạt động dịch vụ của ngành giao thông công cộng tại các đô thị lớn. Tất nhiên trong khi chưa thực hiện được sự cung cấp dịch vụ này, cần có sự tương quan giữa giá vé và số lượng người sử dụng phương tiện giao thông công cộng trong các đô thị sao cho phù hợp với thực tế mà xã hội Việt Nam đang đòi hỏi.

Vai trò quản lý của nhà nước ở đây là cần có cơ chế và ban hành chính sách xã hội thích hợp để chính quyền các đô thị có cơ sở pháp lý thực hiện và chỉ có giải pháp đó mới tạo ra được năng suất lao động xã hội. Mặt khác, trong quản lý nhà nước cần có những quy chế cụ thể, những chính sách xã hội thiết thực là để khuyến khích dân chúng thực hiện, nhằm hạn chế bớt tác động tiêu cực của tình trạng thiếu pháp luật gây ra. Như vậy, vai trò của nhà nước là hướng dẫn, kiểm tra và điều tiết tầm vĩ mô, tức là nhà nước tạo ra hành lang pháp lý để cho các xí nghiệp dịch vụ công cộng ở đô thị không ngừng phát triển trên nguyên tắc tôn trọng pháp luật.

Sự phát triển của các đô thị không thể tách rời sự phát triển của hệ thống giao thông mà trong đó chủ yếu là hệ thống đường phố và hệ thống giao thông công cộng vận tải hành khách trên các loại phương tiện hiện đại.

Ngày nay, muốn giải quyết vấn đề năng suất lao động xã hội, chống ùn tắc giao thông trên mạng lưới đường phố và giải quyết tốt nếp sống văn minh đô thị thì chỉ có giải pháp tổ chức và quản lý giao thông công cộng tốt hơn.

Thực tế về giao thông đô thị của thế giới đã đi đến khẳng định : nhà nước nào có khả năng bù lỗ lớn nhất cho giao thông công cộng trong các thành phố, nhà nước đó sẽ chiến thắng trong lĩnh vực ổn định và phồn vinh - như Cộng hòa liên bang Đức; Pháp; Cộng hòa Czech; Hung ga ri; Nhật Bản; Nam Triều Tiên v.v...

Ở Việt Nam, để có một hệ thống giao thông công cộng phục vụ có hiệu quả nhu cầu đi lại tại các đô thị thì phải có những biện pháp khả thi, cần phân định rõ rệt giữa hai khu vực công và tư trong một chính sách chung của quốc gia để đáp ứng nhu cầu vận chuyển hành khách ở các đô thị. Đồng thời, nhà nước cần phải có chính sách trợ giá để giúp đỡ giới công chức chính quyền, công nhân viên, học sinh, sinh viên một cách thiết thực và tiện lợi với một “số tiền tối thiểu”. Đó là chính sách xã hội, là cơ chế bù giá vé cho giao thông công cộng mà chính phủ cần ban hành, cụ thể là :

- * Nhà nước đầu tư toàn bộ kết cấu hạ tầng kỹ thuật của giao thông công cộng. Đó là tài sản cố định có thời hạn như phương tiện vận chuyển, thiết bị phụ tùng thay thế, gara, bến bãi đỗ xe,

- * Miễn các loại thuế và lệ phí như : thuế nhập khẩu phương tiện giao thông công cộng, phụ tùng thay thế, thiết bị sửa chữa, bảo dưỡng, lệ phí giao thông, bến bãi đỗ và chứa xe v.v...

- * Nhà nước ưu đãi cho ngành giao thông công cộng vay vốn với lãi suất thấp để thực hiện tái sản xuất mở rộng mạng lưới phục vụ đến tận các vùng ở đô thị.

4.5.3. Các biện pháp tổ chức, quản lý giao thông và vận tải ở đô thị

- a) Sức hấp dẫn mang tính xã hội của hệ thống giao thông công cộng thành phố.

Ngày nay, nhiều quốc gia trên thế giới đã có những giải pháp tổ chức giao thông công cộng thành phố một cách khoa học và hiện đại. Các quốc gia này đã sử dụng nhiều loại phương tiện hiện đại, cơ động, nhanh chóng và tiêu hao năng lượng ít nhất, bảo vệ được môi trường.

Riêng các nước đang phát triển, ô tô buýt là giải pháp được các hội đồng thị chính thành phố chấp nhận và là phương tiện vận tải duy nhất mà người nghèo có khả năng sử dụng được. Tuy nhiên, cho dù có vai trò thiết yếu các hoạt động dịch vụ, xe buýt thường không thỏa mãn yêu cầu của dân chúng. Các xe thông thường không đầy đủ tiện nghi, thiếu chắc chắn và thường sử dụng quá tải. Những người sẵn sàng trả một giá cao hơn để được đi lại trong điều kiện tốt hơn đành phải sử dụng xe riêng hoặc xe taxi. Điều này làm trầm trọng thêm nạn ùn tắc giao thông trên đường phố và kéo theo sự xuống cấp của dịch vụ xe buýt, làm thiệt hại cho số dân nghèo. Trước tình trạng này, cần có chính sách đầu tư để đáp ứng yêu cầu của dân chúng thành thị, nhằm tăng sức hút và thúc đẩy phát triển nhanh vận tải hành khách trong thành phố bằng giao thông công cộng có chất lượng cao và hiệu quả hơn xe vận tải hành khách tư nhân. Bên cạnh đó cần có các hoạt động về thể chế, chính sách và ngân sách.

Các biện pháp của chính quyền đô thị trong quản lý giao thông công cộng thành phố là :

* Áp dụng hệ thống hỗ trợ trong khai thác giao thông công cộng thành phố sẽ làm tăng việc lưu thông (tăng tốc

độ các tuyến giao thông công cộng), góp phần cải thiện giao thông công cộng để phát triển kinh tế xã hội,

- * Trong tổ chức giao thông công cộng thành phố cần ưu tiên xe buýt qua các ngã ba, ngã tư và đèn tín hiệu, khi cần thiết để đảm bảo điều kiện vận hành trên tuyến.

- * Thiết lập các hành lang dành cho xe buýt,

- * Các biện pháp đối với người sử dụng (đơn giản hóa bảng giá vé, thông báo thời gian dừng xe ở các bến đỗ).

Các biện pháp này nhằm tăng cường nguồn đóng góp của giao thông công cộng cùng với xe vận tải hành khách tư nhân.

Để cho giao thông công cộng thành phố gây được niềm tin trong nhân dân, chính quyền các đô thị cần sử dụng các hệ thống hỗ trợ trong khai thác, nhằm đạt tới phương pháp quản lý mạng lưới giao thông công cộng một cách khoa học và có hiệu quả. Đó là một công cụ thu nhận hiểu biết về mạng lưới giao thông công cộng thông qua việc định chỗ thường xuyên cho các xe buýt đang hoạt động nhờ vào các thiết bị dò tìm điện tử, truyền và xử lý các dữ liệu trong khai thác có thể tác động trong thời gian thực tế hoặc thời gian bị chậm trễ khi vận hành trên tuyến, hệ thống hỗ trợ trong khai thác ảnh hưởng tích cực tới việc sử dụng thường xuyên các phương tiện giao thông công cộng và làm giảm chi phí trong khai thác một cách đáng kể do tiết kiệm năng lượng.

Chương trình này điều tiết được các dịch vụ và mang lại các tính toán chính xác về thời gian vận hành của giao

thông công cộng (thời gian dự kiến giữa nơi xuất phát và nơi đến của xe buýt ở ga cuối cùng) tần số qua lại thích ứng tốt hơn với các đòi hỏi cấp bách là hiệu quả. Các lợi ích của hoạt động điều phối thể hiện ở việc giảm số lần chậm trễ vận hành trên tuyến. Mạng lưới giao thông công cộng vận hành tốt làm tăng tính hấp dẫn đối với người sử dụng giao thông công cộng thêm tin tưởng, biểu hiện ở việc tăng lượng khách thường xuyên trên tuyến qua các ngày và mùa trong năm, từ đó tăng nguồn thu với tỷ lệ tương tự đối với các doanh nghiệp dịch vụ giao thông công cộng.

Vấn đề quản lý bảng giá theo yêu cầu, việc đưa vào sử dụng bảng giá khoán có ảnh hưởng lớn tới lượng vé bán ra hàng ngày. Ví dụ ở Luânđôn sau khi đơn giản hóa bảng giá với việc phát hành các "thẻ từ đi lại" trên phương tiện giao thông công cộng từ năm 1982, đã tăng 16% khối lượng hành khách sử dụng phương tiện giao thông công cộng. Từ đó lượng ô tô đi vào trung tâm thành phố trong giờ cao điểm giảm từ 10 đến 15% và người ta cũng tính được lượng không khí bị nhiễm bẩn cũng được cải thiện với tỷ lệ tương tự.

Ở Pari năm 1975, người ta lập ra "thẻ từ đa cam" cho phép mọi người sử dụng các phương thức đi lại bằng giao thông công cộng với số lượng chuyến đi không hạn chế, điều này đã làm tăng 30% lượng khách đi xe buýt, xe điện ngầm và tăng 1 đến 5% đối với các loại phương tiện khác như tàu điện và xe buýt ngoại thành. Bên cạnh đó những người sử dụng phương tiện giao thông cá nhân chuyển sang sử dụng phương tiện giao thông công cộng tăng 30%.

Tại các thành phố lớn thuộc các nước đang phát triển có mức độ tăng dân số nhanh trong những thập kỷ qua. Sự tăng dân số này đi kèm theo việc tăng nhanh diện tích đất do thành phố chiếm dụng và gia tăng nhanh số lần đi lại trong các đô thị, bên cạnh đó các dịch vụ giao thông công cộng và mạng lưới đường sá có nhiều khó khăn trong việc đầu tư, tình trạng này là nguyên nhân làm tắc nghẽn xe trên mạng lưới đường phố, như vậy dẫn đến sự xuống cấp về tiết kiệm năng lượng của việc đi lại trong thành phố và gia tăng mức độ ô nhiễm bầu không khí ở đô thị. Vì vậy, hiệu quả về năng lượng là một công cụ để đưa ra những chính sách can thiệp kịp thời nhằm đạt được sự quản lý có hiệu quả trong việc đi lại ở đô thị. Để giải quyết tốt vấn đề tổ chức giao thông công cộng ở đô thị, vấn đề cơ bản là phải đầu tư cơ sở hạ tầng và có chính sách thích hợp bù lỗ cho giao thông công cộng, từ đó sẽ có tính hiệu quả của hoạt động này.

Để thỏa mãn nhu cầu của các nhóm dân chúng khác nhau ở đô thị mà các dịch vụ giao thông và vận tải cũng trở nên đa dạng. Cũng theo cách tư duy đó, việc đi lại bằng xe cộ và việc phát triển kỹ thuật của ngành được dùng làm mục tiêu hiện nay và được xem như là phương tiện để cải thiện và đa dạng hóa các dịch vụ trong giao thông và vận tải, cũng như chất lượng của cuộc sống dân cư đô thị. Mặt khác, chính quyền các đô thị cần xem xét sử dụng hệ thống đường phố có hiệu quả hơn bằng cách đầu tư, trang bị thêm các loại phương tiện vận tải hành khách có sức chở nhiều hơn là các xe hơi cỡ nhỏ. Đồng thời, quan tâm đến hiệu quả

dầu tư và tính hợp lý của cơ chế tài chính cho giao thông và vận tải hành khách trong các đô thị,

* Mục tiêu quản lý hệ thống giao thông và vận tải đô thị ngày nay là nhằm đáp ứng nhu cầu đi lại của cộng đồng. Mục tiêu này có liên quan đến những vấn đề về hiệu quả, chất lượng và tính hợp lý. Mục tiêu về hiệu quả có liên quan đến việc quản lý tốt hơn những tiềm lực sẵn có, đặc biệt là việc sử dụng tốt hơn các hệ thống giao thông và vận tải hiện có, đó là kết cấu hạ tầng kỹ thuật, phương tiện vận tải và các thiết bị, đồng thời hạn chế việc sử dụng các tiềm lực về chiếm dụng đất đai trong giao thông. Do đó, mục tiêu này nhấn mạnh việc tìm kiếm những giải pháp quản lý ít tốn kém hơn, nó không đòi hỏi những mức đầu tư lớn vào việc xây dựng các loại đường giao thông công cộng đặc biệt và đắt tiền,

* Mục tiêu về chất lượng là giảm bớt được những ảnh hưởng tiêu cực ngoài ý muốn của giao thông, đặc biệt là tiếng ồn, ô nhiễm không khí, tai nạn giao thông v.v..., cải thiện chất lượng quản lý các dịch vụ giao thông và vận tải, đặc biệt cần chú ý những yếu tố thuận lợi cho các khu vực trung tâm nhất là về thời gian cho một chuyến đi và hạn chế tắc nghẽn giao thông ở mức tối thiểu,

* Mục tiêu về tính hợp lý có liên quan đến vấn đề đáp ứng tốt hơn nhu cầu đi lại của mọi tầng lớp dân cư đô thị, nghiên cứu những chính sách sao cho điều chỉnh được sự chênh lệch giữa những người có và không có khả năng mua

xe cộ loại sang đất tiền. Đồng thời, nghiên cứu bổ sung chính sách về lệ phí giao thông hợp lý và công bằng xã hội.

Các mục tiêu về hiệu quả và chất lượng được tăng cường do tình hình kinh tế chung đòi hỏi phải được quản lý chặt chẽ hơn bằng cách tăng cường quyền lực và pháp chế cho chính quyền đô thị đối với những vấn đề liên quan đến giao thông vận tải. Cần điều khiển và định giờ tốt hơn cho các tín hiệu giao thông trên đường phố, cải thiện các biển báo hiệu trên lề đường, các biện pháp ưu tiên trên hệ thống đường phố chính, đường khu vực..., các nút giao nhau và phân luồng giao thông có cơ sở khoa học, nhằm giảm lưu lượng xe qua lại trên đường phố để đạt được mục tiêu về hiệu quả, chất lượng sử dụng mặt đường phố tốt hơn, giảm được ô nhiễm.

Các biện pháp hạn chế giao thông trên đường phố cần được chú ý đặc biệt mà chủ yếu là hạn chế sử dụng phương tiện giao thông cá nhân, tổ chức và phát triển các khu vực cho người đi bộ ở vùng trung tâm, phân luồng giao thông hợp lý ở vùng trung tâm, tổ chức các bãi đỗ xe thích hợp và có chính sách, biện pháp ưu tiên cho các loại phương tiện giao thông công cộng có sức chở lớn nhằm cải thiện môi trường ở khu vực trung tâm tại các đô thị, phát triển giao thông công cộng sẽ tạo nên bầu không khí dễ chịu trong các đô thị lớn ở nước ta,

* Nền hành chính công có vai trò to lớn trong công cuộc xây dựng và phát triển các đô thị. Nhiều đô thị sau

chiến tranh được xây dựng lại trên quy mô to lớn và hiện đại chủ yếu do đầu tư của nhà nước. Chính quyền các đô thị thực hiện chức năng quản lý của mình và đã đem lại những thành quả cụ thể trên các lĩnh vực kinh tế xã hội ở đô thị, làm thay đổi căn bản cơ cấu kinh tế và thực sự nâng cao một bước điều kiện sống và làm việc của nhân dân trong các đô thị ở nước ta. Đó là một chức năng quan trọng của chính quyền đô thị.

Trong lĩnh vực quản lý nhà nước ở đô thị, các cấp chính quyền cần quan tâm hơn nữa trong khi chỉ đạo việc thực hiện sắp xếp lại một số ngành nghề kinh doanh ở đô thị như: tổ chức và quy hoạch lại các khu buôn bán, các chợ lưu động vào một khu vực thương mại theo vùng quy hoạch nhất định. Chính quyền các cấp ở đô thị cần xây dựng những khu kinh doanh mới ở ven nội hoặc ở ngoại ô, sau đó ký hợp đồng cho tư nhân thuê từng lô để buôn bán với những chính sách ưu đãi như có thể giảm mức thuế với những ai tình nguyện buôn bán ở những khu mới này đồng thời có chính sách tăng thuế đối với những ai buôn bán ở vùng trung tâm. Việc thành lập những khu chợ như vậy là để quản lý kinh doanh, dịch vụ theo quy hoạch và nhờ đó mà tạo ra nguồn thu thuế và lệ phí cho chính quyền địa phương. Ở đây địa điểm buôn bán cũng phải do chính quyền các cấp xây dựng kế hoạch và quy hoạch lại cho phù hợp với tình hình ở địa phương, những địa điểm nào không phù hợp cần được loại bỏ, tiến tới đóng cửa những cửa hàng tư nhân không phù hợp hoặc cưỡng bức mua lại để tạo nên không

gian hợp lý cho người đi bộ trên hè phố, làm cho cảnh quan đường phố phát triển hài hòa với mọi cấu trúc xung quanh. Nguồn tài chính để chi trả cho công việc đầu tư xây dựng đó là nguồn thu từ các hộ đăng ký kinh doanh chứ không nằm trong ngân sách của các đô thị.

Một nhiệm vụ quan trọng nữa của chính quyền các đô thị là đầu tư xây dựng đường sá, cầu cống và duy tu, bảo dưỡng, nâng cấp. Ở đây, chính quyền đô thị chịu trách nhiệm trong việc đầu tư và giao cho cơ quan chuyên môn thực hiện quy hoạch, thiết kế kỹ thuật, xây dựng và bảo dưỡng các tuyến đường của quận huyện, hoặc phường xã trong lãnh thổ của mình quản lý. Tiền chi trả cho các công việc đó lấy từ ngân sách của đô thị. Trong đó, duy tu bảo dưỡng đường sá, chính quyền đô thị lấy từ lệ phí giao thông và được sử dụng nguồn tài chính đó để cải tiến các dịch vụ công cộng ở đô thị, nhưng trên thực tế, nhiều đô thị chưa thu hết số lệ phí của các loại phương tiện giao thông.

Việc đóng lệ phí giao thông bắt buộc là để thực hiện những chi phí trong đầu tư sửa chữa, bảo dưỡng hoặc nâng cấp một số con đường hoặc có thể huy động các công ty tư nhân và các hãng liên doanh cho vay vốn để xây dựng, sửa chữa cầu đường mới mà không cần chính phủ phải đứng ra bảo lãnh cho món nợ này.

Đối với những khu vực mới xây dựng ở quận, huyện, phường, xã - các cư dân sống tại chỗ phải chi trả 90% chi phí xây dựng đường sá, cầu cống nếu như con đường đó nhằm mục đích khai thác các khu đất đó.

Vấn đề dịch vụ công cộng được ổn định, đảm bảo việc đi lại của dân chúng, phụ thuộc vào điều kiện sống của các tầng lớp trong xã hội đô thị. Thực tế lịch sử đã chứng minh rằng : hệ thống đường bộ nói chung, hệ thống đường phố nội thành, ven nội và vùng ngoại ô nói riêng phát triển đến đâu là ở nơi đó kinh tế - xã hội và nền văn minh ở đó có điều kiện phát triển. Do đó chính sách đầu tư để nâng cao chất lượng đường sá, cầu cống, duy tu, bảo dưỡng đúng quy định của ngành giao thông đó là công việc rất quan trọng, sao cho trong một thời gian ngắn Việt Nam phải có những công trình có chất lượng cao ngang tầm quốc tế, có hệ thống giao thông vận tải đô thị hiện đại mà thể hiện là hệ thống đường sá rộng rãi, ngay nga với các phương tiện giao thông công cộng tiên tiến nhất.

Trong tổ chức và quản lý giao thông muốn đạt yêu cầu hợp lý, cần phân cấp quản lý cho thích hợp đối với các vùng lãnh thổ trong cả nước. Các đô thị ngày nay có tình trạng phát triển giao thông vận tải quá mức, điều đáng tiếc là chi phí đầu tư xây dựng đường sá quá cao, phải phá bỏ nhiều nhà cửa, di chuyển hàng loạt khu dân cư ở đô thị, các cơ sở sản xuất ngày càng phải chuyển ra ngoại ô thì dân nghèo và đội ngũ công chức của nhà nước vốn ở nội thành càng gặp nhiều khó khăn trong việc đi lại hàng ngày. Như vậy bắt buộc số lượng phương tiện giao thông cá nhân tăng lên nhanh chóng. Đó là nguyên nhân của tình trạng ùn tắc giao thông trên hệ thống đường phố mà không thể tránh khỏi, vì lẽ không có một tiến độ xây dựng đường phố nào đáp ứng kịp với tốc độ gia tăng về số lượng phương tiện.

Để giảm tình trạng kẹt xe ùn tắc giao thông trên đường phố. Có rất nhiều giải pháp, song chỉ có hiệu lực cục bộ và cán bộ, công nhân viên chức, người nghèo vẫn là nạn nhân. Trong trường hợp đó, chính quyền các đô thị cần đưa ra điều kiện tiên quyết để hạn chế nạn kẹt xe và ùn tắc giao thông trên đường phố là cấm xây dựng nhà cao tầng ở vùng trung tâm các đô thị, đồng thời có các biện pháp kiểm soát mật độ phát triển dân cư và số lượng công chức làm việc ở những nơi đó. Nếu không có những biện pháp có hiệu quả và kịp thời thì có xây dựng bao nhiêu đường phố mới đi nữa cũng sẽ không đáp ứng được nhu cầu của lưu thông.

b) Muốn có một hệ thống giao thông công cộng hiện đại và có hiệu quả thì phải có một chính sách bù giá vé từ chính phủ, làm cơ sở pháp lý, cho chính quyền các đô thị để thông qua ngân sách bù giá vé cho giao thông công cộng. Như vậy chính quyền các đô thị mới có khả năng đầu tư phương tiện ở mức tối đa có chất lượng cao, giá cả hợp lý, tiện nghi đầy đủ để cạnh tranh với vận tải tư nhân.

Trong quá trình tổ chức và thực hiện, chính quyền các đô thị cần chú ý đến đặc thù của giao thông công cộng để hoạch định các chính sách xã hội thích hợp. Công việc này, chính phủ không quản lý trực tiếp ngành giao thông công cộng và không chi trả khoản tiền thâm hụt trong quá trình thực hiện của giao thông công cộng ở các đô thị. Đó là trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền địa phương tự cân đối ngân sách của mình, nhưng vì phải chi trả để bù lỗ cho quá trình vận hành của giao thông công cộng với số

tiền lớn nên chính quyền các đô thị cùng với các Bộ hữu quan (Bộ Giao thông vận tải; Xây dựng; Tài chính; Công an; Ngân hàng nhà nước) có văn bản trình Chính phủ đề nghị phê duyệt cơ chế bù giá vé cho giao thông công cộng. Trên cơ sở đó, Chính phủ sẽ phê duyệt và tạo ra hành lang pháp lý cho chính quyền địa phương tự cân đối ngân sách hàng năm của mình để bổ sung cho quỹ của ngành giao thông công cộng.

Ở một số nước, nhà nước bù lỗ cho giao thông công cộng như sau :

Thái Lan (các thành phố lớn)	50%
Liên bang Nga	60-70%
Cộng hòa Liên bang Đức	40-50%
Cộng hòa Séc và Slovakia	50-60%

Giải pháp tài chính cho giao thông công cộng ở các đô thị là : hàng năm các đô thị lớn (trực thuộc trung ương) đều được nhà nước cấp ngân sách, vì vậy chính quyền các đô thị cần trích một tỷ lệ thích hợp để giải quyết bù giá vé cho giao thông công cộng. Trên cơ sở này hội đồng nhân dân các thành phố phê chuẩn dự án về giá vé (vé ngày và vé tháng) của giao thông công cộng, mà giá vé thì không được vượt quá khả năng của người dân. Do đó, cần giải quyết được hai vấn đề là phải bảo đảm tính nguyên tắc trong chính sách đầu tư và đảm bảo yêu cầu thiết thực của địa phương. Giải quyết hai vấn đề trên đôi khi có sự tranh chấp gay gắt trong một số cơ quan quản lý tài chính. Nhưng

trong thực tế phải tính đến hiệu quả của ngành giao thông công cộng là đảm bảo việc đi lại trong sản xuất và học tập của nhân dân. Đó là hiệu quả và là mục tiêu cần đạt được về lối sống văn minh công nghiệp ở đô thị. Cũng như các nước trên thế giới, nếu không có những biện pháp cụ thể nói trên, các đô thị lớn ở Việt Nam cũng sẽ dần dần biến thành những thành phố nghèo khổ như các thành phố của các nước thế giới thứ 3, nhưng sẽ nghèo khổ hơn nhiều với tất cả những hậu quả như tắc nghẽn giao thông, hàng hóa chậm luân chuyển, hành khách đi lại bị chậm trễ, công chức đi làm việc không đúng giờ, môi trường bị ô nhiễm, bệnh tật, năng suất lao động giảm sút dẫn đến thảm họa kinh tế chậm phát triển, gây ra nhiều nguy cơ tiềm ẩn. Ngành giao thông công cộng ở Brussels (Bỉ) cho thấy : Nhu cầu về giao thông đường bộ được phân theo mục đích và hình thức chủ yếu biểu thị bằng phần trăm trên tổng số dân kể cả dân sở tại và không sở tại đều được hưởng ưu đãi của nhà nước trong việc đi lại bằng phương tiện giao thông công cộng, cụ thể là giao thông tư nhân trong thập kỷ 70, 80 chiếm khoảng 57% các hành trình trên tổng số dân thành phố (1 triệu người); 43% còn lại được đảm nhiệm bởi giao thông công cộng.

Tổng số các hành trình ở Brussels của dân sở tại và khách vắng lai vào khoảng 2,5 triệu lượt hành khách trong một ngày làm việc.

Có thể tham khảo thêm nhu cầu về giao thông đường bộ tại Cộng hòa Séc:

Hình thức đi lại	Đường sắt	Xe điện, xe buýt	Xe tư nhân	Xe hai bánh	Tổng cộng
Từ nhà đến nơi làm việc và trở về	26%	27%	45%	2%	100%
Từ nhà đến trường và trở về	12	50	25	13	100
Từ nhà đến các nơi khác và trở về	4	27	67	2	100
ít có quan hệ với giao thông công cộng	1	8	90	1	100

(Nguồn cung cấp : Tạp chí giao thông Cộng hòa Séc 1990)

Trong các thành phố lớn ở Việt Nam (Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) cần tổ chức cải thiện các điều kiện bên trong của các đường phố ở khu vực trung tâm bằng cách :

* Tổ chức các chợ mới ở ngoại ô và ven nội, đầu tư xây dựng mới, cải tạo đủ chiều rộng một số đường phố, tại các khu vực dự kiến quy hoạch trong tương lai để tạo điểm thu hút người buôn bán nhỏ ở ven nội và ngoại ô tập trung vào đó để buôn bán, như vậy ở khu trung tâm thương mại cũ sẽ giảm đi, từ đó có cơ sở lập ra các khu phố cho người bộ hành đi lại sinh hoạt văn hóa nghỉ ngơi ở vùng trung tâm các đô thị,

* Hạn chế ô tô cỡ nhỏ, xe máy chạy vào vùng trung tâm vào các giờ cao điểm buổi sáng từ 6 giờ đến 8 giờ, buổi chiều từ 16 giờ đến 18 giờ. Việc hạn chế các phương tiện giao thông cá nhân vào giờ cao điểm buổi sáng sẽ có tác dụng đẩy mạnh việc bố trí lịch giờ làm việc giữa cơ quan trung ương và địa phương vào buổi sáng để giảm lưu lượng dòng giao thông trên đường phố, có tác dụng hạn chế kẹt và ùn tắc trên mạng lưới giao thông thành phố - cách làm đó còn có tác dụng làm giảm cao điểm về buổi chiều,

* Tổ chức vận hành phương tiện giao thông công cộng trong thành phố cần ưu tiên đối với phương tiện có sức chở lớn với một hệ thống tín hiệu riêng biệt để chúng chủ động trong vận hành, đảm bảo cho hành khách đi lại đúng giờ, đồng thời lập ra các bến, bãi đỗ xe ở ven nội và cho những người có phương tiện cá nhân gửi qua giờ hoặc qua ngày để đi vào vùng trung tâm bằng giao thông công cộng. Để thực hiện được ý đồ quy hoạch không gian đô thị, chính quyền các cấp quận, huyện cần có kế hoạch và quy hoạch các bến, bãi đỗ xe gắn với các tuyến giao thông công cộng, đồng thời đầu tư một số lượng phương tiện vận chuyển tương ứng vận hành trên mạng lưới giao thông công cộng. Giải pháp đó sẽ giải tỏa được sự căng thẳng việc kẹt xe, ùn tắc ở vùng trung tâm các đô thị lớn vào các giờ cao điểm buổi sáng cũng như buổi chiều,

* Đối với các vùng ven nội và ngoại ô, việc đi lại của dân chúng chỉ tập trung vào ban ngày là chủ yếu, vào thời

điểm ban đêm vẫn có người đi lại với mật độ thấp hơn, nhưng chính quyền thành phố cũng phải tổ chức các tuyến giao thông công cộng chuyển tiếp chạy theo giờ để đưa đón hành khách đi về sau giờ làm việc hoặc sinh hoạt văn hóa ở vùng trung tâm. Đó là giải pháp vận dụng một nền hành chính hiện đại có hiệu quả trong quản lý giao thông vận tải đô thị.

Vì vậy, có thể đi đến kết luận : việc tăng cường mức đầu tư cho ngành giao thông công cộng thành phố sẽ đảm bảo được việc tăng trưởng có hiệu quả các ngành kinh tế mà nhất là tại các thành phố lớn, bên cạnh đó còn có các nước trên thế giới sẽ giúp chúng ta trong đầu tư phát triển ngành giao thông công cộng tốt hơn, đó là các giải pháp về loại hình vận tải hành khách công cộng thành phố hợp lý và hiện đại. Từ đó ngành giao thông công cộng sẽ đáp ứng được nhu cầu đi lại của nhân dân thành thị.

4.6. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÁC CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG Ở ĐÔ THỊ

4.6.1. Khái niệm

Đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị là một bộ phận quan trọng bậc nhất trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng ở đô thị, nó tạo ra các công trình giao thông để phục vụ nền kinh tế quốc dân.

Đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị có tác động trực tiếp đến việc hoàn thiện cơ chế quản lý nhà

nước. Ở đây, nhà nước thực hiện chức năng điều hòa và phối hợp để đạt được tiến độ, giá thành và chất lượng công trình.

Đầu tư xây dựng trong giao thông đô thị chịu nhiều tác động ngẫu nhiên trong thời gian dài, do đó trong quản lý cần loại trừ mức tối đa các nguyên nhân dẫn đến rủi ro cho nhà đầu tư, nhà thầu khoán và tư vấn. Trong thực tế mâu thuẫn giữa công nghệ mới và vốn đầu tư giữa công nghệ đất tiền và khối lượng xây dựng không được đảm bảo, vì vậy đổi mới quản lý phải tính đến những đặc điểm này.

Sản phẩm đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị là một loại hàng hóa công cộng, yêu cầu giá trị sử dụng bền lâu nhưng lại do nhiều thành phần tham gia khai thác sử dụng. Vì vậy, đổi mới trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị là nhằm quản lý chặt chẽ các giai đoạn hình thành sản phẩm có chất lượng cao để đảm bảo an toàn cho mọi hoạt động của nền kinh tế.

Xây dựng các công trình giao thông đô thị thường liên quan đến nhiều vùng lãnh thổ. Các nhà quản lý cần tính đến khả năng này để tăng cường việc đồng bộ hóa trong khai thác tối đa các tiềm năng của vùng lãnh thổ, các thành phần kinh tế để phát triển giao thông, nhằm giảm hao phí lao động xã hội.

Xây dựng các công trình giao thông đô thị là hoạt động để tạo ra các yếu tố ở khu vực hạ tầng của nền kinh tế. Nó

tạo ra các tiền đề vật chất cho hoạt động vận tải như : đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay, luồng lạch, đường ống, v.v... Trong hoạt động quản lý phải chú ý tới các đặc thù của xây dựng giao thông. Cơ quan quản lý nhà nước muốn thực hiện chức năng điều hòa, phối hợp được tốt, cần đảm bảo có thông tin chính xác, đầy đủ, kịp thời làm cơ sở để ra được những quyết định quản lý đúng và có hiệu quả.

Xây dựng các công trình giao thông đô thị là một ngành cần thường xuyên tiếp nhận những tiến bộ mới của khoa học kỹ thuật, của công nghệ sản xuất hiện đại. Vì vậy quản lý ngành phải lựa chọn, xử lý các loại thông tin trong hệ thống chuyên ngành, làm cho sự phát triển của ngành hòa nhập với tình hình quốc tế. Muốn vậy, phải hoàn thiện các khâu tổ chức quản lý thích hợp, đội ngũ các chuyên gia của ngành phải được đào tạo và đào tạo lại để tiếp nhận được những tiến bộ của khoa học kỹ thuật hiện đại. Xây dựng các công trình giao thông ở đô thị là một ngành có chu kỳ sản xuất dài, tiêu hao nhiều tài nguyên, khối lượng công việc lớn và thường thiếu vốn. Do đó, việc xác định tiến độ đầu tư xây dựng có căn cứ khoa học, xây dựng tập trung dứt điểm, đó là biện pháp tiết kiệm vốn đầu tư tích cực nhất.

Đầu tư xây dựng cơ bản của ngành giao thông đô thị thu hút một khối lượng vốn rất lớn của nhà nước. Vì vậy nhà nước phải tăng cường quyền lực để can thiệp trực tiếp vào các quá trình đầu tư nhằm lựa chọn đúng công nghệ thích hợp, hiện đại, cho ra những sản phẩm đạt tiêu chuẩn và chất lượng quốc tế, vì đô thị là "bộ mặt" của một quốc gia.

Cơ cấu đầu tư xây dựng các công trình giao thông

Mức đầu tư trung bình của thế giới vào giao thông vận tải là : từ 15 đến 35%.

Một số nước đang phát triển, đầu tư cho giao thông vận tải với tỷ lệ cao để phát triển kinh tế :

Hàn Quốc	34,6%	Ấn Độ	16%
Pakixtan	18,3%	Singapore	30%
Nhật Bản	36%		

Chính sách đầu tư hợp lý cho giao thông vận tải đã làm thay đổi căn bản tình hình kinh tế xã hội ở nhiều nước trên thế giới. Điều đó được chứng minh bằng thực tế ở các nước trong khu vực Đông Nam Á đang ngày càng được chú ý hơn để tăng tỷ lệ đầu tư cho giao thông và vận tải quốc gia. Riêng ở Việt Nam, mức đầu tư cho giao thông vận tải còn thấp. Tỷ lệ vốn đầu tư của nhà nước vào giao thông vận tải:

Năm 1985 là 17,9%

Năm 1990 là 16,4%

Năm 1995 là 18%

Tỷ lệ đầu tư này làm ảnh hưởng không ít đến tiến trình phát triển kinh tế của đất nước.

Việc thiếu vốn đầu tư dẫn đến đường sá, cầu cống xây dựng chưa đạt tiêu chuẩn cũng đưa vào khai thác sử dụng, làm cho công trình hư hỏng nhanh. Như vậy, thực chất là chúng ta bỏ đi một khoản vốn đầu tư đã bỏ ra trước đây.

4.6.2. Vai trò của nhà nước trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị

Nhà nước quản lý đối với quá trình xây dựng các công trình giao thông đô thị là sự tác động, điều chỉnh quá trình đầu tư xây dựng và các chủ thể kinh doanh tham gia vào quá trình đó. Tác động của nhà nước tới quá trình đầu tư xây dựng là để đảm bảo các điều kiện cần thiết thực hiện các giai đoạn đầu tư xây dựng không mâu thuẫn với nhau, còn đối với các chủ thể kinh doanh thì buộc họ thực hiện đầy đủ chức năng của mình trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị, nhằm đạt được các mục tiêu trong xây dựng là : chất lượng tốt, tiết kiệm vốn đầu tư, đưa công trình vào khai thác đúng tiến độ thi công. Sự tác động trực tiếp của nhà nước đến đối tượng quản lý thông qua các công cụ như hệ thống kế hoạch hóa, định hướng chiến lược phát triển và hệ thống luật pháp kinh tế, tác động gián tiếp ở đây nhờ có hệ thống các chính sách kinh tế vĩ mô.

Kinh nghiệm của Hoa Kỳ cho thấy việc xác lập mối quan hệ trách nhiệm giữa chủ đầu tư và chủ thầu khoán trong quá trình xây dựng là cần thiết. Kinh nghiệm này nói rõ nhà tư vấn sẽ giúp chủ đầu tư hình thành các hồ sơ để mời thầu và giao thầu, sau đó tư vấn sẽ giám sát giúp chủ đầu tư. Nhà thầu khoán thi công theo đồ án thiết kế. Nếu có sai sót trong thiết kế thì mọi tổn thất đều do tư vấn chịu trách nhiệm, từ đó nhắc nhở các nhà tư vấn phải đề cao trách nhiệm trong thiết kế. Nhà thầu khoán có quyền trong

thi công, nếu xuất hiện các quá trình làm cản trở thi công, gây lãng phí do sự can thiệp của chủ đầu tư thì nhà thầu khoán có quyền kháng nghị và có quyền dừng việc thi công. Trong trường hợp đó chủ đầu tư phải đền bù mọi thiệt hại.

Kinh nghiệm này áp dụng vào Việt Nam phải có các điều kiện : Nhà thầu khoán, các tổ chức tư vấn phải đóng bảo hiểm trách nhiệm tùy theo quy mô của công trình, phải hình thành hiệp hội các nhà thầu khoán, quyền chính đáng của nhà thầu khoán phải được ghi nhận vào pháp luật. Kinh nghiệm này có nhiều ưu điểm, vì nó nâng cao được trách nhiệm của mỗi chủ thể kinh tế trong nền kinh tế thị trường, đảm bảo tính bình đẳng trong kinh tế thị trường cho các chủ thể đó.

Điều kiện để vận dụng kinh nghiệm của nước ngoài vào tình hình của Việt Nam là phải có đủ nguồn tài chính phong phú nhằm đáp ứng cho công tác đầu tư, duy trì bảo dưỡng, sửa chữa công trình đúng định kỳ và thời hạn đã được quy định, kể cả xây dựng mới các công trình giao thông ở đô thị.

Kinh nghiệm của Hoa Kỳ cũng cho thấy việc giám sát thường xuyên các quá trình chi phí trong xây dựng công trình là các nhà thầu khoán hàng tháng tự đánh giá, kiểm kê các chi phí do xây dựng đã phát sinh trước đây, xác định khối lượng công việc còn lại và dự kiến chi phí. Từ đó, ước

tính khả năng thu lợi nhuận, kết quả kiểm tra còn giúp nhà thầu khoán hàng tháng tiến hành thanh toán với chủ đầu tư, khả năng vận dụng kinh nghiệm này vào Việt Nam là có cơ sở trong điều kiện sử dụng máy vì tính dễ tập hợp các thông tin về chi phí thường xuyên đối với nhà thầu khoán và tiếp nhận những tác động của các cơ quan nhà nước như việc công bố thay đổi giá cả tại các đô thị theo vùng lãnh thổ khác nhau đối với đầu vào của công trình xây dựng trong các đô thị.

4.6.3. Quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị

Đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị là để tạo ra kết cấu hạ tầng kỹ thuật cho xã hội. Quá trình đầu tư diễn ra ở các giai đoạn kế tiếp nhau đó là : chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư xây dựng và đưa công trình giao thông đô thị vào khai thác. Mỗi giai đoạn có một nội dung khác nhau, giai đoạn trước là tiền đề cho giai đoạn sau. Kết quả cuối cùng là tạo ra các công trình giao thông làm cơ sở kết cấu hạ tầng cho hoạt động khai thác của vận tải. Nhà nước quản lý đối với quá trình đầu tư là nhằm đảm bảo các điều kiện cần thiết để thực hiện các giai đoạn đầu tư xây dựng một cách hợp lý, không gây cản trở cho nhau. Vai trò của nhà nước quản lý trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, đây là giai đoạn xác định dự án đầu tư và khi dự án được duyệt, đó là quyết định chính sách đầu tư của nhà nước.

Vai trò của nhà nước quản lý trong giai đoạn thực hiện đầu tư xây dựng gồm có 2 bước là chuẩn bị đầu tư xây dựng và thi công xây lắp.

* Quản lý quá trình chuẩn bị đầu tư xây dựng : nội dung chủ yếu của giai đoạn này là biến ý tưởng của dự án thành hồ sơ và các bản vẽ thiết kế thi công để xác định cấu tạo và quy mô của công trình, biện pháp tổ chức thi công để từ đó xác định khối lượng xây dựng, tính toán nguyên vật liệu và tiến độ xây dựng công trình. Trong giai đoạn này cần có hồ sơ các bản vẽ thi công cụ thể, chính xác. Các số liệu, các bản vẽ, bản tính toán và thuyết minh là nhằm phục vụ cho chủ đầu tư nắm được vị trí, quy mô, giải pháp kỹ thuật, biện pháp thi công và giá thành của công trình.

Đối với các chủ thể kinh tế khác, khi thiết kế bản vẽ thi công, đó là công trình thu gọn trong tay đơn vị xây lắp. Trong khi nghiên cứu dự án tiền khả thi, việc lập hồ sơ thiết kế giúp chủ đầu tư nắm được mục đích yêu cầu và sự cần thiết phải đầu tư hay không, các giai đoạn đầu tư và giá thành cho các giai đoạn đó của công trình.

* Quản lý quá trình thi công xây lắp ở đô thị.

Trong giai đoạn này là hợp thức hóa công trình từ hồ sơ thiết kế trở thành hiện thực, thật sự tạo ra giá trị vật chất cố định của nhà nước. Đặc biệt của giai đoạn này là chi phí nhiều vốn đầu tư của dự án, nó được diễn ra trong không gian và thời gian rộng lớn với thời gian dài. Chúng chịu tác động của nhiều yếu tố ngẫu nhiên như lãng phí vật liệu xây

dụng, tiền của và vi phạm chất lượng công trình. Trong giai đoạn thi công, các nhà thầu khoán là người trực tiếp tác động đến quá trình tạo ra sản phẩm. Các yếu tố của sản xuất là lao động, thiết bị, vật liệu xây dựng họ đưa đến công trường, sau đó là các yếu tố về phương pháp tổ chức thi công đảm bảo các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật của công trình như chất lượng sản phẩm, thời hạn thi công, giá thành công trình.

Quản lý nhà nước trong giai đoạn thi công xây lắp các công trình giao thông đô thị là tăng cường kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ của các cơ quan nhà nước, chủ yếu là Bộ quản lý chuyên ngành để buộc các quá trình khảo sát thiết kế trong giai đoạn chuẩn bị xây dựng phải làm đúng với dự án đầu tư đã được phê duyệt. Trong giai đoạn này đòi hỏi việc cung cấp vốn đầu tư phải phù hợp với tiến độ thi công. Nhà nước can thiệp, xử lý kịp thời có hiệu quả các vấn đề nảy sinh ngoài khả năng và ý muốn của các chủ thể kinh doanh, kiên quyết loại bỏ các yếu tố sản xuất không đúng quy phạm và tiêu chuẩn, làm giảm chất lượng công trình.

* Quản lý giai đoạn bảo dưỡng để khai thác các công trình giao thông nhằm duy trì dự án.

Nội dung của giai đoạn này để giữ gìn, bảo toàn và khai thác công trình mà nhà nước đã bỏ ra một khoản vốn đầu tư xây dựng ở giai đoạn trước. Giai đoạn này mọi hư hỏng phải được phát hiện và bảo dưỡng kịp thời, tránh những phát sinh hư hỏng lớn, gây lãng phí vốn đầu tư. Ngân hàng

thế giới đã tính được rằng khi bỏ ra một đồng vốn cho bảo dưỡng, sửa chữa đúng thời hạn cho một con đường thì không phải bỏ ra 4 đồng để xây dựng lại khi nó hư hỏng nặng.

Đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị là một hoạt động bao gồm nhiều giai đoạn, chỉ khi nào đưa dự án đầu tư vào vận hành, khai thác mới có thể đánh giá được hiệu quả của đầu tư xây dựng công trình. Mỗi giai đoạn có đặc thù riêng và muốn quản lý được phải nhận biết những đặc thù đó để có tác động thích hợp đến từng giai đoạn của cả quá trình đầu tư.

4.6.4. Quản lý các thành phần kinh tế tham gia đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị

Tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị có nhiều chủ thể kinh tế với những mục đích khác nhau, tác động và phụ thuộc lẫn nhau. Do đó việc quản lý các loại chủ thể này có những đặc điểm khác nhau.

*** Quản lý đối với chủ đầu tư.**

Tất cả các công trình, không phân biệt nguồn vốn, hình thức đầu tư đều cần được xác định chủ đầu tư ngay từ khi lập dự án đầu tư. Chủ đầu tư là người chủ sở hữu vốn, công trình thuộc sở hữu tư nhân thì chủ đầu tư là người sở hữu vốn ấy. Các công trình giao thông thuộc sở hữu nhà nước là chủ yếu (nguồn vốn đầu tư lấy từ ngân sách nhà nước). Chủ

đầu tư là người được cấp quyết định đầu tư chỉ định ngay từ khi lập dự án. Chủ đầu tư có trách nhiệm quản lý và sử dụng các nguồn vốn từ khi khởi công xây dựng đến khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng theo đúng yêu cầu trong dự án đã phê duyệt. Vì vậy, chủ đầu tư phải chịu mọi trách nhiệm quá trình chuẩn bị đầu tư, sao cho dự án đầu tư có tính khả thi. Sau đó chủ đầu tư tổ chức triển khai thực hiện đầu tư xây dựng dự án.

Từ những đặc điểm trên của chủ đầu tư mà cơ quan này được gọi là chủ thể kinh doanh, nhưng chỉ được giao một số quyền nhất định để thực hiện chức năng hành chính tác động vào quá trình đầu tư xây dựng, vào các chủ thể kinh tế tham gia vào xây dựng các công trình giao thông đô thị. Chủ đầu tư chịu trách nhiệm lâu dài đối với quá trình xây dựng và khai thác công trình sau này. Tùy theo tính chất, quy mô và đặc điểm của từng công trình, chủ đầu tư có thể dùng lực lượng trực tiếp của mình hoặc thuê tư vấn để thực hiện chức năng quản lý, giám sát nhằm biến các yếu tố đầu vào của dự án thành kết quả đầu ra mong muốn.

* Quản lý đối với các tổ chức tư vấn.

Tư vấn là loại lao động đặc biệt, sử dụng kiến thức khoa học, kinh nghiệm và phán xét. Sản phẩm do tổ chức tư vấn tạo ra có ý nghĩa rất quan trọng. Đó là đồ án thiết kế, giám sát, lời khuyên, sự phán xét đánh giá. Các tổ chức tư vấn có thể giúp chủ đầu tư thực hiện các nhiệm vụ trong các quá trình đầu tư xây dựng và quản lý dự án đạt được hiệu quả.

* Quản lý các nhà thầu khoán.

Để tìm kiếm công việc và lợi nhuận, các nhà thầu khoán trong và ngoài nước, các nhà cung ứng vật tư thiết bị và các loại dịch vụ khác để thi công xây lắp, tăng cường cạnh tranh chiếm lĩnh thị trường trong xây dựng các công trình giao thông đô thị một cách quyết liệt. Để giành được công việc phải trải qua đấu thầu. Quan hệ giữa chủ thầu và nhà thầu khoán được thiết lập thông qua hợp đồng kinh tế, nhằm xác định trách nhiệm pháp lý của các chủ thể kinh doanh trong quá trình xây dựng. Chọn được những nhà thầu khoán có uy tín, có công nghệ xây dựng tiên tiến là đảm bảo đầu vào cho quá trình xây dựng đạt chất lượng của công trình.

Quan hệ giữa chủ đầu tư và nhà thầu khoán sẽ phát sinh mâu thuẫn, do đó cần phải nâng cao vai trò của chủ đầu tư, cần có những giải pháp thích hợp để giảm những rủi ro cho các nhà thầu khoán trong quá trình thi công xây lắp công trình ở đô thị.

4.6.5. Hoàn thiện quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị

a) Những yêu cầu cơ bản.

Hoàn thiện quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị là hoàn thiện quản lý theo ngành lấy Bộ làm trung tâm, theo lãnh thổ lấy Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương làm trung tâm.

* Hiệu quả kinh tế của việc sử dụng vốn đầu tư hợp lý là mục tiêu của các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị,

* Hiệu quả việc sử dụng vốn đầu tư không chỉ thể hiện ở giai đoạn xây dựng cơ bản đó là thực hiện chỉ tiêu chất lượng, giá thành và tiến độ mà còn thể hiện ở khâu khai thác công trình trong suốt thời gian hoạt động của nó,

* Các giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị phải có tính toàn diện, đồng bộ thể hiện đi từ các giải pháp sắp xếp các chủ thể kinh doanh xây dựng. Hệ thống đối tượng quản lý đến các giải pháp hoàn thiện cơ chế tác động của quản lý nhà nước đối với hệ thống chủ thể kinh doanh đó. Nó thích ứng với điều kiện vận hành của cơ chế thị trường, từ đó đặt ra yêu cầu và giải pháp hoàn thiện bộ máy quản lý theo hướng gọn, tinh và hiệu lực,

* Hoàn thiện quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị phải có trọng tâm, trọng điểm, tiến hành theo một lộ trình hợp lý theo thời gian và các giai đoạn thích hợp,

* Hoàn thiện quản lý nhà nước ở đây phải lấy con người làm trung tâm, có tính quyết định đến mọi yếu tố để đạt hiệu quả trong quản lý. Vì vậy phải nâng cao kiến thức chuyên môn và trình độ quản lý của đội ngũ công chức nhà nước, cụ thể là : sắp xếp và tổ chức lại các chủ thể kinh doanh trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô

thị, tổ chức và sắp xếp lại hệ thống các doanh nghiệp nhà nước trong ngành xây dựng các công trình giao thông ở đô thị theo hướng đa dạng hóa hình thức sở hữu, đồng thời, các thành phần kinh tế phải phát huy vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước. Sắp xếp tổ chức sản xuất trên quy mô lớn là nhằm tạo ra khả năng áp dụng kỹ thuật và công nghệ hiện đại để tăng khả năng cạnh tranh.

Hoàn thiện việc phân cấp quản lý và các chính sách, nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý tâm vĩ mô của hệ thống quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị sao cho phù hợp với quá trình vận hành của cơ chế thị trường.

b) Các giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị.

* Tổ chức sắp xếp lại hệ thống các chủ thể kinh doanh và chuyển sang hạch toán kinh doanh trong đầu tư xây dựng từ trung ương đến địa phương, (hệ thống các đối tượng quản lý trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị là các đơn vị xây lắp, khảo sát thiết kế và chủ đầu tư bên A và nhà thầu khoán bên B),

* Hoàn thiện các công cụ quản lý nhà nước trong đó :

- Kiến nghị sửa đổi một số quy định trong các văn bản pháp luật cho phù hợp với điều kiện hoạt động của cơ chế thị trường,

- Đầu tư vào công việc bảo dưỡng, sửa chữa các công trình giao thông, trong đó có sửa chữa thường xuyên, sửa chữa vừa và sửa chữa lớn.

Nâng cao chất lượng của quyết định đầu tư đối với một số dự án quan trọng để đem lại lợi ích thiết thực cho nền kinh tế.

Nâng cao chất lượng công tác kế hoạch hóa trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị từ khâu quy hoạch đến kế hoạch đầu tư cho từng đô thị, từng công trình đến công việc xây dựng kế hoạch đầu thầu.

Cung cấp thông tin kịp thời phục vụ công tác quản lý các dự án đầu tư và quản lý chất lượng trong xây dựng.

* Hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý cấp Bộ và Ủy ban nhân dân các thành phố trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị.

Ở đây, quan niệm Bộ giao thông vận tải và Ủy ban nhân dân các thành phố không phải là chủ đầu tư trong xây dựng các công trình giao thông đô thị, đây là cấp quản lý nhà nước. Các chủ đầu tư là đối tượng quản lý của Bộ và Ủy ban nhân dân thành phố. Các ban quản lý dự án hiện nay trực thuộc Bộ cũng không phải là chủ đầu tư, đó là cơ quan làm nhiệm vụ giúp chủ đầu tư quản lý các dự án để biến các yếu tố đầu vào của mỗi dự án thành kết quả đầu ra là các công trình cụ thể. Chủ đầu tư chính ở đô thị là Sở Giao thông công chính chứ không phải là Ủy ban nhân dân thành phố hoặc Sở Xây dựng.

Trong ngành xây dựng cơ bản ở đô thị, các công trình giao thông thường cần nhiều vốn cho mọi chủ thể kinh doanh, do đó cần có thị trường vốn. Trong thực tế, các chủ

thể kinh doanh của ngành giao thông vận tải có thể vay vốn của nhà nước với quy mô hàng chục triệu đô la. Đó là nguồn vốn tín dụng không nhỏ mà các nhà thầu khoán mang lại. Vì vậy cần có ngân hàng giao thông để tập trung sử dụng có hiệu quả nguồn vốn vay, phục vụ có hiệu quả yêu cầu sản xuất kinh doanh trong xây dựng các công trình giao thông ở đô thị. Mặt khác, các loại phí giao thông muốn sử dụng có hiệu quả trong quản lý khai thác các công trình giao thông cũng cần được tập trung vào ngân hàng. Ngân hàng giao thông là tổ chức vừa đảm bảo tập trung vốn cho các nhà thầu khoán (cung, cầu) vừa phục vụ cho yêu cầu duy trì các công trình giao thông nói chung. Hiệu quả của biện pháp này là tạo ra thị trường vốn cho các doanh nghiệp của ngành giao thông nói chung.

Nhà nước cần có chính sách bảo hộ cho các nhà thầu khoán trong nước để đủ sức tham gia cạnh tranh đấu thầu quốc tế (cung cấp vốn, đầu tư công nghệ, thiết bị hiện đại), chính sách bảo hộ sẽ tránh được những rủi ro cho nhà thầu khoán Việt Nam, nhằm để thắng thầu, sẽ mang lại công ăn việc làm cho các công ty xây dựng trong nước.

4.7. CHÍNH SÁCH GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ

4.7.1. Các định hướng chính của chính sách

Ảnh hưởng của các chính sách giao thông và vận tải ở đô thị được nhà nước đặc biệt quan tâm, vì chúng có tác động đến đại bộ phận dân chúng sống trong các khu vực đô thị.

Giao thông và vận tải đô thị có ảnh hưởng trực tiếp đến phát triển kinh tế nhà nước (năng lượng, tài chính, sử dụng nguồn nhân lực, v.v...) và đến nhận thức quốc gia về chất lượng sống ở đô thị. Chính vì vậy, trong lĩnh vực giao thông và vận tải, điều quan trọng là biết phối hợp các chính sách quản lý có định hướng của nhà nước với yêu cầu mức đầu tư cao hơn cho cơ sở hạ tầng của giao thông vận tải để đáp ứng một cách có hiệu quả trong phát triển kinh tế và các nhu cầu của cuộc sống ở thành thị.

Trên thực tế, các hoạt động di chuyển của người dân thành thị thường vượt ra ngoài các đường ranh giới hành chính khu vực đô thị. Do đó phạm vi hoạt động các dịch vụ giao thông và vận tải có xu hướng vượt qua các đường ranh giới hành chính ở địa phương, dẫn đến nhu cầu ngày càng tăng về việc quy hoạch xác định chức năng của vùng lãnh thổ cho phù hợp với các dịch vụ giao thông và vận tải đa phương thức ở đô thị. Ở đây chức năng và nhiệm vụ quy hoạch là lập ra chương trình hoạt động của chính quyền đô thị, nhằm phục vụ công cuộc phát triển kinh tế của đô thị. Các kế hoạch đều nhằm sử dụng tốt hơn các tiềm lực sẵn có trong ngành giao thông và vận tải đô thị. Chính quyền các cấp quận, huyện hoặc phường, xã có trách nhiệm thống nhất phối hợp các hoạt động của các dịch vụ trong giao thông và vận tải như ngành giao thông công cộng, vận tải hàng hóa, dịch vụ sửa chữa, cung cấp vật tư, thiết bị, v.v...

Hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền đô thị trong lĩnh vực giao thông và vận tải đô thị là đưa ra những

quyết định cụ thể, kịp thời để điều hành mọi hoạt động của ngành trong toàn thành phố, từ đó sẽ đáp ứng được nhu cầu giao thông và vận tải mà nhân dân cần cung cấp.

Khi xây dựng chính sách chung để đầu tư và quản lý giao thông và vận tải đô thị, đó là một vấn đề có tính chất chiến lược lâu dài trên cơ sở và nền tảng của nền văn minh hiện đại ở đô thị. Vì vậy nhà nước cần có những chính sách thích hợp trong đầu tư cơ sở kết cấu hạ tầng ở đô thị trong đó có giao thông và vận tải.

Trong chính sách chung đó cần tập trung vào những hướng chính của chính sách là :

- * Xây dựng bộ luật giao thông và vận tải hoàn chỉnh cho đô thị,

- * Đầu tư cho quy hoạch mạng lưới giao thông vận tải đô thị hợp lý,

- * Chính sách đầu tư phát triển cơ sở kết cấu hạ tầng của giao thông và vận tải đô thị,

- * Chính sách đầu tư phát triển giao thông công cộng có "lợi nhuận" mang tính nhân văn cho toàn xã hội,

- * Chính sách phát triển các loại hình phương tiện vận tải đô thị,

- * Chính sách phân cấp quản lý giao thông và vận tải cho các cấp chính quyền địa phương,

- * Chính sách đào tạo cán bộ và nhân viên trong lĩnh vực quản lý giao thông và vận tải đô thị,

* Chính sách tạo nguồn vốn cho chính quyền đô thị để đầu tư vào giao thông và vận tải đô thị.

Khi xây dựng và hoạch định các chính sách chung về giao thông và vận tải đô thị cần phân biệt về mức độ đầu tư khác nhau cho mỗi vùng khác nhau. Có đô thị ở miền giàu tài nguyên, có nơi nghèo và cạn kiệt tài nguyên, có đô thị giữ vị trí quan trọng trong chiến lược kinh tế, chính trị, dân tộc, hải đảo, v.v... Đó là chính sách đầu tư mang tính xã hội mà nhà nước cần quan tâm đối với mỗi vùng lãnh thổ trong cả nước.

Từ đó, có thể khái quát một số vấn đề sau :

* Quy hoạch sử dụng đất đai đô thị cần kết hợp với quy hoạch giao thông vận tải, sao cho những thay đổi của một bên cũng phải phù hợp và mang lại lợi ích cho bên kia,

* Để quản lý hệ thống các tuyến đường giao thông hoạt động bình thường, vận hành thông suốt thì vai trò của chính quyền các đô thị cần tổ chức phân lại luồng giao thông hợp lý, chuyển dòng giao thông xe tải trọng lớn ra khỏi vùng trung tâm và các điểm thu hút đông đúc dân cư, bảo vệ và ưu tiên các tuyến giao thông công cộng vận chuyển hành khách trong đô thị,

* Duy trì và cải tiến tổ chức hệ thống giao thông công cộng hoạt động có hiệu quả, phục vụ đắc lực nhu cầu đi lại của nhân dân trong sản xuất, học tập và sinh hoạt,

* Dịch vụ vận tải hành khách ở đô thị tại các nước có hiện tượng làm rối loạn thị trường vận tải. Do đó nhà nước

cần có công cụ để can thiệp bằng cách đầu tư phương tiện hiện đại, dùng chính sách thuế làm phương tiện can thiệp trực tiếp vào thị trường vận tải mà chủ yếu là vận tải hành khách, như vậy chính sách bảo hộ đó có cơ sở cho các doanh nghiệp làm dịch vụ vận tải hành khách công cộng của thành phố đủ sức vươn lên để cạnh tranh với các thành phần kinh tế khác,

- * Có những giải pháp có hiệu quả trong tổ chức giao thông thành phố để hạn chế mức độ sử dụng ô tô cá nhân, xe đạp, xe gắn máy ở những khu vực thành thị đông đúc dân cư, ở đó chỉ tổ chức giao thông công cộng và các phố cho khách bộ hành.

4.7.2. Những nguyên tắc cơ bản trong hoạch định chính sách giao thông và vận tải đô thị

- * Các biện pháp quản lý giao thông và vận tải sẽ được áp dụng vào những trường hợp cụ thể để đảm bảo việc vận hành an toàn và có hiệu quả. Tránh đưa ra những chủ trương bất lợi cho vấn đề an toàn giao thông, như xây dựng con đường cao tốc qua các khu nhà ở, các khu buôn bán sầm uất hoặc các khu nghỉ ngơi giải trí,

- * Cần phân loại theo chức năng của từng loại phương tiện có động cơ và di chuyển các hoạt động của chúng ra khỏi vùng trung tâm và các khu nhà ở như : xe lam, xích lô, xe vận tải hàng hóa siêu trọng, v.v...

- * Chính quyền các đô thị cần xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn việc tổ chức và quy hoạch bến bãi đỗ xe và

nhà chứa xe cao tầng ở vùng trung tâm, các khu vực đông đúc dân cư có mật độ nhà cao tầng lớn, các khu siêu thị, sân bay, v.v...

* Để giải tỏa mật độ giao thông vùng trung tâm, chính quyền đô thị cần đầu tư cải tạo, mở rộng và nâng cấp các đường vành đai của thành phố để phân luồng giao thông và đưa các loại xe có tải trọng lớn ra ngoài vùng trung tâm, đồng thời ở vùng trung tâm chỉ cho phép các loại xe có tải trọng nhỏ vận hành và chủ yếu hoạt động vào ban đêm để giao nhận hàng hóa,

* Trong tương lai, có thể đầu tư xây dựng hệ thống đường tàu điện ngầm và mạng lưới đường sắt nền cao ở các đô thị lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh,

* Tổ chức hợp lý việc vận hành các loại phương tiện giao thông công cộng ở vùng trung tâm các đô thị lớn như loại ô tô buýt cỡ nhỏ, xe sử dụng năng lượng điện để giữ cho môi trường trong sạch. Có thể cấm hẳn việc sử dụng phương tiện giao thông thô sơ vận hành trong các thành phố lớn như xe đạp, xích lô và phương tiện vận tải sử dụng xăng pha chì,

* Chính quyền các cấp quận, huyện, phường, xã thường xuyên duy trì việc kiểm soát mọi hoạt động của dân chúng làm trái luật lệ trên đường, hè phố, quảng trường, nhà ga, bến cảng để cải thiện điều kiện đi lại cho người bộ hành,

* Hướng dẫn nhân dân và các tổ chức xã hội thực hiện đúng việc tuyên truyền, quảng cáo, dựng panô, áp phích tại

các công sở, trường học, bệnh viện, cửa hàng, cửa hiệu, nơi vui chơi giải trí trên hè phố, đảm bảo sự hài hòa giữa những hình thể kiến trúc của không gian đường phố,

* Cải thiện điều kiện sinh hoạt và đi lại của nhân dân bằng cách tổ chức và quản lý hệ thống giao thông công cộng giữa các khu dân cư và nơi làm việc để giảm thời gian đi lại trong ngày,

* Giao thông công cộng là một ngành phúc lợi công cộng, cần phải được ưu tiên trong chính sách đầu tư và bảo trì chúng trong quá trình vận hành. Trong tổ chức khai thác cần áp dụng nhiều hình thức và nâng cao tính “thuận tiện” trong đi lại cho dân chúng vùng trung tâm, ven nội và ngoại thành,

* Chính sách thuế và lệ phí đỗ xe trong các đô thị là một vấn đề quan trọng. Đó là một công cụ của chính quyền cần được mở rộng và đa dạng hóa để khuyến khích người đỗ xe ngắn hạn và tăng thuế đối với những người đỗ xe dài hạn ở vùng trung tâm các đô thị.

Những đặc điểm của các chính sách giao thông và vận tải đô thị là câu trả lời cho mối quan tâm của nhà nước đối với việc cải thiện điều kiện đi lại, môi trường sống của dân chúng mà trong đó giao thông và vận tải là những yếu tố quan trọng chi phối mọi hoạt động kinh tế - xã hội ở đô thị. Trong điều kiện mới của thời mở cửa, khi Nhà nước Việt Nam đang chuyển hướng từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường, hơn lúc nào hết cần thấy được tầm quan

trọng của hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị mà trong đó giao thông và vận tải là khâu then chốt quyết định mọi sự thành công trong phát triển kinh tế.

Những chính sách trong quản lý, điều hành giao thông và vận tải đô thị cần phù hợp với xu hướng thời đại của khoa học kỹ thuật và cần đáp ứng nhu cầu của dân chúng đô thị. Chúng có thể làm tăng chất lượng cuộc sống cho dân cư các đô thị hiện đại mà không cần phải có những khoản tiền đầu tư lớn và không cần phải hạn chế việc sử dụng những phương tiện giao thông có động cơ nếu người quản lý có những định hướng đúng và kế hoạch quản lý các dịch vụ giao thông và vận tải đô thị một cách có khoa học và có hệ thống.

Các chính sách quản lý giao thông và vận tải có định hướng ở đô thị cần được phát triển và áp dụng rộng rãi, ví dụ như chính sách đối với khách bộ hành, chính sách xã hội cho giao thông công cộng, chính sách về quản lý phương tiện xe tư nhân, v.v... Về phương diện này đã thành công ở nhiều nước trên thế giới và cần được áp dụng vào Việt Nam, như kinh nghiệm của Bắc Kinh, Bình Nhưỡng. Cũng cần có nhiều biện pháp kinh tế mạnh mẽ hơn được xây dựng nhằm cải thiện môi trường sống ở đô thị như người điều khiển và sử dụng phương tiện giao thông có động cơ phải trả khoản tiền mà đối tượng gây ra ô nhiễm không khí; bụi và tiếng ồn; trả lệ phí nơi đỗ xe; vi phạm luật lệ giao thông đường phố, v.v... Như vậy một mặt tạo ra nguồn thu cho các cấp chính quyền sở tại, mặt khác phản ánh được

vấn đề cơ bản về chính sách giao thông và vận tải đô thị của nhà nước là : giao thông và vận tải là công cụ và là phương tiện hoạt động dịch vụ công và tư, mọi đối tượng sử dụng dịch vụ đó đều có trách nhiệm đóng góp theo luật định (bằng tiền, của) để duy trì, bảo dưỡng và khôi phục chúng, nhằm phục vụ lợi ích của toàn xã hội.

Trong tương lai, giao thông và vận tải các đô thị của Việt Nam có thể chịu ảnh hưởng của những thay đổi về giá trị tiền tệ; giá năng lượng; tình trạng thất nghiệp và thái độ đối với môi trường. Điều này có thể cần đến những thay đổi về chính sách và trong trường hợp đó cần thiết coi trọng vấn đề môi trường, có nghĩa là việc tổ chức, quản lý và kiểm soát môi trường trong giao thông và vận tải chặt chẽ trong các đô thị, nhằm mục tiêu phục vụ cuộc sống cho mọi người có chất lượng cao.

4.7.3. Hoàn thiện các chính sách trong quản lý nhà nước về giao thông và vận tải đô thị

* Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật và hoàn thiện các văn bản về ngành, nghề, các loại giấy phép đi lại của ngành giao thông vận tải trong đường bộ, đường sông, đường biển, đường sắt, hàng không, đường dây cáp treo có liên quan đến quản lý đô thị,

* Trong khi làm thủ tục hành chính để đăng kiểm các loại phương tiện vận tải, cần có hình ảnh ghi lại tình trạng của các loại phương tiện, làm căn cứ cho các diễn biến sau này,

* Trong vận tải cần có những văn bản quy định và hướng dẫn cụ thể việc vận tải quá cảnh trên sông, biển, đường sắt, đường bộ, hàng không,

* Nghiên cứu tính hợp lý để ban hành các chính sách xây dựng mô hình vận tải ngoài quốc doanh cho thích hợp với mỗi đô thị (như vận tải hàng hóa và hành khách bằng xe taxi),

* Xây dựng chiến lược đầu tư thích hợp cho giao thông và vận tải đô thị để ổn định và tăng trưởng kinh tế đô thị,

* Có chương trình và kế hoạch đầu tư xây dựng, sửa chữa, nâng cấp đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay trong phạm vi lãnh thổ các đô thị và quốc gia,

* Xây dựng và ban hành sớm cơ chế và chính sách bù giá cho giao thông công cộng ở các đô thị lớn, nhằm đáp ứng nhu cầu đi lại trong sản xuất, học tập, sinh hoạt của nhân dân thành thị, góp phần cải thiện việc nạn kẹt xe trên đường phố tại các đô thị lớn,

* Hoàn thiện các văn bản hướng dẫn xây dựng hệ thống thông tin; tín hiệu; biển báo hiệu chỉ dẫn trên đường phố; trên sông biển, tại nhà ga; bến cảng; sân bay v.v...

Hướng dẫn việc thực thi kẻ vạch sơn đúng với quy định của quốc tế; chỉ giới làn xe trên đường phố; giải phân cách cho người và phương tiện vận hành trên đường phố.

* Dịch vụ công cộng ở đô thị không nhất thiết nằm trong tay nhà nước, cần đa dạng hóa sở hữu để nâng cao tính cạnh tranh, nhằm phục vụ nhu cầu tối đa của dân chúng trong các dịch vụ công cộng ở đô thị như điện, nước, giao thông đi lại thuận tiện, an toàn và rẻ tiền,

* Tăng cường vai trò nhà nước trong việc kiểm soát và giám sát các dự án đầu tư của ngành giao thông và vận tải đô thị để có những công trình có chất lượng cao,

* Có chính sách thích hợp để đào tạo và đào tạo lại những người thừa hành công vụ trong bộ máy chính quyền đô thị để họ thực thi đúng với pháp luật hiện hành,

* Giáo dục luật lệ giao thông cần tiến hành thường xuyên thông qua hệ thống vô tuyến truyền hình, truyền thanh. Đưa việc giáo dục luật lệ giao thông vào các trường học phổ thông nhằm đào tạo cho thế hệ trẻ hiểu biết luật lệ ngay từ lúc còn ở nhà trường.

Muốn xây dựng chiến lược giao thông và vận tải đô thị - các đô thị phải dựa vào các nguồn vốn có cơ sở khoa học (như vốn ngân sách, vốn ODA, vốn thu từ lệ phí...) từ đó sẽ có cơ sở hình thành một hệ thống chính sách trong khai thác, sử dụng hạ tầng giao thông vận tải, một tài sản cố định có giá trị lâu dài của đất nước. Như vậy sự can thiệp của nhà nước ở tầm vĩ mô là sự can thiệp bằng các chính sách và công cụ là pháp luật.

4.8. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGÀNH GIAO THÔNG VÀ VẬN TẢI ĐÔ THỊ

4.8.1. Hệ thống quản lý

Quan hệ dọc trong quản lý chuyên ngành là Bộ giao thông vận tải đến Sở Giao thông Công chính các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Quan hệ dọc quản lý chuyên ngành là quan hệ chủ đạo, thể hiện sự quản lý nhà nước tập trung thống nhất từ Chính phủ đến các ngành ở trung ương và địa phương.

Quan hệ dọc quản lý theo lãnh thổ : từ tỉnh, thành phố đến Sở Giao thông Công chính và các công ty của các địa phương.

Quan hệ ngang trong quản lý giao thông và vận tải đô thị: cấp Bộ có Bộ Giao thông Vận tải; Bộ Xây dựng; Ủy ban nhân dân thành phố, bên cạnh việc quản lý giao thông và vận tải đô thị còn có Bộ Công an; Bộ Văn hóa Thông tin.

Quản lý nhà nước được thực hiện trên mọi lĩnh vực và mọi thành phần kinh tế, nhưng đối với mỗi lĩnh vực là thể hiện quyền lực, sự kiểm soát, giám sát, điều chỉnh của nhà nước ở lĩnh vực đó, nhằm đảm bảo các hoạt động đúng với pháp luật, phù hợp với quyền lợi và nghĩa vụ của mọi công dân và các tổ chức xã hội.

Coi trọng và đề cao vai trò quản lý nhà nước là hướng đi để tiến dần đến mô hình nhà nước pháp quyền. Đây là biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý xã hội, mà trong đó việc quản lý con người và quản lý xã hội bằng pháp luật là chủ yếu.

4.8.2. Nguyên tắc thẩm quyền

Bộ Giao thông Vận tải là cơ quan có thẩm quyền quản lý chuyên ngành cao nhất. Trên cơ sở các luật định về giao thông và vận tải được Quốc hội thông qua và Chủ tịch nước

công bố, Bộ có các văn bản thể chế hóa (thông tư, quyết định v.v...) và ban hành trong cả nước.

Do tầm quan trọng của mọi hoạt động giao thông và vận tải đô thị, mọi chính sách, chủ trương và chiến lược đầu tư thuộc ngành giao thông vận-tải đều do Bộ Giao thông Vận tải quyết định và ban hành.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thủ trưởng các bộ, ngành liên quan thực hiện và hướng dẫn thực hiện các quy định về quản lý giao thông và vận tải đô thị của Bộ Giao thông Vận tải ban hành.

Công tác quản lý giao thông và vận tải đô thị phải gắn liền với hoạt động kiểm soát, thanh tra và kiểm tra, thường xuyên. Thanh tra, kiểm tra là biện pháp hành chính nhằm xác định mức độ hợp lý và bất hợp lý của các chủ trương, chính sách, quy chế và các văn bản quản lý đã ban hành, qua đó cho phép sửa đổi, bổ sung đồng thời trong quá trình giám sát phát hiện những sai phạm về quy chế quản lý thì tiến hành xử lý theo luật định để đảm bảo tính pháp lý và kỷ cương của pháp luật trong giao thông và vận tải đô thị.

4.8.3. Nội dung chủ yếu trong quản lý nhà nước về giao thông và vận tải đô thị

a) Những văn bản pháp luật như luật, quyết định, nghị định trong quản lý giao thông và vận tải đô thị do Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng chính phủ thông qua và ban hành :

- * Luật đường bộ,
- * Luật xây dựng,
- * Luật đô thị (trong đó có quy hoạch giao thông và vận tải),
- * Luật về giao thông công cộng thành phố,
- * Luật bảo vệ môi trường,
- * Các nghị định; quyết định của Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội đô thị.

b) Những văn bản dưới luật về giao thông và vận tải đô thị do Bộ Giao thông Vận tải hướng dẫn thi hành theo các văn bản của nhà nước :

- * Luật lệ an toàn giao thông,
- * Các tiêu chuẩn, quy phạm đường giao thông đô thị,
- * Quy định chất lượng của giao thông công cộng (cho các phương tiện : ô tô buýt; xe điện bánh sắt; xe điện bánh hơi; xe điện ngầm v.v...),
- * Quy định tiêu chuẩn, chất lượng các phương tiện vận chuyển hành khách ở đô thị,
- * Quy chế vận tải hàng hóa, hành khách đường bộ, đường sắt, đường thủy, hàng không,
- * Quy định về chế độ vé tháng, vé ngày v.v... trong vận tải đô thị,
- * Quy định khung giá cước cho các loại phương tiện giao thông công cộng ở đô thị và giá vé xe cao cấp taxi mét.

c) Những văn bản do UBND và Sở Giao thông Công chính các tỉnh, thành phố ban hành, thực hiện.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố và các Sở Giao thông Công chính cụ thể hóa những văn bản về quản lý giao thông và vận tải đô thị do Bộ Giao thông Vận tải ban hành. Có thể nêu một số nội dung sau :

- * Quy định phân luồng giao thông cho các phương tiện vận tải hành khách, hàng hóa v.v...

- * Quy định tuyến vận hành của giao thông công cộng,

- * Quy định các bến, bãi, nhà chứa xe thành phố,

- * Cấp giấy phép lưu hành cho các loại xe,

- * Cấp giấy phép kinh doanh vận tải hàng hóa, hành khách,

- * Quy định tạm thời cho người và phương tiện hoạt động trên hệ thống giao thông thành phố,

- * Hướng dẫn thi hành Luật lệ an toàn giao thông trong thành phố,

- * Những văn bản liên quan đến chế độ quản lý và các biện pháp quản lý sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực giao thông và vận tải đô thị và quản lý sản xuất các ngành dịch vụ vì mục đích phục vụ là chính như giao thông công cộng thành phố.

d) Nội dung cụ thể trong quản lý nhà nước ở đô thị.

- * Xây dựng, bổ sung và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật và các văn bản dưới luật (văn bản pháp quy) của ngành giao

thông vận tải như : Luật đường bộ, đường sông, đường biển, hàng không, đường ống có liên quan đến quản lý đô thị và các văn bản hướng dẫn thực hiện,

* Có chương trình và kế hoạch ổn định trong việc đầu tư xây dựng mới, sửa chữa, bảo dưỡng và nâng cấp hệ thống công trình giao thông và phục vụ vận tải ở đô thị,

* Hoàn chỉnh các văn bản hướng dẫn về tổ chức hệ thống biển báo hiệu giao thông, chỉ dẫn trên đường phố, trên sông biển... thuộc phạm vi lãnh thổ các đô thị quản lý,

* Chỉ đạo và hướng dẫn bằng văn bản kể cả bản vẽ để minh họa cho người thực thi công vụ quản lý hệ thống giao thông đô thị làm đúng với các quy định mà quốc tế đưa ra, đó là : tín hiệu giao thông thích hợp cho mọi loại đường phố; vạch sơn phân làn trên đường của các làn xe; vạch sơn cho người qua đường; vạch sơn phân cách các làn xe ngược chiều; vạch sơn giới hạn cho xe đạp vận hành trên vỉa hè v.v...

* Xây dựng chính sách và cơ chế bù lỗ cho ngành giao thông công cộng trong các đô thị,

* Phân cấp quản lý hệ thống đường phố, sông ngòi, luồng lạch đến tận quận, huyện và phường, xã để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý,

* Tăng cường công tác đăng kiểm các loại phương tiện vận tải ở đô thị theo tiêu chuẩn quốc tế để bảo vệ người sử dụng và hàng hóa,

* Xây dựng các văn bản về thuế, lệ phí và bảo hiểm cho người và phương tiện làm theo quy định quốc tế để bảo đảm tính công bằng xã hội trong quản lý giao thông và vận tải đô thị,

* Đào tạo và đào tạo lại các nhà chức trách của chính quyền hàng ngày thực thi công vụ nắm vững luật lệ để xử lý đúng. Đó là cảnh sát giao thông, cảnh sát khu vực, cảnh sát khai báo hộ tịch, đội quy tắc của thành phố v.v...

* Giáo dục luật lệ giao thông cần tiến hành thường xuyên trên các loại thông tin đại chúng là truyền hình, truyền thanh, báo chí và trong trường học phổ thông,

* Các dịch vụ công cộng không nhất thiết do nhà nước nắm mà cần đa dạng hóa các loại dịch vụ này, chủ yếu là tư nhân hóa và cổ phần hóa,

* Mọi tổ chức nhà nước, xã hội và mọi công dân khi sử dụng các dịch vụ công cộng ở đô thị cần phải xin phép và ký kết hợp đồng dịch vụ. Tất cả các dịch vụ đó, ai sử dụng đều phải trả tiền qua thuế, lệ phí v.v...

CHƯƠNG V

QUẢN LÝ NGÀNH CẤP NƯỚC VÀ THOÁT NƯỚC Ở ĐÔ THỊ

5.1. QUẢN LÝ NGÀNH CẤP NƯỚC SẠCH Ở ĐÔ THỊ

5.1.1. Những khái niệm cơ bản

Nước là nguồn tài nguyên dạng khoáng sản quan trọng hàng đầu của mỗi quốc gia. Nguồn tài nguyên này cần được nghiên cứu một cách có hệ thống để khai thác nhằm phục vụ cuộc sống của con người.

Nhìn ra thế giới bên ngoài về tài nguyên thiên nhiên nước và nhìn lại tài nguyên nước của Việt Nam để nhận thức được tầm quan trọng của tài nguyên này. Ngày nay trữ lượng nguồn tài nguyên nước mặt và nước ngầm đang giảm đi một cách đáng kể trên toàn thế giới. Đây là vấn đề nhắc nhở các quốc gia hãy tìm kiếm các giải pháp có hiệu quả nhất để khắc phục sự suy thoái các nguồn nước, nhằm phục vụ nền kinh tế của đất nước mình.

Chúng ta biết rằng “nước vẫn lặng lẽ tuần hoàn trên khắp hành tinh” theo dòng chảy của những con sông, dòng suối

hay “đang lặn lẽ chuyển dịch trong lòng đất”. Vì vậy con người cần phải quan tâm một cách có ý thức khi khai thác tài nguyên này, đồng thời nghiên cứu tìm ra giải pháp có hiệu quả nhất để xử lý tình trạng trữ lượng nước ngày càng giảm đi và chất lượng nước ngày càng bị ô nhiễm do con người gây ra.

Nước không có giới hạn về lãnh thổ hành chính, nó chảy từ vùng này sang vùng khác, từ quốc gia này đến quốc gia khác. Vì vậy việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên nước không chỉ giới hạn trong một quốc gia nào mà là nhiệm vụ của mọi quốc gia trên toàn thế giới. Nhu cầu sử dụng nước trong các đô thị ngày càng tăng, do số lượng dân số tăng nhanh, do nhu cầu sản xuất không ngừng phát triển. Dịch vụ cung cấp nước sạch là nhằm phục vụ các mục đích sinh hoạt, sản xuất công nghiệp, xây dựng, thương mại và dịch vụ đòi hỏi với khối lượng lớn. Vì vậy dịch vụ này có vai trò quan trọng trong đời sống của người dân thành thị.

Công việc đầu tư xây dựng hệ thống cung cấp và phân phối nước đến người tiêu dùng hầu hết do chính quyền các đô thị chịu trách nhiệm và công việc cụ thể được chuyển giao cho cơ quan chuyên môn thay mặt chính quyền địa phương quản lý và thực hiện thông qua việc tổ chức đấu thầu theo dự án cấp nước của đô thị. Vốn đầu tư ban đầu xây dựng hệ thống cung cấp nước ở đô thị trước đây lấy từ ngân sách nhà nước. Trong cơ chế thị trường các doanh nghiệp có tính tự chủ cao, họ có thể vay vốn để đầu tư xây dựng các cơ sở sản xuất và cung cấp nước.

Tùy theo tình hình và khả năng của mỗi địa phương mà chính quyền các đô thị cần đầu tư để cải tạo, nâng cấp các nhà máy nước sẵn có và xây dựng các nhà máy mới để sản xuất nguồn nước cung cấp cho sinh hoạt và sản xuất, sao cho hệ thống cung cấp nước của đô thị đáp ứng với mọi nhu cầu của người tiêu dùng, đủ về khối lượng, đảm bảo về chất lượng và giá cả hợp lý với mọi đối tượng phục vụ.

Chính quyền các đô thị cần tăng cường vai trò của mình trong kiểm tra, kiểm soát để xử lý việc thất thoát nước và thất thu nước, nhằm đảm bảo cung cấp đủ khối lượng nước cho mọi nhu cầu ở đô thị, đồng thời nghiên cứu và định giá nước thích hợp đối với mỗi vùng và giá nước quốc gia để đạt mục tiêu trong quản lý kinh doanh nước (không có chế độ bao cấp trong ngành cung cấp nước sạch), áp dụng giá nước đúng cho từng đối tượng tiêu thụ nước, tạo nguồn tài chính cho ngành dịch vụ công cộng cung cấp nước để sử dụng vào mục đích sửa chữa, bảo dưỡng, vận hành và xây dựng những nhà máy nước mới phục vụ nhân dân. Trong quá trình đó cần quan tâm tới các mặt xã hội và môi trường ở đô thị.

Nhà nước có kế hoạch đầu tư và xác định nguồn vốn, định ra các dự án ưu tiên đầu tư bắt nguồn từ chính sách kinh tế - xã hội của đất nước đến năm 2000 và sau năm 2000. Từ đó sẽ xác định được trong tương lai gần công tác dịch vụ cung cấp nước cho các đô thị sẽ được giải quyết theo hướng giúp đỡ phát triển các khu vực kinh tế trọng điểm có triển vọng thu được lợi nhuận cao.

Chính phủ chỉ quan tâm đầu tư phát triển công tác dịch vụ cung cấp nước ở phạm vi quốc gia (tầm vĩ mô). Các địa phương, mức đầu tư cấp thành phố, ở phạm vi này những vấn đề lớn liên quan đến việc cân bằng đầu tư giữa các khu vực và các trung tâm đô thị sẽ là những vấn đề cốt lõi mà các thành phố trực thuộc trung ương phải xử lý. Chính sách hiện nay của Chính phủ là định ra và duy trì giá nước, nhưng giá nước phải tính đúng, tính đủ mọi chi phí, cũng có nghĩa là vai trò và trách nhiệm của các doanh nghiệp cấp nước cần được xác định rõ hơn trong việc đề ra những ưu tiên trong đầu tư vào việc cung cấp nguồn nước cho các đô thị.

Trong nền kinh tế thị trường, Chính phủ không chịu trách nhiệm trong việc cung cấp tài chính cho các khoản đầu tư cấp nước từ vốn phân bổ theo ngân sách. Các doanh nghiệp cung cấp nước thành phố tiếp cận với cơ quan tài chính, ngân hàng để vay vốn cho các hạng mục đầu tư khác nhau, trong đó bao gồm các hạng mục đầu tư cấp nước, mở rộng và nâng cấp các nhà máy hiện có để cung cấp đủ nguồn nước cho các nhu cầu sinh hoạt, sản xuất và xây dựng.

5.1.2. Những định hướng chiến lược cung cấp nước sạch ở đô thị

Nguồn tài nguyên nước bao gồm nước mặt và nước dưới lòng đất. Nguồn tài nguyên nước ở Việt Nam rất phong phú và đa dạng, trữ lượng và chất lượng đáp ứng với mọi nhu cầu khai thác của cả nước từ nông thôn đến thành thị.

Trong nền kinh tế thị trường, nhiều đô thị đang xây dựng những nhà máy mới với đủ các loại quy mô nhỏ, vừa và lớn để cung cấp nước cho sinh hoạt, xây dựng và sản xuất công nghiệp. Nguồn vốn chủ yếu hiện nay từ ngân sách nhà nước một phần và một phần do các nước và các tổ chức quốc tế giúp đỡ cho vay dưới nhiều hình thức kể cả hỗ trợ kỹ thuật không hoàn lại để phát triển nguồn nước sạch phục vụ nhân dân từ nông thôn đến thành thị.

Để đáp ứng nhu cầu tại các đô thị trong cả nước, Chính phủ cần ban hành những chính sách thích hợp và cho đa dạng hóa các loại hình đầu tư xây dựng các cơ sở sản xuất cung cấp nước cho nhân dân, đồng thời nghiên cứu để có dự án chiến lược quốc gia ngắn hạn, trung hạn và dài hạn về việc cung cấp nước cho các đô thị trong cả nước để phục vụ công cuộc công nghiệp hóa và hiện đại hóa trên mọi lĩnh vực ở đô thị.

Ngày nay các đô thị đang được xây dựng và mở rộng với quy mô lớn, tốc độ nhanh, do đó nhu cầu cấp nước cho sản xuất và sinh hoạt là chính đáng và cấp bách. Để đáp ứng nhu cầu đó, nhà nước cần tiến hành :

- * Xây dựng quy hoạch chủ đạo cung cấp nước cho những thành phố trọng điểm, những thành phố có công nghiệp phát triển nhanh, tức là ở đó quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng, các hành lang kinh tế tăng trưởng, v.v...

- * Thiết lập và thực hiện các dự án chiến lược quốc gia cung cấp nước đô thị,

* Quy hoạch nguồn nước cần được ưu tiên trong chính sách đầu tư nhằm khai thác lâu dài, sử dụng hợp lý, có hiệu quả nguồn tài nguyên nước quốc gia,

* Tranh thủ sự giúp đỡ đầu tư của quốc tế cũng như các thành phần kinh tế khác để cải tạo xây dựng các nhà máy cung cấp nước với các mô hình kinh tế thích hợp,

* Phạm vi cung cấp nước tùy theo từng giai đoạn, hiện nay ở Việt Nam, đối với đô thị lớn mới cung cấp được 60-70% đô thị trung bình khoảng 50% và đô thị nhỏ khoảng 30%, nhưng trong tương lai cần đảm bảo cho người dân thành thị đủ khối lượng nước sử dụng, ở mức 80-90% người dân có nước sạch để sử dụng hàng ngày.

- Đến cuối năm 2000 và sau năm 2000, 100% dân số các đô thị được cấp nước sạch với tiêu chuẩn bình quân 100-120l/người, ngày đêm,

- Tăng tỷ lệ dân số đô thị được cấp nước sạch : 80-100%,
- Đảm bảo cung cấp nước liên tục trong các mùa và đưa nước lên các khu nhà cao tầng,
- Đảm bảo số lượng và chất lượng nước hợp vệ sinh,
- Giá cả thích hợp với mỗi vùng và với mỗi loại khách hàng.

5.1.3. Công nghệ cung cấp nước sạch ở đô thị.

5.1.3.1. Những khái niệm cơ bản về hệ thống cung cấp nước.

Trong quản lý hệ thống cấp nước ở đô thị, cần nắm vững hai vấn đề cơ bản:

- * Những kiến thức về hệ thống cấp nước đô thị,
- * Những kiến thức về quản lý hệ thống cấp nước đô thị.

Công tác cấp nước sạch cho các đô thị có vai trò rất quan trọng trong đời sống xã hội đô thị, là một nhu cầu không thể thiếu đối với đời sống và sinh hoạt của nhân dân thành thị và cũng là một môn khoa học liên quan đến nhiều ngành kỹ thuật khác như địa chất công trình; địa chất thủy văn; vật liệu xây dựng và quản lý kinh tế.

Hệ thống cấp nước là một tổ hợp các công trình liên quan, gồm có công trình thu nước làm sạch và xử lý nguồn nước (công trình xử lý lọc) và điều hòa (bể chứa và đài cấp nước), đưa nước đã làm sạch đến nơi tiêu thụ (trạm bơm, ống dẫn và mạng lưới ống phân phối đến khu dân cư).

Trong hệ thống cấp nước theo chức năng phục vụ gồm có:

- * Hệ thống cung cấp nước sinh hoạt cho dân cư đô thị,
- * Hệ thống cấp nước sản xuất, tưới cây xanh công viên, rửa đường...
- * Hệ thống cung cấp nước dùng trong công nghiệp và xây dựng,
- * Hệ thống cung cấp nước chữa cháy.

5.1.3.2. Tiêu chuẩn dùng nước

Tiêu chuẩn dùng nước cho mỗi người dân ở đô thị để ăn uống sinh hoạt $Q_{tc} = \text{lít/người/ngày}$, phụ thuộc nhiều yếu tố, điều kiện khí hậu, mức độ tiện nghi các ngôi nhà, trình độ

văn minh, mức sống và quy mô của nền công nghiệp. Nếu mức độ tiện nghi của các ngôi nhà, mức sống càng cao, lối sống văn minh đô thị và công nghiệp phát triển thì yêu cầu dùng nước ngày càng tăng.

Tiêu chuẩn dùng nước của người dân thành thị

Mức độ và tiện nghi bên trong ở nhà	Tiêu chuẩn dùng nước 1 người trong 1 ngày đêm (lít)	
	Ngày dùng nước nhiều nhất	Ngày dùng nước ít nhất
- Các nhà bên trong có vòi nước nhưng chưa hoàn thiện khu phụ	60-90	70-63
- Các nhà có đầy đủ nhưng không có phòng tắm hoàn chỉnh	95-130	65-100
- Các nhà có đủ các tiện nghi	140-180	100-150
- Các nhà có đầy đủ các tiện nghi kể cả vệc cấp nước nóng	180-200	140-180

5.1.3.3. Các loại mạng lưới cấp nước

* Mạng lưới cắt, chi phí ít trên đường ống và xây dựng đơn giản.

Loại đường ống này khi có sự cố đầu đường ống thì mất nước toàn bộ - thường cấp cho khu dân cư, người dân ngoại thành và các công trường xây dựng,

* Mạng lưới vòng khép kín, cấp nước được liên tục và có sự cố vẫn bảo đảm được lượng nước cung cấp. Loại này cung cấp được 70% lượng nước cho tiêu thụ. Tuy vậy việc xây dựng loại này tốn đường ống nhưng cần phải xây dựng, bởi vì trong các thành phố, thị xã cần có mạng lưới khép kín để cung cấp nước liên tục.

Trong hệ thống cung cấp nước cần chú ý khâu quản lý làm sạch nước, muốn vậy ở những mối nối, gia công tốt để không bị thất thoát nước (thường bị mất 20-30% ở những nơi dò rỉ này) và một vấn đề quan trọng là xử lý nước để đảm bảo môi trường sinh hoạt cho nhân dân, đảm bảo lượng clo ở các vòi nước cuối nguồn nước là 0,3mg/lít sắt trùng, trong điều kiện bình thường lượng clo hoạt tính là 0,1mg/lít (nước ngầm) 1 mg/lít (nước mặt).

Phương pháp hay dùng để khử trùng nước ở Việt Nam là phương pháp điện phân muối ăn để sát trùng nước, đó là một phương pháp thủ công nước vẫn chưa tốt bằng dùng Clo. Dùng Clo cho nhà máy nước công suất $\geq 3000\text{m}^3/\text{ngày}$ các loại khác cho nhà máy dưới $3000\text{m}^3/\text{ngày}$.

Dùng phương pháp điện phân muối ăn có công nghệ phức tạp, công kênh và chống hư hỏng, ở các nước khử trùng bằng Clo là phương pháp thông dụng.

5.1.3.4. Các loại công trình xử lý nước

a) Công trình xử lý nước.

Phụ thuộc vào nguồn nước mặt hoặc nước ngầm mà mỗi đô thị có thể có một hoặc nhiều công trình xử lý. Tuy vậy hệ thống cung cấp nước đều có kết cấu tương tự như sau :

* Mạng lưới vòng khép kín, cấp nước được liên tục và có sự cố vẫn bảo đảm được lượng nước cung cấp. Loại này cung cấp được 70% lượng nước cho tiêu thụ. Tuy vậy việc xây dựng loại này tốn đường ống nhưng cần phải xây dựng, bởi vì trong các thành phố, thị xã cần có mạng lưới khép kín để cung cấp nước liên tục.

Trong hệ thống cung cấp nước cần chú ý khâu quản lý làm sạch nước, muốn vậy ở những mối nối, gia công tốt để không bị thất thoát nước (thường bị mất 20-30% ở những nơi dò rỉ này) và một vấn đề quan trọng là xử lý nước để đảm bảo môi trường sinh hoạt cho nhân dân, đảm bảo lượng clo ở các vòi nước cuối nguồn nước là 0,3mg/lít sát trùng, trong điều kiện bình thường lượng clo hoạt tính là 0,1mg/lít (nước ngầm) 1 mg/lít (nước mặt).

Phương pháp hay dùng để khử trùng nước ở Việt Nam là phương pháp điện phân muối ăn để sát trùng nước, đó là một phương pháp thủ công nước vẫn chưa tốt bằng dùng Clo. Dùng Clo cho nhà máy nước công suất $\geq 3000\text{m}^3/\text{ngày}$ các loại khác cho nhà máy dưới $3000\text{m}^3/\text{ngày}$.

Dùng phương pháp điện phân muối ăn có công nghệ phức tạp, công kênh và chống hư hỏng, ở các nước khử trùng bằng Clo là phương pháp thông dụng.

5.1.3.4. Các loại công trình xử lý nước

a) Công trình xử lý nước.

Phụ thuộc vào nguồn nước mặt hoặc nước ngầm mà mỗi đô thị có thể có một hoặc nhiều công trình xử lý. Tuy vậy hệ thống cung cấp nước đều có kết cấu tương tự như sau :

* Công trình thu nước : bao gồm kết cấu thu nước vào và trạm bơm nước thô,

* Công trình xử lý,

* Trạm bơm nước đã lắng lọc,

* Hệ thống phân phối đến nơi tiêu thụ gồm có đường ống truyền dẫn, mạng lưới phân phối và các ống dẫn vào nhà.

Dây chuyền xử lý nước phụ thuộc vào nguồn nước mặt và nước ngầm.

Công nghệ xử lý nước mặt và nước ngầm gồm có các bước : phản ứng cho rơi tự do; lắng; lọc; khử trùng.

b) Công trình thu và xử lý nước ngầm, tức là các giếng khoan cần được xây tường rào bao quanh, khi đưa vào khai thác lọc nước cần đảm bảo các yêu cầu :

* Độ sâu giếng theo thiết kế, mức nước động và tĩnh đảm bảo khai thác lâu dài kể cả khi có ảnh hưởng của các giếng xung quanh,

* Độ nghiêng của giếng $< 1/1500$,

* Hàm lượng ngấm cát của đầu ống hút nước bơm lên 5mg/lít,

* Lưu lượng bơm thử cao hơn lưu lượng khai thác 70%.

c) Vận hành máy bơm đúng quy trình mở máy.

* Không để nước rò rỉ ra sàn trạm bơm,

* Hàng ngày phải đo mực nước tĩnh, mực nước động, nếu có hiện tượng độ nghiêng của giếng lớn quá quy định phải tiến hành sửa chữa ngay (ít xảy ra đối với nhiều nước công nghiệp phát triển).

Hàng năm tiến hành sửa chữa kiểm tra giếng một lần, chủ yếu ở thành vách phía dưới giếng - ở Việt Nam do thi công không đúng kỹ thuật nên giếng bị nghiêng nhất là khâu chèn đất sét không đúng quy định nên giếng nghiêng. Nếu làm ở quy mô và kỹ thuật cao thì phải chèn bê tông xung quanh vách giếng và thành giếng, có ống toxy xung quanh có lỗ để chống trong vùng đáy giếng. Mục đích là không được để mực nước trong đáy giếng dịch chuyển khi đáy bị hư hỏng, không được để cát xâm nhập ở vùng đáy giếng và không để rơi vôi hút.

Gồm có giếng khoan sâu và trạm bơm (ở Việt Nam giếng khoan sâu từ 40-120m), mỗi giếng có một công trình thu nước có máy bơm hút nước lên.

* Bảo vệ và quản lý hệ thống giếng khoan :

Các trạm bơm nước từ giếng lên cần có hàng rào bảo vệ xung quanh giếng, xung quanh miệng giếng có lán xi măng để tránh chất hữu cơ có thể ngấm xuống tầng chứa nước làm thay đổi lưu lượng và chất lượng nước thô, chống được việc làm suy thoái giếng thu nước.

* Công trình xử lý nước ngầm áp dụng quy trình : trạm bơm là bãi giếng - làm dần mưa cho rơi tự do để tăng lượng

ôxy - bể lắng tiếp xúc - bể lọc - khử trùng - bể chứa nước sạch - trạm bơm đến nơi tiêu thụ.

d) Công trình thu và xử lý nước mặt (nước trong bể hoặc nước từ lòng sông có khu vực dành riêng cho trạm bơm).

Trong quản lý công trình thu nước và trạm bơm đợt 1, cần chú ý những vấn đề :

- * Phạm vi bảo vệ từ công trình thu nước về phía thượng nguồn là 200-500m, về phía hạ nguồn là 100-200m,

- * Để công trình thu và trạm bơm làm việc bình thường phải chú ý chống thấm cho đáy và tường của ngăn thu nước và ngăn đặt máy bơm,

- * Cần quy định các biện pháp để tẩy rửa bùn, rác, bọt nước, song chắn, lưới chắn, ống tự chảy, ống xi phông, cũng như các biện pháp vét bùn, thau rửa các ngăn thu và ngăn hút nước.

Nước mặt chủ yếu khai thác từ sông ngòi và hồ nhưng tiềm năng ổn định nhất là nguồn nước sông ngòi, còn ao, hồ không đảm bảo đủ lượng nước để bơm vào bể, quy trình công nghệ xử lý nước mặt là : trạm bơm nước thô - bể trộn hóa chất - bể phản ứng - bể lắng - bể lọc - khử trùng - bể chứa nước sạch - trạm bơm đến nơi tiêu thụ.

5.1.4. Thất thoát nước trên mạng đường ống

Do đường ống chất lượng kém, các phương pháp lắp đặt đường ống không theo đúng những quy định của quốc tế như nền móng không bằng phẳng, khi đào bới không có đầm nén và không kiểm tra độ cao của toàn đáy, khi đặt

đường ống xuống có độ võng không đều gây ra dò rỉ ở mỗi nối ống, khi nối ống không lắp 2 đoãng cao su chịu lực nén và thi công không đảm bảo các yếu tố kỹ thuật, đào rãnh nông làm cho những rung động bên trên ảnh hưởng đến đường ống bên dưới, đường ống và cút nối thi công không theo một chế độ kiểm soát nghiêm ngặt, thiếu các thiết bị đo nước chính xác. Bên cạnh đó còn do sử dụng không hợp lý; thất thoát do dò rỉ; sử dụng nước phi pháp; sử dụng không có đồng hồ đo lại và lỗi do tính toán, v.v... thiết bị dò tìm chỗ dò rỉ thiếu. Vì vậy nhà nước không thu được tiền sử dụng nước của khách hàng.

Công việc chống thất thoát nước chủ yếu là phải chấp hành đúng chế độ thi công hệ thống đường ống nước và các cút nối phải nghiêm ngặt, theo đúng quy phạm quốc tế quy định. Tăng cường công tác đo nước bằng đồng hồ có chất lượng cao, tạo điều kiện cho doanh nghiệp kinh doanh nước như : tạo niềm tin giữa khách hàng và công ty trong việc định giá nước; giảm thiểu sử dụng nước không phải trả tiền; giảm lượng nước thất thoát; kiểm tra dò rỉ trong hệ thống đường ống sau đồng hồ; định vị chỗ dò rỉ trong đường ống phân phối; kiểm tra việc thất thoát nước bằng cách so sánh số lượng sản xuất và số lượng tiêu thụ trong mạng.

5.1.5. Công tác quản lý hệ thống cung cấp nước sạch ở đô thị

5.1.5.1. Những nguyên tắc chỉ đạo trong kế hoạch đầu tư

Trong tình hình kinh tế mở cửa, để hòa nhập với nền kinh tế thị trường, nhiều đô thị đang được đầu tư xây dựng

với quy mô lớn, tốc độ nhanh, do đó nhu cầu cung cấp nước cho sản xuất và sinh hoạt là yếu tố quan trọng và chính đáng. Để đáp ứng nhu cầu đó nhà nước cần tiến hành :

- * Thiết lập và thực hiện các dự án chiến lược quốc gia cấp nước đô thị,

- * Xây dựng quy hoạch chủ đạo cấp nước cho những thành phố trọng điểm, các hành lang kinh tế tăng trưởng, các khu công nghiệp và khu chế xuất v.v...

- * Quy hoạch nguồn nước cần được ưu tiên hàng đầu, nhằm khai thác lâu dài và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên nước quốc gia,

- * Tranh thủ sự giúp đỡ quốc tế cũng như các thành phần kinh tế tư nhân để cải tạo và xây dựng mới các hệ thống cấp nước với các mô hình thích hợp cho mỗi vùng, mỗi đô thị v.v...

- * Phạm vi cấp nước nói chung ở các nước đang phát triển, đối với thành phố lớn và cực lớn từ 50 vạn người trở lên, tỷ lệ cấp nước sạch phải đảm bảo $85\% \div 100\%$ dân số được sử dụng nước sạch, thành phố vừa (dân số từ 10 vạn đến 40 vạn người) tỷ lệ này là $70\% \div 85\%$. Thành phố nhỏ dưới 10 vạn dân, tỷ lệ này dưới 70% còn lại là dân tự khoan giếng trong các hộ riêng biệt.

Quản lý nhà nước đối với nhu cầu cấp nước sinh hoạt có thể áp dụng dưới nhiều hình thức, từ các biện pháp trực tiếp kiểm tra sử dụng nước tới các biện pháp gián tiếp có tác

động tới thái độ tự nguyện như các khoản khuyến khích về tài chính, các chiến dịch tuyên truyền về dân trí. Kinh nghiệm ở các nước cho thấy, khi giá nước thực tế được tính thì các con số về tiêu thụ nước cao được giảm xuống một cách đáng kể trong một thời gian ngắn mà giá nước ở đây do nhà nước độc quyền cung cấp nguồn nước cho dân, vì vậy nhà nước phải sử dụng công cụ pháp luật và xây dựng giá cả về nước cho tất cả các loại khách hàng.

Các công ty cấp nước có quyền tự chủ trong kinh doanh và tự lực lập nghiệp để tạo ra nguồn doanh thu từ các hoạt động của công ty đủ trang trải cho mọi chi phí, nhằm cung cấp dịch vụ công cộng có độ tin cậy cao cho người tiêu dùng trong phạm vi phục vụ của công ty mà không phải dựa vào nguồn tài chính của chính quyền trung ương hay của tỉnh, thành phố.

Xây dựng và cung cấp nguồn nước đủ khối lượng và chất lượng cho cộng đồng sẽ tạo ra được năng lực tài chính đủ mạnh cho mình để thu hút các khoản vay với các điều kiện thương mại hóa là nhằm phục vụ công việc đầu tư mở rộng, nâng cấp các nhà máy nước hiện có.

Ủy ban nhân dân các đô thị cần thực hiện chức năng giám sát và xem xét những chính sách và mục tiêu do các cơ quan kiểm tra đề ra là đúng đắn và được thực hiện có mục tiêu. Song Ủy ban nhân dân các địa phương cần tránh gây phương hại đến quyền tự chủ và tự lực về tài chính của các công ty cấp nước địa phương. Ví dụ Ủy ban nhân dân

cho một số đối tượng sử dụng nước sạch được hưởng giá thấp hơn do những lý do về chính sách xã hội và lúc này công ty dịch vụ cấp nước không đủ nguồn bổ sung kinh phí thì Ủy ban nhân dân phải cấp thêm kinh phí cho công ty dịch vụ cấp nước của địa phương.

Nguyên tắc chỉ đạo cho kế hoạch đầu tư cấp nước : cần ưu tiên đầu tư cho việc phát triển nguồn nước sạch, chủ yếu là nguồn vốn đủ mạnh và ổn định. Việc định ra các ưu tiên trong đầu tư xây dựng nguồn nước sạch bắt nguồn từ các chính sách kinh tế - xã hội của nhà nước cũng như những dự án ưu tiên có giới hạn thời gian từ 1-2 năm và 5 năm một lần. Từ đây có thể thấy rõ trong tương lai gần, việc phát triển công tác đầu tư cấp nước cho các khu vực đô thị sẽ được tập trung theo hướng giúp đỡ phát triển các khu vực kinh tế trọng điểm có triển vọng thu vốn nhanh và thu được lợi nhuận cao. Những phần thu qua lợi nhuận có thể sẽ được sử dụng nhằm tạo điều kiện và trợ giúp phát triển các khu vực khác trong cả nước.

5.1.5.2. Công tác quản lý mạng lưới cung cấp nước cấp cơ sở

a) Mạng lưới phân phối nước đến hộ tiêu thụ là một bộ phận quan trọng của mạng lưới cung cấp nước. Khi đầu tư ngân sách cho hệ thống cung cấp nước sạch, phải nghĩ đến vấn đề thu hồi vốn đầu tư trong một khoảng thời gian nào đó để đảm bảo sự phát triển bền vững của các doanh nghiệp cung cấp nước. Vì vậy cần phải có những giải pháp

để cải thiện tình hình trong quá trình vận hành và quản lý, cụ thể là :

- * Lựa chọn một số sơ đồ mạng lưới cấp nước tối ưu của thế giới để nghiên cứu ứng dụng vào Việt Nam,

- * Bằng các giải pháp kỹ thuật trong thiết kế, thi công để giảm lượng nước thất thoát và nước không được trả tiền, tăng cường chế độ quản lý bằng pháp luật để lấp đồng hồ đo nước cho mọi gia đình,

- * Thường xuyên kiểm tra, kiểm soát hiện trạng các tuyến ống dẫn nước, thi công xong cần có ngay bản vẽ hoàn công, các bản đồ hiện trạng mạng lưới cấp nước, các kế hoạch sửa chữa và thay thế,

- * Sử dụng những vật tư và ống có chất lượng cao, tuổi thọ lâu dài và có kiểm soát nghiêm ngặt trong quá trình thi công đường ống. Áp dụng kỹ thuật thi công tiên tiến của các nước công nghiệp phát triển đang đầu tư vào Việt Nam,

- * Tận dụng sự giúp đỡ kỹ thuật và việc chuyển giao công nghệ từ bên ngoài và học hỏi ngay tại hiện trường của các chuyên gia hiện đang giám sát thiết kế, thi công, vận hành và quản lý mạng lưới cấp nước ở Việt Nam,

- * Tăng cường chất lượng sản xuất vật tư, phụ tùng thay thế trong nước,

- * Tiến hành lắp đặt đồng hồ đo nước cho các hộ tiêu thụ, làm cơ sở cho doanh nghiệp cấp nước có thu để bù chi,

* Sử dụng hệ thống vì tính trong công tác thiết kế, vận hành và quản lý mạng lưới cung cấp nước trong các khu vực mà nhà nước quản lý, xây dựng biểu mẫu hợp lý trong hệ thống ghi hóa đơn cho công tác thu tiền nước,

* Thông báo rộng rãi trên hệ thống thông tin đại chúng những quy định và những luật lệ về quản lý nước tại các đô thị để cho dân chúng thực hiện.

b) Quản lý mạng lưới cấp nước cấp cơ sở.

* Nghiệm thu và kiểm tra mạng lưới sau khi xây dựng xong đưa vào quản lý,

* Kiểm tra các mối nối, các hố van, các cút và van sau đồng hồ,

* Định kỳ kiểm tra tình trạng kỹ thuật của các công trình,

* Định kỳ nạo vét, rửa bể và thông tắc mạng lưới đường ống,

* Tiến hành sửa chữa bảo dưỡng kỹ thuật theo định kỳ,

* Thực hiện nguyên tắc bảo hộ lao động cho người làm việc trong khu vực cấp nước.

Nghiệm thu và kiểm tra mạng lưới sau khi xây dựng xong đưa vào sử dụng để quản lý, khi nghiệm thu cần có đủ tài liệu, hồ sơ thiết kế và nhật ký thi công, những vấn đề cần kiểm tra : ống phải đặt thẳng, đúng độ sâu thiết kế, không được lệch quá $\frac{1}{4}$ đường kính ống, nhưng không quá 5cm,

đảm bảo độ dốc đặt ống tối thiểu 0,001 về phía van xả nước (1/1000); tại các nơi đường ống chuyển hướng bố trí cút phải có gối đỡ, các hố van phải thi công đúng kích thước độ sâu thiết kế, các khoảng cách của van và ống với thành bờ van phải đúng quy định, khi thử áp lực cho phép áp lực giảm đến 15% áp lực thử trong thời gian 15 phút.

Kiểm tra định kỳ : mỗi năm một lần gồm các công việc : Kiểm tra đường ống, các thiết bị phụ tùng và công trình trên mạng lưới, kiểm tra chế độ làm việc của mạng lưới và áp lực theo thiết kế, rửa đường ống, nạo vét bờ van khử trùng các đoạn ống cũ bị nhiễm bẩn theo định kỳ hay đột xuất, rửa ống bằng chổi sắt, cọ rửa trong ống hoặc thổi gió với áp lực có tốc độ lớn gấp 2 lần tốc độ bình thường, khử trùng nước bằng Clo, nếu ống bị tắc nhiều rửa không sạch thì đóng máy để thông tắc ống và tiến hành kiểm tra những chỗ rò rỉ, sửa chữa kịp thời với thời gian ngắn nhất (có thể tại chỗ hoặc mang về xử lý).

Dùng máy thông tắc ống và máy điện tử thăm dò để phát hiện những chỗ nước bị rò rỉ.

* Thực hiện nguyên tắc bảo hộ lao động :

Nguyên tắc bảo hộ lao động là tuân theo quy phạm an toàn lao động trong quản lý vận hành các công trình cấp thoát nước, cần chú ý khi trời mưa không được tiến hành kiểm tra, cọ rửa các bể lắng, bể chứa, bể lọc, khi sửa chữa đường ống với thiết bị nặng phải có máy móc, khi kiểm tra

các đường hầm thu nước, tuynen dẫn nước phải đeo mặt nạ phòng độc, khi sửa chữa các thiết bị khử trùng Clo phải có biện pháp an toàn và cấp cứu.

5.1.6. Các giải pháp phát triển ngành cấp nước ở đô thị

- * Tập trung nguồn đầu tư để phát triển cơ sở hạ tầng ở đô thị trong đó có vấn đề cấp nước sạch cho sinh hoạt và sản xuất, xây dựng ở đô thị,

- * Khuyến khích phát triển các cơ sở sản xuất nước từ cấp cơ sở làng, xã, thị trấn, thị xã, thành phố và không nhất thiết công tác dịch vụ công cộng này nằm trong tay nhà nước, khuyến khích và tạo điều kiện để các doanh nghiệp phát triển vốn đầu tư dưới dạng góp cổ phần để phát triển nguồn nước cung cấp cho các đô thị hoặc tư nhân hóa hoàn toàn,

- * Mục tiêu đến năm 2000 và sau năm 2000 cải thiện căn bản các điều kiện cấp nước cho các đô thị,

- * Duy trì chế độ bảo dưỡng, sửa chữa để ngăn chặn giảm tuổi thọ các công trình sản xuất nước,

- * Giảm các thất thoát và rò rỉ nước sạch ở mức tối thiểu,

- * Cải tiến công nghệ và quy trình vận hành trên cơ sở các thiết bị, máy móc và vật tư mới,

- * Vận hành thiết bị, máy móc theo các chỉ dẫn về yêu cầu kỹ thuật,

- * Nâng cao dịch vụ cung cấp nước về chất lượng, số lượng và giá cả hợp lý đối với mỗi vùng và đối với mỗi loại khách hàng,

* Kiểm soát các dịch vụ cấp nước trên cơ sở các quy định và luật lệ hiện hành của nhà nước,

* Trong việc cung cấp nước, hướng tới cơ chế thị trường là lấy tiền nước nhằm trang trải các khoản chi phí trong quá trình vận hành,

* Ứng dụng công nghệ tiên tiến và kiến thức mới thông qua việc chuyển giao kỹ thuật trong việc sản xuất nước và quá trình quản lý,

* Cải tổ cơ cấu tổ chức ngành dịch vụ công cộng cấp nước và tăng cường vai trò quản lý của nhà nước để nâng cao hiệu quả,

* Đào tạo nhân viên và đổi mới công tác quản lý nhân sự phù hợp với hệ thống theo hướng thị trường,

* Mở rộng hệ thống cấp nước, thoát nước từ các thị trấn, thị xã, thành phố và các vùng nông thôn ngoại thành,

* Áp dụng việc thu tiền lệ phí hàng tháng, sử dụng các cơ sở dịch vụ hạ tầng kỹ thuật có lựa chọn ở đô thị qua việc nộp tiền nước tại các cục bưu điện sở tại,

* Tách vai trò quản lý nhà nước khỏi các hoạt động kinh doanh để tăng cường hiệu quả kinh tế cho các doanh nghiệp,

* Xây dựng kế hoạch quản lý nước,

So với các loại công trình khác, cấp nước là công việc cần phải duy trì suốt ngày đêm vì vậy việc chỉ đạo kế hoạch cần chú ý :

* Các công trình đơn vị và mạng lưới đường ống chỉ thi công trong mùa khô nhằm tránh nước ngầm và nước mưa, chỉ có những công việc cấp thiết hoặc điều kiện thuận lợi mới làm trong mùa hè,

* Trong quá trình bố trí công việc, tiến độ thi công, sửa chữa các công trình, nâng cao công suất để phục vụ cho cấp nước mùa hè là mùa dùng nước ở mức cao nhất,

* Kế hoạch vạch ra phải là từ đầu mùa khô năm trước đến đầu mùa xuân năm sau, ví dụ khoan giếng để tăng nguồn nước, thông đường ống... cần làm xong trước mùa hè.

Nội dung chủ yếu kế hoạch quản lý bao gồm

a. Lập kế hoạch định kỳ thau rửa các bể lắng, bể chứa, kiểm tra giếng về mặt kỹ thuật, thông tắc đường ống.

b. Kế hoạch sửa chữa thường xuyên và sửa chữa lớn các công trình đơn vị và mạng đường ống.

c. Kế hoạch xây dựng mới các giếng khoan, các tuyến ống.

d. Kế hoạch vật tư, thiết bị chuyên dùng như máy bơm, ống gang, ống nhựa, van, tê...

Quản lý nghiệp vụ cấp nước đô thị

* Cung cấp nước là một chuyên ngành kỹ thuật có nhiệm vụ cung cấp nước phục vụ đời sống của nhân dân đô thị, nông thôn ngoại thành và những nhu cầu sản xuất công nghiệp,

* Trong quá trình công nghiệp hóa, các đô thị ngày càng được mở rộng, dân số đô thị tăng nhanh, nhiều khu công nghiệp mới hình thành, nhu cầu sử dụng nguồn nước và sản xuất rất lớn, vì vậy công việc cấp nước đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc dân, vì nó mang tính chất chính trị và xã hội.

Hiện nay nhà nước mới đảm nhận cấp nước cho các thành phố, các khu công nghiệp và một số huyện trọng điểm, còn cấp nước cho nông thôn, nhà nước chưa có khả năng, ở nông thôn chủ yếu vẫn dùng giếng khơi do Bộ Y tế quản lý việc sử dụng.

* Ở Việt Nam hiện nay việc khai thác nước mới đạt được 70-80% công suất thiết kế, trong đó tỷ lệ nước mặt chiếm 75%, nước ngầm chiếm 25% (ở miền Bắc khai thác nước ngầm là chủ yếu),

* Nhà nước luôn quan tâm việc cấp nước trong các thành phố, nhưng hiện nay các thành phố, thị xã vẫn còn tình trạng thiếu nước cho sinh hoạt hàng ngày, tình trạng thất thoát nước dưới mọi hình thức vẫn còn cao. Nguyên nhân chính do công tác quản lý cấp nước các thành phố còn yếu, tổ chức chỉ đạo không toàn diện và không đồng bộ, coi nhẹ các vấn đề quản lý kinh tế và luật lệ nhà nước, pháp luật quy định trong ngành cấp nước chưa được ban hành chặt chẽ, cần đa dạng hóa ngành cấp nước thì sẽ có chất lượng cao trong thi công và trong việc cung cấp nước,

* Cần chú ý, trong cơ chế thị trường về mặt chất lượng công trình cần phải làm tốt hơn thời bao cấp và phải đảm

bảo vệ sinh vô trùng nguồn nước cấp cho nhân dân, về pháp luật cần xây dựng sớm bộ luật về bảo vệ các công trình nước uống, môi trường sống cho con người,

* Cần quy định trong bộ luật về sản xuất nước và sử dụng sao cho đảm bảo các yếu tố quy định của quốc tế về sức khỏe cho con người, trong đó có vấn đề nước uống cho dân và cho học sinh trong các trường học, cần chú ý nhất là chất lượng cấp nước phải luôn luôn coi trọng và phấn đấu đạt tiêu chuẩn quy định của quốc tế là khử Clo để diệt vi khuẩn (ở nước ta thường có bệnh đường ruột thì việc lọc khử trùng nước là vô cùng quan trọng) tuyệt đối không được cấp nước chưa lọc và chưa được khử trùng lên trên mạng đường ống,

* Quản lý kinh doanh về phân phối nước cần chặt chẽ hơn, tăng cường gắn đồng hồ đo nước trong những hộ tiêu thụ nước gia đình để nâng cao trách nhiệm của người dân dùng nước, giá cả về nước cần tính toán thích hợp với điều kiện mỗi vùng ở Việt Nam.

5.1.7. Vai trò và nhiệm vụ của chính quyền trong quản lý ngành cấp nước sạch ở đô thị

5.1.7.1. Vai trò của chính quyền đô thị

Ủy ban nhân dân các đô thị thực hiện các chính sách của nhà nước về cung cấp nước sạch cho dân chúng, định ra ngân sách đầu tư và xây dựng giá nước cho các loại khách hàng. Nhiệm vụ hàng đầu của chính quyền địa phương là

mục tiêu về số lượng và chất lượng nước đảm bảo cho sản xuất và phân phối trong sinh hoạt. Ủy ban nhân dân cũng quyết định về các khoản trợ cấp cho ngành cung cấp nước khi gặp khó khăn và có chủ trương đầu tư hợp lý cho ngành dịch vụ cung cấp nước ở đô thị và nông thôn ngoại thành.

Ủy ban nhân dân thực hiện việc kiểm tra thường xuyên và trực tiếp các sở quản lý. Sở chuyên ngành về cấp nước ở đô thị là Sở Giao thông Công chính (các thành phố trực thuộc trung ương) hoặc Sở Xây dựng (các khu vực đô thị trực thuộc tỉnh). Các sở này hoạt động như một mối liên hệ kiểm tra giữa Ủy ban nhân dân và các tổ chức cung cấp nước ở đô thị. Mức độ kiểm tra tùy từng trường hợp cụ thể. Trong cơ chế thị trường quyền tự chủ của các tổ chức cung cấp nước thường không bị hạn chế, cơ cấu tổ chức của các doanh nghiệp cung cấp nước thay đổi tùy theo tình hình mỗi địa phương mà chính quyền ra quyết định cho hoạt động (nếu là doanh nghiệp nhà nước). Việc ra quyết định về việc vận hành sản xuất nước bên trong doanh nghiệp được phân cấp cho giám đốc xí nghiệp.

* Mọi chi phí được sử dụng từ lợi nhuận, nhà nước không trợ cấp tài chính cho ngành cấp nước đô thị,

* Về chính sách xã hội đối với đô thị là cung cấp nước đầy đủ về khối lượng và chất lượng, giá nước hợp lý và mọi dịch vụ đạt yêu cầu người tiêu dùng,

* Các tổ chức nhà nước và xã hội kể cả tư nhân có nhu cầu sử dụng nước sinh hoạt và sản xuất phải có đơn yêu cầu

và sau đó ký hợp đồng tiêu thụ nước với cơ quan quản lý hệ thống cung cấp nước của đô thị,

- * Các dự án đầu tư khai thác nguồn nước phải được chính quyền đô thị và cả Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phê duyệt mới được khởi công xây dựng,

- * Nhà nước không thu thuế tài nguyên nước đối với dịch vụ cấp nước sạch ở đô thị.

- * Về pháp luật, nhà nước cần có bộ luật bảo vệ các công trình nước sạch và các văn bản quy phạm pháp luật trong sản xuất nguồn nước và sử dụng nước đảm bảo các yếu tố quy định của quốc tế về nước sạch.

5.1.7.2. Khai thác và quản lý tài nguyên nước mặt.

Từ xa xưa cho đến ngày nay, nhân dân Việt Nam thường khai thác và sử dụng nguồn nước mặt để phục vụ sản xuất và sinh hoạt.

Nước mặt gồm có : nước sông, suối, ao, hồ. Đó là nguồn tài nguyên phong phú và đa dạng. Hàng năm với số lượng ngày mưa kéo dài, tạo nên nguồn cung cấp chính cho các triền sông, ao, hồ. Tài nguyên này đang được khai thác và sử dụng với nhiều mục đích khác nhau tại các đô thị.

Công tác nghiên cứu, khảo sát để khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên nước mặt đã được nhà nước quan tâm. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Xây dựng là những cơ quan khai thác, quản lý nguồn tài nguyên nước mặt trên toàn lãnh thổ Việt Nam.

Vai trò nhà nước trong việc quản lý tài nguyên nước mặt: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý tài nguyên nước mặt của quốc gia, các Bộ Xây dựng, Năng lượng, v.v... khai thác và sử dụng nguồn nước mặt theo quy hoạch nguồn nước được chính phủ phê duyệt. Bộ Y tế, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường có trách nhiệm ban hành các quy trình, quy phạm bảo vệ nguồn nước mặt và kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện.

5.1.7.3. Khai thác và quản lý tài nguyên nước dưới lòng đất (nước ngầm)

Nước dưới lòng đất được công nhận là một loại tài nguyên khoáng sản. Từ rất xa xưa, khi trình độ khoa học kỹ thuật còn thấp kém, nhân dân đã biết khai thác và sử dụng nước dưới lòng đất để phục vụ cho đời sống của con người.

Sau này, khi khoa học kỹ thuật phát triển, tài nguyên nước dưới lòng đất đang được các cơ quan chuyên môn nghiên cứu để sử dụng vào mục đích sản xuất và sinh hoạt của nhân dân thành thị.

Ngày nay tài nguyên nước mặt thường bị ô nhiễm do chất thải công nghiệp và chất thải của con người thải ra. Vì vậy nhiều nước trên thế giới thường phải xử lý khi khai thác và họ sử dụng nước dưới lòng đất vào mục đích sản xuất và sinh hoạt, bởi chất lượng và trữ lượng nước dưới lòng đất rất phong phú.

* Khai thác nguồn nước ngầm dưới lòng đất cung cấp cho các đô thị.

Nước dưới lòng đất là tài nguyên thiên nhiên quý giá của quốc gia. Các đô thị ngày nay đang thăm dò, tìm kiếm và khai thác để sử dụng vào mục đích sản xuất và sinh hoạt. Mạch nước ngầm ở Việt Nam thường có độ sâu vào lòng đất từ 30m đến 120m tùy theo vùng.

Trong quá trình khai thác và sử dụng nguồn nước dưới lòng đất ở các đô thị cần thường xuyên kiểm soát việc suy thoái giếng khoan, tức là lưu lượng dòng nước và chất lượng nước kém dần trong quá trình khai thác. Công việc kiểm soát là nhiệm vụ của chính quyền địa phương và cơ quan chuyên ngành. Cần duy trì thường xuyên để kiểm soát dân chúng không được tự khai thác nước trong lòng đất, vì nó sẽ làm suy thoái nguồn nước, làm sụt lún, lún không đều nền đất, gây nên ô nhiễm nguồn nước.

Trong việc cung cấp nước cho đô thị, cần chú ý vùng nông thôn ngoại thành, vì họ chủ yếu dùng nước mặt, ao, hồ hoặc dùng nước máy lấy từ lòng đất lên để lắng lọc với công suất nhỏ và còn nhiều nơi vẫn dùng nguồn nước bơm tay, gàu múc từ giếng lên - Cơ quan chuyên ngành cần giúp đỡ họ để kiểm tra chất lượng nước và hướng dẫn các vùng nông thôn thực hiện theo quy định về sử dụng nước trong sinh hoạt do Bộ Xây dựng ban hành.

* Quản lý tài nguyên nước dưới lòng đất.

Nếu công việc khai thác nước dưới lòng đất tùy tiện sẽ làm suy thoái nguồn nước, dẫn đến nhiều công trình khai thác nước trên mặt đất phải hủy bỏ, di chuyển đến địa điểm

khác, vì nước bị nhiễm mặn, nhiễm bẩn, lưu lượng dòng nước trong giếng cạn kiệt. Để ngăn ngừa tình trạng đó, chính quyền địa phương cần tăng cường kiểm tra, kiểm soát để hạn chế việc dân chúng khai thác không theo pháp lệnh của nhà nước, mặt khác Chính phủ và các Bộ đã ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành :

* Pháp lệnh về tài nguyên khoáng sản ngày 28/7/1989,

* Quy định về bảo vệ tài nguyên nước dưới lòng đất số 605/CNN ngày 13/8-1992 của Bộ Công nghiệp nặng.

Tài nguyên nước ngầm ở Việt Nam rất phong phú, trữ lượng và chất lượng đáp ứng đối với mọi yêu cầu khai thác của cả nước. Trong tình hình hiện nay, nhiều đô thị đang được xây dựng những nhà máy sản xuất nước sạch với đủ các loại quy mô nhỏ, vừa và lớn để cung cấp nước cho sinh hoạt, sản xuất công nghiệp và xây dựng.

Để đáp ứng nhu cầu của các đô thị, chính phủ cần có các chính sách cho đa dạng hóa các loại hình đầu tư xây dựng các cơ sở sản xuất cung cấp nước cho nhân dân, đồng thời nghiên cứu cần có các dự án về chiến lược quốc gia cấp nước sạch cho các đô thị, nhằm phục vụ cho công cuộc công nghiệp hóa đất nước trong thời kỳ đổi mới.

5.1.7.4. Tính toán giá thành về nước ($1m^3$ nước)

Giá thành là một chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật cơ bản để đánh giá giá thành xây dựng hệ thống cấp nước đắt hay rẻ. Tiền bán nước để duy trì, sửa chữa tái sản xuất, mở rộng sản xuất của các nhà máy nước : giá bán $1m^3$ nước cần có cơ sở tính toán thống nhất. Tùy tình hình địa phương mà xin phép Bộ

Xây dựng và Chính phủ để định ra giá nước thích hợp, có thể giống nhau trong toàn quốc hoặc có thể khác nhau tùy khả năng khai thác từng địa phương, tất nhiên giá bán có chênh lệch của từng địa phương, nhưng không nên chênh lệch quá nhiều.

Các yếu tố tính giá 1m^3 nước bao gồm :

- * Chi phí bảo dưỡng, sửa chữa, lãi suất của chi phí đầu tư cũng như các chi phí khấu hao khác,
- * Điện năng tính ra đ/Kwh,
- * Lương, và các khoản phụ cấp,
- * Khấu hao tính theo tài sản cố định,
- * Các khoản khác (chi phí vật liệu chính, phụ, chi phí phân xưởng, chi phí quản lý xí nghiệp, thuế...) lấy theo bảng giá bán buôn trong quy chế của nhà nước.

Tổng cộng 5 yếu tố trên là giá thành sản xuất 1m^3 nước (yếu tố điện năng và khấu hao là yếu tố chính làm tăng hay giảm giá thành sản xuất 1m^3 nước).

Trong công tác quản lý cần chú ý tiết kiệm điện năng đó là yếu tố quan trọng trong ngành cấp nước các đô thị.

5.1.7.5. Vai trò và nhiệm vụ của chính quyền đô thị

- * Vai trò của chính quyền các đô thị là quyết định vấn đề xây dựng giá nước cho thích hợp với mọi đối tượng sử dụng. Bởi vì trong một giai đoạn nhất định nào đó của mỗi quốc gia thì nhà nước vẫn còn độc quyền cung cấp nước sạch cho dân chúng, vì vậy nhà nước phải sử dụng công cụ

pháp luật để điều tiết và xây dựng giá cả về nước cho thích hợp với mỗi vùng, cần nhanh chóng đa dạng hóa các dịch vụ công cộng,

* Trong quá trình vận hành để cung cấp nước cho người tiêu dùng, cơ quan chuyên môn có trách nhiệm lắp đủ đồng hồ đo nước đến các hộ tiêu thụ (đồng hồ đo nước phải có chất lượng cao, xử lý tình trạng các van, cút bị kẹt, hư hỏng, kiểm tra sự ăn mòn bên trong và ngoài đường ống để ghi chép theo dõi, cơ quan dịch vụ cung cấp nước cần có các thiết bị dò tìm chỗ dò rỉ để sửa chữa, chống thất thoát nước),

* Sử dụng rộng rãi hệ thống vi tính trong các cơ sở cung cấp nước ở đô thị, nhằm tăng cường công tác quản lý nước tốt hơn cụ thể là : tập hợp số người đăng ký sử dụng nước, lập hóa đơn chứng từ thanh toán, kết toán, thanh toán lương hàng tháng, quản lý nhân sự, dự thảo ngân sách, lập kế hoạch, cơ sở dữ liệu, sử dụng kỹ thuật trên máy (thiết kế, lập mô hình mạng, lập mô hình các nguồn nước ngầm và lập bản đồ mạng cung cấp nước...), lập báo cáo, các dịch vụ lưu trữ văn thư (các công ty cung cấp nước thường sử dụng các chương trình phần mềm để thiết kế mạng và lập mô hình các công trình cấp nước).

Việc quản lý vốn và nguyên vật liệu cũng cần được vi tính hóa để hệ thống quản lý đáp ứng được nhu cầu của công tác kế toán cũng như công tác quản lý nguyên vật liệu và kiểm soát giá cả.

* Tăng cường vai trò quản lý nhà nước để chống tổn thất cao về nước và tiền nước thu từ các hộ tiêu thụ. Mức tổn thất cao trong một số thành phố nói chung ở Việt Nam và các nước đang phát triển là do số lượng các điểm đầu nối để lấy nước sử dụng mà cơ quan dịch vụ công cộng cung cấp nước không kiểm soát được, mặt khác tổn thất do thi công đường ống không theo quy tắc, quy phạm hướng dẫn, bên cạnh đó do khách hàng sử dụng nước không chịu trả tiền, do các phương thức ghi thu hóa đơn tiền nước không thích hợp... Như vậy mức độ tổn thất và lãng phí nước cao là do quản lý hành chính không tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát dân chúng với mọi hành động vi phạm pháp luật. Đây là một trong những yếu tố góp phần làm tăng lượng nước thất thoát và thất thu tiền nước từ người tiêu thụ ở thành thị,

* Trong cơ chế thị trường, Chính phủ tạo điều kiện cho các xí nghiệp tiếp cận với thương trường cạnh tranh để phát triển, song Chính phủ không chịu mọi rủi ro sẽ xảy ra trong quá trình kinh doanh,

* Các đô thị cần hình thành các công ty cấp nước của địa phương mình. Các công ty này có quyền tự chủ và tự lực lập nghiệp, nhằm tạo ra nguồn doanh thu từ các hoạt động của công ty đủ trang trải cho mọi chi phí, nhưng mục tiêu cần đạt được là cung cấp dịch vụ, đủ độ tin cậy đối với dân chúng là đảm bảo nước sạch, đủ khối lượng và chất lượng

cho người tiêu dùng. Nếu công ty nào có năng lực tài chính đủ mạnh để thu hút các khoản vay vốn với các điều kiện thương mại, nhằm phục vụ công việc đầu tư mở rộng, nâng cấp hệ thống máy móc, thiết bị phục vụ công việc cung cấp nước cho đô thị thì được khuyến khích,

* Ủy ban nhân dân các cấp ở đô thị cần thực hiện chức năng giám sát và xem xét những chính sách và mục tiêu do các cơ quan kiểm tra, thanh tra đề ra và cho duy trì việc thực hiện ở các cơ sở dịch vụ cung cấp nước, đồng thời chính quyền địa phương không can thiệp vào quyền tự chủ và tự lực về tài chính của công ty cung cấp nước ở địa phương tỉnh, thành phố,

* Chính quyền địa phương cần có quy hoạch và kế hoạch về nhu cầu sử dụng nước trong kinh doanh, sản xuất và sinh hoạt để cung cấp đủ cho người sử dụng, đồng thời để tính giá nước thích hợp cho mỗi loại khách hàng tiêu thụ nước, có phân loại khách hàng để áp dụng giá nước cho từng đối tượng một cách đúng đắn và công bằng,

* Trong dịch vụ công cộng cung cấp nước cho dân chúng, quá trình vận hành, mọi hư hỏng cần sửa chữa nhanh chóng, kịp thời và mọi thủ tục hành chính phải gọn nhẹ, dễ dàng để tránh thất thoát và thất thu nước,

* Tăng cường công tác tuyên truyền, nâng cao dân trí trong việc sử dụng nước sạch và trách nhiệm của mọi công dân trong việc bảo vệ nguồn nước sạch ở đô thị.

5.1.7.6. Phân cấp quản lý và đầu tư xây dựng công trình cấp nước ở đô thị

a) Phân cấp quản lý.

Thống nhất chỉ đạo đầu tư xây dựng và quản lý khai thác các công trình cấp nước cần tiến hành theo một quy hoạch, kế hoạch tập trung để phát huy hết năng lực của các công trình cấp nước, đáp ứng yêu cầu sử dụng nước ở các thành phố lớn, vừa và nhỏ.

* Bộ Xây dựng là cơ quan quản lý ngành công trình đô thị chịu trách nhiệm trước nhà nước về xây dựng công trình công cộng, công trình kỹ thuật thành phố trong đó có công tác cấp nước đô thị,

* Bộ Xây dựng chỉ đạo công tác quản lý chuyên ngành kinh doanh các thiết bị vật tư chuyên dùng về nước, trong tương lai Bộ Xây dựng chuyển giao dần nhiệm vụ nói trên cho các tỉnh và thành phố,

* Bộ Xây dựng có nhiệm vụ đào tạo cán bộ, công nhân chuyên nghiệp ngành cấp nước cho các địa phương,

* Bộ cùng các địa phương lập kế hoạch xây dựng, đầu tư các công trình và thiết bị, cơ sở vật chất kỹ thuật chuyên dùng về nước.

Đối với các tỉnh, thành phố

* Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố là chủ đầu tư về nhà ở, công trình công cộng, công trình kỹ thuật toàn thành phố trên lãnh thổ mình quản lý, không kể các công trình

này thuộc nguồn vốn và cấp quản lý nào. Ủy ban các cấp thực hiện đầy đủ các thủ tục cần thiết về việc lập kế hoạch, trình phê chuẩn nhiệm vụ thiết kế các công trình theo thể lệ của nhà nước,

- * Tổng hợp yêu cầu và lập kế hoạch đầu tư công trình cấp nước trên lãnh thổ của địa phương về kế hoạch ngắn hạn, dài hạn trình nhà nước phê chuẩn.

- * Tổ chức xây dựng mới, cải tạo sửa chữa dưới sự chỉ đạo kỹ thuật của Bộ Xây dựng và các cơ sở xây dựng địa phương,

- * Tổ chức, phân phối điều hòa, điều chỉnh quản lý sử dụng bảo quản các công trình theo đúng chính sách của nhà nước,

- * Các cấp cần có kế hoạch hướng dẫn đầu tư các công trình kỹ thuật trong thành phố theo các quy chế nhà nước và thẩm tra các dự án đầu tư, xem xét nhiệm vụ thiết kế, bên cạnh đó, Bộ Xây dựng giám định công việc đầu tư xây dựng những công trình này theo kế hoạch dài hạn và kế hoạch hàng năm.

b) Công tác đầu tư xây dựng công trình cấp nước :

Đầu tư xây dựng mới, đầu tư chiều sâu, cải tạo sửa chữa các công trình cấp nước ở địa phương có sự hướng dẫn nhiệm vụ của Bộ Xây dựng ban hành.

Lập kế hoạch đầu tư phải nêu rõ các danh mục công trình xây dựng và hạng mục công trình sẽ đầu tư trong kế

hoạch của thành phố, nêu rõ công trình nào trên hạn ngạch. Dưới hạn ngạch tỉnh duyệt, được Bộ Xây dựng ủy quyền. Trên hạn ngạch phải trình lên nhà nước duyệt, đó là công trình gì. Chuyển tiếp hay mới khởi công xây dựng, nguồn vốn đầu tư (vốn địa phương, vốn tự có của các công ty, xí nghiệp nước) chủ đầu tư là đơn vị nào, đơn vị nhận thầu thi công, thời gian khởi công và hoàn thành - lập kế hoạch xin cung cấp hoặc mua thiết bị chuyên ngành, vật tư chuyên ngành trên cơ sở dự toán tiền lương và thiết kế kỹ thuật công trình ghi rõ tỷ số vốn cần cho công trình, số lượng đã được cấp, số lượng cần cấp tiếp trong năm kế hoạch sau đó.

5.2. QUẢN LÝ NGÀNH THOÁT NƯỚC THẢI Ở ĐÔ THỊ

5.2.1. Những nguyên tắc trong thoát nước thải ở đô thị

Nước thải ở đô thị gồm có : nước thải sinh hoạt các khu dân cư, nước thải công nghiệp, xây dựng, bệnh viện, nước thải rửa đường, rửa xe... và nước mưa.

Nước sử dụng cho các nhu cầu khác nhau có lẫn thêm chất bẩn làm thay đổi tính chất hóa lý so với ban đầu thì được gọi là nước thải (hay còn gọi là phế thải lỏng - PTL).

Để đảm bảo vệ sinh ở đô thị và các điểm dân cư, các khu công nghiệp, thương mại, dịch vụ... thì nhiệm vụ của Chính quyền đô thị (ở các cấp) phải có trách nhiệm quản lý để dẫn nguồn nước thải (PTL) nhanh chóng ra khỏi phạm vi lãnh thổ của đô thị sau khi đã xử lý khử trùng.

Thoát nước đô thị là một tổ hợp các thiết bị kỹ thuật và các phương tiện thiết bị đặc biệt là để thu nước thải tại nơi hình thành nước thải, đó là : dẫn- vận chuyển đến các công trình làm sạch đó là các cống thu chính của thành phố hay khu vực.

Trong thực tiễn của các đô thị có 2 dạng thoát nước : dạng thứ 1 là chuyên chở định kỳ và dạng thứ 2 là thoát nước theo dòng chảy tự vận hành.

Dạng chuyên chở định kỳ là tập trung chất thải lỏng vào bể chứa, thùng chứa, giải pháp này phụ thuộc vào mật độ dân cư ở các khu vực khác nhau trong thành phố để định thời gian hút chất thải ở các bể đổ ra đồng ruộng - vận chuyển bằng ô tô chuyên dụng hoặc xe hút đưa ra xử lý ngoài đồng phục vụ sản xuất nông nghiệp, cách làm này ở miền quê các nước phát triển thường làm để giải quyết phân bón cho đồng ruộng mà chủ yếu là trồng lúa mì, trồng củ cải đường, và ở các bãi ngô. Phương pháp này không đảm bảo vệ sinh trong vùng, song thời gian kéo dài không quá 2, 3 ngày, sẽ phân hủy hết mùi.

Dạng thoát nước bản dòng tự chảy, nghĩa là nước chảy theo đường ống, cống ngầm tự chảy ra các trạm xử lý, nơi có các công trình nhân tạo để tăng cường quá trình xử lý nhanh hơn, tức là quá trình phân hủy, lắng lọc và làm sạch đạt tiêu chuẩn quy định của cơ quan môi trường thì cho chảy vào nguồn tiếp nhận của thành phố (hệ thống cấp thoát chất thải lỏng chung của thành phố hay vùng lãnh thổ).

Để thoát nước dạng dòng tự chảy, nhất thiết phải có hệ thống cấp nước trong nhà với tiêu chuẩn dòng nước đủ để pha loãng và tự vận chuyển các chất thải lỏng và chất thải lơ lửng trên mặt nước vào cống xử lý chung của thành phố.

Đối với nước thải công nghiệp và bệnh viện đều phải trải qua các giai đoạn xử lý kỹ thuật hiện đại : lắng lọc và làm sạch mới được thực hiện theo các quy trình cho thải ra hệ thống cống chung của thành phố và khu vực.

5.2.2. Hệ thống thoát nước thải ở đô thị

Hệ thống thoát nước thải bao gồm mạng lưới đường ống và công trình làm sạch, chúng có nhiệm vụ dẫn các loại nước thải ra khỏi khu vực dân cư và khu sản xuất, đồng thời tiến hành làm sạch theo tiêu chuẩn vệ sinh do nhà nước quy định trước khi thải ra ngoài (vào sông hồ, tưới ruộng, nuôi cá...).

Nước thải gồm có : nước thải sinh hoạt, nước thải từ các cơ sở sản xuất : xây dựng, công nghiệp, bệnh viện, trường học, nước mưa.

* Thiết bị thu và dẫn bên trong nhà bao gồm đường ống sành sứ kích thước lớn, xi, tấm, chậu rửa (có 2 hệ thống : thoát nước sinh hoạt và hệ thống ống thoát nước mưa),

* Mạng lưới thoát nước trong sân nhà và các nhóm nhà ở,

* Mạng lưới thoát nước trên đường phố,

* Các trạm bơm nước thải,

- * Các công trình làm sạch nước thải.

Thiết kế sơ đồ thoát nước cho một thành phố hay một khu dân cư phụ thuộc điều kiện địa hình, địa chất thủy văn, địa chất công trình và mức độ phát triển trên quy mô mở rộng của thành phố.

- * Hệ thống thoát nước chung là tất cả các loại nước thải chảy chung vào một đường ống (chủ yếu đường ống bằng sành sứ để không bị ăn mòn) và dẫn đến công trình làm sạch,

- * Hệ thống thoát nước riêng là mỗi loại nước thải chảy theo một hệ thống riêng như đường ống nước trong nhà tắm, trong nhà xí và đường ống thoát nước mưa,

- * Hệ thống thoát nước riêng một nửa có nghĩa là cho đường ống dẫn nước mưa một phần chảy vào hệ thống ống dẫn nước bẩn để làm sạch khu vệ sinh.

5.2.3. Điều kiện xả nước thải vào hệ thống thoát nước

5.2.3.1. Những nguyên tắc cơ bản

- * Nước thải nói chung là bẩn, chỉ có nước mưa có khả năng làm sạch hệ thống xả nước bẩn nhưng lại không thường xuyên,

- * Nước thải không chứa vật thể làm tắc đường ống,

- * Nhiệt độ trong ống không lớn hơn 40°C,

- * Nước thải không chứa những chất hóa học làm ngăn cản quá trình làm sạch của nước bẩn. Các xí nghiệp công

nghiệp thải nước bẩn từ các khâu sản xuất vào hệ thống thoát nước đô thị phải được làm sạch cục bộ ngay bên trong nhà máy,

- * Đường ống ở những khu dân cư có lưới chắn 3-5mm để chặn rác bẩn,

- * Khi nghiệm thu công trình thường không qua giai đoạn thử áp lực đường ống nên khi sử dụng hay bị tắc nước thải chảy qua các mối nối, thấm vào sàn, tường nhà.

5.2.3.2. Đường ống dẫn nước thải

Đường ống dẫn nước thải sinh hoạt có đường kính (D) nhỏ hơn 200mm, với ống nước mưa là $D = 300\text{mm}$. Đường ống dẫn nước thải sinh hoạt nằm ngoài nhà làm bằng bê tông cốt thép đổ tại chỗ hoặc ống ly tâm và có nghiệm thu chất lượng đường ống. Khi đặt xuống khu vực thi công phải thử áp lực đường ống, nếu không sau này sẽ bị lún móng đường ống, gây ra nứt nẻ phải thi công lại đường ống dẫn nước thải. Đường ống nước mưa thường nằm ngoài nhà và thoát trực tiếp ra cống chung khu vực, hoặc thoát ra trên mặt phố.

5.2.3.3. Các loại giếng trên đường ống : có 3 loại

- * Giếng kiểm tra đặt cách nhau 40-50m, có đường lên xuống kiểm tra, nạo vét bùn trong đường ống,

- * Giếng thu nước mưa đặt ở mép đường để thu nước mưa, cửa miệng thu có lưới chắn rác chắc chắn. Khoảng cách các chỗ thu nước ở trên đường phố từ 30-40m,

* Giếng nối đặt giữa những chỗ đường ống thay đổi tiết diện hoặc chuyển hướng chảy.

Yêu cầu chung các loại giếng là chịu trọng tải của xe ô tô, mặt giếng phải ngang bằng mặt đường.

5.2.3.4. Trạm bơm nước thải

Do tính chất hóa lý của nước thải khác với nước sạch nên cơ cấu trạm bơm loại máy bơm khi sử dụng, yêu cầu quản lý kỹ thuật chặt chẽ hơn so với các trạm bơm cấp nước sạch. Trong trạm bơm nước thải ngoài máy bơm phải có máy chắn rác, máy nghiền rác, máy quạt gió. Máy bơm nước thải được sản xuất đặc biệt so với máy bơm nước sạch ở phần cánh quạt, do đó trong thực tế không được dùng máy bơm nước sạch để bơm nước thải và phải trang bị loại máy bơm nước chịu được axit ăn mòn.

Công nhân quản lý máy bơm nước thải trong môi trường độc hại, vì vậy chế độ lương và phụ cấp có khác so với công nhân quản lý máy bơm nước sạch.

5.2.3.5. Công trình làm sạch

Công trình làm sạch nước bẩn có nhiệm vụ làm sạch nước bẩn, khử trùng nước bẩn trước khi xả ra ngoài (đưa vào cống dẫn nước thải chung của thành phố, ra sông, hồ). Mặt khác công trình làm sạch nước bẩn thường được coi như là một nhà máy chế biến phân hữu cơ hợp lý nhất, vệ sinh nhất cho người sử dụng. Việc đầu tư xây dựng các trạm làm sạch không chỉ xuất phát từ vấn đề giải quyết môi trường mà cả vấn đề giải quyết phân bón cho nông nghiệp,

sử dụng nước bẩn phục vụ cho các ngành khoa học khác để phục vụ mục đích của con người.

Ở Việt Nam chưa có trạm làm sạch nước bẩn nên không những chỉ bị ô nhiễm môi trường mà còn để lãng phí nguồn phân bón rất lớn. Thành phố Hồ Chí Minh một ngày thải ra $\approx 500.000\text{m}^3$ nước bẩn; thành phố Hà Nội một ngày thải ra $\approx 300.000\text{m}^3$ nước bẩn, lượng lân và đạm mất đi không thu hồi được sẽ rất lớn.

Công trình làm sạch gồm có : Làm sạch cơ học và làm sạch sinh học.

* Công trình làm sạch cơ học là những công trình lắng đơn thuần làm nhiệm vụ giữ lại những chất bẩn có kích thước lớn có trong nước (gồm có lưới chắn rác, bể lắng động và phân dẫn nước ra ngoài),

* Trạm làm sạch sinh học là dùng vi sinh vật có trong nước thải để làm sạch (có những công trình chủ yếu ở các cánh đồng tưới : hồ sinh học, bể lọc, bể lắng động : dùng chất hóa học và gió thổi làm lắng đọng các chất hữu cơ trung hòa hóa học để làm sạch),

* Trạm làm sạch, lắng đọng dùng cho khu vực từng nhà gọi là bể tự hoại, có hai loại : có ngăn lọc và loại không có ngăn lọc. Loại có ngăn lọc làm sạch tốt hơn nhưng quản lý phức tạp vì dễ tắc, ngày nay thường được dùng loại không có ngăn lọc (6-12 tháng bơm hút một lần). Còn có sử dụng loại giếng thấm, nhưng loại này không được xây dựng rộng

rãi vì nó ngấm vào mạch nước ngầm từ các bể nước tràn và ngấm vào đất.

5.2.4. Các giải pháp tiếp cận thoát nước mưa tại các đô thị

Tại các đô thị của các miền khác nhau trong cả nước, lượng nước mưa hàng năm thường không đồng đều. Trữ lượng nước mưa hàng năm có vùng rất cao, ví dụ : Hà Nội 1676,2mm; thành phố Hồ Chí Minh: 1931mm; Huế: 2876,7mm. Vì vậy, việc tính toán ngập úng cho thành phố và cho đồng ruộng là rất cần thiết để tính toán vốn đầu tư xử lý ngập lụt, ngập úng. Để thoát lưu lượng nước mưa người ta dùng phương pháp tính toán tần suất ngập lụt hàng năm để tính số lần ngập lụt có thể xảy ra trong một thành phố hàng năm.

Có 3 giải pháp chống ngập úng:

*** Giải pháp thứ nhất :**

Chấp nhận tần suất ngập lụt thành phố 1 lần/năm trong vòng 3-5 ngày thì giải pháp đầu tư để xử lý sẽ đỡ tốn kém và chỉ cần đầu tư làm một số việc như sau :

Nạo vét các sông bên ngoài thành phố và trong thành phố để tạo nên dòng tự chảy, khơi thông và chỉnh trị dòng chảy,

- Duy tu bảo dưỡng (sửa chữa) cống rãnh hàng năm,
- Nạo vét và thông cống theo định kỳ,
- Tăng cường kiểm soát việc tắc cống ngầm để xử lý.

*** Giải pháp thứ hai :**

Chấp nhận tần suất ngập lụt hàng năm 2 lần/năm. Nếu chấp nhận phương án này thì các đô thị không cần đầu tư vốn để nạo vét sông ngòi, chỉ cần đảm bảo việc bảo dưỡng đường ống, tận dụng thoát nước mặt đường phố để đổ nước ra sông ngòi, ao hồ.

*** Giải pháp thứ ba :**

Chấp nhận phương án nhà nước đầu tư để chống ngập. Khi tính toán chọn lưu lượng nước với trận mưa lớn nhất là bao nhiêu $1/\text{cm}^2$ để tính tần suất ngập lụt, ngập úng trong toàn diện tích thành phố.

Phương án này, muốn không bị ngập lụt, ngập úng thì phải đầu tư, chú ý vào các vấn đề sau đây:

Nạo vét, khơi thông dòng chảy trên các triền sông chảy bên ngoài và bên trong thành phố,

Chỉnh trị dòng sông để tạo nên dòng chảy ổn định và tăng được tốc độ dòng chảy,

Xây dựng thêm hệ thống cống ngầm chính thành phố dưới các đường phố chính, đường phố chính khu vực và hệ thống thoát nước bình thường trong các khu vực dân cư,

Xây dựng hồ điều hòa bên ngoài thành phố để thu nguồn nước mưa trên rừng đổ về hoặc khi thành phố bắt đầu có nước tràn và dâng lên, lúc đó sẽ mở cống hồ điều hòa dẫn nước vào. Thể tích chứa của các hồ này lên hàng triệu mét khối tùy thuộc diện tích ngập của thành phố và vùng lân

cận. Khi nào mà lượng nước ngập giảm đi thì chúng ta xả hồ điều hòa đổ ra sông, biển để chờ đón những trận mưa kế tiếp, sau đó chúng ta lại làm theo một chu kỳ dẫn nước vào hồ điều hòa như cũ và lại xả ra sau khi ngập.

Qua 3 giải pháp xử lý việc ngập lụt, ngập úng tại các đô thị, tùy theo tình hình và điều kiện ngân sách của địa phương để chọn giải pháp thích hợp.

Ví dụ: Nếu ngập do nước sông và thủy triều dâng lên tràn vào thành phố thì nhất thiết phải dùng giải pháp thứ ba.

5.2.5. Quản lý mạng lưới thoát nước ở đô thị

5.2.5.1. Nhiệm vụ quản lý mạng lưới thoát nước thải

- * Nghiệm thu và kiểm tra mạng lưới sau khi xây dựng xong đưa vào quản lý,
- * Kiểm tra việc sử dụng và cho phép việc đấu nối các đường ống nhánh vào hệ thống chính,
- * Định kỳ kiểm tra tình trạng kỹ thuật các công trình, cọ rửa đường ống, thông tắc đường ống, tiến hành sửa chữa,
- * Thực hiện nguyên tắc bảo hộ lao động cho công nhân vận hành.

5.2.5.2. Nghiệm thu mạng lưới thoát nước đưa vào quản lý

Cần có đủ hồ sơ thiết kế và nhật ký thi công những vấn đề cần kiểm tra :

- * Đặt ống thẳng không được lệch quá $1/4$ đường kính ống nhưng không quá 5cm,

* Cốt đáy ống, độ dốc đặt ống tùy theo đường kính ống (không được sai số từ 5-10%),

* Khi thử thủy lực thì lượng nước ngấm ra hoặc ngấm vào không được quá tiêu chuẩn quy định.

5.2.5.3. Kiểm tra định kỳ.

* Kiểm tra bên ngoài, mỗi tháng một lần, khi kiểm tra công nhân phải chui xuống cống và mỗi nhóm có 2 người,

* Kiểm tra kỹ thuật : Công nhân chui xuống đường cống và kiểm tra toàn bộ hiện trạng trong đường ống, chế độ chảy của nước bản, định kỳ kiểm tra mỗi năm một lần và mỗi nhóm kiểm tra 3-4 công nhân. Kiểm tra để làm kế hoạch nạo vét sửa chữa đường ống.

5.2.5.4. Định kỳ cọ rửa đường ống

* Ống có đường kính bé hơn 600mm, mương hố nhỏ hơn 1000mm mỗi năm cọ rửa một lần,

* Đường kính lớn hơn 600mm thì 2-3 năm cọ rửa một lần,

* Thiết bị cọ rửa là máy phun thủy lực và thiết bị cọ rửa bằng cơ học. Dùng phương pháp thủ công năng suất thấp, đường ống không được nạo vét cọ rửa định kỳ nhất là đường ống có đường kính bé hơn 600mm vì vậy bùn rác tắc, làm giảm tiết diện dòng chảy, đây là tồn tại lớn trong quản lý cần giải quyết, vì vậy cần sửa chữa thường xuyên và sửa chữa lớn, khi sửa chữa đảm bảo thoát nước phía thượng lưu bình thường có như vậy sẽ giải quyết được vấn đề thông ống, không giảm tốc độ dòng chảy.

5.2.5.5. Thực hiện nguyên tắc bảo hộ lao động

Trong nước bắn thường xuất hiện mối nguy hiểm do các khí độc sinh ra trong đường ống, vì vậy cần chú ý :

- * Khi chui vào cống phải mở hết nắp giếng, dùng quạt thông gió làm thay đổi không khí trong đường ống,

- * Không hút thuốc khi xuống giếng, công nhân làm việc có dây an toàn và phương tiện cấp cứu để trên mặt đất.

5.2.5.6. Chương trình và kế hoạch sản xuất ở cơ sở

So với các công trình khác thì công trình thoát nước thải có những đặc điểm riêng, khi chỉ đạo kế hoạch cần chú ý :

- * Mạng đường ống nên thi công vào mùa khô nhằm tránh mực nước ngầm cao và nước mưa tràn vào đường ống khó thi công,

- * Hệ thống cống chung và cống nước mưa, chủ yếu phát huy tác dụng trong mùa mưa, do đó bố trí công việc quản lý tiến độ thi công xây dựng công trình thoát nước phải phục vụ được kế hoạch thoát nước mùa mưa, kế hoạch đó thực hiện vào đầu mùa khô năm trước đến cuối mùa khô năm sau,

- * Khâu nạo vét định kỳ đường cống cần hoàn thành trước mùa khô hàng năm, nội dung quản lý bao gồm : Lập chương trình, kế hoạch nạo vét định kỳ đường cống, có cân đối với nguồn nhân lực và khả năng thiết bị chuyên dùng, kế hoạch sửa chữa được phân kỳ theo sửa chữa thường

xuyên và sửa chữa lớn mạng đường ống, kế hoạch vật tư thiết bị chuyên dùng theo quy định của nhà nước như máy bơm đặc biệt, ống gang, van, tê, cút...

* Công tác định mức sản xuất, nạo vét bùn cống chưa được xác định rõ ràng, vì vậy chỉ tiêu sử dụng nguồn nhân lực trong quản lý đối với 1km đường ống cũng khác nhau. (Cần tham khảo quy chế do Bộ Xây dựng ban hành đó là tiêu chuẩn thiết kế hệ thống thoát nước trong, ngoài nhà, tiêu chuẩn nghiệm thu đường ống trong dân dụng và công nghiệp...).

5.2.6. Tổ chức bộ máy quản lý ngành thoát nước ở đô thị

Chính quyền đô thị giao công tác quản lý cho một cơ quan quản lý chuyên ngành kỹ thuật ở đô thị và được phân cấp chỉ đạo quản lý theo ngành dọc từ trung ương đến địa phương nay là ngành xây dựng.

Mỗi thành phố, tỉnh nên có một xí nghiệp quản lý ngành thoát nước thải gọi là xí nghiệp thoát nước. Trong xí nghiệp này phòng kỹ thuật chịu trách nhiệm toàn bộ về vấn đề kỹ thuật quản lý và xử lý các số liệu do các đội quản lý gửi về.

Đội quản lý ngoài hiện trường có nhiệm vụ phát hiện và xử lý kịp thời những vấn đề, hiện tượng vi phạm việc sử dụng hệ thống thoát nước, những hiện tượng lắng đọng, tắc trong các hố thu nước và mương rãnh...

Đội quản lý hiện trạng kỹ thuật là đội quản lý quan trọng nhất và khi kiểm tra đường cống luôn luôn chú ý

phòng hộ lao động cho họ, cần có những thiết bị đặc biệt bảo vệ sức khỏe cho công nhân, công việc này chỉ tuyển dụng nam giới.

Cần có những đội quản lý như : đội sửa chữa cơ điện, đội quản lý các trạm làm sạch các trạm bơm, đội sửa chữa nề, mộc, đội thiết kế sửa chữa v.v... để phục vụ kịp thời công tác sửa chữa, bảo dưỡng theo quy định của ngành thoát nước mà nhà nước đã ban hành. Đồng thời cần có những chủ trương chính sách thích hợp trong việc xử lý nước thải của thành phố. Hàng năm cần đào tạo và đào tạo lại nghiệp vụ tay nghề, trang bị thêm cho đội ngũ công nhân những kiến thức và công nghệ mới trong xử lý nước thải đô thị.

5.2.7. Quản lý nhà nước ngành thoát nước thải đô thị

Công việc thoát nước thải trong các đô thị là nhiệm vụ có tính chất thường xuyên của chính quyền đô thị.

Trong điều kiện sống ở đô thị đòi hỏi các tiêu chuẩn về môi trường phải cao hơn so với nông thôn, vì vậy công tác quản lý thoát nước thải đòi hỏi kỹ thuật và công nghệ hiện đại.

Việc xây dựng và vận hành các thiết bị thải và làm sạch nước rất phức tạp về mặt kỹ thuật cũng như chi phí về tài chính rất lớn. Nguồn tài chính chủ yếu đưa vào đầu tư các công trình và thiết bị ngành thoát nước thải dựa vào nguồn ngân sách của nhà nước.

Công việc thoát nước thải rất phức tạp, bởi vì nó liên quan đến các công trình ngầm trong lòng đất. Vì vậy ngành

thoát nước thải chịu sự quản lý trực tiếp của nhà nước, nếu để tư nhân quản lý sẽ có nhiều khó khăn trong thực thi đầu tư xây dựng, sửa chữa bảo dưỡng kể cả việc thu lệ phí vệ sinh môi trường, đồng thời họ không có quyền lực thì không thể xử lý được người vi phạm đào bới cống, rãnh ngầm để đầu nối đường ống thoát nước thải các hộ tư nhân vào cống rãnh chung của thành phố mà không xin phép. Nếu tư nhân hóa ngành thoát nước thải, nhà nước phải giao quyền cho họ và phải tài trợ nguồn tài chính cho các doanh nghiệp tư nhân thì họ mới tham gia đấu thầu công trình thoát nước thải ở đô thị.

Vai trò quản lý nhà nước trong ngành thoát nước thải, thể hiện trong việc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao, nhiệm vụ cho cơ quan chuyên môn quản lý việc sử dụng và khai thác hệ thống công trình thoát nước đô thị.

Theo quy định của nhà nước, đối với các công trình thoát nước nội bộ khi đầu nối vào hệ thống thoát nước chung của thành phố phải được phép của cơ quan chủ quản có thẩm quyền chuyên giải quyết cấp giấy phép mới được tiến hành. Trường hợp nước thải có chất độc hại, gây ô nhiễm môi trường và gây bệnh, khi xả vào hệ thống thoát nước của thành phố phải được làm sạch và phải được cơ quan bảo vệ môi trường đô thị kiểm tra trước khi cấp giấy phép.

Tóm lại, vấn đề quản lý nhà nước trong xử lý thoát nước thải đô thị có mấy điểm cần chú ý:

* Nhà nước đầu tư toàn bộ, song ngành này không có khả năng kinh doanh,

* Nhà nước chịu mọi rủi ro trong đầu tư, sửa chữa, bảo dưỡng,

* Kiểm tra kiểm soát các hành vi làm ảnh hưởng đến hệ thống thoát nước thải và xử lý kịp thời,

* Ai gây ra hư hỏng hệ thống cống thoát nước thải của thành phố phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và phải bồi hoàn khoản ngân sách sửa chữa đường cống.

5.2.8. Nhận xét và kết luận công tác quản lý nước thải ở đô thị

Trong các đô thị lớn ở Việt Nam thường có các loại cống ngầm được xây dựng từ lâu nhưng phần lớn vẫn dùng hệ thống cống thu nước ở hai bên đường và một số loại rãnh thoát khác được xây dựng sau này. Ở Sài Gòn trước đây thiết kế ban đầu chỉ phục vụ cho 80 vạn đến 1 triệu dân nhưng dân số hiện nay đã trên 5 triệu người, vì vậy hệ thống thoát nước không đủ đáp ứng nhu cầu phục vụ.

Một số thành phố hiện nay đang có nhiều bể phốt trong các nhà dân do xây dựng không đúng quy cách, nên khi sử dụng người dân phải trả chi phí thuê hút chất thải lắng đọng bên trong các bể phốt. Do không có những quy định từ khâu ban hành quy tắc, quy phạm đến việc thi công cụ thể về tiêu chuẩn thoát nước nên các loại nước thải được đổ thẳng vào các dòng chảy, vào hồ ao cũng như sông ngòi. Do điều kiện

địa lý tự nhiên các đô thị thường nằm trên vùng đồng bằng, sát sông ngòi, kênh rạch đông dân cư, có độ dốc tự nhiên ít thay đổi, do đó độ dốc ở hệ thống tiêu nước thường rất nhỏ, phải tốn nhiều nhân công trong việc thông tắc đảm bảo dòng chảy cho hệ thống. Mặt khác, do các đường cống ngầm quá cũ và cống bé không thể sử dụng các thiết bị cơ khí để làm vệ sinh nên chỉ có thể dùng bơm để tăng khả năng thoát nước. Nhưng do thiết kế ban đầu nay rất khó áp dụng biện pháp dùng bơm cũng như việc lắp đặt bơm vào hệ thống nay khó đem lại hiệu quả có độ tin cậy cao.

Ở Việt Nam, hệ thống thoát nước chủ yếu dùng để tiêu thoát nước mưa. Công việc này đã tạo ra được một môi trường vệ sinh trong sạch. Nhưng việc thoát nước mưa, nước bẩn không phải lúc nào cũng đi đôi với nhau. Những cống thoát nước bị tắc hoặc hệ thống cống không phân bố đều và không đủ khả năng để thoát nước kịp thời, do đó có lúc mưa bão làm cho dòng nước thải dâng cao và phân rác ở những khu vực trũng lắng đọng lại. Các hồ trong các công viên thành phố và trong các khu dân cư thường làm nhiệm vụ chứa nước thải khi có mưa bão thì nay hầu như không còn do việc san lấp để xây dựng công trình và nhà ở. Việc thoát nước thải khi có mưa bão đang là một vấn đề khó khăn đối với các đô thị vùng đồng bằng Việt Nam do đặc điểm lòng sông cao hơn cốt mặt đất của các đô thị và các loại bơm tiêu ứng hiện dùng chưa đủ về mặt số lượng, chưa đủ độ tin cậy. Có những nơi nước đọng và chất thải ngập lên diện tích mặt phố trong vòng vài giờ. Sau khi nước rút,

người ta phải thu dọn, dọn các chất thải và bùn lầy xuống cống rãnh. Địa hình cũng gây nhiều khó khăn cho một số thành phố có thủy triều lên xuống nhiều lần trong một ngày, vì vậy việc tiêu thoát nước khi mưa bão gặp khó khăn nhiều hơn, thời gian úng ngập lâu hơn và tạo nên lắng đọng nhiều hơn. Chất bẩn lắng đọng trong các bể chứa thường được chở ra các cánh đồng ở ngoại ô để làm tăng màu mỡ cho đất. Vấn đề cần chú ý là việc thải nước bẩn ra các ao hồ, sông rạch trong thành phố và ra vùng ngoại ô phải xây dựng khu vực lắng, lọc, xử lý trước khi bơm thải ra sông, nhằm để cho các vùng dân cư sống cuối các dòng sông khi sử dụng không bị nhiễm bẩn nguồn nước.

CHƯƠNG VI

QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG VÀ CHẤT THẢI RẮN Ở ĐÔ THỊ

6.1. VẤN ĐỀ MÔI TRƯỜNG TRONG CÁC ĐÔ THỊ

Những thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, mức độ đô thị hóa ở các nước đang phát triển mà chủ yếu là Châu Á phát triển như vũ bão và cũng từ các nước này đang đối mặt với những thách thức lớn về môi trường.

Quá trình phát triển công nghiệp, thương mại, dịch vụ và tin học chính là quá trình đô thị hóa để phát triển kinh tế - xã hội của các đô thị nói chung, quá trình đó đã kéo theo nhiều vấn đề nảy sinh là dân số, việc làm và môi trường.

Theo dự báo của cơ quan dân số Liên Hiệp Quốc (UNPFA) đến năm 2015, gần 1 tỷ người sống trong các đô thị cỡ lớn và nhỏ ở Châu Á.

Những vấn đề đang diễn ra ở các nước thuộc khu vực Châu Á là hiện tượng kẹt xe, lượng chất thải làm ô nhiễm môi trường nước và không khí, cạn kiệt và tụt dần mạch nước ngầm trong lòng đất, đất nông nghiệp bị tác động của phân bón hóa học, nạn phá rừng để phục vụ cuộc sống của

dân địa phương đang hoành hành khắp mọi nơi. Hàng năm, chất thải rắn ở các nước vùng Châu Á thải ra hàng triệu tấn (700tr tấn chất thải rắn; 200tr tấn chất thải công nghiệp). Dự báo đến năm 2000 chất thải rắn tăng 60% so với năm 1995, trong đó 60-65% lượng chất thải rắn chôn lấp ở các bãi thải, 5% đổ vào đại dương và còn lại 25% đốt nấu nước nóng... và xử lý bằng các phương pháp công nghiệp hiện đại.

Tình trạng gây nên ô nhiễm là do chất thải trực tiếp của các khu công nghiệp, từ các phương tiện vận tải đường bộ, đường sắt, đường sông, đường biển, hàng không và các sản phẩm thừa bỏ của ngành thương mại, dịch vụ và ngay cả chất thải của con người đã gây ô nhiễm đất đai, nguồn nước, không khí, sông ngòi và biển cả chưa qua xử lý, lắng lọc. Từ đó đã hủy diệt các loại sinh vật sống trong các sông, rạch và biển cả. Trong nông nghiệp đã sử dụng nhiều chất độc hại của ngành công nghiệp sản xuất phân bón để diệt cỏ và côn trùng có ảnh hưởng lớn đến nuôi trồng thủy sản ở các vùng nông thôn và thành thị. Mối nguy cơ này không chỉ giới hạn trong phạm vi một quốc gia mà nó đã mang tính khu vực và toàn cầu và những hiểm họa của nó có chiều hướng bất lợi cho cuộc sống của con người, đó là bệnh tật và giảm khả năng miễn dịch của con người.

Môi trường trong các đô thị ở Việt Nam cũng có chung tình trạng như các đô thị của các nước trong khu vực là nạn phá rừng không có tín hiệu bảo hòa như Philipin, Bangladet, Thái Lan, Việt Nam... Rừng đầu nguồn là “người bảo vệ”

để giữ nước ngầm và chống xói mòn cho sông suối, nhưng rừng đã bị tàn phá gây ra xói mòn, bùn đất sạt lở sau những cơn mưa nguồn. Nếu chúng ta mất rừng, tức là dẫn đến tình trạng suy thoái tính đa dạng sinh học, gây mất cân bằng sinh thái và dẫn đến hậu quả là sẽ đe dọa trực tiếp lên môi trường sống của con người và mất nguồn tài nguyên quý giá của đất nước.

Theo dự báo của ngân hàng thế giới với mức tăng trưởng GDP của nền kinh tế Việt Nam trong thập kỷ 90 là 7-8%, mức ô nhiễm môi trường vào năm 2020 lên đến 4-5 lần so với mức ô nhiễm hiện nay. Cũng ngày nay, Việt Nam là một trong 5 cường quốc có nhiều con sông đổ ra biển và trên 100 cửa biển. Sông ngòi và kênh rạch Việt Nam thuận lợi cho ngành vận tải đường sông và pha sông biển cùng với các ngành khác có nhu cầu khai thác nguồn nước sông và kênh rạch. Mọi người, mọi ngành ngày đêm tận dụng hết mọi khả năng của các dòng sông, cửa biển và kênh rạch nhưng bảo vệ môi trường cho sông, biển và kênh rạch thì ít được ai chú ý. Chính sự tàn phá, khai thác cạn kiệt gây nên bồi lắng, làm thay đổi dòng chảy trên các triền sông, dòng kênh đã cản trở đến vận tải trên sông, rạch làm cho đất đầu nguồn không còn đủ điều kiện cho cây rừng tồn tại và phát triển.

Ông cha ta ngày xưa khi xây đồn, đắp lũy, xây dựng các làng mạc để tái định cư lâu dài (mà ngày nay chúng ta gọi là các điểm dân cư đô thị) thường bám theo các triền sông để tận dụng nguồn nước thiên nhiên mà sinh sống. Ngày

nay nhờ có khoa học phát triển, máy móc đã giúp con người hút nước sạch lấy từ sông lên, qua dây chuyền công nghệ lắng, lọc để sử dụng rồi lại được “trả lại” cho sông và khi trả lại cho sông nó mang theo nhiều chất độc hại trong đó có nước thải công nghiệp, nước thải sinh hoạt, nước thải từ các bệnh viện thải trực tiếp ra sông ngòi và kênh rạch, ruộng đồng mà chưa được xử lý.

Còn một vấn đề nữa trong thực tế là dầu máy của các con tàu neo đậu ở các cửa sông, cửa biển và rác thải của các tàu khách chưa được xử lý nghiêm ngặt mỗi khi tàu vào neo đậu ở bến cảng.

Nhân dân sống trên sông nước, kênh rạch, làm nhà hàng buôn bán trên đó và các chất bẩn phân, rác, thức ăn, vỏ đồ hộp, nilông, xác chết của súc vật, kể cả nước bẩn sinh hoạt hàng ngày của con người cũng đổ vào sông nước. Ngày nay sông, rạch, ao, hồ trong các đô thị bị lấn chiếm và san lấp để xây dựng nhà ở, làm mất cân bằng điều kiện điều hòa nước thoát gây ra ngập úng. Nước mặt trong các hồ chứa cũng vậy, khi nước mưa dâng cao làm cho cỏ cây mục rữa, nhiễm bẩn, ảnh hưởng đến điều kiện môi trường thủy sản và có khi bị hủy diệt do các chất độc tố của vỏ cây gây ra.

Trong điều kiện của nền kinh tế đang phát triển, chúng ta cần bổ sung và hoàn thiện luật sông, biển, ao hồ, đầm phà v.v... có kế hoạch xây dựng các công trình xử lý nước thải của thành phố trước khi thải chúng ra sông, biển và kênh rạch. Thường xuyên tăng cường việc quản lý công tác nạo vét khơi thông dòng chảy cho sông ngòi và kênh rạch trong

các đô thị, xây kè ngăn chặn sụt lở cho bờ sông, bờ kênh, tiếp tục trồng cây gây rừng, phủ xanh đồi núi trọc, cần tăng thêm lượng cây xanh trong các đô thị chủ yếu là ở công viên và trên hè phố.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm soát việc quản lý nguồn nước sạch, nghiêm cấm thải phân rác, dầu mỡ và các chất thải độc hại xuống ao hồ, sông suối và kênh rạch. Bảo vệ môi trường là nhiệm vụ của mọi người dân trong xã hội, làm sao để cho các dòng sông, ao hồ, biển cả, sông rạch mang lại hiệu quả kinh tế cao cho đất nước. Vì vậy chúng ta cần phải trồng cây gây rừng, tái tạo rừng đầu nguồn để bảo vệ môi trường sinh thái cho đất và nước.

6.2. CHIẾN LƯỢC ĐỐI VỚI MÔI TRƯỜNG Ở ĐÔ THỊ

Trên con đường công nghiệp hóa và hiện đại hóa, các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam phải đương đầu với những vấn đề lớn về môi trường. Đó là một trong những vấn đề phổ biến, song nó rất phức tạp của thế giới hiện nay, mà ở các nước đang phát triển được nhìn nhận rõ nét nhất là trong các đô thị.

Trong các đô thị lớn và cực lớn của các nước đang phát triển như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Bangkok, Kuala Lumpur là những nơi tập trung đông đúc dân cư, mật độ cư trú vượt quá chỉ tiêu của thế giới, không khí bị ô nhiễm nặng, đất đai đô thị thường bị ngập úng gây thẩm thấu các chất bẩn vào lòng đất, độ ẩm cao, kéo theo bùn lầy nước đọng, ở đây ô nhiễm nghiêm trọng vào lòng đất là do phân

rác và nước bẩn từ những khu nhà cũ tích tụ lại. Ô nhiễm do bụi từ các công trình xây dựng, từ những luồng gió cuốn theo cát bụi sau các đoàn xe tải chạy từ ngoại ô vào phía trung tâm thành phố. Những vấn đề này chưa được xử lý cụ thể để bảo vệ môi trường cho đô thị.

Khi bàn đến vấn đề môi trường ở Việt Nam nhận thấy rằng : cho đến nay ở Việt Nam vẫn chưa ban hành được chính sách xã hội cho giao thông công cộng ở các đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng vì thế hàng ngày thường xảy ra nạn kẹt xe trên mạng lưới đường phố, làm ô nhiễm môi trường không khí nghiêm trọng vào các giờ cao điểm buổi sáng và cả buổi chiều.

Tại các thành phố này, số lượng xe gắn máy và ô tô hàng ngày thải ra một khối lượng lớn khí và các chất thải độc hại, ảnh hưởng đến sức khỏe của con người và môi trường xung quanh, mặt khác việc sử dụng chất hóa học trong nông nghiệp như phân bón cũng gây ra thẩm thấu vào lòng đất gây ô nhiễm cho nguồn nước sạch trong các đô thị.

Vấn đề dân số cũng có quan hệ mật thiết với môi trường. Dân số tăng nhanh đã trở thành gánh nặng cho nền kinh tế đất nước và hủy hoại đối với môi trường sống, làm kiệt quệ nguồn tài nguyên.

Nhà nước Việt Nam luôn quan tâm đến vấn đề môi trường. Sự quan tâm này được thể hiện qua những chính sách có liên quan đến sức khỏe của con người như trồng cây, đào giếng giải quyết nước sạch cho sinh hoạt, xử lý nước thải, phân rác v.v...

Nhà nước Việt Nam đã tăng cường hơn trong vấn đề quản lý và kiểm soát môi trường mà chủ yếu là trong các đô thị, xây dựng và ban hành những chính sách và hoàn thiện luật về môi trường. Vấn đề quan trọng trong quản lý và bảo vệ môi trường là các giải pháp cụ thể mà trước hết là xây dựng hệ thống pháp luật có liên quan đến môi trường. Cho đến nay ở Việt Nam đã ban hành một số đạo luật về môi trường như luật bảo vệ môi trường, luật đất đai, luật phát triển và bảo vệ rừng, luật bảo vệ sức khỏe cho nhân dân và một số pháp lệnh như pháp lệnh về tài nguyên, pháp lệnh bảo vệ dê điều v.v... Trên cơ sở của luật bảo vệ môi trường, làm nền tảng cho các luật và các văn bản dưới luật về các vấn đề có liên quan đến môi trường ở đô thị. Bằng thực tế nhà nước đã thể hiện đúng vai trò của mình trong việc tăng cường công tác thông tin tuyên truyền làm cho dân chúng có ý thức và kiến thức về môi trường để họ tự giác bảo vệ môi trường có hiệu quả.

Tuy vậy, trong các đô thị ở Việt Nam hiện nay vẫn còn nhiều khó khăn, nhiều thử thách và nhiều việc cần làm để bảo vệ môi trường. Chính quyền trong các đô thị không dừng lại trong việc thông tin đại chúng, thông tin trong các tổ chức chính quyền, các cuộc hội thảo trong nước và quốc tế về môi trường. Nhà nước Việt Nam đã và sẽ có những chính sách cụ thể cho từng lĩnh vực để thể hiện được trong quy hoạch và xây dựng lại các đô thị một cách hợp lý, đúng với các dự án mà chính phủ đã phê duyệt như phục hồi các khu phố cổ và khu phố cũ mà trong đó chủ yếu giải quyết

việc đầu tư xây dựng, chỉnh trang kết cấu hạ tầng kỹ thuật cho các khu phố đó nhằm giải quyết môi trường trong sạch, không bị bệnh tật và tạo nên cuộc sống dễ chịu hơn cho dân chúng, đồng thời mở rộng diện trồng cây, gây rừng ở vùng ngoại ô các đô thị, phủ xanh đất trống đồi trọc, trồng thêm cây xanh ở các công viên, vườn thú, trên vỉa hè, v.v...

Những yêu cầu của xã hội đô thị rất lớn, đòi hỏi nhà nước tiếp tục tăng cường kiểm soát công tác kế hoạch hóa gia đình, coi đó là nhiệm vụ quan trọng trong chiến lược phát triển của đất nước. Vì kế hoạch hóa gia đình không chỉ đem lại hạnh phúc cho mỗi gia đình, mà còn góp phần bảo vệ môi trường thiên nhiên. Vì vậy vấn đề giáo dục phải đi vào thực tế cuộc sống làm cho dân chúng hiểu rằng bảo vệ môi trường là công việc của mọi người và chỉ khi nào người dân thành thị thực sự có ý thức và kiến thức về môi trường thì họ mới tự giác bảo vệ môi trường có hiệu quả.

6.3. NHỮNG VẤN ĐỀ CHỦ YẾU VỀ MÔI TRƯỜNG Ở ĐÔ THỊ

Tình hình về môi trường nói chung ở các nước đang phát triển còn nhiều vấn đề đang được nghiên cứu để giải quyết cụ thể là :

- * Tỷ lệ người dân thành thị được sử dụng nước sạch còn thấp,

- * Điều kiện vệ sinh do nhà ở chật hẹp, thiếu ánh sáng, ẩm thấp, một số dân chúng phải sống ở gần ao hồ, kênh rạch bùn lầy, nước đọng,

* Ô nhiễm không khí trong nhà do đời sống kinh tế khó khăn, điều kiện nhà ở chật hẹp vừa phải sống chung đụng với nhiều người, vậy phải có chính sách gì đây để giải quyết vấn đề nhà ở,

* Chất thải rắn hàng ngày trong các khu nhà ở, trên đường phố chưa được thu gom, vận chuyển một cách triệt để gây ô nhiễm môi trường và điều kiện sống cho dân chúng,

* Mặt bằng của đô thị có nhiều vùng ngập úng lâu ngày gây ô nhiễm môi trường trầm trọng, vậy cần phải được xây dựng cải tạo về cơ sở hạ tầng cho dân chúng sử dụng ra sao,

* Tiếng ồn, tiếng động của các phương tiện giao thông ảnh hưởng đến điều kiện ăn ở của dân chúng, hiểm họa này chủ yếu do xe gắn máy, ô tô các loại, xe công nông, xích lô máy xả ra khí độc hại có chì, vì vậy cần xử lý như thế nào để giải quyết môi trường sinh thái cho đô thị,

* Các đô thị thường có hiện tượng kẹt xe trên đường phố trong các giờ cao điểm. Ở đây cần thấy rằng : chúng ta thiếu cơ chế và chính sách vận tải đô thị, nếu không có giải pháp hợp lý thì nạn ùn tắc và kẹt xe ngày càng trở nên trầm trọng hơn,

* Do phương tiện giao thông phát triển không hạn chế đã ảnh hưởng đến bầu không khí ở đô thị, vậy trong tương lai ở các đô thị lớn cần hạn chế sử dụng xe gắn máy hoặc cấm hẳn xe gắn máy mà thay vào đó bằng các phương tiện

giao thông công cộng có sức chứa lớn, chở được nhiều người sẽ không phát sinh ùn tắc giao thông và giữ cho bầu không khí đô thị trong sạch được không? Ở Thái Lan chính sách vận tải là : nhà nước bù lỗ cho giao thông công cộng 50%; mỗi hộ gia đình không được mua xe ô tô thứ 3

* Ảnh hưởng của chất thải công nghiệp gây ô nhiễm môi trường, làm mất cân bằng sinh thái ở đô thị, vì vậy cần phải giải tỏa toàn bộ các nhà máy, công xưởng ra vùng ngoại ô, tạo nên không gian đô thị hài hòa và bầu không khí trong sạch có làm được không ?

* Vấn đề đô thị hóa làm cho không gian cây xanh ở đô thị ngày càng giảm dần, công việc này cần được kiểm soát và ngăn chặn, đồng thời mở ra hướng phát triển đô thị tiến ra vùng ngoại ô để phát triển không gian xanh cho đô thị là hợp lý nhất.

Quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa trong các đô thị ở nước ta phát triển nhanh, nhưng vẫn ở giai đoạn văn minh nông nghiệp. Cơ hội để đạt được trong phát triển kinh tế và kiểm soát được môi trường ở các đô thị nước ta vẫn còn ít, song vẫn có cơ hội thực sự để đạt được sự phát triển có tính bền vững và kinh tế, quản lý được môi trường khi mà những vấn đề này được đưa vào chương trình của chính phủ để xây dựng và ban hành những cơ chế, chính sách kịp thời, nó sẽ giải quyết được vấn đề bảo vệ môi trường và tài nguyên trong các đô thị.

6.4. CÔNG TÁC QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG Ở ĐÔ THỊ

6.4.1. Những vấn đề cơ bản

Ô nhiễm môi trường ở đô thị ngày nay chủ yếu là do các ngành công nghiệp, giao thông vận tải, các loại chất thải rắn sinh hoạt, xây dựng, bệnh viện và khói bụi gây nên và chưa được đầu tư xử lý một cách triệt để, bởi vì chúng ta đang thiếu nguồn tài chính quốc gia. Với vốn đầu tư thấp cho công tác quản lý ô nhiễm môi trường thì không thể xử lý được gì trong khu vực sản xuất công nghiệp và một số ngành khác. Các loại hình chuyển giao công nghệ sản xuất hiện nay trong đó có cả “chuyển giao ô nhiễm”, thực tế các liên doanh liên kết với nước ngoài để phát triển công nghiệp, thương mại và dịch vụ đã xâm phạm đến môi trường sinh thái mà nhiều nước trên thế giới đang lên án đều đã có trên đất Việt Nam.

Cần lường trước tới những hiểm họa về môi trường trong các đô thị chúng ta, nếu không trong các liên doanh liên kết với các chủ đầu tư nước ngoài thì phần lợi nhuận được chia cho phía Việt Nam sẽ không đủ để trang trải, để khắc phục hiểm họa ô nhiễm môi trường do chất thải công nghiệp và chất thải độc hại gây ra.

Trong tương lai, vào những năm đầu của thế kỷ XXI, các nước đang phát triển mà chủ yếu là khu vực Châu Á cần có những giải pháp ngăn chặn thảm họa do các loại phế thải gây tác động lên môi trường sống cho con người. Bởi vì “quả đất mà chúng ta đang sống là hữu hạn” nên con người

phải chủ động nghiên cứu tổ chức lại cuộc sống và sản xuất của mình để ngăn chặn những hậu quả có thể xảy ra do nguồn phế thải ngày càng tăng.

Vốn đầu tư để xử lý chất thải.

Tỷ lệ vốn đầu tư cho môi trường để xử lý chất thải so với vốn đầu tư của các ngành là :

- * Ngành chế biến thực phẩm chiếm 5-10%
- * Ngành công nghiệp luyện kim 10-15%
- * Ngành công nghiệp hóa chất 15-20%
- * Ngành công nghiệp nhiệt điện và hóa dầu 20-25%

6.4.2. Những giải pháp xử lý có hiệu quả

* Thống kê và đánh giá các nguồn gây ô nhiễm trong các đô thị như các nhà máy, các công ty vận tải vật liệu xây dựng, các bệnh viện, các khu dân cư có mật độ cư trú cao,

* Tăng cường vai trò của nhà nước trong quản lý đô thị, bằng cách ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành các quy định của thành phố để cho dân biết, dân thực hiện việc xử lý khi gây ra ô nhiễm,

* Nhà nước cần có chính sách đầu tư xây dựng hệ thống nước thải hiện đại đối với mỗi đô thị,

* Trong khi chưa có hệ thống xử lý hiện đại, chính quyền các đô thị cần có các văn bản hướng dẫn việc xử lý nước thải nội bộ tại các nhà máy, xí nghiệp, các bệnh viện

và một số cơ quan nghiên cứu thí nghiệm có chất độc hại gây ô nhiễm môi trường, làm sao đảm bảo nước thải đạt yêu cầu quy định của cơ quan môi trường mới được xả vào hệ thống nước thải chung của thành phố,

- * Nâng cao năng lực của hệ thống thu gom, vận chuyển chất thải rắn lên trên 80% khối lượng rác thải ra hàng ngày ở đô thị,

- * Nơi đổ và chôn lấp chất thải rắn cần được quy hoạch và thiết kế, thi công đúng với quy định của nhà nước,

- * Xử lý phế thải bằng phương pháp vi sinh để giải quyết hợp lý phân rác hữu cơ, tổ chức tái chế rác và phế thải bao gồm các công đoạn : thu gom, vận chuyển, phân loại, công nghệ gia công tái chế, tuyên truyền quảng cáo để tiêu thụ sản phẩm phân vi sinh từ các chất hữu cơ và bao bì, giấy gói v.v...

6.5. NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở ĐÔ THỊ

a) Soạn thảo các tiêu chuẩn về môi trường để nêu rõ:

- * Các tác động ảnh hưởng đến sức khỏe của con người ở đô thị cần được nghiên cứu quản lý nhất là các tác động từ yếu tố môi trường trong đô thị,

- * Do ảnh hưởng của những mặt tiêu cực không kiểm soát được từ các yếu tố ngoại lai làm giảm năng suất lao động xã hội ở đô thị,

* Nếu không kiểm soát được môi trường và không kiểm soát được việc phát triển dân số ở đô thị thì những tác động đó sẽ làm tăng sự nghèo đói và làm giảm một cách nhanh chóng mức sống và thu nhập của người dân thành thị,

* Tăng cường tuyên truyền để nâng cao mức độ nhận thức chung về môi trường cho dân chúng sẽ làm giảm nhẹ ngân quỹ quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở đô thị.

b) Vai trò hoạt động của chính phủ.

* Hoàn thiện các chính sách về bảo vệ sức khỏe và môi trường sống ở đô thị.

* Hoàn thiện các chính sách kinh tế thích hợp đối với mỗi vùng để thuận tiện trong việc kiểm soát và bảo vệ môi trường,

* Tăng cường năng lực của chính quyền đô thị trong việc quản lý và kiểm soát môi trường tốt hơn,

* Bổ sung và hoàn thiện luật môi trường và các văn bản dưới luật ở tầm quốc gia, đồng thời ban hành các quy chế hướng dẫn việc kiểm soát và quản lý môi trường ở các đô thị.

c) Những hoạt động của chính quyền đô thị.

* Có quy hoạch bảo vệ môi trường đồng bộ trong các quy hoạch và kế hoạch phát triển đô thị một cách toàn diện,

* Cải thiện các chương trình đầu tư kết cấu hạ tầng ở đô thị để nâng cao điều kiện sống cho dân chúng,

* Hướng dẫn và đánh giá tác động của môi trường lên điều kiện sống, đồng thời hướng dẫn phân tích rủi ro về môi trường tác động lên điều kiện sống ở đô thị,

* Đào tạo và đào tạo lại các công chức nhà nước trong lĩnh vực quản lý môi trường đô thị để nâng cao năng lực thực hiện và hiệu quả quản lý,

* Chính quyền các đô thị cần thường xuyên tiếp cận và khai thác thông tin môi trường quốc tế và trong nước để chọn giải pháp thích hợp cho đô thị mình quản lý,

* Lập các dự án đầu tư trong lĩnh vực kiểm soát và quản lý môi trường đô thị để tiến hành có hệ thống và khoa học, trên cơ sở đó cùng với các tổ chức quốc tế giúp chúng ta phát triển và chuyển giao công nghệ trong giám sát, thu thập tài liệu, nghiên cứu và phân tích các chính sách về môi trường,

* Chính quyền các đô thị cần tận dụng mọi khả năng huy động vốn và tái tạo vốn cho vấn đề bảo vệ môi trường đô thị.

d) Ban hành các chính sách bảo vệ môi trường đô thị.

* Pháp luật cần đảm bảo cân bằng các lợi ích trong đó có lợi ích về môi trường,

* Các quyết định về môi trường tác động đến việc phát triển phải được pháp luật công nhận,

* Pháp luật khuyến khích mọi lĩnh vực trong xã hội cùng phát triển, nhưng phải bảo vệ được môi trường không bị tàn phá,

* Các chính sách cần có tính liên kết thống nhất chặt chẽ trong việc phát triển kinh tế xã hội đô thị,

* Trong quy hoạch môi trường có liên quan đến các dự án phát triển khác như việc sử dụng đất đai, bảo tồn khu phố cổ và cũ, v.v... và khi đã được thể chế hóa thì nó trở thành luật bảo vệ môi trường của địa phương hoặc là vùng lãnh thổ và thực sự có ảnh hưởng đến quy hoạch môi trường của các đô thị.

6.6. QUẢN LÝ CHẤT THẢI RẮN (CTR) Ở ĐÔ THỊ

6.6.1. Khái niệm chất thải rắn ở đô thị

Nếu những thập kỷ trước đây việc thanh toán phế thải rắn trên đường phố, trong các khu nhà ở, những nơi công cộng, quảng trường, nhà ga, bến tàu, bến xe là một quá trình đơn giản, bởi vì lúc đó dân cư ở các đô thị Việt Nam hoặc các nước đang phát triển còn ít, mật độ cư trú thấp, do đó lượng rác thải ra hàng ngày không đáng kể, thì ngày nay công việc thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn đã trở thành một công việc vô cùng phức tạp về mặt kỹ thuật và tốn kém về mặt tài chính.

Công việc thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn ở đô thị là một dịch vụ công cộng. Chủ yếu do chính quyền các đô thị chịu trách nhiệm, bằng cách trao nhiệm vụ này cho một doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm trước chính quyền đô thị để quản lý, hoặc cho các doanh nghiệp

tư nhân đầu thầu để ký hợp đồng thực thi công việc này dưới sự kiểm soát của cơ quan quản lý chuyên ngành và chính quyền đô thị.

Ngân sách đầu tư ban đầu chủ yếu lấy từ ngân sách nhà nước (tức là ngân sách bỏ vào đầu tư nhưng không có khả năng thanh toán), trong quá trình vận hành cũng sử dụng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước để chi trả cho những công việc duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa phương tiện, thiết bị trong công đoạn thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn. Trong các quá trình vận hành nếu các doanh nghiệp gặp rủi ro, nhà nước sẽ trợ cấp phần thâm hụt, nhằm mục đích để cho các doanh nghiệp hoạt động bình thường công việc thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn ở đô thị.

Chính quyền các đô thị là Ủy ban nhân dân thành phố có những văn bản hướng dẫn để các tổ chức ở đô thị phối hợp trong việc thu gom, vận chuyển và xử lý phế thải rắn hàng ngày thải ra tại các đô thị.

Quản lý chất thải rắn đô thị là một vấn đề phức tạp, hiệu quả kinh tế thu không đủ bù chi, nhưng hiệu quả về xã hội có ý nghĩa rất lớn. Trong tình hình các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam nền kinh tế còn thấp kém, song việc đổi mới cơ cấu hoạt động về môi trường sinh thái, ban hành các chính sách, lựa chọn công nghệ tiên tiến trong thu gom rác, vận chuyển và xử lý chất thải rắn, đổi mới trang thiết bị vận hành các công đoạn cho phù hợp với tình hình

của các đô thị ở mỗi vùng sẽ mang lại hiệu quả thiết thực. Vào cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI, công việc quản lý ngành dịch vụ công cộng chất thải rắn ở đô thị phải được coi là vấn đề ưu tiên hàng đầu của mỗi quốc gia. Bởi vì khoa học và công nghệ phát triển như vũ bão thì khối lượng phế thải sẽ trở thành vấn đề phức tạp và khó xử lý ở các nước. Vì vậy cần nghiên cứu để xử lý chất thải rắn một cách triệt để.

Thành phần rác thải ở các nước công nghiệp phát triển và các nước ASEAN là phế thải độc hại. Loại phế thải này chủ yếu sản sinh ra trong các ngành công nghiệp công nghệ cao và các nhà chức trách ở các đô thị thường phải đối mặt với tình thế khó xử khi phải giải quyết chúng như thế nào cho hợp lý.

Những loại phế thải khó xử lý người ta phải chôn lấp trong các bãi chôn lấp rác hợp vệ sinh như phế thải công nghiệp chế biến cá, lò sát sinh, v.v...

Tại các nước đang phát triển xử lý loại rác độc hại còn bị hạn chế do ngân sách hạn hẹp. Do đó phế thải độc hại là mối đe dọa thực sự không chỉ đối với những người trực tiếp làm việc tại các bãi chôn lấp phế thải mà còn đối với cộng đồng dân cư đô thị.

Những năm gần đây, đã có một số trường hợp các tập đoàn công nghiệp ở các nước giàu đến gặp các nhà chức trách ở một số nước đang phát triển hối lộ một khoản tiền

lớn cho quyền đặt cơ sở xử lý phế thải độc hại (nơi chứa chất thải độc hại) trên lãnh thổ những nước này. Bởi vì các nước công nghiệp phát triển phương tây chi phí cho việc thực hiện và giấy phép hoạt động cho các cơ sở chôn lấp chất thải độc hại rất khó và bị hạn chế bởi luật lệ của các nhà nước pháp quyền quy định rất chặt chẽ.

Trước mắt và trong tương lai gần, Việt Nam chưa có biện pháp xử lý nào cho loại phế thải độc hại (phế thải trong công nghiệp điện tử; công nghiệp thực phẩm; trong bệnh viện, v.v...) ngoài biện pháp chôn lấp thủ công. Vì vậy cơ quan chuyên môn tại các đô thị cần quan tâm giám sát và kiểm soát việc quy hoạch xây dựng các bãi đổ phế thải rắn thích hợp và có đủ khả năng xử lý phế thải độc hại khi có đủ nguồn tài chính.

Mức độ phế thải có tác dụng đáng kể đến việc lựa chọn công nghệ trong thu gom, vận chuyển và xử lý. Ở một khu vực trong một nước hay một nước giàu thì tốc độ sinh ra phế thải càng cao. Tỷ lệ phế thải trung bình ở các nước công nghiệp phát triển là 0,8 - 1kg/người/ngày; ở các nước đang phát triển tỷ lệ này là 0,3 - 0,6kg/người/ngày. Hiện nay tốc độ sản sinh ra phế thải hàng ngày tại các đô thị lớn ở Việt Nam như sau : dân nội thành 0,5kg/người/ngày. Dân ven nội và ngoại thành 0,3kg/người/ngày. Tỷ lệ phế thải chênh lệch đáng kể ở những nước khác nhau và còn phụ thuộc vào sự giàu nghèo ở khu vực đó.

Khối lượng phế thải rắn tính bình quân đầu người trên thế giới như sau : (kg/1người/ngày).

TT	Tên thành phố	1990-1995	1996-2000	2000-2005
1	New York	1,8kg	2kg	2kg
2	Hamburg (Germany)	0,85	1,5	1,5
3	Rome (Italia)	0,70	1,5	1,5
4	Singapore	0,87	0,9	1
5	Hồng Kông	0,85	1,5	1,5
6	Manila (Philippin)	0,50	0,8	1
7	India	0,51	0,8	1
8	Hà Nội	0,80	0,90	1
9	TP Hồ Chí Minh.	0,70	0,90	1

Tỷ lệ phế thải rất quan trọng trong việc xác định các loại xe và các phương pháp thu gom... Chính quyền các đô thị cần xác định các thông số này trước khi lập kế hoạch cho các công ty dịch vụ nhà nước hoặc như nhận đầu thầu về quy trình thu gom, vận chuyển phế thải trong đô thị.

Thành phần phế thải nói chung ở các nước công nghiệp phát triển có số lượng đáng kể là vật liệu bao bì đóng gói, loại phế thải này tuy có tỷ trọng thấp khoảng 100-150kg/m³, nhưng vận chuyển không sử dụng hết năng lực của phương tiện. Để tăng cường tối đa hiệu suất của các loại xe chứa chất thải ở mức tải trọng cao nhất, người ta

dùng loại xe ép rác - các xe này có thể ép rác có tỷ trọng 100kg/m^3 đến 400kg/m^3 . Từ các khối ép này, nếu chúng ta phun một chất keo dính kết không hòa tan, chúng ta có thể xếp theo lô làm nền đường ở các khu vực dân cư đô thị, mà ở đó có thể sử dụng với các loại xe vận hành có tải trọng không lớn.

6.6.2. Mục tiêu quản lý chất thải rắn ở đô thị

Chất thải rắn (còn gọi là rác) là nguồn gây ô nhiễm môi trường, cần phải loại ra khỏi sinh hoạt của con người - chất thải rắn có các loại sau :

- Rác ở những nơi công cộng,
- Rác ở các khu nhà tập thể,
- Rác ở chợ,
- Rác ở các gia đình mặt phố,
- Rác ở các gia đình trong ngõ, xóm,
- Rác ở mặt đường, trên vỉa hè,
- Rác thải ra sau khi sản xuất và rác trong xây dựng.

Nội dung và mục tiêu công tác quản lý chất thải rắn đô thị là nâng cao năng lực và hiệu quả công tác thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn ở đô thị một cách đồng bộ và khoa học, nhằm đảm bảo công tác quản lý môi trường đô thị, sao cho bảo vệ được sức khỏe mọi người, không ngừng nâng cao chất lượng sống cho nhân dân, giữ cho môi trường và cảnh quan thiên nhiên đô thị phong phú, hài hòa và hấp dẫn, tạo nên sự phát triển bền vững của các đô thị trong cả nước.

Mục tiêu cụ thể trong quản lý chất thải rắn ở đô thị:

- * Thu gom và vận chuyển 100% chất thải rắn phát sinh trong đô thị,

- * Nghiêm cấm tình trạng đổ chất thải rắn bừa bãi xuống lòng đường, vỉa hè, ao hồ, cống rãnh và những nơi công cộng,

- * Xử lý chất thải rắn bằng các giải pháp công nghệ thích hợp cho mỗi loại đô thị,

- * Tái sử dụng và quay vòng chất thải rắn, nhằm tận dụng các thành phần có ích trong chất thải rắn,

- * Nâng cao chất lượng và tính cơ động của các thiết bị thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn, kể cả chế tạo các phương tiện chuyên dùng thích hợp cho mỗi vùng,

- * Xây dựng kế hoạch quản lý chất thải rắn cho từng đô thị trong cả nước, để tiến tới đồng bộ hóa trong công tác quản lý và bảo vệ môi trường diện quốc gia,

- * Ban hành các quy chế, chính sách và quy tắc vệ sinh đô thị, nhằm nâng cao ý thức và trách nhiệm của người dân, tạo ra nếp sống văn minh đô thị,

- * Kiểm soát nghiêm ngặt các loại chất thải rắn độc hại tiến tới kiểm soát toàn bộ môi trường trong các đô thị của cả nước.

6.6.3. Phương hướng quản lý chất thải rắn ở đô thị

Chất thải rắn ở đô thị là sản phẩm do sinh hoạt và các hoạt động trong sản xuất công nghiệp, xây dựng, thương

mai và dịch vụ tạo ra. Vì vậy trách nhiệm và nghĩa vụ giải quyết chất thải rắn là nhân dân và chính quyền các cấp ở đô thị, song cần có một quy chế quy định cụ thể để quản lý chất thải rắn ở các đô thị.

6.6.3.1. Những quy định cụ thể quản lý chất thải rắn

- * Công việc thu gom, vận chuyển chất thải rắn hoạt động trong khuôn khổ của cơ chế thị trường,

- * Tính đúng và tính đủ để xác định mức thu lệ phí chất thải rắn trong các hộ gia đình và các tổ chức ở đô thị,

- * Xác định mức thuế môi trường thích hợp cho mỗi loại chất thải rắn của các ngành công nghiệp, xây dựng v.v...

- * Nhà nước có chính sách tài trợ cho các doanh nghiệp làm công tác dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn (trong quá trình vận hành, các thiết bị hư hỏng nhanh chóng hơn các ngành khác),

- * Khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân và cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước với chế độ ưu đãi như miễn thuế và vay vốn với lãi suất ưu đãi,

- * Công nhân làm việc trong ngành thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn được xếp ở ngành lao động nặng và độc hại để có chế độ lương bổng, phụ cấp độc hại, bảo hộ lao động cho phù hợp, kể cả chế độ nghỉ hưu cũng được ưu đãi thì sẽ thu hút được lao động vào làm nghề này,

- * Kiên quyết xử lý các vi phạm luật môi trường, các quy tắc vệ sinh đô thị, có chế độ khen thưởng và phạt hành chính thích đáng người vi phạm,

* Thường xuyên tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, nhằm nâng cao nhận thức của người dân thành thị trong việc chấp hành và thực hiện luật bảo vệ môi trường nói chung và các quy tắc vệ sinh đô thị nói riêng.

6.6.3.2. Hệ thống tổ chức quản lý chất thải rắn

Luật bảo vệ môi trường đã quy định :

* Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong cả nước, trong đó có việc kiểm soát ô nhiễm và quản lý chất thải rắn ở đô thị,

* Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường,

* Bộ Xây dựng, theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, phối hợp với Bộ KHCN và MT thực hiện việc bảo vệ môi trường đô thị,

* UBND tỉnh, thành phố, thị xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong đó có chất thải rắn tại các địa phương và các đô thị,

* Cơ quan quản lý nhà nước phối hợp với thanh tra chuyên ngành của các Bộ, Ngành hữu quan phối hợp thanh tra việc quản lý chất thải rắn ở đô thị.

6.6.4. Thu gom và vận chuyển chất thải rắn trong các đô thị

* Công việc thu gom, vận chuyển chất thải rắn cần được tiến hành hàng ngày theo nguyên tắc chất thải rắn thải

ra trong ngày phải được thu gom và vận chuyển hết trong ngày đó,

* Có mạng lưới quy hoạch điểm thu gom chất thải rắn trong toàn thành phố và có phân loại vùng thu gom, hệ thống thiết bị thu gom thích hợp đối với các loại phương tiện đến vận chuyển ra bãi rác,

* Có lịch trình điều độ trung tâm của các doanh nghiệp để thu gom và vận chuyển cho mỗi vùng, phù hợp với việc điều động phương tiện vận chuyển chất thải rắn ra bãi rác thành phố,

* Công việc thu gom và vận chuyển chất thải rắn chỉ được tiến hành từ 17 giờ hôm trước đến 6 giờ sáng hôm sau vào mùa đông và từ 18 giờ hôm trước đến 5 giờ sáng hôm sau vào mùa hè,

* Thu gom chất thải rắn ở các đường phố, ngõ xóm chỉ dùng xe đẩy bằng sức người để tập trung lại tại các bãi tập kết, nhưng thùng chứa rác trên xe đẩy phải được cơ giới hóa, cơ động và nhẹ nhàng khi đổ rác vào các điểm chứa rác trung gian hoặc đổ lên xe,

* Việc thu gom rác ở các khu tập thể, công sở phải sử dụng các thùng chứa rác có dung tích thích hợp, có nắp đậy che chắn, đặt các container cỡ lớn cho dân chúng bỏ các vật dụng không dùng và công kênh,

* Chỗ để thùng chứa chất thải rắn cách xa chỗ ở, tối thiểu là 25m nhưng phải đảm bảo cho xe chuyên dùng vào

được để vận chuyển các thùng chứa chất thải rắn ra bãi rác thành phố,

* Các điểm thu gom chất thải rắn trên đường phố thường cách 50-80m, có 4 loại thùng khác nhau về màu sắc và có ghi chữ để cho dân chúng phân biệt, cụ thể là :

Thùng đựng thủy tinh

Thùng đựng kim loại

Thùng đựng giấy và bao bì

Thùng đựng rau cỏ, thực phẩm, v.v...

* Chất thải rắn độc hại không được cho vào các thùng rác trong các khu nhà ở, bắt buộc phải đăng ký cụ thể thành phần và nơi phát sinh để tổ chức xử lý chất thải độc hại, phải xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường trước khi thải ra ngoài phạm vi quản lý của cơ sở chủ quản. Công nghệ xử lý chất thải rắn độc hại phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt (điều 27 Nghị định 175/CP về bảo vệ môi trường).

* Chất thải rắn ở bệnh viện là chất thải đã được Tổ chức y tế thế giới coi là chất thải đặc biệt. Việc phân loại chất thải bệnh viện phải tuân theo khuyến nghị của Tổ chức y tế thế giới. Chất thải rắn bệnh viện phải được cách ly và tập trung xử lý, không xử lý phân tán sẽ ảnh hưởng lớn đến môi trường khí và nước.

Các thùng chứa chất thải rắn bệnh viện phải có độ bền cao, an toàn và có đánh dấu chỉ dẫn về mức độ nguy hiểm của chất thải.

* Tại các điểm thu gom chất thải rắn, đặt các thùng thu gom có tiêu chuẩn và dung tích từ $0,12\text{m}^3$ đến 1m^3 , đặt trên các vỉa hè, kết cấu của thùng chứa chất thải rắn hợp lý và thuận tiện cho người sử dụng và bốc xếp, vận chuyển, hình thức của thùng chứa phải đẹp, dễ nhìn và nếu đặt các thùng chứa rác ở vùng trung tâm các đô thị thì màu sắc và hình thức phải phù hợp với môi trường xung quanh.

* Thu gom chất thải rắn trên đường phố, vỉa hè dùng các loại xe quét rác, những nơi mà không gian chật hẹp, đường phố khó di chuyển, không cho phép các loại phương tiện cơ giới thì dùng các phương tiện thủ công,

* Sử dụng xe ép chất thải rắn khi vận chuyển từ các điểm thu gom đến các điểm chứa chất thải rắn trung gian, từ điểm trung gian này tới bãi chôn lấp hoặc nhà máy xử lý chất thải rắn phải dùng xe tải chuyên dùng,

* Công nhân làm việc trong lĩnh vực thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn được trang bị đồng phục, có phương tiện bảo hộ lao động, đối với chất thải rắn độc hại cần có áo quần chống phóng xạ và mặt nạ, đảm bảo tính mạng cho công nhân.

6.6.5. Các giải pháp xử lý chất thải rắn

* Các đô thị cần có quy hoạch điểm chôn lấp chất thải rắn của thành phố, thường được quy hoạch ở vùng cuối gió, không gây ô nhiễm môi trường, khói, bụi, chất độc hại cho các khu dân cư ở gần,

* Bãi chôn lấp phải có thiết kế cụ thể, bảo đảm không gây ô nhiễm nguồn nước ngầm và nguồn nước mặt của thành phố,

* Bãi chôn lấp phải được san ủi bằng phẳng mới tiến hành phủ đất lên mặt (lớp che dày dày $\geq 0,5\text{m}$), bãi chôn lấp có đáy bằng bê tông hoặc đất sét để chống thấm thấu sâu vào lòng đất,

* Xử lý đúng quy trình, quy phạm trong khi thiết kế và thi công các bãi chôn lấp để chống thấm ở phần đáy,

* Các bãi chứa chất thải rắn có quy hoạch hệ thống mương thu gom nước bẩn từ bãi rác chảy ra hàng ngày và nước bẩn chảy ra xung quanh sau những trận mưa, mục đích xây dựng hệ thống mương là để cho nước bẩn lắng đọng chất bẩn xuống dưới, khi đạt độ sạch (PH) của nước thì cho thải ra sông ngòi hoặc ao hồ,

* Tận dụng bãi chôn lấp, sau 2 năm ổn định việc phân hủy chất thải rắn, các đô thị có thể xây dựng các loại nhà cấp 4 để ở hoặc xây dựng khu công viên, xây xanh, nơi vui chơi giải trí, v.v...

* Các bãi thải chất thải rắn, sau một thời gian khô ráo, các chất thải đã phân hủy hết - chính quyền các đô thị có thể sử dụng chúng vào việc làm nền đường trong các khu nhà ở. Công nghệ tiến hành : có thể phun một lớp keo hoặc cao su phế liệu ở thể lỏng phun vào chất thải rắn đã khô ráo, rồi tiến hành ép hoặc đúc thành tấm theo yêu cầu dùng làm nền đường trong các tiểu khu nhà ở, mà những nơi đó

yêu cầu cường độ nền và mặt đường không cao (ô tô tải dưới 7 tấn có thể vận hành bình thường),

- * Xử lý chất thải rắn làm phân bón, vì trong các thùng chứa chất thải rắn có thành phần hữu cơ cao,

- * Chất thải rắn đưa vào nhà máy xử lý và sau khi phân loại, các chất còn lại phun thêm một lượng dầu cần để đốt rác nấu nước nóng dùng cho sinh hoạt (nước tắm và dùng vào các lò sưởi, v.v...),

- * Xử lý chất thải rắn bằng phương pháp đốt.

Chất thải rắn có đặc điểm nhiệt riêng rất thấp, chỉ khoảng 900Kcal/kg và độ ẩm cao - khi đốt cần phun một lượng dầu cần làm chất xúc tác tăng nhiệt độ cho chất thải rắn cháy hết.

Phương pháp đốt chất thải rắn thường xử lý ở các bệnh viện, trong các lò nhiệt độ cao, đồng thời phải có ống khói có độ cao cho phép để làm loãng bụi và khí độc vào trong không khí. Sau khi đốt còn tro bụi, tiếp tục xử lý, dùng công nghệ hòa tan bằng nước sạch, khi nào đạt độ pH yêu cầu thì cơ quan môi trường cho phép các lò đốt rác được thải ra sông hoặc cống thoát nước chung của thành phố.

6.6.6. Thiết bị chứa đựng chất thải rắn

- * Túi ni lông và thùng chứa rác gia đình, công sở,
- * Thùng chứa rác đặt trên hè phố và những nơi công cộng,
- * Thùng chứa rác chất thải rắn trung gian ở chợ, khu dân cư,

- * Hộp chứa rác gắn sát tường rào trên vỉa hè,
- * Container chứa chất thải công kênh ở những nơi mật độ dân cư đông đúc,
- * Bể chứa rác cố định (xây bằng tường gạch) trong các khu tập thể gia đình và làng xóm,
- * Yêu cầu các loại thùng, túi, v.v... có dung tích như sau: Thùng nhựa, sắt và túi: $0,13\text{m}^3 \div 1\text{m}^3$; Container: $2 \div 12\text{m}^3$,
- * Thùng chứa chất thải rắn có màu sắc hài hòa với thiên nhiên trên đường phố, trong các khu nhà ở, nơi công sở, trường học, bệnh viện nhưng phải được mọi người để ý đến,
- * Thùng chứa chất thải rắn ở bệnh viện, chứa chất thải rắn độc hại trong các ngành công nghiệp phải có màu sắc đặc biệt, có ghi chữ và ký hiệu sự nguy hiểm lên vỏ ngoài của thùng,
- * Thùng chứa chất thải rắn phải có nắp đậy kín, tránh mưa nắng, chống côn trùng, nắp mở phải nhẹ nhàng, cơ động tiện cho người sử dụng và vận hành,
- * Kết cấu thùng gọn nhẹ, tiêu chuẩn hóa để sản xuất đồng loạt với khối lượng lớn phục vụ cho các đô thị, thùng chứa chắc chắn, không dò rỉ và nhẹ nhàng,
- * Các loại thùng chứa chất thải rắn chế tạo bằng nhựa PE cần theo khuôn mẫu định hình quốc tế để phù hợp với các loại xe ô tô vận chuyển.

6.6.7. Chất thải rắn khó xử lý và độc hại

Một phần nhỏ trong rác sinh hoạt hàng ngày mang thành phần hóa lý khó xử lý. Vì vậy được gọi là phế thải khó xử lý hay phế thải độc hại như bùn lầy ở các nhà máy xử lý nước thải, phế thải hóa học; cao su; phế thải bệnh viện; phế thải ở các lò sắt sinh; phế thải công nghiệp chế biến thực phẩm v.v... những loại phế thải khó xử lý này người ta phải chôn lấp trong bãi chôn lấp rác hợp vệ sinh theo quy định của Tổ chức môi trường thế giới.

Các nước trên thế giới đều có chính sách loại bỏ phế thải độc hại bởi vì đó chính là mối đe dọa thực sự không chỉ đối với những người làm việc tại các bãi chôn lấp rác mà còn đe dọa đến cả cộng đồng dân cư ở đô thị.

Hiện nay, một số quốc gia trong các nước đang phát triển chưa có biện pháp xử lý nào cho loại phế thải độc hại trong công nghiệp, trong bệnh viện v.v... Biện pháp xử lý hiện nay là chôn lấp, nhưng công nghệ chôn lấp yêu cầu kỹ thuật cao, một số quốc gia vì sợ tốn kém nên chỉ quy hoạch bãi đổ chất thải rắn để sau này chôn lấp, làm không đúng quy định của cơ quan môi trường quốc tế. Vì vậy, chính quyền các đô thị cần tăng cường vai trò giám sát và kiểm soát của mình trong quy hoạch xây dựng các bãi rác thích hợp để đủ khả năng xử lý phế thải độc hại khi các bãi rác đã đầy.

Mức độ rác thải có tác dụng đáng kể khi lựa chọn công nghệ xử lý. Ngày nay, một số khu vực hay một số nước

giàu, có tốc độ sinh ra rác thải cao. Song vấn đề xử lý rác thải tại các quốc gia này không có vấn đề gì đáng phải lo ngại. Vấn đề khó khăn chính là ở các nước đang phát triển và nước nghèo. Tỷ lệ rác thải trung bình ở các nước công nghiệp phát triển là 0,9 - 1kg/người/ngày, ở các nước đang phát triển, tỷ lệ này là 0,5-0,8kg/người/ngày. Rác thải của người dân nội thành của các thành phố lớn ở Việt Nam hiện nay là 0,8kg/người/ngày.

Trong các loại rác độc hại có rác bệnh viện là một loại rác dễ gây bệnh tật cho mọi người, gây ô nhiễm môi trường sống, ảnh hưởng xấu tới sức khỏe của con người. Rác bệnh viện là loại rác nguy hiểm. Vì vậy các nhà hoạch định chính sách cần có các giải pháp để hướng dẫn cho nhân dân tránh và thực hiện theo chỉ dẫn của nhà nước và công ước Basel.

Rác bệnh viện là loại chất thải dễ truyền bệnh, các vật sắc nhọn thủy tinh, kim loại; chất thải sinh học; chất thải dược; các dạng của thủy ngân; hóa chất ảnh và phim ảnh khu vực điện quang, v.v... Từ thực tế của các bệnh viện, khi chất thải rắn được loại ra phải phân loại ngay từ đầu, có các chỉ dẫn về an toàn và phòng ngừa bằng văn bản của nhà nước. Chất thải nguy hiểm cần có nhãn hiệu đặc biệt ghi lên trên mặt và cần cách ly các chất thải nguy hiểm đó đối với con người, như chất thải phóng xạ, thủy ngân, axit, thuốc nhuộm, sơn dầu, v.v...

Sự phát sinh ra chất thải rắn nguy hiểm, lưu kho, xử lý, vận chuyển, thu hồi và chôn lấp chất thải nguy hiểm, đó là

lo lắng của toàn cầu, vì nó sẽ gây thảm họa cho con người và môi trường. Công ước Basel kiểm soát các hoạt động, vận chuyển các chất thải nguy hiểm xuyên biên giới và việc chôn lấp chúng đã được thế giới nhất trí thông qua ngày 22/3/1989.

Những vấn đề chính của công ước Basel

a) Các quốc gia ký công ước Basel không được vận chuyển chất thải nguy hiểm tới quốc gia khác tham gia ký kết và cấm nhập khẩu chúng hoặc chuyển tới bất kỳ một quốc gia nào không ký hiệp ước.

b) Nước ký công ước không được vận chuyển chất thải nguy hiểm bằng tàu thủy tới quốc gia ký kết khác, nếu như nước nhập khẩu không có khả năng chôn lấp chất thải đó theo phương pháp hợp lý về môi trường.

c) Mỗi nước có chủ quyền từ chối việc chấp nhận chở chất thải nguy hiểm bằng đường tàu biển đi qua lãnh thổ nước đó.

d) Trước khi nước xuất khẩu bắt đầu vận chuyển bằng đường biển, trên đường vận chuyển của họ thì phải được sự đồng ý bằng văn bản của nước nhập khẩu. Nước xuất khẩu phải cung cấp trước các thông tin chi tiết về dự định xuất khẩu tới nước nhập khẩu để cho phép nước nhập khẩu đánh giá mọi rủi ro xảy ra sau này.

e) Hiệp ước Basel yêu cầu chỉ thải ra các chất thải ít nguy hiểm và chất thải ra phải được chôn lấp theo quy định của các công đoạn thiết kế khu vực chôn lấp.

g) Nước nhập khẩu nào không có khả năng chôn lấp chất thải nhập khẩu hợp pháp theo phương thức mà cơ quan môi trường chấp nhận được thì quốc gia xuất khẩu cũng có nhiệm vụ chuyên chở trở lại hoặc tìm các biện pháp khác chôn lấp an toàn.

h) Hiệp ước Basel tuyên bố rằng : “Vận chuyển bất hợp pháp chất thải nguy hiểm là phạm tội”.

i) Các chất thải nguy hiểm vận chuyển bằng tàu thủy phải được đóng gói, niêm phong, ghi nhãn hiệu, có bảo vệ sự rò rỉ, vận chuyển phù hợp với quy tắc và tiêu chuẩn đã được chấp nhận chung và được công ước quốc tế Basel công nhận.

k) Các quốc gia ký công ước Basel có thể ký kết những hiệp định song phương với nhau hoặc với quốc gia không ký công ước Basel, song những hiệp định này phải phù hợp với các điều khoản của hiệp ước Basel và không kém phần hợp lý về môi trường.

6.6.8. Những biện pháp cụ thể trong quản lý chất thải rắn ở đô thị

* Đổi mới và đa dạng hóa công tác tổ chức quản lý việc thu gom và vận chuyển hết chất thải hàng ngày ở các đô thị,

* Quy hoạch các bãi chôn lấp rác cách xa thành phố, cuối hướng gió. Các bãi chôn lấp hợp vệ sinh, không gây tác hại môi trường xung quanh,

* Xây dựng tiêu chuẩn, quy phạm để quản lý chất thải độc hại,

* Các cơ quan, nhà máy, trường học, bệnh viện có chất thải rắn độc hại phải đăng ký với cơ quan quản lý môi trường, đồng thời đầu tư nguồn vốn để có các giải pháp xử lý hữu hiệu, nhằm mục đích giúp cơ quan quản lý môi trường kiểm soát được các chất thải độc hại ở từng thành phố,

* Ban hành quy chế vệ sinh đô thị để cho mọi công dân có nghĩa vụ thi hành,

* Đổi mới chính sách quản lý chất thải rắn đô thị, công tác quản lý chất thải rắn không nhất thiết nằm trong tay nhà nước mà phải đa dạng hóa công tác dịch vụ này để có chất lượng phục vụ tốt hơn, bên cạnh đó nhà nước cần đầu tư trợ giá để khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân tham gia với nhà nước, hoạt động có hiệu quả hơn,

* Tính toán đúng và đủ để định mức lệ phí vệ sinh cho mỗi người dân sống ở các đô thị,

* Lựa chọn công nghệ tiên tiến trong thu gom, vận chuyển và xử lý phế thải rắn và phế thải độc hại ở đô thị,

* Nhà nước có chính sách đầu tư xây dựng các nhà máy sản xuất thiết bị chuyên dùng cho ngành thu gom, vận chuyển và xử lý phế thải, đồng thời sử dụng những thành quả nghiên cứu khoa học của các nước để sản xuất cho phù hợp với Việt Nam,

* Các thành phố lớn, nhà nước cần tập trung ngân sách đầu tư xây dựng các nhà máy xử lý phế thải theo phương pháp hiện đại,

* Có chính sách thích hợp đối với cán bộ, công nhân phục vụ trong ngành vệ sinh môi trường ở đô thị,

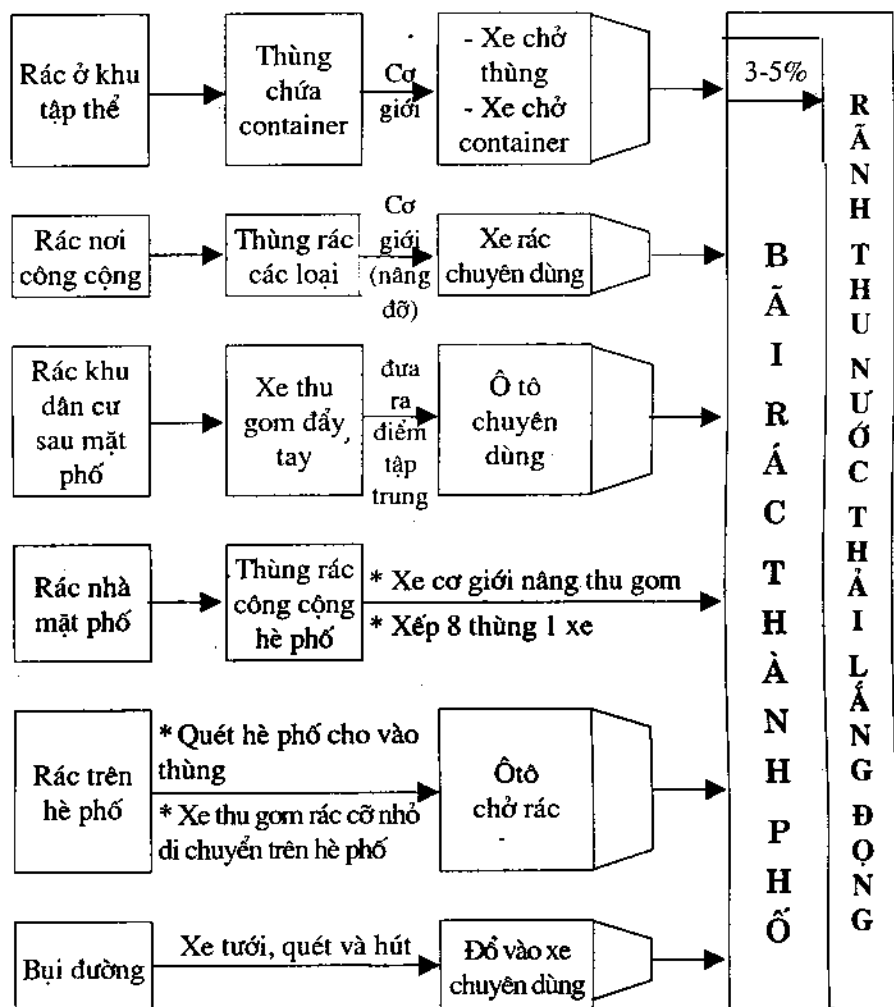
* Đào tạo đội ngũ công chức quản lý và công nhân hiểu biết nghiệp vụ để phục vụ lâu dài trong ngành vệ sinh môi trường đô thị,

* Xây dựng chiến lược lâu dài về quản lý chất thải rắn của mỗi thành phố, thị xã, thị trấn để phù hợp với tình hình của mỗi địa phương ở mỗi miền khác nhau trong cả nước,

* Thường xuyên quan tâm đến việc tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng vô tuyến truyền hình, đài phát thanh, báo chí về công tác bảo vệ môi trường nói chung và công tác quản lý chất thải rắn nói riêng ở các đô thị,

* Chính quyền các đô thị luôn coi công việc quản lý ngành vệ sinh đô thị là một trong những công việc trọng tâm của chính quyền để có chính sách đầu tư ngân sách, cán bộ theo dõi mọi hoạt động trong công tác vệ sinh môi trường và chất thải rắn ở đô thị.

MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÔNG VIỆC THU GOM, VẬN CHUYỂN VÀ XỬ LÝ CHẤT THẢI RẮN Ở ĐÔ THỊ



CHƯƠNG VII

QUẢN LÝ BẤT ĐỘNG SẢN ĐẤT ĐAI VÀ NHÀ CỬA Ở ĐÔ THỊ

7.1. QUẢN LÝ BẤT ĐỘNG SẢN ĐẤT ĐAI Ở ĐÔ THỊ.

7.1.1. Khái niệm và định nghĩa.

Đất đai là một loại tài nguyên cơ bản để phát triển đô thị. Nhà nước nào nắm được quyền sở hữu đất đai trong tay, nhà nước đó sẽ chiến thắng trong phát triển kinh tế. Vì vậy chính quyền các đô thị cần nắm lấy lợi thế về quyền sở hữu này để khai thác và sử dụng đúng mục đích vì quyền lợi của cộng đồng và khi nhà nước đã quyết định can thiệp vào thị trường đất đai thì phải có sự quản lý của nhà nước.

Việc quản lý đất đai đô thị, nhà nước cần có chính sách điều tiết để nó gắn bó với những hoạt động của thị trường đang có nhiều biến động và như vậy việc quản lý sẽ có hiệu quả hơn. Phần lớn chính phủ các nước đang phát triển quá xem nhẹ thị trường đất đai ở đô thị, thể hiện qua luật đất đai chỉ tập trung giải quyết đất nông nghiệp, đến khi thị trường nhà và đất ở đô thị tăng giá nhanh chóng trong thời kỳ đô

thị hóa nhanh thì các quốc gia không còn kịp để sửa đổi bổ sung luật, vì vậy dân chúng đã mua đi, bán lại và xây dựng các công trình trên các lô đất đó không đúng với quy hoạch, không có giấy phép xây dựng. Như vậy ở các nước đang phát triển ngay từ đầu việc quản lý đô thị đã ít quan tâm đến ảnh hưởng ngoài lề của thị trường đất đai, do đó những năm cuối của thế kỷ XX các nước này đã gặp rất nhiều trở lực trong việc quản lý đất đai đô thị (chỉ ở các nước mà đất đai xem là sở hữu toàn dân).

Mục tiêu của các chính sách về tài nguyên bất động sản đất đai ở đô thị nói chung là để tác động vào quyền sở hữu đất đai của nhà nước, giá cả và việc sử dụng đất đai, theo đó dùng giá trị đất đai làm cơ sở thu thuế cho ngân sách nhà nước, đây là các yếu tố có liên quan mật thiết với nhau trong quy trình quản lý tài nguyên đất đai. Ở đây, quyền sở hữu tác động tới việc lựa chọn cách sử dụng và đầu tư vào đất đai, tiềm năng trong sử dụng tác động đến giá cả đất đai và những ai có đủ sức chiếm quyền sở hữu đất đai thì người đó sẽ chiến thắng trong kinh tế (chỉ ở các nước mà đất đai không thuộc sở hữu nhà nước). Những mối quan hệ tương hỗ này được các chính sách của nhà nước tận dụng trong khai thác để có thu nhập từ giá trị đất đai. Vậy đất đai đô thị đã được xác định theo biên giới lãnh thổ hành chính, đó là nguồn tài nguyên cố định của đất nước, là kho chứa giá trị tư bản cho nhà nước, nó là nguồn tài nguyên ưu đãi có hạn của các phương tiện tài chính mà nhà nước dùng nó để chỉ đạo và điều tiết. Vì vậy nhà nước cần có sự can thiệp

bằng quyền lực của mình vào thị trường bất động sản ở đô thị để thu lợi cho ngân sách nhà nước.

Một định nghĩa khác : Đất đai đô thị đã có quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt để tiếp tục phát triển các giai đoạn tiếp theo thì gọi là đất đô thị.

Thị trường bất động sản đất đai đô thị ở Việt Nam mới hình thành trong một thập kỷ qua, nhưng rất sôi động, nó nằm trong guồng máy của sự phát triển tại các nước đang phát triển, là những nước bắt đầu công cuộc cách mạng công nghiệp hóa, vì vậy đất đai đã trở thành một loại hàng hóa đặc biệt.

Để có một thị trường lành mạnh hoạt động trong khuôn khổ pháp luật thì chính phủ các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam cần can thiệp vào thị trường này là tất yếu và bằng những chính sách cụ thể để kiểm soát thị trường bất động sản đất đai đô thị có hiệu quả.

7.1.2. Quản lý đô thị gắn với thị trường đất đai

7.1.2.1. Quản lý đô thị

Quản lý đô thị có hiệu quả là phải vươn tới những hoạt động thuần túy ở khu vực đô thị trong thế giới đang phát triển, sao cho các khu vực này có thể thực hiện được vai trò của mình trong việc phát triển kinh tế - xã hội cho đất nước mình. Đất đai đô thị chỉ là một trong rất nhiều tài nguyên của đất nước cần quản lý và có nhiều vấn đề phải quản lý

hơn là chỉ phác họa một cách giản đơn về đất đai như đã nêu ở trên, nhưng đối với đô thị thì đất đai là một tài nguyên vô cùng quan trọng bởi vì nó chi phối mọi hoạt động trong cơ chế thị trường. Do đó nhà nước cần can thiệp để quản lý.

Quản lý đô thị có quan hệ mật thiết tới việc phát triển đất đai; triển khai các hoạt động sử dụng đất đai; bảo vệ đất đai để còn tiếp tục sử dụng và tìm kiếm các phương thức mới nhằm phát triển, sử dụng và bảo vệ chúng có hiệu quả. Chính vì vậy, chính quyền các đô thị sẽ phải chịu trách nhiệm nhiều hơn để quản lý đất đai đô thị đúng mục đích.

7.1.2.2. Thị trường đất đai đô thị

Thị trường đất đai đô thị là hệ thống các hoạt động, trong đó giá trị trao đổi và quyền hạn về đất đai đều có sự chuyển dịch. Thị trường đất đai không có nhiều mâu thuẫn do nó có nhiều mục tiêu khác nhau trong hoạt động thị trường, bởi vì trong thực tế người ta chỉ quan tâm đến vấn đề cung, cầu và giá cả giao dịch nhằm phản ánh tác động tương hỗ qua lại giữa chúng với nhau trên thị trường.

Nghiên cứu thị trường đất đai đô thị ở các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam là nghiên cứu thị trường phát triển không chính quy, hoạt động kém hiệu quả và do những yếu kém về xây dựng chính sách, nhằm tìm giải pháp thích hợp và có hiệu quả trong quản lý đất đai đô thị, đó là quyền sở hữu đất đai thuộc nhà nước quản lý hay quyền sở hữu tư nhân về đất đai thì có hiệu quả hơn.

Cần đánh giá cao tầm quan trọng của đất đai đô thị như một thứ hàng hóa có thể bán được ở các nước kém phát triển. Những đặc điểm của các nước này là làm tăng thêm sự cạnh tranh thường xuyên giữa những người có thể sẽ sử dụng đất đai, những gia đình đi tìm nhà, những chủ thầu tìm chỗ đặt nhà máy, tiệm buôn, cửa hàng v.v... Với quá trình đô thị hóa nhanh chóng làm tăng nhanh số người có nhu cầu về đất đai và như vậy họ sẽ lao vào cuộc cạnh tranh về đất đai.

Đất đai đô thị cuốn hút vốn đầu tư hơn cả những nơi đầu tư cho công nghiệp, cứ như thế các nhà đầu tư đổ nhiều tiền của hơn nữa vào các lô đất có tính hấp dẫn cao để cạnh tranh và tìm cách tăng trưởng lợi nhuận nhanh vì họ biết cách đầu tư này không có rủi ro. Trong khi đó, cung cấp không theo kịp nhu cầu, áp lực chủ yếu là thiếu các dịch vụ, đây là hệ quả điển hình của nguồn tài chính nhà nước trong vấn đề cung cấp và là đặc tính riêng của các nước kém phát triển. Như vậy sự lúng túng đối với quyền làm chủ ở những vùng đất chưa được khai hóa là do bởi chính sách đất đai không theo kịp mà chỉ dựa theo truyền thống cũ và cơ chế hành chính trì trệ cũng như pháp luật về chuyển dịch đất đai còn kém và chậm phát triển.

Số ít trong thế giới đang phát triển có được những tác động tích cực của nhà nước đối với thị trường đất đai đô thị và đem lại hiệu quả trong quản lý rất cao như việc điều chỉnh lại đất đai ở đô thị và thuế đất tăng lên ở Đài Loan, chia đất ở Bangkok, phân phát đất ở Indonesia và Ai Cập.

Trong các nước đang phát triển, vấn đề đất đai đô thị là một quá trình do lịch sử để lại có quá ít thông tin, vì vậy ngày nay việc xử lý chậm và ít kết quả. Những tranh chấp, những kiện cáo và kiến nghị đa số bị cản trở bởi những nguyên nhân quyền lực, bởi vì cơ sở của quyền lực phát sinh từ các giá trị kinh tế hay xã hội của đất đai, còn có những việc làm ngâm làm suy yếu sự can thiệp của nhà nước. Các nhà quản lý ở các cấp của đô thị biết được những cơ hội để thu lợi cá nhân trong những công việc giao dịch hàng ngày mà họ thực hiện. Các nhân viên và công chức nhà nước cùng với quyền lực có thể dẫn dắt những quyết định mà họ làm theo chiều hướng đất đai của ai sẽ thu lợi nhuận nhiều nhất từ tiền đầu tư của nhà nước. Cho dù trong nhiều trường hợp còn có vẻ đơn giản, song nhận thức của họ về ảnh hưởng của thị trường dường như sống động hơn là họ hiểu biết nghiệp vụ về quy hoạch và quản lý.

Như vậy về tầm vĩ mô, quan tâm đến cung, cầu và giá cả giữa chúng là đúng, tuy nhiên đối với thị trường đất đai, vấn đề quan trọng là đặc tính có thể tiếp cận được với các nhà đầu tư và người dân. Thị trường mà không thuận lợi cho việc làm cầu nối đó thì được coi là yếu kém và không hoàn chỉnh.

Vậy không chỉ có cung, cầu và giá cả mà còn có nhiều yếu tố khác nữa.

Từ những kinh nghiệm phong phú đưa đến kết luận : quản lý đất đai đô thị còn quan tâm quá ít đến thị trường đất đai đô thị, hiểu biết chúng một cách nghèo nàn, vì thế một

số quốc gia ở các nước đang phát triển phải gánh chịu hậu quả nặng nề. Nếu chính quyền các đô thị có tiếng nói quan trọng trong việc quản lý đô thị tại các nước đang phát triển và nếu hiệu quả trong việc quản lý của họ tăng lên thì họ sẽ thấy thời gian qua đã có những yếu kém trong việc tìm hiểu thị trường đất đai và sự thất bại này được xem xét ở đây có liên quan đến các chính sách chung của nhà nước, làm ảnh hưởng đến vấn đề quản lý đất đai đô thị.

7.1.2.3. Thị trường đất đai và các chính sách ảnh hưởng đến đất đai đô thị

Mục tiêu của các chính sách về đất đai đô thị nói chung là để tác động vào quyền sở hữu đất đai, giá cả và việc sử dụng đất đai. Dùng giá trị đất đai làm cơ sở thu tiền cho ngân sách nhà nước. Các yếu tố này có liên quan chặt chẽ với nhau.

Quyền sở hữu tác động tới việc lựa chọn quyền sử dụng và đầu tư về đất đai. Tiềm năng trong sử dụng tác động đến giá cả đất đai. Những mối quan hệ tương hỗ này được các chính sách khai thác để có thu nhập cho ngân sách từ giá trị đất đai. Các chính sách tác động vào quyền sở hữu nhằm xác định quyền sở hữu thường được chỉ đạo và điều tiết bởi nhu cầu về đất đai của hai phía là nhà nước và tầng lớp nghèo. Nhiều chính sách của nhà nước đối với thị trường đất đai hiện nay là nhằm mục đích cải thiện cơ hội được quyền sử dụng đất đai cho các hộ có thu nhập thấp mà đó chính là đội ngũ công chức. Nhưng thực tế những cố gắng

của nhà nước nhằm cải thiện điều kiện có đất hoặc nhà cho các gia đình có thu nhập thấp thông qua các chính sách về đất đai đã vấp phải những ảnh hưởng bất ngờ của thị trường đất đai tăng giá quá nhanh, trong khi đó ngân sách của nhà nước thì có hạn, vì vậy các dự án đầu tư đều gặp nhiều trở lực và mang tính khả thi rất mong manh. Chính vì thế tình trạng mua bán đất, giấy tờ trao tay do nhiều hộ lẩn chiếm đất công và họ xây dựng không có giấy phép đã trở nên phổ biến trong nhiều nước đang phát triển, trong đó có đội ngũ công chức của chính quyền hiện hành.

Thị trường đất đai luôn biến động trong đó có vấn đề lẩn chiếm đất công, đất đai không có giấy tờ hợp lệ và đất thổ cư của một số gia đình ở lâu đời trên các lô đất ở trong các đô thị. Các loại đất này đã trải ra rộng khắp nơi và rất phát đạt. Qua điều tra về hệ thống chuyển giao đất đai phát hiện thấy phần lớn các cuộc thu xếp để có đất đai làm nhà ở do tầng lớp nghèo tiến hành đều ở bên ngoài thị trường đất đai hợp lệ. Tuy vậy có những trường hợp thị trường đất đai bất hợp lệ còn phục vụ tầng lớp có thu nhập thấp và ngay cả nhóm có thu nhập cao. Thị trường bất hợp lệ về đất đai tuy nhỏ nhưng rất sôi động và hoạt động công khai, bởi vì thị trường này dễ mua, dễ bán để kiếm lợi trong khi pháp luật chưa có điều kiện để thi hành một cách nghiêm ngặt ở các nước đang phát triển. Đây là một vấn đề yếu kém của pháp luật và các chính sách có ảnh hưởng trực tiếp đến đất đai đô thị.

Ngày nay, các nước đang phát triển vẫn còn chế độ cấp đất, bán đất lấy cơ sở hạ tầng, cách làm này thể hiện các chính sách còn lúng túng và dẫn đến thất bại ở một vài quốc gia, vì một khi đất đai đã rời khỏi tay nhà nước, ngay cả khi thuê đất theo hợp đồng thì quyền sử dụng nó sẽ trở thành món hàng béo bở có thể mua đi và bán lại để lấy chênh lệch giá, ngay cả quyền bất hợp pháp đối với đất công bị xâm chiếm bởi những người chiếm đất công cũng có thể bán hoặc mua một cách dễ dàng. Hiện tượng này thường xảy ra ở các nước đang phát triển mà trong đó Việt Nam là nước điển hình, nó làm rối loạn thị trường đất đai tại các đô thị và không thể kiểm soát được.

Các chính sách để lập và đăng ký quyền sở hữu có thể không hay biết gì, nơi nào mà nhu cầu thị trường về đất đai nhiều thì áp lực thị trường sẽ vượt qua mọi đòi hỏi giấy tờ của thị trường hợp thức. Như vậy, một loại thị trường khác sẽ được tạo ra để giải thoát cho những giao dịch mua bán bị ách tắc trong những tình huống đó và việc cung cấp đất đai sẽ được tăng lên một cách có hiệu quả và những chi phí là không đáng kể hoặc tránh được hoàn toàn, nhưng lại xuất hiện những rủi ro phát sinh bởi những công bố bấp bênh về đất đai hoặc là không được thừa nhận bởi hệ thống hợp pháp hình thức. Trong thị trường đất đai bất hợp lệ này giá đất có xu hướng giảm. Rõ ràng là hai thị trường này được liên kết lại bởi một số người mua có thể giao dịch ở cả hai thị trường đất đai hợp lệ và bất hợp lệ. Điều này có thể hiểu là sự tăng giá trong thị trường hợp lệ sẽ chậm lại do tính

năng động của thị trường bất hợp lệ đã vượt qua những trở ngại về quyền sở hữu và thủ tục đăng ký quyền sở hữu.

7.1.2.4. Các chính sách tác động vào quyền sử dụng đất đai đô thị

Bất kể một quốc gia nào trên thế giới, khi mà nền kinh tế chuyển sang nền kinh tế thị trường thì đất đai đô thị đều bị tác động một cách mạnh mẽ theo hai hướng tích cực và tiêu cực bởi các quy luật của kinh tế thị trường. Vì vậy việc tăng cường vai trò của nhà nước để đảm bảo các mối quan hệ vận động đúng hướng của nền kinh tế là vấn đề quan trọng trong phát triển.

Đất đai đô thị là một loại “hàng hóa đặc biệt”, đặc biệt vì nó là một tư liệu sản xuất cố định, có giới hạn về không gian, vô hạn về thời gian sử dụng và thường nó là một công cụ làm sinh lợi cho nhiều người, nhiều tổ chức trong xã hội. Chính vì thế nhà nước cần tăng cường vai trò kiểm soát của mình trong việc sử dụng đất đai hợp lý để không phát sinh những mối quan hệ ngoài sự kiểm soát của nhà nước.

Trong quy hoạch chung của các đô thị, việc phân chức năng các khu vực đất đai ở đô thị là để đưa các khu đất vào sử dụng đúng mục đích, đúng với việc xây dựng theo quy hoạch. Nhà nước cần có các văn bản hướng dẫn cụ thể để xác định rõ chủ quyền sử dụng của các lô đất trên bản quy hoạch chung sao cho thích hợp và rõ ràng về quyền lợi, nghĩa vụ của người sử dụng.

Ngày nay, đất đai đô thị đã trở thành một yếu tố của nền sản xuất hàng hóa, vì vậy phải tăng cường tính hiệu quả trong sử dụng đất, muốn vậy cần xác định người chủ của lô đất và được pháp luật quy định rõ về quyền hạn, lợi ích và nghĩa vụ để người có đất tự lựa chọn cho mình cách sử dụng đất hợp lý và có hiệu quả kinh tế cao.

Các nhà khoa học trong lĩnh vực quy hoạch và quản lý đô thị ở các nước mong muốn xây dựng được một chương trình lành mạnh và khoa học trong việc sử dụng đất đai đô thị, nhằm cải thiện điều kiện sống, định cư và tái định cư lâu dài cho dân tộc mình và cho nhân loại trên toàn thế giới, nhằm thực hiện một cách đúng đắn của các chính sách về quy hoạch và quản lý đô thị. Thể hiện một số biện pháp có tính khả thi như thuế đất, cưỡng bức bằng cách mua lại những vùng đất không thể phát triển hoặc đất đai ở nông thôn để xây dựng các thành phố mới, bên cạnh đó còn kiểm tra điều chỉnh việc sử dụng đất đai, xác định vị trí sử dụng các vùng đặc biệt hoặc quy định mức độ và khả năng sử dụng đất đai theo vùng lãnh thổ.

Thực tế ở một số nước kém phát triển đã thành công trong việc kiểm soát sử dụng đất đai. Các cấp chính quyền ở đô thị của các nước đó đã đặt ra một số chính sách đối với các hộ có thu nhập trung bình và cao, trên cơ sở đó, xây dựng những công trình mang tính chất phục vụ lợi ích công cộng, giữ lại rất ít vành đai xanh, bởi vì phạm vi thành phố có hạn nên luôn ở trong tình trạng thiếu đất đưa vào xây dựng để phát triển sản xuất. Chính sách chung mà nhà nước

đặt ra để kiểm soát là yêu cầu sử dụng đất ở các vùng lãnh thổ đã được quy hoạch nằm trong chương trình phát triển đô thị, vì thế hạn chế được mức cung cấp đất cho những mục đích riêng, bất chấp nhu cầu của thị trường khi mà kế hoạch đã được xác định và công bố. Nhưng trong thực tế cho thấy nếu thiếu sự phối hợp trong quản lý giữa cơ quan quy hoạch với cơ quan có thẩm quyền quyết định trong mỗi dự án đầu tư tức là thiếu ý thức chỉ đạo, thị trường đất đai không được tham gia vào các mục tiêu của quy hoạch. Trong dự kiến quy hoạch, các đô thị sử dụng các mức cung cấp cơ sở hạ tầng với quy mô thực hiện khác nhau để tạo ra giá trị của đất đai cũng khác nhau. Theo đường lối đó, một số nước đã áp dụng theo cách của mình nơi mà cơ sở hạ tầng đã được áp dụng để tạo ra mô hình phát triển đất đai ở đô thị theo quy hoạch.

7.1.2.5. Giá cả đất đai gắn với thu nhập ngân sách đô thị

Giá cả đất đai đô thị trong thị trường của các nước đang phát triển hay còn gọi là các nước đang trong thời kỳ công nghiệp hóa thì lãnh thổ các đô thị được mở rộng, do vậy giá đất vừa cao, vừa tăng dần lên, đó là nguồn gốc của bao nhiêu vấn đề trong quản lý. Ngược lại, cũng có thể là nguồn gốc “tự nó vận động” do tính hấp dẫn về vị trí của nó trong đô thị trong thời kỳ đô thị hóa để phát triển công nghiệp, thương mại và dịch vụ và ngẫu nhiên nó thích nghi với các giải pháp của chính quyền đô thị để tạo ra nguồn thu cho ngân sách địa phương. Triển vọng đó sẽ tốt và cùng với những lĩnh vực khác, những nhà quản lý đô thị sẽ có được những dữ liệu về thị trường đất đai tốt hơn.

Hàng năm, đối với nguồn thu thuế từ bất động sản và đất đai được xem như nguồn bổ sung chủ yếu cho ngân sách của chính quyền địa phương. Đây là nguồn thu vô tận khi mà đất đai còn là sở hữu toàn dân, vậy chính quyền đô thị cần thiết lập một hệ thống có hiệu lực về thuế bất động sản và đất đai đô thị, đồng thời đảm bảo việc đánh giá giá trị đất để đánh thuế chuyển dịch mục đích sử dụng của đất đai đô thị đồng bộ với biến động thực tế của giá trị thị trường.

Một số nước của các nước đang phát triển không thể nào thu được thuế đất đai, chừng nào mà việc đăng ký quyền sử dụng đất đai hoặc sở hữu đất đai chưa được thiết lập cho mọi công dân hoặc chưa được cải tiến do cách làm truyền thống cũ, trì trệ và có khi còn làm trái với luật lệ tức là đi ngược lại những cải cách tiến bộ. Tuy vậy, những lợi thế của bản thân đất đai không chỉ làm tăng thu nhập do thuế mà nó cũng tạo điều kiện thuận lợi cho những giao dịch thị trường đất đai ở quy mô rộng hơn để cùng nhau phát triển.

Người ta cho rằng, lợi tức rơi vào tay chủ sở hữu đất đai (có thể là thuộc nhà nước và có thể là tư nhân) do giá cả tăng chứ không phải do họ kiếm được, mà nó xuất phát từ việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng của chính phủ yếu kém hoặc chậm chạp và sự phát triển kinh tế đô thị thì có giới hạn và có mức độ. Một số nước đã nhận ra và có những chính sách để khẳng định đó là một phần của giá trị đất đai tăng lên khi chuyển đổi mục đích sử dụng. Từ đó, các nước cần đặt ra những hệ thống năng động để xác định giá cả thực của đất đai đô thị theo từng thời kỳ được dùng

để mua và bán lại. Một hệ thống tùy thuộc vào sự am hiểu tốt về giá trị thị trường sẽ đem lại nguồn thu cho ngân sách địa phương là vô tận. Tuy nhiên, trong nhiều năm ở một số nước vùng Đông Nam Á số phần trăm của giá trị đất đai tăng lên được trích làm thuế đã giảm dân do sự hòa nhập của thị trường đất đai đô thị và áp lực của chính quyền địa phương.

Điều cần khẳng định là nơi nào mà chính quyền tiếp tục có quyền đối với đất, nơi đó có những cơ hội quan trọng để sử dụng quyền đó nhằm tạo ra nguồn tài chính quan trọng và vô tận cho chính quyền địa phương. Chính quyền các đô thị cũng có thể tiên đoán trước sự tăng giá đất để có thể có nguồn tài chính trong chi tiêu, nhất là đầu tư vào xây dựng các hệ thống đường phố và tái phát triển thương mại, dịch vụ .v.v... Trên cơ sở quản lý đất đai của mình hoặc đảm bảo những hợp đồng với những ông chủ phát triển đất đai tư nhân để tạo nguồn thu và chi cho chính quyền địa phương. Một phạm vi rộng lớn và những cơ hội đang trải ra, chỉ hạn chế bởi trí tưởng tượng của những công chức nhà nước chưa học được cách suy nghĩ và tư duy tân tiến của những người đi khai phá bất động sản đất đai tại các đô thị. Ví dụ như một người đầu tư vào việc phát triển bất động sản để kiếm lời và chiếm lĩnh thị trường họ sẽ phải giám sát chặt chẽ các chi nhánh thị trường và trở nên thân thuộc với những triển vọng thương mại và những khó khăn phức tạp với nhiều rủi ro trong giao dịch buôn bán bất động sản để tồn tại và vươn lên trong cơ chế thị trường.

7.1.2.6. Thị trường đất đai và hiệu quả

Ở đây chúng ta nghiên cứu mô hình tư liệu của Bangkok, Thái Lan để xác định xem thị trường đất đai thực hiện có hiệu quả không, nhằm tìm kiếm nguồn thu từ đất đai cho ngân sách địa phương.

a) Xác định xem nếu giá cả đất đai mà tăng nhanh hơn tốc độ lạm phát, thì chứng tỏ rằng thị trường đất đai đô thị ở đó bị khống chế.

b) Xác định sự biến thiên của mức tăng giá trị đất đai ở khu vực đô thị.

c) Xác định tổng số đất đai đô thị mà nhà nước đã cung cấp hoặc ban phát.

d) Xác định nơi nào trong đô thị có sự chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất xây dựng nhà ở và tiến hành nhanh hay chậm.

e) Đánh giá mức cung cấp đất trong hiện tại đảm bảo cho nhu cầu nhà ở 5 năm tới.

g) Xác định giá nhà và khả năng mua của dân trong 5 năm qua.

h) Xác định xem có tổ chức và cá nhân nào vào đầu tư phục vụ nhu cầu nhà ở của các hộ có thu nhập thấp và trung bình không ? Và ở đây cần xem việc hoạch định chính sách có lợi cho nhà đầu tư không ? Vấn đề đặt ra là :

* Những khó khăn trong quản lý đô thị làm sao để cho những hoạt động phát triển đất đai của nhà nước phù hợp

với thị trường đất đai đô thị, sao cho sự can thiệp này có hiệu quả. Tri thức về thị trường đất đai càng tốt bao nhiêu thì sự can thiệp dựa vào tri thức đó sẽ càng chuẩn xác và có hiệu lực bấy nhiêu và như vậy mới có chuyển hóa từ nhận thức đến quản lý cụ thể thị trường đất đai với mục tiêu là hiệu quả, tức là lợi nhuận cao nhất,

* Quản lý đô thị nhất thiết phải quan tâm tới đất đai, một nguồn tài nguyên cơ bản cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Các chính sách phát triển đất đai của nhà nước tìm cách cải cách giá cả, xác định quyền sở hữu và quyền sử dụng đất đai, từ đó nảy sinh những vấn đề mới trong cơ chế thị trường mà nhà nước phải nắm được tình hình thị trường để điều tiết, chỉ đạo sao cho hoạt động của đất đai đô thị trong cơ chế thị trường phải có hiệu quả và thật sự mang lại lợi ích cho cộng đồng dân cư đô thị.

7.1.3. Phân loại để quản lý đất đai đô thị

7.1.3.1. Phân loại đất đô thị

Đất đô thị gồm có các loại sau :

- Đất xây dựng nhà ở,
- Đất xây dựng công trình công cộng,
- Đất nông, lâm nghiệp,
- Đất chuyên dùng,
- Đất chưa sử dụng (đất dự trữ).

Theo cơ cấu quy hoạch đô thị, đất đô thị gồm 2 loại :

* Đất dân dụng gồm có đất ở, đất phục vụ công cộng, đất cây xanh, công viên, vườn hoa, đất xây dựng giao thông và xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật,

* Đất ngoài khu dân dụng gồm có đất công nghiệp, kho tàng, các trung tâm chuyên ngành, đất an ninh quốc phòng, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng,

* Đất dân dụng chiếm khoảng 50-60% tổng quỹ đất đô thị với mật độ trung bình từ 100-300 người/ha.

7.1.3.2. Đặc điểm đất đô thị

* Đất đô thị là đất được đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật như điện, nước, giao thông vận tải, xử lý chất thải, v.v...

* Đất đô thị có nguồn gốc từ đất tự nhiên hoặc đất nông nghiệp được trang bị đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội khi chuyển đổi mục đích sử dụng,

* Việc sử dụng đất đô thị căn cứ vào quy hoạch chung đã được nhà nước phê duyệt,

* Giá trị của đất đô thị phụ thuộc vào khả năng sinh lợi do vị trí của đất đem lại, giá trị sử dụng do mức độ đầu tư hạ tầng kỹ thuật để xác định mục đích sử dụng hoặc là do chức năng được quy định trong quy hoạch xây dựng đô thị và đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt,

* Việc triển khai các dự án phát triển đô thị đầu tiên phải chuyển đất chưa được coi là đất đô thị trở thành đất đô thị, tức là trang bị hạ tầng kỹ thuật cho khu đất chuyển đổi chức năng đó. Công việc chuyển đổi chức năng sử dụng của

đất được thực hiện thông qua dự án đầu tư phát triển đất đai đi liền với việc giải phóng mặt bằng để san lấp, làm đường giao thông, đường điện và hệ thống cấp thoát nước, v.v...

Như vậy dự án phát triển đất đai chính là giai đoạn đầu tiên của dự án phát triển đô thị. Do đó cần có quy hoạch chi tiết, quy định chức năng lô đất được sử dụng mặt bằng đất đai trong kế hoạch, phát triển đô thị và phải phù hợp với quy hoạch chung của đô thị đó. Quy hoạch chi tiết xác định vị trí địa giới của mặt bằng đất, quy định mục đích sử dụng mặt bằng như khu công nghiệp, khu nhà ở, khu thương mại dịch vụ, khu công sở, khu văn hóa vui chơi giải trí và khu trung tâm đô thị. Từ đó vạch ra mạng lưới đường phố hợp lý, phân chia mặt bằng đất đai đô thị thành những lô đất nhỏ hơn và chỉ rõ yêu cầu tiêu chuẩn quy phạm kỹ thuật về các mặt kiến trúc và quy hoạch đối với các công trình dự kiến xây dựng trên các lô đất đó. Các tiêu chuẩn quy phạm quy định rõ về chiều cao công trình tối đa, tối thiểu của ngôi nhà, hình thức kiến trúc bên ngoài của quần thể công trình, hệ số sử dụng đất và việc bố trí xây dựng khai thác sử dụng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật v.v... Vì vậy mà giá đất ở đô thị bao giờ cũng cao hơn bất kể một loại đất nào ở nông thôn.

7.1.4. Quy hoạch việc sử dụng đất đai đô thị

7.1.4.1. Mục đích quy hoạch việc sử dụng đất đai ở đô thị

* Cụ thể hóa chiến lược sử dụng đất và phát triển không gian theo quy hoạch chung đã được chính phủ hoặc cấp có thẩm quyền phê duyệt,

* Nghiên cứu quy hoạch là phân tích việc sử dụng đất đai hợp lý khi quyết định xây dựng các công trình trên lô đất đó để mang lại hiệu quả thiết thực trong sử dụng và cải thiện điều kiện môi trường sống ở đô thị,

* Tiến hành quy hoạch sử dụng đất đai đô thị hợp lý để làm tăng tính hấp dẫn và thu hút sự chú ý của các nhà đầu tư nước ngoài cũng như trong nước vào liên doanh trong hoạt động kinh tế.

7.1.4.2. Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất đai đô thị

Khi tiến hành lập quy hoạch sử dụng đất đô thị cần dựa trên cơ sở bản đồ quy hoạch chung của thành phố, thị xã, thị trấn đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt. Quy hoạch sử dụng đất phải thể hiện được bản đồ quy hoạch mạng lưới giao thông, hệ thống các công trình công cộng (nhà ga, bến cảng, quảng trường, v.v...) hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp điện, nước, chiếu sáng công cộng, hệ thống cây xanh, công viên, vườn thú và bảo vệ cảnh quan môi trường phù hợp với tình hình của mỗi vùng trong đô thị, phù hợp với hiện trạng việc sử dụng đất đai để cải thiện môi trường sống ở đô thị.

7.1.4.3. Nội dung quy hoạch việc sử dụng đất đai đô thị

* Đánh giá thực trạng việc sử dụng đất đai trong các vùng của đô thị, đánh giá tổng hợp tình hình chung của đô thị,

* Dự báo khả năng phát triển và điều tiết việc sử dụng đất cho phù hợp với quy hoạch chung của toàn thành phố và đặc thù của mỗi vùng trong đô thị,

* Đưa ra những giải pháp trong cải tạo và phát triển quỹ đất của mỗi vùng theo từng thể loại cũng như vị trí của lô đất,

* Đề xuất các dự án đầu tư sử dụng đất để nâng cao hiệu quả kinh tế của đất đô thị,

* Xây dựng mô hình quản lý đất đai bằng phương pháp hiện đại trên máy vi tính.

7.1.5. Hệ thống thuê đất của nhà nước tại các vùng đô thị

* Nguyên tắc cơ bản của luật đất đai là nhà nước sở hữu đất. Những tổ chức và cá nhân sở hữu công trình xây dựng trên các lô đất có quyền sử dụng và có nghĩa vụ của công dân về thuế và phí như đã được hướng dẫn trong các hợp đồng thuê đất của nhà nước,

* Đất đô thị là đất đã được đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật như đường sá, cầu cống, nhà ga, bến cảng, sân bay, hệ thống cống rãnh, hệ thống đường ống cấp nước sạch, điện chiếu sáng. Các lô đất đã xây dựng đều được gắn liền một cách đồng bộ với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật để vận hành có hiệu quả,

* Cơ quan địa chính của thành phố quản lý đất của nhà nước có vai trò vừa là chủ đất, vừa là cơ quan phát triển và tái phát triển đất. Cơ quan địa chính có trách nhiệm thu thập những giá trị đất đô thị như tiền thuê đất, thuế, lệ phí, v.v... để trang trải cho các chi phí phát triển đất đô thị và tái phát triển đất,

* Trường hợp xây dựng các đô thị mới và khả năng phát triển mở rộng các thành phố, thị xã, thị trấn bằng cách chuyển chức năng sử dụng các loại đất khác như đất nông thôn trở thành đất thành thị, những cơ quan quản lý đất của nhà nước có trách nhiệm :

- Tổng hợp đất đai của nhà nước,
- Quy hoạch chi tiết việc sử dụng đất (bao gồm việc phân lô để quản lý xây dựng),
- Xây dựng mạng lưới giao thông, cống rãnh thoát nước, cung cấp nguồn nước sạch, hệ thống điện chiếu sáng và lập quy hoạch chi tiết những lô đất cần xây dựng,
- Bán và cho thuê những lô đất đã đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật theo hợp đồng dài hạn và có thời hạn cho các tổ chức và cá nhân,
- Đảm bảo việc những người thuê đất thực hiện đúng luật đất đai, đặc biệt cho việc xây dựng các công trình và thu tiền thuê đất hàng năm,
- Cơ quan địa chính là cơ quan chủ quản việc quản lý nhà nước về đất đô thị, tiến hành phân chia đất, định hình các lô đất xây dựng và có các dịch vụ kết cấu hạ tầng kỹ thuật để bán hoặc cho thuê theo những hợp đồng cho các chủ đầu tư với mọi thành phần kinh tế.

* Các điều kiện chính của hợp đồng thuê đất :

- Thời hạn thuê đất (60-99 năm),
- Làm lại và gia hạn hợp đồng nếu cần,

- Các giấy tờ chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp phép,

- Các điều kiện phát triển có quan hệ với việc đầu tư xây dựng công trình,

- Tiền chi trả thuê đất hàng năm,

- Xem xét lại tiền thuê đất và phương pháp tính tiền thuê mới,

- Bảo trì công trình trong tình trạng thuận lợi,

- Quyền sở hữu nhà của người thuê đất của nhà nước,

- Người thuê đất phải chấp hành đúng các điều kiện thuê đất, các văn bản quy định của pháp luật,

- Giải quyết những tranh chấp giữa chủ đất và người thuê đất.

* Cơ quan quản lý đất của nhà nước (ngành địa chính) có thể kiểm soát về vị trí, thời hạn hợp đồng và loại hình phát triển đô thị trong đó cần :

- Xây dựng mạng lưới kết cấu hạ tầng kỹ thuật,

- Thiết kế định hình các lô đất xây dựng để bán và cho thuê những lô đất đó cho các chủ đầu tư,

- Tiến hành việc kiểm tra, kiểm soát theo định kỳ và nghiên cứu bổ sung các điều kiện trong hợp đồng thuê đất. Việc tăng cường chức năng quản lý của nhà nước trên lĩnh vực kinh doanh bất động sản là nhằm buộc các bên thuê đất đầu tư khai thác sử dụng đúng mục đích và phát triển việc đầu tư xây dựng công trình phục vụ các tiêu chí kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng của đô thị.

* Cơ quan quản lý đất của nhà nước vừa là một cơ quan làm chủ đất vừa là cơ quan phát triển đất và tái phát triển đất cần thiết phải :

- Trang bị đầy đủ các văn bản pháp luật quy định về cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ tài chính để nâng cao hiệu quả, chất lượng công tác quản lý,

- Có đội ngũ công chức thành thạo nghiệp vụ về quản lý đất đai theo kịp với tốc độ phát triển mọi mặt của đất nước và thế giới,

- Phân định rõ những nguồn thu ngân sách từ việc thuê đất,

- Có những biện pháp hạn chế quyền lực trong việc cấp đất, giao đất nhằm chống lại các hành vi làm sai pháp luật, tham nhũng, hối lộ, phân định rõ trách nhiệm của mỗi bộ phận để có những quyết định quản lý đúng.

* Theo hệ thống đất và thuê đất của nhà nước, người thuê không được bán hay cho thuê những lô đất xây dựng đã được thuê cho đến khi những điều kiện phát triển xây dựng đã được xác định. Vì vậy thị trường đất tư nhân là một thị trường mua bán, bán và thuê, đồng thời cho thuê những công trình xây dựng trên đó cùng với lô đất kèm theo trong phạm vi sử dụng.

7.1.6. Những nội dung chủ yếu của luật đất đai liên quan đến giá trị đất

* Sở hữu đất đai : Hiến pháp nhà nước CHXHCN Việt Nam đã quy định : Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước

thống nhất quản lý. Nhà nước giao đất cho các tổ chức kinh tế, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài,

*** Quyền sử dụng đất :**

Hộ gia đình, cá nhân được nhà nước giao đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất nhưng phải kèm theo các điều kiện theo luật định hoặc theo quy định của Chính phủ.

*** Thời hạn giao đất :**

Để trồng cây hàng năm là 20 năm, để trồng cây lâu năm là 50 năm, khi hết thời hạn nếu người sử dụng đất có nhu cầu sử dụng tiếp tục thì được nhà nước xem xét giải quyết. Thời hạn cho tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất là 50 năm. Đối với cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự không quá 99 năm.

*** Mức tích tụ ruộng đất.**

Đất trồng cây hàng năm tại các tỉnh đồng bằng Nam bộ là 3 ha, các tỉnh khác là 2 ha. Đối với đất nông nghiệp trồng cây lâu năm các xã đồng bằng không quá 10 ha, các xã vùng trung du, miền núi không quá 30 ha.

*** Thẩm quyền giao đất.**

Đất sử dụng vào mục đích không phải sản xuất nông lâm nghiệp chủ yếu do Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao. Đất sử dụng vào mục đích nông lâm nghiệp do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và UBND quận, huyện giao.

7.1.7. Phân định trách nhiệm của chính quyền trong quản lý đất đai đô thị

* Nhà nước cần có những văn bản quy định rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc thực hiện quản lý nhà nước về đất đô thị, trước hết là ở cấp trung ương; cấp tỉnh; thành phố và ngành địa chính, ngành xây dựng,

* Tăng cường trách nhiệm trong công tác quy hoạch chi tiết từng lô đất ở đô thị, công khai hóa việc giới thiệu địa điểm, lập các dự án phát triển đất đai làm cơ sở cho việc giao đất và cấp giấy phép xây dựng,

* Nhà nước cần tạo ra hành lang pháp lý để mọi thành phần kinh tế yên tâm đầu tư vào xây dựng các công trình và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị (cho các tổ chức và cá nhân được lựa chọn hình thức được giao đất hoặc thuê đất của nhà nước, được nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình và cá nhân, được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp v.v...),

* Công tác quan trọng hàng đầu trong khâu quản lý xây dựng ở đô thị là việc cấp giấy phép quyền sử dụng đất và cấp giấy phép xây dựng công trình, đồng thời các cơ quan chức năng tiến hành thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất xây dựng đúng mục đích và đúng giấy phép đã ghi nhận của các tổ chức và cá nhân,

* Công tác quy hoạch phát triển đô thị theo các dự án đầu tư cần xây dựng đồng bộ với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật trước khi giao đất hoặc cho thuê đất,

* Tăng cường công tác kiểm soát để chấm dứt tình trạng lấn chiếm đất công, giao đất không đúng thẩm quyền, sử dụng đất tùy tiện để xây dựng các công trình riêng lẻ để chuyển sang hình thức phát triển đô thị theo các dự án đầu tư xây dựng đồng bộ,

* Hoàn thiện cơ chế sử dụng đất đô thị phải trả tiền theo luật định,

Các tổ chức và cá nhân sử dụng đất phải trả tiền trong các trường hợp sau:

- Được nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất,
- Nộp thuế sử dụng đất,
- Nộp thuế chuyển mục đích sử dụng đất, (từ đất nông nghiệp chuyển sang đất đô thị),
- Nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất,
- Nộp thuế vốn doanh thu (hoặc giá trị gia tăng), thuế lợi tức khi đầu tư kinh doanh xây dựng cơ sở kết cấu hạ tầng hoặc kinh doanh nhà,
- Nộp lệ phí địa chính và trước bạ, v.v...

- Giải quyết những tranh chấp về quyền sử dụng đất tại các đô thị,

- Hoàn thiện các văn bản pháp luật để quản lý và điều tiết thị trường kinh doanh bất động sản (chủ yếu là đất và nhà ở), từng bước xoá bỏ tình trạng việc mua bán trái phép, trốn tránh nghĩa vụ tài chính gây thất thu cho chính quyền đô thị,

- Hoàn chỉnh chính sách, cơ chế đền bù thích hợp trong quá trình giải phóng mặt bằng ở đô thị,

7.1.8. Quản lý nhà nước về đất đai đô thị

Phân định rõ trách nhiệm trước pháp luật của các cơ quan tư vấn giúp việc cho Ủy ban nhân dân các cấp ở đô thị:

- * Điều tra, khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính và định giá các loại đất của đô thị,
- * Quy hoạch xây dựng đô thị và kế hoạch sử dụng đất đô thị,
- * Kiểm tra, kiểm soát và thu hồi đất để xây dựng,
- * Ban hành các chính sách và có kế hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật khi sử dụng đất đô thị,
- * Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đô thị,
- * Làm thủ tục chuyển quyền sử dụng đất đô thị,
- * Thống kê, đăng ký biến động đất đai, chỉnh lý biến động trong hồ sơ cập nhật trên bản đồ địa chính,
- * Quản lý đất đô thị phải gắn với quản lý các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật dưới đất, trong không gian và gắn vấn đề nhà ở với các công trình xây dựng,
- * Ban hành các văn bản hướng dẫn huyện, xã về lĩnh vực quản lý đất đai ngoại thành,
- * Thanh tra, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của công dân và xử lý các vi phạm về đất đai đô thị,

* Thống nhất cơ quan quản lý nhà với cơ quan quản lý đất vào một mối,

* Thống nhất chế độ đăng ký đất và nhà, hồ sơ quản lý vào một mối,

Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về đất đô thị trong địa phương mình theo thẩm quyền được quy định tại Luật đất đai,

Cơ quan địa chính trung ương và địa phương chịu trách nhiệm trước Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp về quản lý đất đô thị với nhiệm vụ :

* Điều tra, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất,

* Lập bản đồ và hồ sơ địa chính,

* Đăng ký, thống kê, kiểm kê đất theo định kỳ hàng năm,

* Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở và sở hữu nhà ở,

* Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo... khi chưa quy định rõ chức năng quản lý.

Cơ quan quản lý xây dựng đô thị ở trung ương và địa phương chịu trách nhiệm trước Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc lập quy hoạch xây dựng, sử dụng đất đô thị. Việc quản lý và sử dụng đất đô thị phải theo đúng quy hoạch xây dựng đô thị, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Quy hoạch xây dựng đô thị bao gồm quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết được lập và xét duyệt theo quy định về quản lý quy hoạch đô thị, khi quy hoạch đô thị đã được thể chế hóa thì Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã và thị trấn lập kế hoạch sử dụng đất đô thị cho giai đoạn 5-10 năm và hàng năm. Nội dung kế hoạch sử dụng đất đô thị : xác định nhu cầu về đất đô thị, điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất đô thị cho phù hợp với thực tế cải tạo, xây dựng và quá trình phát triển đô thị.

Thẩm quyền xét duyệt và điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất đô thị theo quy định tại Điều 18 Luật đất đai.

Ủy ban nhân dân các cấp chỉ đạo các cơ quan chuyên trách tổ chức thực hiện đo đạc, định giá đất, giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, phát triển cơ sở hạ tầng để phục vụ cho việc cải tạo và xây dựng đô thị theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đô thị được phê duyệt.

Kiến trúc sư trưởng hoặc Sở Xây dựng ở các tỉnh, có nhiệm vụ giới thiệu địa điểm xây dựng và cấp chứng chỉ quy hoạch để lập dự án đầu tư theo quy định về quản lý xây dựng đô thị.

* Giao đất, cho thuê đất đô thị.

Cơ quan địa chính các cấp có trách nhiệm thẩm tra các hồ sơ xin giao đất và thuê đất trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định. Công việc giao đất, cho thuê đất tiến hành đúng quy định của pháp luật.

Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận huyện có trách nhiệm tổ chức triển khai và giải phóng mặt bằng, có hướng dẫn việc đền bù các thiệt hại khi thu hồi đất trong phạm vi địa phương quản lý.

Xây dựng cơ sở hạ tầng khi sử dụng đất đô thị. Nhà nước đầu tư cải tạo và xây dựng cơ sở hạ tầng. Tổ chức, cá nhân phải xây dựng cơ sở hạ tầng trên đất được nhà nước giao theo đúng quy hoạch và dự án đầu tư đã được phê duyệt.

* Thu hồi đất để xây dựng đô thị.

Khi thu hồi đất để xây dựng đô thị theo quy hoạch phải có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, phải thông báo trước cho người có đất bị thu hồi, Ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh, thị xã quận, huyện phải lập và thực hiện các dự án di dân, giải phóng mặt bằng, tạo điều kiện sinh hoạt cần thiết và ổn định cuộc sống cho người có đất bị thu hồi.

* Đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đô thị: Người sử dụng đất đô thị phải đăng ký để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật đất đai năm 1990. Phải có điều kiện theo quy định thì mới được xét, người đang sử dụng đất nếu không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện quyết định thu hồi đất.

* Làm thủ tục chuyển quyền sử dụng đất đô thị. Thủ tục được quy định trong Nghị định 88/CP ngày 17-8-1994 cụ thể : làm thủ tục tại Ủy ban nhân dân thành phố thuộc

tỉnh, thị xã, quận, huyện - Thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất đô thị làm tại Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương - người chuyển quyền sử dụng đất đô thị phải nộp thuế và các khoản nộp khác theo quy định của pháp luật - việc chuyển quyền sử dụng đất đô thị thuộc quyền sử dụng của nhiều chủ phải được sự đồng ý bằng văn bản của tất cả các chủ sử dụng đất đó.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các chính sách, có kế hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng khi sử dụng đất đô thị, thanh tra, kiểm tra giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm về đất đai đô thị. Như vậy, công tác sắp xếp không gian đô thị như nhà ở, nhà làm việc, nơi nghỉ ngơi, giải trí, các mạng lưới giao thông và thương mại, nhằm đạt được các hoạt động tốt nhất và cải thiện được quan hệ xã hội một cách thuận tiện, kinh tế và hài hòa. Từ đó giúp cho các cấp chính quyền ở đô thị kiểm soát được việc sử dụng đất đai đô thị hợp lý. Như vậy muốn quản lý được đất đô thị trước hết phải có quy hoạch chung ổn định. Cơ sở đầu tiên để tiến hành xây dựng các công trình trên các lô đất của một thành phố trước hết phải có quy hoạch chi tiết. Quy hoạch đó hướng dẫn việc sử dụng mặt bằng lô đất để xây dựng và phát triển trong tương lai, quy hoạch chi tiết phải cụ thể hóa được mục đích sử dụng mặt bằng lô đất và phù hợp với quy hoạch chung của thành phố. Sau đó hoàn thiện việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật để giao đất cho cơ quan phát triển đất đô thị thực hiện, hoặc thực hiện đấu thầu giữa các công ty kinh doanh

nhà đất thuộc các thành phần kinh tế. Đơn vị khi được nhận thầu lập dự án khả thi trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt trước khi giao đất để triển khai thực hiện. Bên cạnh đó cần chấn chỉnh các tổ chức quản lý nhà nước có liên quan trong ngành địa chính và nhà đất từ cấp phường, thị trấn trở lên, đồng thời trong các văn bản hướng dẫn cho các đô thị cần làm rõ những quy định và chế độ sử dụng đất đô thị cho nhân dân biết để thực hiện đúng pháp luật.

7.1.9. Những vấn đề trong quản lý nhà nước về đất đai đô thị

7.1.9.1. Thẩm quyền

Đất đô thị được quy định ở nhiều văn bản pháp lý khác nhau, trong đó có Luật đất đai năm 1993 (từ điều 55 đến 61) và Nghị định 88/CP ngày 17/8/1994. Tinh thần chung của các văn bản này là quy định phạm vi trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý đất đai cũng như thẩm quyền của một số cấp quản lý đất đai đô thị, tập trung chủ yếu vào cấp tỉnh và trung ương (Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương).

Phạm vi đất đai trong diện quản lý trực tiếp bao gồm cả đất thuộc sở hữu cá nhân và các tổ chức không phải thuộc nhà nước. Phạm vi này cho tới nay là hợp lý bởi hầu hết đất đô thị trước khi có giấy tờ hợp pháp (bìa đỏ) có nguồn gốc thuộc nhà nước. Hai nội dung chính cần quan tâm trong quản lý đất đô thị là đăng ký quyền sử dụng đất, nhằm làm cơ sở để đảm bảo nghĩa vụ tài chính và đảm bảo sự phát

triển lành mạnh trong sử dụng đất đô thị (môi trường, quy hoạch xây dựng và phát triển kinh tế trên cơ sở bình đẳng). Thông qua công việc quản lý về sở hữu, các cơ quan quản lý nhà nước sẽ tiến hành các nội dung khác giống như trong điều 10, chương 2 của Nghị định 88/CP ngày 17/8/1994 quy định.

7.1.9.2. Phân cấp quản lý

Do tính chất phân cấp của bộ máy nhà nước và yêu cầu tập trung về một mối trong quản lý nhà nước về đất đai, ở đây trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai đô thị thuộc thẩm quyền của cấp tỉnh, cụ thể là Chủ tịch UBND tỉnh. Nghị định 132/CP ngày 5/5/1990 quy định 5 cấp ở đô thị với nhiều tiêu chí đánh giá. Sau này Nghị định 132 cần có bổ sung sửa đổi thể hiện trong bộ Luật xây dựng.

Có thể thấy rằng mặc dù cũng là đô thị nhưng hệ thống đô thị Việt Nam khác nhau rất lớn cả về tính chất và quy mô. Đối với các thành phố lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh trong quản lý đất đai và nhà ở phức tạp hơn nhiều so với các địa phương khác. Ủy ban nhân dân thành phố hay tỉnh buộc phải ủy quyền cho các cơ quan chức năng cấp dưới của mình giải quyết nhiều vấn đề cụ thể. Mặt khác, chính quyền đô thị trực thuộc tỉnh (UBND thị xã, thị trấn) xét về phương diện quản lý nhà nước bị hạn chế rất nhiều về quyền năng. Hơn nữa, trong một số tỉnh nếu có nhiều hơn 1 đô thị (thị trấn, thị xã hay thành phố) thì việc quan tâm và ưu tiên cho đô thị này hay đô thị khác phụ thuộc khá nhiều vào cấp lãnh đạo ở tỉnh.

7.1.10. Một số nội dung quản lý đất đai của nhà nước mang tính đặc trưng

7.1.10.1. Quản lý việc đăng ký sử dụng

Nghị định 88/CP ngày 17/8/1994 quy định các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng như các vấn đề liên quan khi sử dụng đất đô thị. Tuy nhiên việc không đăng ký sử dụng đất đô thị do lấn chiếm đang tồn tại. Hiện nay, việc lấn chiếm đất hoặc sử dụng đất không đăng ký, nếu vi phạm bị xử phạt theo pháp lệnh xử phạt hành chính ngày 6/7/1995. Nếu xây dựng trên đất trái phép bị xử phạt theo điều 6, 7, 8 nghị định 48/CP ngày 5/5/1997. Thực tế này nhiều nước trong các nước phát triển đều vấp phải và có nơi đã phải chấp nhận việc đã rồi để hợp thức hóa và có xử phạt hành chính.

7.1.10.2. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất, các văn bản quy định khá chặt chẽ về những điều kiện chủ thể.

Cấp hành chính có thẩm quyền trong việc sang nhượng nhà và chuyển nhượng quyền sử dụng đất nắm được đầy đủ nhất, xác minh chính xác và trực tiếp là cấp phường. Các cơ quan còn lại chỉ có thể giải quyết dựa vào thông tin của cấp phường.

7.1.10.3. Quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng đất

Các quyền năng của chủ thể sử dụng đất đã được quy định trong Luật đất đai năm 1993, với sự đột phá về việc phân biệt quyền sở hữu với quyền sử dụng đất và khả năng

chuyển đổi về quyền sử dụng đất (đi kèm còn 4 quyền năng khác, thực chất là khả năng chuyển dịch về quyền sử dụng đất).

Hệ thống các văn bản khác như Nghị định 60/CP ngày 5/7/1994 và Nghị định 61/CP ngày 5/7/1994 một phần ra đời nhằm mục đích thể chế hóa quyền năng này cho các chủ thể. Tuy nhiên việc thực thi quyền năng này phải đáp ứng các đòi hỏi của nhà nước bao gồm :

Việc xác lập quyền sử dụng đối với mảnh đất đang sử dụng (đăng ký quyền sử dụng đất). Đáp ứng các quy định khác về mục đích sử dụng đất và quy hoạch xây dựng nói chung của đô thị, nhằm hai mục tiêu là môi trường và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên. Trên thực tế, các văn bản này ra đời và được cập nhật, sửa đổi cho phù hợp với thực tế¹.

7.1.10.4. Quản lý giá quyền sử dụng đất

Đất đô thị từ không có giá thành có giá sau khi có Luật đất đai 1993 và các Nghị định triển khai thực hiện, bao gồm Nghị định 87/CP ngày 17/8/1994 và các văn bản như Quyết định 302/TTg ngày 13/5/1996 và Nghị định 17/CP ngày 13/3/1998 điều chỉnh cho phép các địa phương được nói rộng biên độ hệ số k căn cứ trên khung giá do Chính phủ quy định. Cho đến nay, thành phố Hà Nội đang vận dụng

¹ Phỏng vấn ông Ngô Xuân Hồng, Giám đốc Sở nhà đất Hà Nội về tình hình thực hiện nghị định 61/CP của Chính phủ, tạp chí Pháp luật tháng 1/1999

mức thấp nhất căn cứ theo khung giá của Nghị định 87/CP năm 1994 và 17/CP năm 1998 để cho thuê đất đối với các công trình đầu tư nước ngoài. Ngoài ra, các tổ chức đã tổ chức đền bù, giải tỏa thì được miễn tiền thuê đất (do trước kia phải đóng tiền đất 2 lần). Giá đất được quy định phục vụ cho các công tác tính thuế sử dụng đất; lệ phí trước bạ; thuế chuyển quyền sử dụng đất và đặc biệt là khi di dời, giải tỏa.

Đất đô thị có giá và giá đó phản ánh trên giá trị sinh lời của miếng đất đem lại. Tuy nhiên giá đất để làm công tác quản lý hành chính lại do các địa phương cho phép áp dụng, ví dụ như cho áp dụng khung giá đất tại thành phố Hà Nội của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội theo Quyết định 3519/QĐ-UB ngày 12/9/1997.

7.1.10.5. Lập lại trật tự quản lý đất đai đô thị

Việc đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy định trong Luật đất đai năm 1993, được thể chế hóa và cụ thể hóa bằng Nghị định 60/CP ngày 5/7/1994. Văn bản này sau đó được sửa đổi bổ sung bằng Nghị định 45/CP ngày 3/10/1996. Việc triển khai Nghị định này ở khu vực nông thôn, đối với đất nông nghiệp việc giao quyền sử dụng có thời hạn đã hoàn thành cơ bản. Tuy nhiên, thực hiện văn bản này ở đô thị vẫn còn nhiều vướng mắc.

Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định hầu hết các chủ sử dụng đất phải nộp tiền chuyển nhượng quyền sử dụng, phải đóng tiền thuế sử dụng đất. Để đảm bảo cho sự chuyển đổi về thể chế và cơ cấu kinh tế, Chính

phủ đã đưa ra nhiều văn bản hướng dẫn để không thu tiền sử dụng đất đối với một số đơn vị kinh doanh hạch toán độc lập nhưng có phần doanh nghiệp công ích được miễn nộp thuế quyền sử dụng đất và một số các tổ chức kinh doanh đặc thù khác.

Việc đăng ký chuyển dịch sở hữu và các thủ tục hành chính liên quan đến vấn đề này là một bộ phận của nội dung quản lý nhà nước, song nó đang chiếm tỉ trọng rất cao trong công tác xử lý và thực thi pháp luật tại hầu hết các đô thị. Quá trình này sẽ còn diễn ra trong nhiều năm tới, vì nhà đất khi quay trở lại quỹ đạo quản lý phải tốn kém rất nhiều thời gian, công sức và tiền bạc. Quy trình để công nhận một mảnh đất có người chủ quyền sử dụng đất khá phức tạp, đặc biệt là với các lô đất chiếm dụng trái phép. Ví dụ như trong Quyết định 3564/UB của UBND thành phố Hà Nội việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trải qua 4 khâu với rất nhiều đầu mối tham gia. Những thủ tục như vậy cũng góp phần làm cho người dân không muốn tham gia vào công việc này vì độ phức tạp. Vì vậy, nghĩa vụ đăng ký sử dụng đất bị nhiều chủ thể khước từ, vì họ không được lợi gì và lại phải nộp một khoản tiền khá lớn.

7.1.11. Vấn đề giao đất và thu hồi đất

7.1.11.1. Hạn mức sử dụng đất đai đô thị

Việc giao đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng để ở cho đến nay vẫn chưa quy định trong các văn bản thuộc nhà nước về hạn mức cho một lô đất tối đa. Tuy nhiên mức tối

thiếu đã có văn bản của Bộ Xây dựng quy định và sẽ không duyệt quy hoạch chi tiết nếu phân những lô đất nhỏ hơn $40\text{m}^2/\text{lô}$. Tuy nhiên quy định này vẫn khó triển khai do việc sử dụng đất đai liên tục biến đổi và nhu cầu chia tách hộ luôn diễn ra làm cho hạn mức tối thiểu tại đô thị khó có thể đạt được. Nếu để tiếp tục cho dân chúng xây dựng theo khả năng của mình thì không thể đảm bảo việc xây dựng nhà trên các lô đất ở mức hạn định và họ sẽ xây dựng không theo quy hoạch.

7.1.11.2. Quản lý nhà nước trong việc giao đất

Luật đất đai 1993 đổi mới trong công tác quản lý đất đô thị theo xu hướng không giao đất cho từng hộ cá nhân mà tiến tới chủ yếu giao cho các tổ chức có chức năng xây dựng nhà ở và phát triển hạ tầng để họ phân lô và xây dựng theo quy hoạch. Đây là chủ trương đúng đắn của nhà nước đảm bảo sử dụng đất hợp lý. Tuy nhiên các biện pháp đảm bảo thực hiện lại chưa đầy đủ và chưa thực hiện được vì nhiều nguyên nhân :

- * Thứ nhất, chính sách của nhà nước về tự do xây dựng nhà ở cho mình ở đô thị. Đây đã là một bước giải phóng rất lớn hạn chế trong quá khứ về việc tự giải quyết nhu cầu nhà ở cho bản thân,

- * Thứ hai, nguồn vốn hiện đang rải rác trong dân cư để đầu tư vào nhà ở. Trong hiện tại việc tích tụ tư bản và tích lũy trong dân cư chưa đảm bảo cho các doanh nghiệp kinh doanh phát triển hạ tầng có vốn để đầu tư xây dựng lớn. Cơ

cầu vốn đầu tư vào mua quyền sử dụng đất cho dân cư hầu hết nằm ở khu vực tư nhân, các tổ chức phát triển hạ tầng ít kiểm soát vì chính sách kêu gọi dân bỏ vốn cùng thuộc nhà nước đầu tư xây dựng nhà ở không thông thoáng,

* Thứ ba, các tổ chức kinh doanh và phát triển đất chưa đủ sức lớn mạnh ở nhiều đô thị để đáp ứng nhu cầu phát triển và chiếm được lòng tin của quần chúng để họ đầu tư vào lĩnh vực này (chủ yếu khâu quản lý yếu kém, chất lượng nhà cửa không đảm bảo).

Về lâu dài, chúng ta vẫn phải chấp nhận quá trình đi lên từng bước, nhưng để đẩy mạnh việc quản lý tập trung vào các đầu mối được giao đất để phát triển hạ tầng và xây dựng cần phải hỗ trợ để các doanh nghiệp phát triển hạ tầng đủ sức đầu tư đáp ứng từng bước nhu cầu của nhân dân và kiểm soát phát triển đất đai lành mạnh theo hướng phát triển bền vững.

7.1.11.3. Quản lý nhà nước việc thu hồi đất

Thu hồi đất là hành vi dùng quyền lực thuộc nhà nước thu lại quyền chiếm hữu và sử dụng của các chủ thể đã được giao quyền. Đây là công việc liên quan đến nhiều chế độ chính sách và đền bù rất phức tạp.

Trong đô thị, việc thu hồi đất để xây dựng công trình vì lợi ích công cộng, an ninh quốc gia và quốc phòng được quy định trong Luật đất đai. Nghị định 22/CP năm 1998. Trước khi có Nghị định 22/CP trên đã có Nghị định 90/CP quy định về vấn đề này, tuy nhiên do tính phức tạp của vấn đề

chưa lường hết được trong công việc đền bù triển khai chậm, làm thiệt hại đến các chủ đầu tư, chủ sử dụng đất chậm được đền bù thiệt hại và cuối cùng là lợi ích xã hội bị thiệt hại. Vì vậy, Nghị định 22/CP ra đời đã tạo một bước chuyển mới để việc đền bù triển khai thuận lợi hơn. Vấn đề cốt lõi trong Nghị định 22/CP là ý nghĩa lợi ích công cộng bao gồm cả các công trình xây dựng đã được quyết định đầu tư và được phép sử dụng đất (kể cả công trình liên doanh với nước ngoài). Từ khi ra đời Nghị định 22/CP năm 1998 đến nay, văn bản đã tác động tích cực đến công tác đền bù và giải tỏa. Về mặt pháp lý, các công trình đầu tư có cơ sở để giải quyết khâu giải phóng mặt bằng. Những ách tắc về mục đích giải tỏa (vì lợi ích công cộng) và tư cách cưỡng chế đã tạo tiền đề thúc đẩy nhanh quá trình giao nhận đất cho phát triển đô thị. Tuy nhiên, ngay trong Nghị định 22/CP cũng không thể giải quyết được triệt để các khâu thực hiện, thể hiện trên một số khía cạnh :

* Đền bù thiệt hại hoa màu, cây trồng : chỉ trong vòng 5 ngày sau khi biết tin được đền bù 50.000đ/cây trong khu vực giải tỏa của công trường xây dựng khu công nghiệp Bắc Thăng Long, có khoảng 30.000 cây chuối được chở đến và trồng dày đặc khu vực đã được quy hoạch khu đô thị và khu công nghiệp. Những trường hợp tương tự cũng đã xảy ra khi giải tỏa nhà máy xi măng Nghi Sơn, khu công nghiệp Sài Đồng A, B, khu đô thị mới Bắc Thăng Long v.v.

* Giá đất được đền bù nói chung chưa thể sát với giá thị trường vì nhiều lý do. Hiện nay chúng ta chưa có thị

trường đất đai bất động sản được đăng ký và đấu giá theo cơ chế công khai. Do vậy việc xác định giá đất mang nhiều tư tưởng chủ quan hoặc nếu có khách quan cũng thiếu cơ sở pháp lý để trong khi áp dụng dễ được chấp nhận ở cả đôi bên.

* Cơ sở của việc giải tỏa vì lợi ích công cộng chưa được xây dựng trên các thủ tục chặt chẽ, các chế tài nghiêm khắc và phải mang đậm tính kinh tế, tính hành chính. Ví dụ như giải tỏa sau... ngày, được lựa chọn lô đất và được áp dụng mức cao nhất...; chậm sau... ngày bị phạt tính bằng....% của trị giá đền bù. Và cuối cùng, sau... ngày nếu không có lý do chính đáng đương nhiên bị quốc hữu hóa và không cần quyết định cụ thể...

7.1.12. Xử lý vi phạm các quy định về sử dụng đất đai đô thị

Việc vi phạm các quy định sử dụng đất đô thị bị xử phạt hành chính, bồi thường thiệt hại hay tới mức truy cứu trách nhiệm hình sự được quy định ở nhiều văn bản khác nhau, bao gồm từ Luật đất đai 1993, Bộ Luật hình sự 1986, pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989 và các Nghị định hướng dẫn thi hành : Nghị định 88/CP năm 1994; Nghị định 85/CP năm 1996 về quyền và nghĩa vụ của các cá nhân và tổ chức trong nước được giao đất. Về mặt pháp lý, các văn bản trên đề cập tương đối đầy đủ các loại hình vi phạm về đất đô thị; tuy nhiên trên thực tế những vi phạm hành chính mặc dù đều có xử phạt nhưng không

ngăn chặn được các hành vi vi phạm. Điều này xuất phát từ một số nguyên nhân :

- * Việc buông lỏng quản lý trong nhiều năm rất khó lấy lại kỷ cương,

- * Vi phạm về đất đai có giá trị rất lớn, nhưng quy định xử phạt hành chính về đất đai không phù hợp do trượt giá và lạm phát tiếp tục gia tăng,

- * Việc xử lý mức độ vi phạm phải được phản ánh trong giá trị đất đai lẫn chiếm trái phép.

7.1.13. Vấn đề thuế đất đô thị

Những văn bản pháp quy về quản lý và sử dụng đất đai đô thị trong những năm cuối của thế kỷ XX ở Việt Nam được bổ sung và ban hành để hoàn thiện các chính sách của nhà nước. Bước đi này, nói chung các nước đang phát triển đều phải trải qua để hoàn thiện mình mà chủ yếu ở các nước mà đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Riêng ở Việt Nam, những năm cuối của thập kỷ 90 đã bắt đầu tạo ra những động lực quan trọng, thúc đẩy sản xuất phát triển, đời sống nhân dân thành thị đã có cải thiện một phần, tình hình chính trị xã hội được ổn định và phát triển là do việc hoàn thiện các chính sách để vận dụng chúng có hiệu lực và hiệu quả trong quản lý; trong đó có :

a) Thuế nhà đất.

Thuế nhà đất là một loại thuế trực thu, đánh vào giá trị tài sản của các tổ chức, cá nhân có quyền sở hữu nhà và

quyền sử dụng đất đô thị. Thuế nhà đất có tác dụng giúp cho nhà nước kiểm soát được tình hình sử dụng đất, nhà, hạn chế việc sử dụng đất đang canh tác chuyển sang đất nhà ở, đất xây dựng công trình bảo đảm sự đóng góp công bằng so với thuế nông nghiệp. Nó điều tiết được một phần thu nhập từ chủ nhà đất cho ngân sách để có thêm vốn đầu tư xây dựng các công trình công cộng của đô thị và nông thôn.

b) Thuế chuyển quyền sử dụng đất đai đô thị.

Thuế chuyển quyền sử dụng đất đai đô thị là một loại thuế thực thu để thực hiện điều tiết thu nhập phát sinh từ hoạt động chuyển quyền sử dụng đất.

Thuế chuyển quyền sử dụng đất là một công cụ quan trọng giúp cho nhà nước quản lý chặt chẽ có hiệu quả tình hình sử dụng và chuyển nhượng đất đai trong nền kinh tế quốc dân, nhằm hướng vào việc duy trì một cơ cấu đất sản xuất hợp lý, đảm bảo cho nền kinh tế tăng trưởng ổn định và vững chắc. Nó tạo nguồn thu cho ngân sách và điều tiết thu nhập xã hội một cách công bằng, hợp lý giữa vùng này với vùng khác, giữa thành thị với nông thôn trong cả nước.

7.2. QUẢN LÝ NHÀ Ở TẠI CÁC ĐÔ THỊ

7.2.1. Định nghĩa nhà ở đô thị

Nhà ở là nơi cư trú của con người, là chỗ để cho con người tạo ra tái sản xuất sức lao động của mình để tồn tại và phát triển.

7.2.2. Quan điểm đầu tư và mục tiêu phát triển nhà ở

7.2.2.1. Quan điểm đầu tư

* Nhà nước chăm lo chỗ ở (nơi người lao động thực hiện quá trình tái sản xuất sức lao động bằng các hoạt động ăn, ở, nghỉ ngơi, vui chơi giải trí) thông qua chính sách tạo điều kiện để nhân dân tạo lập chỗ ở phù hợp với nhu cầu và khả năng của mình. Nhà nước tạo điều kiện để người có thu nhập thấp có chỗ ở thích hợp với hoàn cảnh của họ,

* Nhà ở là động lực thúc đẩy con người cố gắng tạo lập cho mình, cho gia đình mình, cộng đồng mình có nơi định cư lâu dài,

* Thị trường nhà đất có vị trí quan trọng trong xã hội đô thị, có thể biến đổi bộ mặt đô thị theo 2 hướng tích cực và tiêu cực. Vì vậy, nhà ở tại các đô thị cần có sự quản lý và điều tiết của nhà nước,

* Sự nghiệp phát triển nhà ở phải phù hợp với sự phát triển bền vững, lâu dài, hài hòa và mang lại phồn vinh cho đất nước.

7.2.2.2. Mục tiêu

* Nhà nước tạo ra chỗ ở thích hợp cho mọi người và phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường nhiều thành phần. Phấn đấu đến năm 2000 đạt bình quân đầu người của người dân thành thị là $8\text{m}^2/\text{người}$,

* Nhà nước có chính sách cụ thể, thích hợp với tình hình kinh tế xã hội tại các vùng khác nhau trong khi đầu tư xây dựng chỗ ở cho dân chúng.

a) Về mặt thẩm mỹ kiến trúc: nâng cao thẩm mỹ về cảnh quan môi trường, không gian kiến trúc để tiếp cận với thế giới bên ngoài, nhưng phải phù hợp với điều kiện kinh tế, tập quán và phong tục của Việt Nam, giữ gìn bản sắc dân tộc.

b) Nhà nước tạo điều kiện để mỗi gia đình đều có chỗ ở, cụ thể là:

- * Tầng lớp người giàu, nhà nước cho thuê đất và có chính sách cụ thể khuyến khích họ xây dựng nhà ở có chất lượng cao, tiện nghi đầy đủ và xây dựng nhà ở dạng nhiều tầng để bán và cho thuê,

- * Tầng lớp có mức sống trung bình như đội ngũ công chức, công nhân, bộ đội, các lực lượng vũ trang, nhà nước tạo điều kiện cho họ có chỗ ở khá hơn,

- * Tầng lớp nghèo thành thị, nhà nước có chính sách để hỗ trợ họ có chỗ ở,

- * Tầng lớp có công với đất nước, gia đình chính sách, nằm trong diện chính sách đặc biệt của xã hội thì nhà nước có những chính sách đầu tư đa dạng để cung cấp nhà ở cho họ,

- * Đối với những người nhập cư, nhà nước cần xây dựng những khu nhà ở có đầy đủ cơ sở hạ tầng để cho thuê và bán,

- * Đối với công chức do nhà nước điều động đến công tác tại các thành phố lớn, nhà nước phải có các loại nhà công vụ để cho thuê.

7.2.3. Hệ thống dịch vụ nhà ở trong cơ chế thị trường

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nhà ở là phúc lợi xã hội. Mọi người có quyền xin nhà nước cấp nhà ở và giá nhà cho thuê trong cơ chế bao cấp giống nhau (nội thành cũng như ngoại thành, tầng thấp và tầng cao đều giống nhau)

Nhà ở trong cơ chế thị trường là một thứ hàng hóa, vì vậy giá nhà trong cơ chế thị trường phải khác nhau. Chúng ta có công nhận nhà ở là một loại hàng hóa đặc biệt thì sẽ chuyển đổi được nền kinh tế và sẽ hòa nhập vào nền kinh tế thị trường thế giới.

Nền kinh tế thị trường, coi nhà ở là hàng hóa nhưng ở Việt Nam vẫn còn coi vấn đề nhà ở là loại hàng hóa phân phối dạng đặc biệt. Như các trường hợp một số cơ quan nhà nước khi xét cấp "mua đất" có đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật được giải quyết bằng thang điểm : chức vụ, thâm niên công tác, học hàm, học vị.v.v...) vì thế mà có người trong các cơ quan nhà nước và công nhân các nhà máy xí nghiệp vẫn không có nhà ở. Trong cơ chế thị trường, vấn đề nhà ở phụ thuộc vào thu nhập của mỗi người và họ tự quyết định việc thuê hoặc mua nhà ở theo khả năng, nhu cầu và sở thích của bản thân, bên cạnh có sự điều tiết của cơ chế thị trường. Nhà nước còn có sự trợ giúp cho người nghèo về nhà ở, điều này khác với việc phân phối nhà ở trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung.

Ngày nay, vốn ngân sách do nhà nước cung cấp trong việc đầu tư xây dựng nhà ở vẫn chiếm đa phần. Trong nền

kinh tế thị trường, vốn xây dựng nhà ở do người có nhu cầu về nhà ở góp vào các công ty kinh doanh nhà đất để xây dựng nhà ở theo dạng cổ phiếu, cổ phần. Có công nhận nhà ở thuộc phạm trù về giá trị hàng hóa và loại hàng hóa đặc biệt, vì nhà ở xây dựng ở đâu thì sử dụng ngay tại nơi ấy, từ đó làm cơ sở để hoạch định chính sách định giá phù hợp với giá cả thực tế trên thị trường nhà ở trong nước và trên thế giới.

Nhà ở gắn liền với đất ở, mà theo Hiến pháp quy định đất ở là công thổ của quốc gia, do đó nhà ở có mối quan hệ hữu cơ trong tổng thể quy hoạch chung của các đô thị. Vì vậy, phải có sự quản lý của nhà nước, tức là vấn đề nhà ở phải được nhà nước điều tiết ở tầm vĩ mô. Nhà nước phải có quan điểm coi nhà ở là loại hàng hóa đặc biệt và việc phát triển nhà ở trong cơ chế thị trường là sự nghiệp của toàn dân. Vì vậy, chính sách xây dựng nhà ở phải được cụ thể hóa. Hệ thống nhà ở phải gắn liền với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật điện, nước, xử lý nước thải, môi trường thông thoáng.v.v... Xây dựng nhà ở chủ yếu do vốn tự có và nỗ lực của mỗi người, mỗi gia đình. Song đối với người nghèo, người có thu nhập thấp và người trong diện chính sách thì vấn đề trợ giúp của nhà nước và cộng đồng là rất cần thiết.

7.2.4. Chiến lược xây dựng nhà ở

7.2.4.1. Mục tiêu chiến lược

Mục tiêu và chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2000:

Mọi người có chỗ ở thích hợp, có chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng đầy đủ để cung cấp cho mọi đối tượng trong xã hội.

Điều kiện để xây dựng nhà ở thích hợp cho mọi đối tượng ở đô thị là:

- * Có lối sống cộng đồng,
- * Có hệ thống chiếu sáng thích hợp,
- * Có môi trường sống hợp điều kiện vệ sinh và sức khỏe cho mọi người,
- * Có đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật điện, nước, xử lý chất thải.v.v...
- * Nhà ở phải có lối đi riêng biệt cho mọi gia đình,
- * Giá nhà phải phù hợp với tình hình mỗi vùng,
- * Phấn đấu đến năm 2000 mỗi người dân thành thị có 8m² nhà ở - đó là chiến lược và mục tiêu cần đạt được đối với mỗi người dân thành thị.

7.2.4.2. Biện pháp và chính sách

Chiến lược xây dựng nhà ở quốc gia tại các đô thị cần phải phù hợp với quy hoạch theo vùng lãnh thổ. Không nên xây dựng nhà ở cao tầng trong các vùng trung tâm của các thành phố cũ mà nên xây dựng ở các vùng ven nội và ngoại thành. Về mặt kiến trúc, thẩm mỹ mang được bản sắc dân tộc, nhà ở có đầy đủ tiện nghi và cần phải thông thoáng để đảm bảo môi trường sống cho cộng đồng. Cần có quy

hoạch kiến trúc trên quy mô hiện đại, đúng với quy hoạch xây dựng của các thành phố. Đối với các thành phố lớn cần xây dựng nhà ở cao tầng (dạng chung cư trên 5 tầng) và có thang máy cho mọi người sử dụng. Các thành phố nhỏ dưới 30 vạn dân nên xây dựng nhà ở từ 3 - 5 tầng. Như ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh nên xây dựng các khu chung cư cao tầng ở ven nội và ngoại thành, có đầy đủ tiện nghi : ăn, ở, đi lại, học hành để cho mọi tầng lớp nhân dân mua và thuê theo căn hộ.

Nhà nước điều tiết vấn đề đất đai xây dựng nhà ở tại các đô thị bằng cách đấu thầu, ai trả giá cao nhà nước giao đất cho họ xây dựng các lô đất có giá trị kinh tế cao. Khu vực và lô đất nào có giá trị sử dụng thấp trong kinh doanh thì nhà nước có chính sách đầu tư xây dựng nhà ở diện chính sách cho người nghèo, người có thu nhập thấp và người trong diện chính sách đặc biệt của nhà nước. Ai ở tầng thấp hay nhà mặt đường đều phải trả tiền nhà cao hơn để bù giá cho những người ở tầng cao, nhằm thực hiện công bằng xã hội trong phát triển bền vững, như vậy là thực hiện đúng với chiều hướng của cơ chế thị trường xã hội.

Mỗi lô đất được sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở tại các đô thị đều được đấu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật trước, sau đó xây dựng nhà ở và được gọi là phương thức xây dựng nhà ở theo dự án đầu tư. Tận dụng và phát huy khả năng, tiềm lực kinh tế của nhân dân trong khi huy động vốn đầu tư xây dựng nhà ở, giải quyết cơ bản một bước cho

người có khả năng và tiềm lực kinh tế trước, sau đó là bước giải quyết nhà ở cho người nghèo và người trong diện chính sách xã hội, nhằm mục tiêu đến năm 2000 mọi gia đình ở đô thị đều có nhà ở.

7.2.4.3. Vấn đề nhà ở trong cơ chế thị trường

Các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân đầu tư xây dựng nhà ở để bán và cho thuê. Trong đó, các doanh nghiệp khi xây dựng xong các khu nhà ở, nếu các doanh nghiệp để lại 30% số căn hộ để bán và cho thuê với giá ưu đãi, giải quyết cho người nghèo và người có thu nhập thấp thì nhà nước cần có chính sách ưu tiên về chế độ đầu thầu và thuế được miễn giảm trong một số năm nhất định.

* Các khu nhà ở do nhà nước xây dựng trong những thập kỷ qua - hiện nay đang có chính sách bán hoặc tiếp tục cho nhân dân thuê, các doanh nghiệp có nhà bán và cho thuê phải đầu tư cải tạo, gia cố và nâng cấp nhà ở chất lượng cao hơn mới bán được,

* Khi cải tạo, gia cố và nâng cấp xong để tái định cư cho nhân dân đã sống lâu nay, các cơ quan nhà nước có nhà không được thu tiền đất và giá nhà phải rẻ, đồng thời chính quyền địa phương phải tổ chức các doanh nghiệp dịch vụ để phục vụ các khu nhà ở đó,

* Khi tiến hành bán nhà ở trong các khu tập thể được xây dựng trong thời bao cấp cho người đang ở, các doanh nghiệp kinh doanh nhà đất phải tiến hành điều tra, khảo sát nhu cầu của dân chúng sở tại (bằng cách di chuyển tạm thời

dân chúng đi một nơi khác) rồi tiến hành công việc sửa chữa, gia cố, nâng cấp sau đó bán hoặc tiếp tục cho thuê,

* Sau khi các doanh nghiệp kinh doanh nhà đất bán hoặc cho thuê, nhà nước cần có chính sách buộc các doanh nghiệp kinh doanh nhà đất có chế độ đầu tư thích đáng bảo dưỡng, sửa chữa theo yêu cầu của dân chúng sở tại như điện, nước, cống xả nước thải, trần và tường nhà, sàn nhà, v.v...

* Việc tiến hành điều tra, khảo sát thực tế để có chính sách thích hợp đầu tư sửa chữa nâng cấp các loại nhà cũ ở các khu phố cổ và khu phố cũ là rất cần thiết, bởi vì dân chúng đều muốn ở rộng rãi hơn, vì vậy cần có thiết kế quy hoạch lại để xây dựng nhà 2, 3 tầng và các khu chung cư cao tầng cho dân chúng thuê lại để ở, hoặc mua trọn gói hay mua trả góp,

* Trên các vùng kênh rạch, nhà nước và dân cùng bỏ vốn đầu tư cải tạo nhà ở, nhằm xây dựng trên quy mô hiện đại, hợp với điều kiện vệ sinh, môi trường, thường xuyên khơi thông luồng lạch, thu gom vận chuyển phế thải để tạo ra môi trường sống tốt hơn cho dân cư các vùng đó,

7.2.4.4. Hệ thống tổ chức

Đối với vấn đề nhà ở tại các đô thị, đó là công việc lâu dài nhưng rất quan trọng, đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải có những quy chế cụ thể để thực hiện cụ thể là:

* Chính phủ cần thành lập một bộ phận đủ mạnh để nghiên cứu và xây dựng các chính sách về nhà ở cho cả

nước mà trong đó chủ yếu là chính sách nhà ở cho các đô thị,

* Các địa phương tỉnh, thành phố phải có một đội ngũ công chức có khả năng và trình độ để vận dụng các chính sách vào thực tế ở địa phương mình trong việc xây dựng nhà ở để bán và cho thuê,

* Trong đào tạo, cần bổ sung một số ngành tại các trường đại học để phục vụ cho nền kinh tế quốc dân, như cử nhân kinh tế đô thị, kinh tế đất, kinh tế về nhà ở, công thợ gọi là kinh tế bất động sản v.v...

7.2.5. Hoạch định chính sách về nhà ở đối với các đô thị

7.2.5.1. Những lý luận cơ bản

Chính sách nhà ở thể hiện những hoạt động của Chính phủ và các quy định pháp luật, nhằm điều tiết và quản lý các vấn đề liên quan tới việc tham gia của mọi thành phần kinh tế trong quá trình xây dựng và cung cấp các dịch vụ nhà ở cho dân chúng đô thị. Vai trò của Chính phủ trong lĩnh vực xây dựng nhà ở là nhân tố chủ đạo của các chính sách nhà ở quốc gia. Nhưng trong lĩnh vực này cho thấy Chính phủ chỉ can thiệp có giới hạn bằng các văn bản pháp luật buộc mọi đối tượng phải tuân thủ.

Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, người ta xem nhà ở như một quyền lợi xã hội và do đó xã hội có trách nhiệm cung cấp nhà ở cho mọi công dân. Khi chuyển sang

giai đoạn mới trong nền kinh tế thị trường, mọi công dân đều tự chịu trách nhiệm về nhà ở của mình. Ở đâu mà nhà ở được xem là một quyền lợi xã hội thì xã hội đó có xu hướng đảm nhận những chi phí về nhà ở. Ở đâu mà nhà ở được xem là một thứ hàng hóa thì nó hoàn toàn là trách nhiệm của các hộ gia đình. Song ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển lẫn các nước mới bắt đầu chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường thì nhà nước có trách nhiệm trong việc tạo điều kiện thỏa mãn nhu cầu về nhà ở cho mọi công dân với những mức độ và biện pháp khác nhau. Đối với mỗi giai đoạn, nhà nước cần can thiệp vào vấn đề nhà ở để có những chính sách đầu tư thích hợp, nhằm giải quyết nạn khan hiếm nhà ở cho mọi công dân, trợ giúp cho người nghèo có nơi ở, cải thiện điều kiện sống cho đội ngũ công chức và nhân dân. Đồng thời việc nghiên cứu các chính sách để giảm chi ngân sách về nhà ở và khuyến khích đầu tư và tự đầu tư nhằm ổn định việc xây dựng nhà ở đối với mọi thành phần kinh tế trong xã hội đô thị.

Nhiều quốc gia trên thế giới, lúc nào cũng gặp phải những vấn đề khó khăn về nhà ở. Các khó khăn đó thể hiện chủ yếu ở sự thiếu hụt số căn hộ so với số hộ gia đình và sự quá tải của các kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Quá trình đô thị hóa ở các nước đã đặt ra vấn đề "nạn thiếu nhà ở" và cơ sở kết cấu hạ tầng cung cấp không đầy đủ, bên cạnh đó còn có chiến tranh và thiên tai làm cho vấn đề thiếu nhà ở càng thêm trầm trọng hơn.

Ở Châu Âu và một số nước phát triển ở Châu Á, nhà nước đã can thiệp trực tiếp để đảm bảo mức độ đầu tư vào việc xây dựng nhà ở. Như ban hành các chính sách nhằm khắc phục việc thiếu nhà ở sau chiến tranh Thế giới thứ hai. nhà nước đầu tư xây dựng trực tiếp những khu nhà ở có quy mô lớn hoặc dựa vào việc giao đất cho dân chúng và hướng dẫn cho dân xây dựng nhà ở theo quy hoạch. Vì vậy ở nhiều nước trên thế giới đã thành công trong việc thu hẹp diện khan hiếm hoặc thiếu nhà ở tại các đô thị như các nước công nghiệp phát triển và các nước công nghiệp mới ở Châu Âu, Châu Á, Nhật Bản và một số quốc gia đã đạt số nhà ở tương đương với số hộ gia đình.

Ngày nay ở các nước công nghiệp phát triển thời kỳ hậu công nghiệp hầu như không còn nạn thiếu nhà ở, mà chủ yếu nhà nước đầu tư để nâng cấp, cải tạo quỹ nhà ở để có đầy đủ tiện nghi cho hộ gia đình tốt hơn. Tuy vậy vấn đề nạn khan hiếm nhà ở đang xảy ra gay gắt ở các nước đang phát triển và nước nghèo trong đó có Việt Nam là một trong 10 nước nghèo nhất thế giới theo tài liệu của Ngân hàng Thế giới.

Trong quá trình giải quyết nạn thiếu nhà ở, nhà nước phải chú ý đến các điều kiện môi trường sống của đội ngũ công chức nhà nước và nhân dân nói chung. Điều kiện tiện nghi tối thiểu hoặc đầy đủ, mức độ hiện đại của nhà ở trong một môi trường cảnh quan đẹp hay xấu ảnh hưởng đến sức khỏe và khả năng tái sản xuất sức lao động trong xã hội đô thị.

Vì vậy nhà nước cần ban hành những tiêu chuẩn trong xây dựng, các luật lệ và mật độ cư trú, mật độ nhà ở, các quy định trong sử dụng đất đô thị v.v... Trong xã hội đô thị luôn tồn tại và xuất hiện những mâu thuẫn nội bộ về nhà ở, đất đai, cấp thoát nước, đường làng, ngõ xóm, các tranh chấp, cáo kiện, buộc phải có vai trò của nhà nước can thiệp để xử lý, nhằm lập lại những trật tự mới theo pháp luật.

Nhà ở là quyền cơ bản của con người, vì vậy xã hội cần có chính sách phân phối loại hàng hóa đặc biệt này trên mọi hình thức của nền kinh tế thị trường cho mọi người. Nhà nước không chỉ cung cấp nhà ở cho người nghèo mà còn có chính sách trợ giúp cho mọi người đỡ khó khăn về nhà ở để họ nỗ lực trong sản xuất, lao động và nghiên cứu khoa học để tái tạo ra sức lao động mới cho xã hội v.v... Như chính sách giá thuê nhà rẻ phù hợp với thu nhập của một gia đình; cấp đất cho nhân dân tự xây dựng nhà ở; bán đất dưới dạng đã đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật điện, cấp thoát nước, đường sá, v.v... Từ những giải pháp này, nhà nước hướng dẫn cho nhân dân tự xây dựng lấy nhà ở theo sở thích của mỗi hộ gia đình và theo quy định của pháp luật, như vậy sẽ giảm được ngân sách chi phí về nhà ở của Chính phủ.

Tất cả mọi chính sách, chủ trương đường lối của nhà nước đều nhằm ổn định cuộc sống cho mọi công dân với mục đích để ổn định, không để xảy ra các biến động lớn trên thị trường và giảm nhẹ sự căng thẳng nguồn tài chính của Chính phủ.

7.2.5.2. Những biện pháp thực hiện chính sách nhà ở tại các đô thị

* Thực hiện phương thức kinh doanh nhà ở dựa trên nguyên tắc của thị trường, làm cơ sở cho mọi hoạt động trong kinh doanh nhà ở và phải phù hợp với thu nhập của nhân dân thành thị,

* Vấn đề nhà ở tại các đô thị phải được xem là một thứ hàng hóa để chuyển đổi nền kinh tế sát với tình hình trong nước và thế giới,

* Xác định đúng chủ sở hữu của các ngôi nhà, công trình và trách nhiệm của chủ sở hữu trong việc thanh toán tiền nhà, nộp thuế nhà, thuế đất, xin phép xây dựng cơ sở, sửa chữa, nâng cấp, v.v...

* Xây dựng và phát triển nhà ở phải được trở thành một bộ phận quan trọng của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị,

* Có chính sách xây dựng các loại nhà công vụ, các chung cư đủ tiện nghi để cho thuê và bán (trước khi tiến hành, có thu thập nhu cầu về nhà ở của nhân dân để xây dựng phù hợp với yêu cầu của họ),

* Tập trung xây dựng để tăng nhanh diện tích nhà ở cho nhân dân tại các đô thị lớn, có chú ý xây dựng những khu nhà ở cho người nghèo và người trong diện chính sách xã hội,

* Hình thành sớm các đô thị nhỏ bao bọc xung quanh các đô thị lớn với khoảng cách 40-50km để tạo ra các cơ sở

sản xuất, giải quyết việc làm, sớm hình thành các khu nhà ở mới có đủ tiện nghi cho người sử dụng, cho thuê và bán,

* Tại các đô thị lớn cần xác định khu trung tâm, khu phố cổ và khu phố cũ để từ đó thiết kế quy hoạch bổ sung và đầu tư cải tạo, nâng cấp, xây dựng mới cho nhân dân ổn định nơi định cư lâu dài,

* Cần xây dựng những khu dân cư nhỏ ở vùng ngoại ô để di dân, nhằm thực hiện nhanh chóng việc cải tạo lại ở vùng trung tâm và các khu phố cổ, khu phố cũ,

* Nhà ở là nhu cầu chính đáng của nhân dân được pháp luật công nhận, do đó nhà nước đã tạo điều kiện cho nhân dân thực hiện quyền có nhà ở bằng Luật đất đai, pháp lệnh nhà ở và các thể chế thích hợp ở các đô thị, như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các thành phố khác,

* Tăng cường xây dựng nhà ở dạng trả góp, tạo điều kiện cho những gia đình trẻ tự chủ bước vào đời đã được nhà nước giúp đỡ, tự tin hơn và họ sẽ cống hiến nhiều hơn cho đất nước,

* Trong quá trình đô thị hóa để quy hoạch các vùng dân cư mới, các khu vực sản xuất, thương mại, dịch vụ - nhà nước cần tăng cường công tác kiểm soát các chủ đầu tư để họ làm đúng với quy hoạch,

* Phát triển nhà ở phải có sự kiểm soát chặt chẽ, làm theo dự án đã được phê duyệt để phát triển các vùng của đô thị theo quy hoạch, kể cả dân cư tự xây dựng,

* Các đô thị cần hoàn thành sớm các công việc mà Nghị định 60/CP ngày 5.7.1994 của Chính phủ đã ban hành để bảo hộ quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà ở,

* Sửa chữa, nâng cấp các khu nhà thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê để họ tiếp tục thuê hoặc mua,

* Các đô thị nhanh chóng giao đất, cho thuê đất để các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân tổ chức xây dựng nhà ở nhanh chóng trong khuôn khổ của pháp luật hiện hành,

* Ngân hàng đầu tư và phát triển nhà ở cần đủ mạnh để kinh doanh và phát triển nhà ở đáp ứng nhu cầu về nhà ở cho các tầng lớp nhân dân ở đô thị, đặc biệt cần quan tâm đến những người có thu nhập thấp và những người trong diện chính sách.

7.2.5.3. Hoạch định chính sách nhà ở đối với các đô thị

Chính sách nhà ở là những hoạt động mà cả Chính phủ và các tổ chức phi chính phủ cùng tiến hành để cung cấp các dịch vụ nhà ở cho dân cư đô thị.

Do mối quan hệ mật thiết của nhà ở với đời sống gia đình, nhà ở là trụ cột của sự ổn định xã hội, có liên quan chặt chẽ đến phúc lợi xã hội và sự thỏa mãn các nhu cầu về cuộc sống của cộng đồng dân cư đô thị. Vì vậy chính bản thân tự nhiên của nhà ở làm cho nó mang tính chính trị, do đó nó bị chi phối bởi những áp lực chính trị trong các lĩnh vực sản xuất kinh doanh, tài chính và tiêu thụ. Nhà ở biểu hiện bầu không khí chính trị và kinh tế của một xã hội cũng như trong bất kỳ bình diện nào về đời sống của một quốc

gia. Vai trò mà Chính phủ chiếm giữ trong lĩnh vực nhà ở là chủ đạo thể hiện trong các chính sách nhà ở quốc gia.

Ngày nay có nhiều chính sách nhà ở đang tồn tại trên khắp thế giới, chúng phản ánh những cách thức mà các chính phủ hoặc là can thiệp hoặc là tránh can thiệp vào lĩnh vực nhà ở. Mặc dầu có sự khác biệt lớn về kinh tế giữa các quốc gia, nhưng trên thực tế những giải pháp mà chính phủ của các quốc gia can thiệp vào lĩnh vực nhà ở không đến mức quá đa dạng. Xem xét những gì đang được làm trong lĩnh vực nhà ở cho thấy rằng, những phương pháp can thiệp vào lĩnh vực nhà ở là tương đối có giới hạn, mặc dầu các phương pháp thực hiện ở các quốc gia có thể rất khác nhau.

Trong cơ chế bao cấp của các nước XHCN trước đây, người ta xem nhà ở như một quyền lợi xã hội và do đó xã hội có trách nhiệm cung cấp nhà ở cho mọi người và tiền thuê nhà chiếm một phần rất nhỏ trong thu nhập cá nhân. Trong nền kinh tế thị trường, trong đó cá nhân chịu trách nhiệm về nhà ở của mình. Ở đâu mà nhà ở được xem là một quyền lợi xã hội thì xã hội có xu hướng đảm nhận những chi phí về nhà ở, ở đâu mà nhà ở được xem như hàng hóa thì ở đó nó hoàn toàn là trách nhiệm của các hộ gia đình. Quan điểm xem nhà ở như một loại hàng hóa tiêu dùng thường thấy trong nền kinh tế thị trường ở các nước công nghiệp phát triển và các nước công nghiệp mới. Các nước Tây Âu vẫn còn có sự can thiệp của chính phủ vào thị trường nhà ở tư nhân, trực tiếp hay gián tiếp bằng bao cấp. Và kể cả việc thuê nhà ở đều phổ biến trong xã hội thị

trường và XHCN. Ở đây các chính phủ đều thừa nhận rằng xã hội có trách nhiệm trong việc thỏa mãn nhu cầu nhà ở với những mức độ và biện pháp khác nhau. Thế thì tại sao cần có sự can thiệp của chính phủ ở cả hai hệ thống xã hội trên thế giới như vậy. Lý do khiến chính phủ các nước phải tham dự vào lĩnh vực nhà ở thì có nhiều, nhưng có thể được tóm lược 5 vấn đề cơ bản sau :

a) Giải quyết được sự khan hiếm nhà ở cho mọi công dân chủ yếu là nhân dân thành thị.

b) Trợ giúp cho người nghèo và người có thu nhập thấp.

c) Cải thiện các điều kiện môi trường sống cho mọi người.

d) Giảm bớt gánh nặng chi phí nhà ở cho nhà nước.

e) Ổn định việc định cư cho mọi người để tái sản xuất sức lao động của họ trong mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội .

Từ thập kỷ 50 đến 90 của thế kỷ XX, nhiều quốc gia trên thế giới thường thiếu hụt số căn hộ nhà ở so với số hộ gia đình và trong quá trình tiến hành đô thị hóa đã đặt ra sự khan hiếm nặng nề cho các quốc gia muốn cung cấp đủ nhà ở, bên cạnh đó do chiến tranh và thiên tai càng làm trầm trọng thêm vấn đề khan hiếm nhà ở cho dân. Thế nhưng một số nước ở Châu Âu từ đầu thập kỷ 70 đã ồ ạt đầu tư xây dựng nhà ở để giải quyết nạn khan hiếm nhà ở, nhưng do chất lượng các căn hộ để ở không đạt được sở thích của người dân là đủ tiện nghi, riêng biệt và đẹp, chính vì vậy nhiều khu chung cư bị bỏ trống, không có người thuê và

mua như ở Hà Lan, Đan Mạch, Cộng hòa Liên bang Đức v.v... Bởi vì, càng về gần những thập kỷ sau này chất lượng cuộc sống của người dân thành thị được nâng cao rõ rệt, từ đó họ muốn có một chỗ ở để tái định cư lâu dài với căn hộ có nhiều tiện nghi, đảm bảo môi trường sống tốt hơn so với những căn hộ được xây dựng trong thời kỳ do khan hiếm nhà ở. Có nhiều quốc gia đã rơi vào tình trạng này, do đó họ đã đầu tư sửa chữa, cải tạo để thích nghi với thời đại mới, nhằm mục đích giải quyết cho những người trong diện chính sách như lắp thêm thang máy, làm thêm thang băng chuyền cho người tàn tật hoặc cải tạo để tăng số phòng trong căn hộ, tăng cường các thiết bị trong các khu phụ v.v...

Cải thiện điều kiện nhà ở có tác động tích cực đến sức khỏe và an ninh cộng đồng dân cư đô thị. Từ đó các quốc gia cần định ra các tiêu chuẩn quy phạm trong xây dựng, bên cạnh đó còn phải có luật lệ trong xây dựng để quy định về mật độ nhà cửa, cây xanh, quy hoạch việc sử dụng đất đai hợp lý để phát huy hiệu quả của quỹ đất. Những vấn đề đặt ra trong xã hội đô thị buộc phải có sự can thiệp của nhà nước trong mỗi dịch vụ công cộng ở đô thị để hình thành chiến lược quản lý phát triển đô thị một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực, nhằm nâng cao chất lượng sống cho người dân thành thị. Đây là một điều hứa hẹn mang đầy tính nhân văn trong cơ chế thị trường, nơi mà các kế hoạch của nhà nước đang tăng cường khả năng của thị trường khu vực tư nhân cùng hợp lực với nhà nước để cải thiện các điều kiện

nhà ở trong các đô thị. Cho đến những năm cuối thế kỷ XX, nạn khan hiếm nhà ở trong các nước công nghiệp phát triển và các nước công nghiệp mới đã được khắc phục, nhưng các nước đang phát triển không chỉ đầu tư cho phát triển nhà ở mà còn ưu tiên phát triển nhiều lĩnh vực kinh tế khác. Nạn khan hiếm nhà ở vẫn trong tình trạng khó giải quyết, vì thiếu vốn đầu tư. Tuy vậy ngày nay ở các quốc gia nói chung đã đầu tư vào lĩnh vực này ngày càng nhiều nên số hộ gia đình đã thấp hơn so với số đơn vị nhà ở là căn hộ, song vấn đề nhà ở vẫn đang tồn tại ở nhiều nước trên thế giới, nhất là các nước đang phát triển.

Tại nhiều quốc gia, vấn đề nhà ở cho người nghèo và người có thu nhập thấp còn gặp nhiều nan giải, đó là đội ngũ công nhân viên chức nhà nước đang trong tình trạng vừa khó khăn về kinh tế vừa khó khăn về cải thiện nhà ở. Một xã hội văn minh hoặc ở các quốc gia có nền kinh tế thị trường xã hội, thường thì chính phủ có các chương trình công cộng đảm bảo một phần những nhu cầu về nhà ở, chứ không phải do từng cá nhân tự lo liệu nhà ở. Bởi vì thực tế cho thấy trong các nước công nghiệp tiên tiến, với thu nhập tính theo đầu người cao, vẫn luôn tồn tại một số người nghèo mà đối với họ, điều kiện nhà ở là niềm khát khao và hy vọng nếu như họ nhận được sự trợ giúp của cộng đồng. Trong số người nghèo ở đây phải kể đến, đó là một số gia đình có thu nhập thấp chủ yếu là công nhân viên chức của chính quyền đương thời, các hộ gia đình trẻ mới xây dựng gia đình không có đủ tiền chi phí để thuê hoặc mua nhà, các

hộ gia đình không có nghề nghiệp và những gia đình neo đơn, đông con v.v... Vì vậy trong các nước với nền kinh tế thị trường xã hội, chính phủ có xu hướng muốn cung cấp nhà ở cho họ với nhiều cách và đã thành công ở nhiều nước như Cộng hòa Liên bang Đức, Anh, Hà Lan, Cộng hòa Ixrael v.v...

Thực tiễn cho thấy chính phủ các nước không tin tưởng lắm vào khả năng của hệ thống thị trường tư nhân có thể chăm sóc cho người nghèo và người có thu nhập thấp. Điều này, nhắc nhở chính phủ các nước cần can thiệp tích cực hơn nữa để lấp chỗ trống mà khu vực tư nhân có nhiều tiềm năng nhưng lại không làm được đã bỏ lại. Với ý tưởng đúng đắn, chính phủ các nước luôn đề cập đến vấn đề này, đã có những chính sách kịp thời và sau đó hàng loạt các dự án ra đời trong cả nước để giải quyết nhu cầu của xã hội mà chủ yếu là ở đô thị những giải pháp này mang đầy tính nhân văn. Như vậy, chính phủ các nước đã chấp nhận giải quyết vấn đề nhà ở, vì nó sẽ tạo ra cho xã hội môi trường sống lành mạnh và đảm bảo an ninh quốc gia. Vì vậy, nếu như tình hình giá cả nhà đất có biến động lớn thì chính phủ vẫn can thiệp để giảm giá nhà đất xuống nhằm phục vụ mục tiêu chính trị là phục vụ người nghèo và người có thu nhập thấp trong xã hội đô thị.

Tỷ lệ chi tiêu cho nhà ở hiện nay của thế giới trong khoảng 15-25% thu nhập của một hộ gia đình. Một số quốc gia tỷ lệ này thấp như Thụy Điển 10%, ở Mỹ tỷ lệ này là 20%.

Chính sách xã hội trong lĩnh vực nhà ở đô thị.

Chính sách nhà ở là một lĩnh vực xã hội. Nhiều quốc gia đã ban hành các chính sách nhà ở dựa trên cơ sở quỹ đất đã có để xây dựng nhà ở cho nhân dân nhằm “ban phát” công bằng nhà ở cho tất cả các thành phần dân cư. Việc cung cấp nhà ở này sao cho không tạo ra sự phân biệt giữa các dân tộc và chủng tộc khác nhau, không phân biệt thu nhập và địa vị xã hội khác nhau, nhưng tùy theo khả năng về thu nhập mà tỷ lệ chi trả tiền nhà cũng khác nhau, không nhất thiết tính theo mét vuông diện tích sàn để chi trả. Điều đó thể hiện chính sách xã hội của nhiều quốc gia đang hòa nhập trong cơ chế thị trường xã hội, mà cơ chế thị trường xã hội thường nó mang tính nhân đạo cao ở chỗ : thu nhập quốc dân một phần trong đó để ban phát lại cho người nghèo và người trong diện chính sách. Một môi trường vật chất tốt là một trong những điều kiện tiên quyết để tránh những mâu thuẫn trong các nhóm nhà ở. Vấn đề chủ yếu là đảm bảo các loại hình nhà ở khác nhau về mặt quy mô, tiện nghi sử dụng và hình thức sở hữu tại những khu vực khác nhau trong thành phố. Các biện pháp như vậy cần có khi xây dựng những khu nhà ở trên các lô đất trong một thành phố, nhằm khắc phục sự khác nhau về khả năng của các hộ gia đình muốn trả tiền nhà.

Do tính chất bất động sản và cố định của nhà ở là xây dựng ở đâu thì thực hiện được quyền sử dụng hoặc kinh doanh tại đó, do đó việc quản lý nhà ở chính phủ cần tiến hành phân cấp, phân quyền và phân nguồn tài chính cho

chính quyền địa phương thực hiện các chương trình nhà ở. Trong hầu hết các nước, chính quyền địa phương là các cơ quan chủ yếu thực hiện các chương trình và chính sách nhà ở được thực thi vào địa phương mình quản lý, từ đó tạo điều kiện thuận lợi trong quản lý xây dựng các khu nhà ở và quản lý việc bình chọn những hộ gia đình có đủ tiêu chuẩn được nhận trợ giúp về nhà ở theo diện chính sách về nhà ở của chính phủ đã ban hành.

7.2.6. Quy hoạch khu nhà ở trong đô thị

Dù ở dưới chế độ xã hội nào thì các hộ gia đình cũng cần có nhà ở hợp pháp và đầy đủ tiện nghi cho cuộc sống, nhằm tái tạo lại sức lao động cho họ.

Nhà ở phải xây dựng đồng bộ với không gian kiến trúc thích hợp với môi trường sống, có đầy đủ tiện nghi và kết cấu hạ tầng kỹ thuật điện, nước, chiếu sáng, đi lại v.v...

Nhà nước cần có chính sách khuyến khích mọi tầng lớp dân cư tự lo liệu nhà ở cho mình trên cơ sở nhà nước cung cấp hoặc bán cho người dân đất và các thủ tục hành chính cần thiết để người dân xây dựng nhà ở đúng pháp luật.

* Nhà nước có chính sách đầu tư mang được tính chất cơ chế thị trường xã hội, có nghĩa là thu nhập quốc dân cần phân chia và trợ giúp lại cho người nghèo, người già không nơi nương tựa và người tàn tật,

* Việc quy hoạch xây dựng trên các lô đất ở đô thị đầu tiên cần phân khu chức năng hợp lý trong tổng thể quy

hoạch chung để tổ chức các mối quan hệ hữu cơ của một đô thị, nhằm phục vụ người dân thành thị đạt được mong muốn là ăn ở, đi lại, học hành và sinh hoạt thuận tiện để phát triển nhân cách con người trong thời đại khoa học hiện đại là lối sống văn minh đô thị lành mạnh,

* Bố cục khu nhà ở phải gắn bó với các cơ sở dịch vụ cho đời sống hàng ngày, mật độ nhà so với những nơi công cộng phải thích hợp để còn chỗ cho các khu cây xanh, trường học và hồ chứa nước...

* Cần có những văn bản hướng dẫn cụ thể và phổ biến rộng rãi đến người dân các thủ tục hành chính trong việc xin phép xây dựng nhà ở, nhà ở phải có đủ các tiêu chuẩn : diện tích thích hợp cho một gia đình có nhiều phòng ở và khu phụ như nhà bếp, phòng ăn, nơi để xe cộ, chỗ phơi quần áo sao cho phù hợp với lối sống lành mạnh và văn minh,

* Cần có chiến lược quy hoạch đúng và các văn bản hướng dẫn từ các cơ quan quản lý nhà nước ở đô thị để các khu nhà ở hình thành lên có chất lượng cao, thu hút được người dân cần mua hoặc thuê để ở. Muốn vậy chính quyền các đô thị cần có sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan để đưa ra các giải pháp, sau đó thành phố ra văn bản hướng dẫn thi hành, từ đó để các văn bản mới thực sự đi vào cuộc sống, nếu làm như trước đây hoàn toàn không giải quyết được mong muốn của nhân dân thành thị.

7.2.7. Xây dựng nhà ở trong đô thị

7.2.7.1. Những yêu cầu cơ bản trong xây dựng nhà ở đô thị

Nhà ở có ý nghĩa quan trọng đối với cuộc sống của con người và nó gắn liền với tính dân tộc, hiện đại để ngôi nhà làm ra luôn luôn không bị lạc hậu với thời đại và theo thời gian. Đối với đô thị, nhà ở còn phản ánh quy mô phát triển đô thị trên mọi lĩnh vực khi ta nhìn vào mức độ phát triển của nhà ở đô thị.

Nhà ở đô thị gồm có nhà chung cư, nhà ở xây dựng liền kề, nhà ở độc lập trên các phố, nhà biệt thự vườn và mỗi loại nhà ở đều có yêu cầu kiến trúc và thẩm mỹ khác nhau.

Để có một cái nhà đẹp, một đường phố có nhiều nhà đẹp, được xây dựng hài hòa nằm liền kề nhau, tiện lợi cho người sử dụng và phù hợp với hình khối kiến trúc đường phố thì người nghiên cứu thiết kế phải suy nghĩ đắn đo để cho tác phẩm của mình khi xây dựng lên phải phù hợp với quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết của một lô đất, phải phù hợp với các công trình liền kề trên một đường phố để mang được tính hiện đại của một đô thị trong thời đại khoa học kỹ thuật phát triển cao.

Ngày nay, có một vấn đề mà các nhà quy hoạch và các nhà quản lý đô thị cần nhận rõ hơn đó là những tác phẩm kiến trúc về nhà ở hoặc một công trình dịch vụ công cộng ở đô thị đều phải được tổ chức không gian và thẩm mỹ kiến trúc phù hợp với các công trình xung quanh và phải đúng

với quy hoạch. Việc phân lô cho mỗi căn hộ cần phải cân nhắc kỹ trên một đường phố để khi xây dựng, nó mang được tính hài hòa và hiện đại, muốn vậy việc xác định chỉ giới đường đỏ và chỉ giới xây dựng trong xây dựng là một vấn đề rất quan trọng. Từ đó tạo dáng hình khối kiến trúc đường phố sẽ đẹp và hài hòa, mang được tính thẩm mỹ, còn việc xây thụt vào, trồi ra vĩa hè đều là việc làm không mang lại vẻ đẹp cho đường phố, mặt khác phải có những văn bản hướng dẫn cụ thể trong xây dựng với cốt cao nền nhà bao nhiêu mà nhà nước phải khống chế để quản lý, không chỉ tầng một mà các tầng trên cũng phải có quy định cụ thể. Nhà nước phải hướng dẫn và phải khống chế mô đun từng tầng, có như vậy các đường phố mới mang được vẻ đẹp trong trật tự. Song muốn có bộ mặt một phố đẹp cũng cần phải lưu ý đến tính bền vững của các ngôi nhà, vì vậy vấn đề quản lý phân kết cấu nền móng cho mỗi ngôi nhà và từng công trình công cộng cần chú ý để việc xây dựng này đối với những thời gian khác nhau mà vẫn không gây rạn nứt công trình liên kế. Đây là vấn đề mà cơ quan quản lý xây dựng phải có những văn bản hướng dẫn cụ thể, đồng thời cùng với cơ quan quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị tăng cường kiểm soát để các công trình trên mỗi đường phố đảm bảo được yêu cầu về mặt kỹ thuật nền móng cũng như các bộ phận tồn tại lâu dài như việc xây dựng hệ thống bể phốt, đường ống dẫn nước sạch, thoát nước bẩn và đường cáp điện cũng cần có những văn bản hướng dẫn kèm sơ đồ thiết kế để cho cơ quan quản lý nhà ở và công trình nắm

được mọi liên hệ trong một ngôi nhà và các công trình khác trên mỗi đường phố.

Người làm quản lý đô thị là người đại diện cho cả chính quyền và cho cả lĩnh vực chuyên môn, vì họ là những người hiểu biết về chuyên môn trong ngành xây dựng và nắm chắc tình hình ở địa phương, họ có khả năng xem xét hồ sơ xây dựng của các ngôi nhà và công trình công cộng có đủ các yếu tố về thủ tục trong ngành xây dựng, nhằm tiến hành xây dựng một ngôi nhà hoặc một công trình. Khi đã có đủ các cơ sở pháp lý mới cấp giấy phép xây dựng, và khi xây dựng xong công trình đảm bảo các yêu cầu trong giấy phép xây dựng mới cấp giấy phép hoàn công. Nhưng để tiến hành được các việc đó, nhà nước cần có những văn bản hướng dẫn dưới luật một cách cụ thể hơn, giúp được nhà quản lý đô thị hoàn thành được trách nhiệm của mình là hướng dẫn dân chúng làm đúng với quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết để các đô thị đẹp về kiến trúc và hiện đại về kết cấu hạ tầng kỹ thuật.

7.2.7.2. Nhà ở gắn với hình thể không gian kiến trúc đường phố

Nhìn chung nhà ở do dân tự làm trong các nước đang phát triển có kết cấu và kiến trúc đẹp, bố trí bên trong hợp lý, mang được tính dân tộc và nhìn bề ngoài đẹp, hiện đại. Tuy vậy do không có các quy định ràng buộc của nhà nước nên tình trạng làm nhà theo ý thích của mỗi gia đình, dẫn đến hậu quả từng nhà thì đẹp, nhìn mặt ngoài hiện đại, nhưng nhìn tổng thể một đường phố thì ngổn ngang lộn xộn

bởi nền nhà tầng một của nhiều nhà không nhất quán, chiều cao tầng một cho cả dãy phố còn quá ư lủng củng. Vì thế nhà nước cần có những văn bản hướng dẫn sao cho các văn bản đó thực sự đi vào cuộc sống, ví dụ như: quy định việc khống chế độ cao thống nhất sàn nhà tầng một, là yếu tố thẩm mỹ quyết định tính hiện đại trong một khu phố do dân xây dựng.

Hiện tượng đang phổ biến tại các đô thị là sự xuất hiện những dạng hình khối kiến trúc nham nhở, bởi vì không có “bàn tay” nhà nước can thiệp vào bằng các văn bản hướng dẫn mà ở đây Bộ Xây dựng là cơ quan phải có trách nhiệm.

Từ yêu cầu của quản lý đô thị mà cần có những quy định thống nhất cho các đô thị để hình thành trong tương lai các khu nhà ở mới, hiện đại, tạo ra vẻ đẹp hài hòa trên mỗi đường phố.

Trong các đô thị ở Việt Nam, nhiều khu phố mới được xây dựng vào giữa thập kỷ 90 lại đây và thường xây dựng không theo quy hoạch nên khi xây dựng xong nhìn thấy đẹp theo từng công trình nhưng không hiện đại và nguy nga trên mỗi đường phố, nhấp nhô, cao thấp rất khác nhau, trên đường phố mà nhà này thì mang dấu ấn phương đông, nhà kia thì theo dấu ấn phương tây v.v... thế thì làm sao đẹp và hiện đại được.

Vì vậy, việc can thiệp của nhà nước ở đây là các văn bản hướng dẫn cụ thể hơn để dân biết, dân làm và dân vận dụng, sáng tạo ra những ngôi nhà đẹp, đường phố khang trang, hiện đại.

7.2.7.3. Vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp

Nhà ở tại các đô thị nói chung và nhà ở cho người có thu nhập thấp là đội ngũ công nhân, viên chức nhà nước nói riêng là một trong những vấn đề được nhiều người trong xã hội đô thị quan tâm. Những năm vừa qua, nhà ở tại các đô thị đã phát triển nhiều và nhanh, song chỉ đáp ứng được yêu cầu của một số người có thu nhập bậc trung và cao. Việc cải thiện chỗ ở cho người có thu nhập thấp là vấn đề khó khăn của các nước đang phát triển, bởi vì vấn đề nhà ở phụ thuộc vào khả năng thu nhập của mỗi người hoặc của mỗi gia đình trong xã hội đô thị. Trong điều kiện ở các nước đang phát triển, việc phát triển nhà ở đô thị đòi hỏi nhà nước phải có các chính sách khuyến khích để huy động mọi nguồn vốn tham gia đầu tư xây dựng nhà ở. Chính sách phát triển nhà ở đô thị đòi hỏi phải thể hiện rõ trách nhiệm của người có nhu cầu nhà ở cùng với nhà nước tham gia giải quyết. Bên cạnh đó là chính sách tạo điều kiện của nhà nước để huy động vốn đầu tư. Từ đó chính quyền các đô thị sẽ huy động và tận dụng được các lực lượng khác nhau bỏ vốn vào đầu tư xây dựng nhà ở tại các đô thị. Đồng thời cần đa dạng hóa các căn hộ nhưng phải đủ tiện nghi cho phù hợp với khả năng của mỗi gia đình trong việc mua hoặc thuê nhà để ở. Coi phương thức mua nhà trả góp là yếu tố quan trọng của các chính sách cần có để tạo điều kiện cho người có thu nhập thấp có nhà ở. Phương thức mua nhà ở trả góp ngày nay đang được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới chủ yếu là các nước đang phát triển và nước nghèo.

Cần ban hành các tiêu chuẩn cụ thể và quy định về quy hoạch thiết kế xây dựng để cho người có nhu cầu nhà ở lựa chọn cho mình một phương thức thích hợp.

Ví dụ ở Malaysia : đối với người có thu nhập thấp chỉ được mua hoặc thuê nhà một căn hộ 4 phòng với những mức lương khác nhau thì được mua và được vay tiền nhà nước với các chính sách ưu đãi. Muốn giải quyết được vấn đề nhà ở đô thị thì chính sách tiền lương đối với mỗi loại công nhân viên chức phải có hệ thống lương khác nhau được xác lập trên nguyên tắc : ai có trình độ cao và khả năng lao động thì được hưởng mức lương cao, có như vậy thì công nhân viên chức mới có khả năng mua nhà để ở và thực hiện được công bằng xã hội.

Muốn giải quyết được vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp thì cơ sở của các chính sách là :

a) Khung giá đất phải phù hợp với tình hình trong nước có tham khảo của nước ngoài để vận dụng.

b) Các dự án xây dựng nhà ở bằng cách chia lô để bán, ngày nay không còn hợp lý, cần xây dựng nhà ở cao tầng có chất lượng cao và đủ tiện nghi để cho thuê và bán.

c) Có chính sách trả góp khi mua nhà để ở theo mức lương của mỗi người và người có thu nhập thấp là công nhân, viên chức nhà nước thì có chính sách cho vay tiền để trả và ai có lương cao thì trả lãi với lãi suất cao, ai lương thấp trả lãi suất thấp và ai lương thấp quá dưới mức quy định của nhà nước thì vay tiền ngân hàng để mua nhà

không phải trả lãi vay và sau 20-70 năm mới trả (như Malaysia đã làm và sau 50 năm mới trả tiền mua nhà và trả tiền nhà hàng tháng qua lương).

d) Phải có các khung lương cho mỗi loại công nhân, viên chức nhà nước và bậc lương đó phải thể hiện đúng trình độ và khả năng của người đó đối với xã hội để xác lập cơ sở cho việc mua và thuê nhà ở.

(Cách giải quyết này đòi hỏi đồng tiền ở nước sở tại tương đối ổn định và bên cạnh đó có chính sách ai tham gia được nhiều năm công tác thì được diện ưu đãi trong khi mua hoặc thuê nhà ở).

7.2.8. Những chủ thể đầu tư xây dựng nhà ở tại đô thị

Quan điểm của các nhà kinh tế học về chính sách nhà ở, phân chia việc xây dựng nhà ở, đô thị thành hai khu vực : khu vực công cộng và khu vực tư nhân để mở rộng khái niệm quá trình cung cấp nhà ở tại các đô thị.

Sự phân biệt chủ yếu giữa hai khu vực công cộng và tư nhân là mức độ tham gia hay kiểm soát của chính phủ trong việc xây dựng nhà ở. Hai khu vực này có thể được xem như một sự chuyển hóa liên tục từ sự kiểm soát hoàn toàn vốn đầu tư của nhà nước ở khu vực công cộng đến việc nhà nước điều tiết và quản lý việc xây dựng nhà ở do các nhà tư bản tư nhân đầu tư có tính độc lập tương đối và được xây dựng một cách riêng biệt do các gia đình hoặc các nhà thầu khoán yêu cầu.

Hai khu vực xây dựng nhà ở này có những khác biệt rõ rệt về cấu trúc, (trên quan điểm lập chính sách) một sự khác biệt chủ yếu là mối quan hệ giữa chính phủ và những người xây dựng nhà ở khu vực tư nhân. Việc hoạch định các chính sách về việc đầu tư xây dựng nhà ở của Việt Nam phải chú ý đến điều này.

7.2.8.1. Khu vực nhà nước đầu tư xây dựng nhà ở công cộng

Nhà ở khu vực công cộng được xem là mục tiêu của các chính sách về nhà ở, vì đây là khu vực mà chính phủ đầu tư vốn xây dựng và có thể kiểm soát trực tiếp. Đa số các nước đang phát triển có một vài hình thức nhà ở công cộng mặc dầu tỷ lệ dân cư được sống trong nhà ở công cộng là rất nhỏ. Tuy có sự khác nhau giữa các nước, song một điều được thừa nhận là nhà ở công cộng hầu như được sử dụng chủ yếu cho các viên chức nhà nước hơn là đáp ứng nhu cầu nhà ở của người nghèo và các tầng lớp khác trong xã hội.

Nhà ở công cộng trong các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam thường được xác định là loại hàng hóa được bao cấp, với nguồn cung cấp rất có hạn trong khi nhu cầu lại rất lớn. Những người sống trong các ngôi nhà này giành được sự bao cấp hoàn toàn hoặc một phần của nhà nước.

Do tác động của các dự án về nhà ở của chính phủ nên đầu thập kỷ 70, những hình thức can thiệp với mô hình đất xây dựng nhà ở đã có các dịch vụ tối thiểu. Công việc nâng cấp, sửa chữa nhà ở chuột đã được thực hiện tại các nước

đang phát triển, nhờ có các tổ chức quốc tế và Ngân hàng thế giới cho vay để xây dựng nhà ở.

Trong giải pháp sử dụng đất xây dựng nhà ở tại các đô thị, chính quyền các đô thị đã chuẩn bị những lô đất có các dịch vụ tối thiểu cho những hộ gia đình có thu nhập thấp được xây dựng dần dần nhà ở của họ. Cách giải quyết này cho phép mở rộng đối với tất cả các đô thị để giảm chi phí cho dân chúng, góp phần vào việc ổn định xã hội ở đô thị một cách đáng kể. Vì vậy, vấn đề nhà ở là một bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế đô thị chứ không phải là một khía cạnh của phúc lợi xã hội.

7.2.8.2. Khu vực tư nhân đầu tư xây dựng nhà ở

Nhà ở công cộng là một hệ thống công trình được xây dựng để cấp, cho thuê và bán do chính phủ kiểm soát hoàn toàn. Nhà nước có trách nhiệm cấp vốn ngân sách cũng như quy định khuôn khổ điều tiết đối với việc phát triển và xây dựng. Trong trường hợp khu vực tư nhân, chính phủ có ít sự kiểm soát hơn, mặc dầu nhà nước vẫn quản lý và điều tiết trong khuôn khổ pháp luật. Vấn đề quyết định đầu tư (đầu tư vào đâu, đầu tư như thế nào và cho loại hình nhà ở nào) được thực hiện bởi những lợi ích của tư nhân. Sự quan tâm chủ yếu của các chủ đầu tư được quyết định bởi mức độ lợi nhuận thu được là bao nhiêu từ việc bỏ vốn vào đầu tư xây dựng nhà ở.

Trong cơ chế đó, chức năng quản lý của nhà nước là ban hành những quy định nhằm kiểm soát việc xây dựng nhà ở

khu vực tư nhân được thực hiện thông qua một hệ thống các văn bản pháp luật và các quy định dưới luật. Mọi yếu tố về chi phí đầu tư xây dựng các công trình đều được các chủ doanh nghiệp tư nhân tính toán và đưa vào giá thành xây dựng nhà ở. Mục đích đầu tiên của các chủ doanh nghiệp là lợi nhuận nên họ cố gắng tiến hành trong khuôn khổ của pháp luật và tận dụng mọi kẽ hở của pháp luật để giữ đúng các quy định trong quá trình kinh doanh ngành nhà đất, đó là một ngành kinh doanh sinh lợi đặc biệt. Để đạt được mục tiêu lợi nhuận, nó có thể tạo điều kiện cho sự tham nhũng của bộ máy quan liêu. Đôi khi đối với các chủ doanh nghiệp xây dựng khu vực nhà ở tư nhân họ quan niệm hối lộ các quan chức của nhà nước rẻ hơn là tuân thủ theo đúng các quy định của pháp luật.

Nhà ở là một loại hàng hóa đặc biệt và thông thường người mua không thể nắm được toàn bộ chất lượng của ngôi nhà, vì vậy nhà nước cần ban hành các quy định bằng văn bản bảo vệ người tiêu dùng có được một số thông tin tối thiểu trong việc mua nhà, tránh được những sai lầm có thể xảy ra và ràng buộc trách nhiệm của chủ công trình. Mặt khác, có các quy định cụ thể như vậy là để hạ thấp giá nhà ở thị trường, hoặc là mở rộng hơn quyền sở hữu nhà trong xã hội đô thị. Điều này thể hiện trong chính sách cho vay, thế chấp bằng nhà ở của mình, bằng cách bảo đảm một khoản vay nợ dài hạn từ các ngân hàng công và tư. Tuy nhiên, việc mở rộng quyền sở hữu nhà ở thông qua các chính sách cầm cố và chính sách thuế lại gây thiệt hại cho

những người thuê nhà vốn là bộ phận dân nghèo ở thành thị. Nhà nước điều tiết ngành xây dựng nhà ở là khuyến khích sự phát triển của các thành phố, để có tiện nghi đầy đủ và môi trường sống dễ chịu. Chính quyền các cấp ở địa phương đang nỗ lực thực hiện khuyến khích xây dựng nhà ở tập trung với mật độ cao, lợi ích trước mắt là không phải đi làm việc, học tập xa, đồng thời để bù đắp cho sự phát triển tiếp theo của các vùng ngoại ô có mật độ cư trú thấp bất lợi về mặt sinh thái.

Các thành phần kinh tế phi chính phủ (doanh nghiệp tư nhân) xây dựng nhà ở với mục đích tìm kiếm lợi nhuận tối đa, điều đó có ý nghĩa quan trọng cho sự phát triển về không gian và môi trường của thành phố. Nếu không có sự can thiệp thông qua các chính sách thuế, các chủ doanh nghiệp này sẽ xây dựng những ngôi nhà lớn có chất lượng cao nhằm phục vụ cho tầng lớp người giàu có trong xã hội và họ sẽ không xây dựng các ngôi nhà phục vụ cho người mua và có thu nhập thấp với mục đích có nhiều lợi nhuận hơn. Họ làm như vậy với một lý do quan trọng là chi phí đầu tư vào đất và cung cấp kết cấu hạ tầng kỹ thuật trên một đơn vị diện tích là rất cao khi xây dựng các ngôi nhà có quy mô lớn.

Ngày nay, tại các nước đang phát triển, ngành kinh doanh bất động sản đang trên đà phát đạt. Nhà ở được xây dựng ven các thành phố theo thể loại thành phố vườn và dân chúng đô thị đi lại làm việc, học tập và sinh hoạt bằng các phương tiện giao thông hiện đại như ô tô hoặc xe máy.

Việc định cư như vậy tạo ra sự tách biệt về không gian và phân hóa xã hội rõ rệt hơn giữa các tầng lớp xã hội khác nhau về thu nhập và mức sống, đồng thời việc đầu tư cơ sở kết cấu hạ tầng điện, nước, hơi đốt, v.v... sẽ rất đắt và chiếm dụng nhiều đất canh tác, nhưng lại thích hợp với nhu cầu của một bộ phận giàu có trong xã hội đô thị. Do đáp ứng được các nhu cầu đa dạng trong xã hội mà khu vực tư nhân (phi chính phủ) xây dựng nhà ở để bán, cho thuê đạt được hiệu quả về lợi nhuận cao. Vấn đề cơ bản để giải quyết nhà ở tại các đô thị là phải ràng buộc trách nhiệm của chủ đầu tư hoặc giảm đến mức tối thiểu sự kiểm soát theo các quy định của pháp luật thì mọi người sẽ có khả năng đạt được nhu cầu của mình về nhà ở.

Trong các nước đang phát triển, sự chênh lệch về mức sống giữa các tầng lớp giàu, nghèo còn cao thì việc hy vọng của người dân vào thị trường trong việc phân phối đất đai và nhà ở tại các đô thị là điều rất mỏng manh và sẽ dẫn đến sự bất bình đẳng, không công bằng về vấn đề nhà ở nhất định xảy ra. Do đó, vấn đề hoạch định các chính sách cho thích hợp với các đối tượng trong xã hội đô thị để quản lý và điều tiết quá trình này cần phải đặt ở tầm quan trọng hơn nữa.

7.2.9. Quản lý nhà nước về nhà ở tại các đô thị

Nhà ở gắn liền với đất ở. Theo Hiến pháp của Việt Nam thì đất ở là công thổ của quốc gia, do đó nhà ở có quan hệ hữu cơ trong tổng thể quy hoạch chung của các đô thị. Vì vậy phải có sự quản lý của nhà nước, tức là nhà ở phải do nhà nước điều tiết ở tầm vĩ mô.

Nội dung quản lý nhà nước về nhà ở tại các đô thị Việt Nam

Quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở trong các đô thị ở Việt Nam chủ yếu dựa vào pháp lệnh nhà ở 1991 và Nghị định số 60/CP ngày 5/7/1994 và các văn bản bổ sung sau đó, chủ yếu có một số vấn đề sau :

* Nhà nước Việt Nam công nhận và bảo hộ quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất hợp pháp,

* Nhà ở được chia theo 4 hình thức sở hữu để quản lý :

- Nhà ở thuộc sở hữu nhà nước,
- Nhà ở thuộc sở hữu của các tổ chức chính trị, xã hội và các tổ chức kinh tế,
- Nhà ở thuộc sở hữu tư nhân,
- Nhà ở của người nước ngoài và Việt kiều mua hoặc thuê trên đất Việt Nam.

* Mua bán và kinh doanh bất động sản nhà ở dựa vào những nguyên tắc cơ bản của Nghị định 61/CP ngày 5/7/1994.

- Bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê,
- Kinh doanh nhà ở,
- Mua bán nhà ở không nhằm mục đích kinh doanh.

Quản lý nhà nước về nhà ở gồm có những vấn đề cụ thể sau :

1. Ban hành quy chế, tiêu chuẩn, quy phạm về quy hoạch, thiết kế xây dựng nhà, quản lý và sử dụng nhà ở.

2. Lập kế hoạch xây dựng nhà ở theo đồ án quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết được phê duyệt cho mỗi đô thị.

3. Cho phép hoặc đình chỉ việc xây dựng, cải tạo nhà ở xây dựng không theo quy hoạch.

4. Đăng ký, điều tra, thống kê nhà ở để xây dựng chiến lược phát triển đô thị cho sát nhu cầu của xã hội.

5. Thanh tra nhà nước, giải quyết tranh chấp và xử lý những vi phạm pháp luật về nhà ở.

6. Đa dạng hóa và xã hội hóa việc đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê và bán theo các dự án hết sức linh hoạt, nhằm xây dựng nhà ở nhanh hơn cho các loại đối tượng trong các đô thị ở Việt Nam.

CHƯƠNG VIII

QUẢN LÝ CÁC LĨNH VỰC

KẾT CẤU HẠ TẦNG XÃ HỘI Ở ĐÔ THỊ

8.1. KHÁI NIỆM VÀ ĐỊNH NGHĨA

Trong lịch sử phát triển, việc chuyển đổi từ một hình thái kinh tế này sang một hình thái kinh tế khác thường làm nảy sinh nhiều mối quan hệ kinh tế mới và đồng thời làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn mới về lợi ích. Chuyển sang nền kinh tế thị trường mang tính cạnh tranh cao như ngày nay thì sự khác nhau về lợi ích và mâu thuẫn về lợi ích ngày càng gia tăng và trở nên gay gắt. Nhưng mọi xã hội chỉ có thể tồn tại và phát triển trên cơ sở có sự điều chỉnh những vấn đề về lợi ích bằng hệ thống pháp luật có hiệu lực và bộ máy quản lý có năng lực để đảm nhận việc quản lý xã hội có hiệu quả.

Nền kinh tế thị trường đã tạo ra việc nhận thức rất khác nhau về văn hóa, giáo dục và lối sống ở thành thị, vì vậy việc tiếp cận với các dịch vụ xã hội ở đô thị cũng khác nhau rất nhiều. Như trong hoạt động kinh tế - xã hội chưa đi đúng hành lang của pháp luật quy định, nhiều tổ chức và cá nhân lợi dụng những sơ hở của hệ thống pháp luật để hoạt

động xâm phạm đến lợi ích quốc gia. Tình trạng này ở các nước đều xảy ra khi các quốc gia mới chuyển sang xã hội công nghiệp, những mối quan hệ của xã hội đã chuyển về chất, sự phân công lao động đã tạo ra những quy định mới cho xã hội phải tuân theo mà chủ yếu là lối sống văn minh đô thị để tạo điều kiện cho con người hướng tới một môi trường hoạt động lành mạnh trong khuôn khổ pháp luật phát triển. Vì vậy các quốc gia đều hướng đến một mục đích là nhà nước phải can thiệp và khi đã quyết định can thiệp thì phải quản lý để đi đúng hướng của pháp luật và hướng đến một hệ thống quản lý trong khuôn khổ quy định của pháp luật, tức là hướng đến một nhà nước pháp quyền. Một nhà nước mà trong đó mọi hoạt động của nhà nước, của xã hội và của mọi công dân đều được quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật.

Vậy kết cấu hạ tầng xã hội là do các yếu tố tự nhiên tạo ra hoặc con người tạo ra để phục vụ cho cuộc sống của con người. Kết cấu hạ tầng xã hội là hệ thống, là các yếu tố tham gia vào quá trình tồn tại và phát triển xã hội. Về nội dung quản lý cần có sự phối hợp, tham gia quản lý một cách thống nhất trên mọi lĩnh vực.

Kết cấu hạ tầng xã hội đóng góp to lớn cho sự phát triển về mặt xã hội như tiến hóa, nhân cách, trình độ nhận thức của con người v.v... Vấn đề có tính chất toàn cầu mà thể hiện rõ nhất ở các nước đang phát triển đó là tình trạng tha hóa của con người về đạo đức, nhân cách sống, tham

những, hối lộ ngày càng có chiều hướng gia tăng. Bởi vì trong các đô thị phát triển nhanh, sản xuất hiện đại với công nghệ cao của các ngành công nghiệp thì chỉ cần một số công nhân có tay nghề thành thạo và không cần có nhiều người, trong khi đó lao động thủ công bằng chân tay nặng nhọc thì ít người muốn làm, bên cạnh đó là sự ham muốn của con người thích tự do, nghỉ ngơi và hưởng thụ. Vì vậy những vấn đề tệ nạn xã hội luôn rập rình xuất hiện như cướp dật, trộm cắp, tham nhũng, hối lộ cứ phát triển mà không có giới hạn bão hòa.

Để khắc phục tình trạng này, một trong những vũ khí chủ yếu của chính quyền các đô thị trong cuộc đấu tranh chống đói nghèo và tội phạm là các chương trình phúc lợi đối với người nghèo, các chính sách xã hội cần ban hành sớm để ngăn cản quá trình xẩy ra các tệ nạn xã hội. Nếu chậm sẽ diễn ra gay gắt hơn nhiều, kể cả những chính sách cho người tàn tật, mồ côi không nơi nương tựa. Đây là nhiệm vụ của nền hành chính phát triển mà nhà nước là chủ thể phải quan tâm và chăm lo cho xã hội.

8.2. TÌNH TRẠNG THẤT NGHIỆP VÀ SỰ NGHÈO TÙNG Ở ĐÔ THỊ

Ngày nay, trong các đô thị lớn ở các nước đang phát triển như Hà Nội; thành phố Hồ Chí Minh; Bangkok; Rangun, Jakarta v.v... có hàng vạn người lao động, đặc biệt là tầng lớp trẻ và phần lớn trong số họ không tìm được việc làm, bên cạnh đó là dòng di cư từ nông thôn ra thành thị tìm

kiếm việc làm, nhưng họ lại thiếu văn hóa và không có tay nghề nên việc tìm kiếm công việc càng trở nên khó khăn. Vấn đề thất nghiệp, sự nghèo túng có tác động tiêu cực đến chất lượng sống ở đô thị nhiều hơn bất kỳ yếu tố nào khác. Có lẽ, không có vấn đề nào của xã hội đô thị ở các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam lại phức tạp có tính chất quyết liệt và to lớn như vấn đề giải quyết việc làm và nạn nghèo túng hiện nay của các tầng lớp lao động và những người có mức lương thấp kém.

Chính quyền các đô thị đã nhận thấy điều đó và đã đưa ra những giải pháp có hiệu quả để giải quyết vấn đề thất nghiệp như mở rộng hướng sản xuất dịch vụ để phát triển kinh tế ở những vùng lân cận của các đô thị, khuyến khích các doanh nghiệp công và tư phát triển sản xuất tại các vùng mới hình thành các điểm dân cư đô thị. Đó là một giải pháp làm đa dạng hóa nền kinh tế và giải quyết được một phần lao động dư thừa, tạo ra lối thoát cho tình trạng thất nghiệp hiện nay trong các đô thị.

Chính quyền các cấp ở đô thị cần nhận biết rằng phải khắc phục tình trạng nghèo túng vì lẽ một xã hội mà hết thảy mọi thành viên đều có đời sống khá giả thì toàn bộ xã hội sẽ sống trong môi trường tự nhiên và xã hội tốt đẹp. Vì vậy chính quyền các cấp ở đô thị phải có trách nhiệm giải quyết việc này.

Một trong những vũ khí chủ yếu của chính quyền các đô thị trong cuộc đấu tranh chống nạn nghèo túng ở đô thị là các chương trình phúc lợi - chương trình này được đề ra để

giúp đỡ người nghèo, nhưng hiệu quả không cao và người nghèo trong các đô thị vẫn sống trong tình trạng khó khăn triền miên tại các đô thị của các nước đang phát triển.

Vấn đề giúp đỡ người nghèo là trách nhiệm của xã hội - có nhiều giải pháp để giúp đỡ tầng lớp này như miễn các loại thuế đánh vào người có thu nhập thấp, trợ cấp cho người thu nhập rất thấp hoặc không có thu nhập, khuyến khích người nghèo tìm việc làm và giúp đỡ họ trong mọi điều kiện, chính quyền các đô thị phải có kế hoạch hướng dẫn và tổ chức thực hiện để chính bản thân người nghèo sẽ tiếp nhận và thu hút sự quan tâm của xã hội đô thị đối với họ, để cho họ không mặc cảm và tiếp cận được với xã hội đang tìm kiếm sự công bằng và văn minh cho họ.

8.3. VẤN ĐỀ TỆ NẠN XÃ HỘI Ở ĐÔ THỊ

Tình trạng các tệ nạn xã hội ở đô thị đã trở thành một vấn đề lớn, ngày nào cũng có những vụ xảy ra như cướp đoạt tài sản, hành hung, giết người.

Tình trạng hành hung, cưỡng đoạt... xuất phát từ những đặc điểm lớn bao trùm lên cả xã hội như tệ phân biệt giàu nghèo, màu da và nạn nghèo túng. Cố nhiên ở thành thị thì nghiêm trọng hơn do môi trường sống ở thành thị tạo ra.

Một nhân tố khác là tình trạng tha hóa của con người làm cho con người suy nghĩ và hành động tách rời xã hội và đối với tầng lớp trẻ dễ bị tiếp nhận những tiêu cực thông qua phương tiện thông tin và những gương xấu của người lớn.

Các vấn đề cấp bách ở đô thị ngày nay cần được giải quyết trước khi “khủng hoảng đô thị” trở thành “tai họa đô thị”. Để giải quyết vấn đề này, phải có nguồn tài chính, nhưng không thể phó mặc cho chính quyền các đô thị mà nhân dân phải tham gia và nhận thức đầy đủ để giải quyết các tệ nạn xã hội ở đô thị. Các chương trình mà chính quyền các đô thị đang tiến hành nhằm cứu chữa các bệnh tật của xã hội đô thị, bắt buộc phải hướng vào mục tiêu vì nhân dân, đồng thời phải tiến hành cùng với nhân dân thì sẽ mang lại hiệu quả trong quản lý xã hội ở đô thị.

8.4. VẤN ĐỀ GIÁO DỤC VÀ TRƯỜNG HỌC

Một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của nền hành chính công là phải chăm lo đầu tư xây dựng và duy trì các trường giáo dục phổ thông. Đó là nhiệm vụ của chính quyền các đô thị, cụ thể là các trường phổ thông cơ sở, các trường trung học, các trường thực nghiệm, các trường dạy nghề, v.v... Trên lĩnh vực này có sự phân công nhiệm vụ cụ thể của các cấp chính quyền ở đô thị.

Chính quyền các đô thị quyết định việc đầu tư xây dựng các trường, kể cả trang thiết bị, duy tu bảo dưỡng trường học. Đồng thời chính quyền các đô thị cũng thường xuyên kiểm tra, kiểm soát mọi hoạt động đó của các trường.

Cùng với Bộ Giáo dục và Đào tạo tìm kiếm đội ngũ giáo viên, đầu tư trong đào tạo, nâng cao nghiệp vụ cho giáo viên nhằm đảm bảo chất lượng giảng dạy cho học sinh, sinh viên có đủ kiến thức và thể lực khi chúng trưởng thành.

Giáo dục là lĩnh vực xã hội hiện nay cũng đang được quan tâm theo hướng tư nhân hóa, xã hội hóa. Tại các đô thị hiện đang có vấn đề học và học thêm. Nhu cầu đi học của người dân đô thị rất cao, họ phải học, cho con em mình học để tìm được việc làm mang tính chuyên môn hóa, nhưng loại hình học và học thêm như vậy, nhiều nước cũng đặt nó vào chương trình tư nhân hóa. Song có những việc học không thể theo xu hướng tư nhân hóa, đó là những loại hình phổ thông.

Cũng giống như dịch vụ y tế, toàn bộ cơ sở hạ tầng hiện nay của ngành giáo dục là của nhà nước. Nhưng nhà nước hầu như thiếu sự kiểm soát việc tự khai thác, duy tu nó sau khi đưa nó vào hoạt động. Nhiều cơ sở được xây dựng bằng ngân sách nhà nước nhưng sau đó việc khai thác hoàn toàn theo cơ chế tự do, không ai nghĩ đến việc duy tu bảo dưỡng nó. Trong khi đó, việc học của học sinh, ngoài tiền lệ phí, học phí (lương giáo dục vẫn bao cấp) còn phải nộp nhiều khoản tiền khác nhưng không có phần nào có thể đưa vào duy tu bảo dưỡng, sửa chữa trường học và các thiết bị v.v..

8.5. BẢO TRỢ XÃ HỘI Ở ĐÔ THỊ

Bảo trợ xã hội là chăm lo lợi ích công cộng và giúp đỡ người nghèo, người tàn tật, không nơi nương tựa là một trong những nhiệm vụ truyền thống của chính quyền các đô thị.

Bảo trợ xã hội ở các đô thị được thực hiện và duy trì một cách thường xuyên để giúp đỡ sao cho đảm bảo được đời sống hoặc trợ cấp trong những trường hợp gặp phải hoàn

cảnh đặc biệt (trợ cấp khi đau ốm, trợ cấp người già, trẻ con không nơi nương tựa...). Chính quyền các đô thị cần duy trì các cơ sở xã hội ở đô thị để giúp đỡ những người có hoàn cảnh khó khăn như xây dựng nhà tình nghĩa, nhà ở cho người già và cô đơn, các cơ sở dưỡng lão v.v... mặt khác các cơ sở này cũng luôn nhận được sự hỗ trợ về tài chính của chính quyền các đô thị chi trả cho những vấn đề ăn ở, đi lại, trong lúc ốm đau của các đối tượng trên. Chính quyền đô thị còn có nhiệm vụ tuyên truyền vận động để cho các tổ chức từ thiện, các đoàn thể xã hội góp vốn giúp đỡ các cơ sở xã hội này.

8.6. CÁC BỆNH VIỆN VÀ Y TẾ

Chính quyền các đô thị là chủ thể chịu trách nhiệm chăm lo và đầu tư xây dựng hệ thống các bệnh viện để bảo vệ sức khỏe cho cộng đồng dân cư đô thị. Nguồn tài chính để đầu tư xây dựng các bệnh viện là ngân sách nhà nước và các quỹ tài trợ từ thiện trong nước và quốc tế, nhưng chính quyền đô thị phải theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các quá trình đầu tư xây dựng đến khi đưa công trình vào sử dụng.

Về y tế : trong phạm vi của đô thị, chính quyền đô thị là người chịu trách nhiệm về dịch vụ y tế công cộng. Nhiệm vụ này bao gồm công tác phòng dịch và chống dịch, đặc biệt là phòng và chống một số bệnh nguy hiểm thường hay lây ở phạm vi rộng.

Chính quyền các đô thị giám sát các quy định về vệ sinh đối với các ngành nghề khác nhau ở đô thị, tiêm chủng theo

quy định của pháp luật, giám sát việc thực hiện pháp luật trong các quy định về chất lượng vệ sinh lương thực, thực phẩm để bảo vệ sức khỏe cho dân chúng đô thị.

* Vấn đề chăm sóc sức khỏe của cộng đồng dân cư ở đô thị bao gồm :

- Xây dựng các cơ sở dịch vụ y tế,
- Đào tạo những cán bộ cho ngành y tế,
- Các chế độ chính sách cho hoạt động y tế, chăm sóc sức khỏe,

- Hệ thống cơ sở y tế của các đô thị hiện nay đều nằm trong tay nhà nước. Những cơ sở hành nghề tư nhân hầu như chưa đáng kể. Các cơ sở của nhà nước đều đã được hình thành trong cơ chế bao cấp - không hạch toán, hiện nay, nhìn chung đã và đang xuống cấp nghiêm trọng. Trong khi nhà nước đang từng bước chuyển các loại hình dịch vụ y tế sang cơ chế thị trường. Mặc dù có cơ chế khám chữa bệnh theo bảo hiểm y tế, nhưng các bệnh viện, cơ sở y tế lại chú ý nhiều hơn vào việc khám chữa bệnh theo cơ chế dịch vụ có thu tiền, như vậy thị trường dịch vụ y tế có nhiều vấn đề làm cho xã hội quan tâm và lo lắng. Một mặt, người ta lợi dụng khai thác cơ sở y tế đã có của nhà nước để làm ra tiền, mặt khác lại không có một khoản tiền nào nộp vào để duy tu bảo dưỡng chúng như nó đã được khai thác. Đây là điều mà nhà nước, đặc biệt là các đô thị lớn, nơi tập trung các cơ sở y tế hiện đại của cả nước phải quan tâm để làm sao các cơ sở y tế đã xây dựng trước đây không ngừng được duy tu, bảo dưỡng và nâng cấp để đáp ứng nhu cầu của xã hội đô thị.

8.7. AN NINH TRẬT TỰ ĐÔ THỊ VÀ CHẾ ĐỘ KHAI BÁO

Hành chính đô thị có nhiệm vụ đảm bảo an ninh trật tự cho xã hội bình yên. Lĩnh vực hành chính bao gồm hàng loạt các nhiệm vụ cụ thể, trong số này, có một số nhiệm vụ quan trọng đó là :

Các xí nghiệp và các nhà hàng, quán ăn phải xin phép về các hoạt động của mình và phải chú ý các quy tắc về an ninh, trật tự xã hội. Việc cho phép và giám sát là nhiệm vụ của các viên chức phụ trách trật tự thành phố. Bộ phận cảnh sát giao thông có nhiệm vụ thực hiện việc cấp bằng lái xe, về việc cho phép các xe vận tải lưu hành trên đường phố và tình hình kiểm tra nghề vận tải ô tô của những người lái xe.

Nhóm nhiệm vụ này đặt bên cạnh chế độ khai báo. Mỗi một công dân phải tự mình khai báo về bản thân và về chỗ ở của mình với chính quyền, khi đến và khi thay đổi phải báo cáo về việc di chuyển. Nơi làm nhiệm vụ này ở đô thị là nơi cấp chứng minh thư nhân dân, cấp hộ chiếu, phòng hộ tịch, phòng đăng ký kết hôn, lập hồ sơ sinh tử.v.v...

8.8. CHỮA CHÁY

Trong tất cả các thành phố lớn đều có các đội chữa cháy chuyên nghiệp, một bộ phận trực tiếp của nền hành chính. Các đội chữa cháy dập tắt các đám cháy, cứu chữa, cứu nạn, đề phòng cháy.

Dịch vụ cứu hỏa là một trong những loại mà hầu như ở các nước không có khái niệm tư nhân hóa. Bởi vì tính chất bán quân sự của đội quân này. Nhiều người cho rằng đây là một đội quân mỗi năm chỉ làm việc một vài lần không có hiệu quả, song thực tế nếu như không có đội quân này thì tổn thất cho xã hội rất lớn. Mặt khác, phần lớn các vụ hỏa hoạn hiện nay lại xảy ra trong các thành phố lớn, các trung tâm công nghiệp. Do đó, vai trò của chính quyền thành phố với đội quân cứu hỏa là rất lớn. Đây không chỉ là vấn đề con người mà cả vấn đề trang thiết bị cho nó cũng như duy trì khả năng phục vụ của nó. Đào tạo những người lính cứu hỏa và tạo cho họ tinh thần trách nhiệm (có khi còn bị tổn hại đến sinh mạng) là một việc làm không đơn giản, nếu như chúng ta đặt nó vào trong cơ chế thị trường. Nhà nước và chính quyền thành phố đã đến lúc nên lập “quỹ bảo hiểm hỏa hoạn” để có tiền cho việc duy tu, bảo dưỡng, nâng cao năng lực và khả năng chiến đấu của đội quân này.

8.9. BẢO TRỢ THANH, THIẾU NIÊN

Quỹ bảo trợ thanh, thiếu niên được thực hiện để giáo dục thanh thiếu niên. Việc trợ cấp cho thanh thiếu niên chú trọng vào những thanh thiếu niên gặp nhiều khó khăn, đặc biệt trong giáo dục. Một phần nhỏ trong công tác thanh thiếu niên là thực hiện các biện pháp như : trại hè, các biện pháp vui chơi giải trí hoạt động của các trung tâm của thanh, thiếu niên, còn phần lớn dành cho việc hỗ trợ tài chính và tinh thần cho các Hội, các đoàn thể thanh thiếu niên.

8.10. BỂ BƠI

Hầu như tất cả các thành phố đều xây dựng các bể bơi công cộng - các bể bơi ngoài trời và các bể bơi trong nhà cho mục đích thể thao, giải trí và bồi dưỡng sức khỏe. Tuy nhiên, ngược lại với hầu hết các cơ sở thể thao, các bể bơi do thành phố tự tổ chức hoạt động và duy trì. Thông thường, đối với các thành phố đây là sự cố gắng về tài chính. Cụ thể là các công dân chỉ phải trả tiền vé vào cửa khi sử dụng các bể bơi, nhưng khoản thu này còn xa mới bù đắp được các chi phí. Vì vậy trong cơ chế thị trường cần năng động và linh hoạt mới tạo ra được điều kiện thu để bù chi.

8.11. THỂ THAO

Thành phố khuyến khích thể thao như là một hoạt động tự nguyện chứ không phải theo một nghĩa vụ pháp lý nào. Thông thường, các thành phố xây dựng và duy trì các sân vận động lớn và các cơ sở thi đấu. Cho phép những người tổ chức các cuộc thi đấu, có thu lệ phí thích hợp cho từng giai đoạn phát triển. Có rất nhiều giải pháp hỗ trợ tài chính để được sử dụng một khu đất của thành phố vào việc xây dựng cơ sở thể thao, hỗ trợ tài chính cho việc xây dựng và góp tiền trả cho các huấn luyện viên.

8.12. CÁC RAP HÁT VÀ CÁC VIỆN BẢO TÀNG

Các thành phố quản lý việc duy trì sự hoạt động của các rap hát và các viện bảo tàng. Điều này thể hiện khát vọng

văn hóa, tính truyền thống, niềm tự hào dân tộc. Khoản trợ cấp để duy trì và nuôi dưỡng các cơ sở này tương đối lớn và các cơ quan quản lý cần tìm giải pháp để tạo nguồn thu cho chính quyền địa phương.

8.13. QUẢN LÝ CÂY XANH, CÔNG VIÊN, NGHĨA TRANG

Quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng, đẩy con người dần dần xa rời phong cảnh thiên nhiên ở đô thị đã có. Nhu cầu cần thiết phải đưa cảnh quan thiên nhiên vào đô thị hoặc không để mất đi cảnh quan thiên nhiên ở đô thị.

Công việc đầu tư và chỉ đạo xây dựng, phục hồi cải tạo các vườn hoa, công viên, vườn thú là nhiệm vụ của chính quyền đô thị, UBND ở đô thị giao cho một cơ quan chuyên ngành chịu trách nhiệm thực thi mọi chương trình, trong đó có thực hiện đấu thầu để cho các chủ đầu tư nâng cao chất lượng phục vụ dịch vụ này, chương trình và kế hoạch đầu tư của chính quyền địa phương để chi trả cho những công việc này là ngân sách của đô thị.

Từ các quỹ phúc lợi công cộng, từ lệ phí thu được trong những cuộc vui chơi giải trí trong các công viên, vườn thú, bể bơi, v.v... song chính quyền đô thị cần có quy định cụ thể về giá lệ phí trong các cuộc vui chơi, vì vấn đề vui chơi giải trí là một trong những lĩnh vực kinh doanh đặc biệt mang tính chất phúc lợi xã hội, nhưng không có nghĩa chính quyền đô thị trợ cấp hàng năm mà chỉ đầu tư cơ sở hạ tầng ban đầu. Trong lĩnh vực này Ủy ban nhân dân các đô thị thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát hoạt động của

các tổ chức dịch vụ trên, đồng thời xử lý những vi phạm trong kinh doanh, khai thác và sử dụng các cơ sở hạ tầng của đô thị. Vấn đề quản lý, khai thác và duy tu bảo dưỡng các cơ sở vui chơi giải trí trong các đô thị nói chung chúng ta còn ít kinh nghiệm, do đó việc tổ chức và quản lý sao cho tăng được tính hấp dẫn, tạo ra được nguồn thu vô tận cho ngân sách địa phương là rất cần thiết, cần phát huy.

Lĩnh vực vui chơi giải trí ở những nơi công cộng, hiện nay các quốc gia đang thực hiện theo cơ chế thị trường, không nhất thiết các cơ sở đó nằm trong tay nhà nước. Song lĩnh vực này có nhiều khả năng tăng nguồn thu cho chính quyền các đô thị, vì vậy chính quyền các đô thị cần tăng cường vai trò kiểm soát của mình để tận thu thuế và lệ phí.

* Vấn đề nghĩa trang.

Đây là một nhiệm vụ của nền hành chính công mà chính quyền ở các đô thị cần có kế hoạch đầu tư xây dựng những khu nghĩa trang hợp vệ sinh, hiện đại phù hợp với yêu cầu của quy hoạch đô thị. Nghĩa trang phải đặt ở xa các đô thị và cuối hướng gió, giải quyết tốt để không thẩm chất độc hại ngấm vào lòng đất ảnh hưởng đến mạch nước ngầm thành phố.

Ủy ban nhân dân các đô thị có thể giao nhiệm vụ này cho một doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp tư nhân chịu trách nhiệm trước chính quyền đô thị để thực hiện công việc xây cất, dịch vụ mai táng, hỏa táng và tổ chức các hoạt động thăm viếng ở những khu nghĩa trang đô thị.

Những công việc này đều là dịch vụ công mà chính quyền đô thị phải thường xuyên kiểm tra việc thực hiện đúng với pháp luật. Mọi công dân sử dụng dịch vụ này đều phải trả tiền chi phí.

* Nơi vui chơi giải trí.

Trong thiết kế quy hoạch các đô thị chúng ta cần nhấn mạnh đến vấn đề vui chơi giải trí cho mọi đối tượng ở đô thị. Song thực tế việc xây dựng các cơ sở vui chơi giải trí ở đô thị ít được chú ý. Những cơ sở đã có như các công viên, vườn bách thảo, bách thú, sân chơi... cần mở rộng kinh doanh trên mọi lĩnh vực để phục vụ con người.

Cần phải lưu ý rằng, vui chơi, giải trí ở thành phố có 2 loại: vui chơi giải trí không mất tiền - tự do và vui chơi giải trí phải trả tiền. Nhưng dù loại nào thì vẫn không phải theo cơ chế thị trường một cách cứng nhắc. Nhà nước có thể tạo điều kiện để cho các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực vui chơi giải trí, nhưng phải tạo ra những thuận lợi cho đa số người dân có điều kiện đến tham gia. Trong cơ chế thị trường, vấn đề đầu tư xây dựng nơi vui chơi giải trí và tổ chức tốt cho mọi người có điều kiện đến nghỉ ngơi, giải trí tại các nơi đó trong những ngày nghỉ việc là rất cần thiết, trong lĩnh vực này cần tư nhân hóa thì dịch vụ sẽ tốt hơn và mọi người hưởng thụ các dịch vụ này sẽ hài lòng hơn.

Trong nhiều năm chúng ta rất coi trọng các cơ sở vui chơi, giải trí cho người dân lao động, song chúng ta cũng thiếu hẳn một cơ chế để quản lý sự hoạt động và phát triển nó. Hiện nay hầu như các cơ sở đó đã chuyển sang các hoạt

các tổ chức dịch vụ trên, đồng thời xử lý những vi phạm trong kinh doanh, khai thác và sử dụng các cơ sở hạ tầng của đô thị. Vấn đề quản lý, khai thác và duy tu bảo dưỡng các cơ sở vui chơi giải trí trong các đô thị nói chung chúng ta còn ít kinh nghiệm, do đó việc tổ chức và quản lý sao cho tăng được tính hấp dẫn, tạo ra được nguồn thu vô tận cho ngân sách địa phương là rất cần thiết, cần phát huy.

Lĩnh vực vui chơi giải trí ở những nơi công cộng, hiện nay các quốc gia đang thực hiện theo cơ chế thị trường, không nhất thiết các cơ sở đó nằm trong tay nhà nước. Song lĩnh vực này có nhiều khả năng tăng nguồn thu cho chính quyền các đô thị, vì vậy chính quyền các đô thị cần tăng cường vai trò kiểm soát của mình để tận thu thuế và lệ phí.

* Vấn đề nghĩa trang.

Đây là một nhiệm vụ của nền hành chính công mà chính quyền ở các đô thị cần có kế hoạch đầu tư xây dựng những khu nghĩa trang hợp vệ sinh, hiện đại phù hợp với yêu cầu của quy hoạch đô thị. Nghĩa trang phải đặt ở xa các đô thị và cuối hướng gió, giải quyết tốt để không thẩm chất độc hại ngấm vào lòng đất ảnh hưởng đến mạch nước ngầm thành phố.

Ủy ban nhân dân các đô thị có thể giao nhiệm vụ này cho một doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp tư nhân chịu trách nhiệm trước chính quyền đô thị để thực hiện công việc xây cất, dịch vụ mai táng, hỏa táng và tổ chức các hoạt động thăm viếng ở những khu nghĩa trang đô thị.

động kinh tế, tạo tiền đề cho chính quyền địa phương được thu các loại thuế và lệ phí để tăng thu ngân sách của địa phương.

8.14. HOẠT ĐỘNG CỦA CẢNH SÁT VÌ SỰ BÌNH YÊN CỦA ĐÔ THỊ

* Định nghĩa cảnh sát ở đô thị.

Cảnh sát là một tổ chức hành pháp - là một công cụ của nhà nước để can thiệp vào các mối quan hệ có mầm mống bất ổn trong xã hội đô thị.

Hoạt động của cảnh sát trong việc duy trì trật tự, an toàn xã hội là để duy trì hệ thống pháp luật của một quốc gia - hay còn gọi là công cụ cưỡng chế của nền hành chính công.

Lực lượng cảnh sát thực hiện chức năng cảnh giác và quan sát cho tổ quốc bình yên, hay nói cách khác là một lực lượng quan trọng để đảm bảo cho chính quyền các cấp thực hiện chức năng quản lý xã hội và đem đến sự bình yên cho mọi nhà và cho đất nước. Để bảo vệ và duy trì hệ thống pháp luật, giữ gìn trật tự trị an, an toàn xã hội - cảnh sát có những nhiệm vụ đặc biệt và chỉ có nhà nước mới có thể tổ chức được lực lượng này để thực hiện các chức năng bảo vệ sự bình yên của quốc gia.

Xã hội ngày càng phát triển trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội cũng như sự phát triển các mối quan hệ đã làm tăng trách nhiệm và những vấn đề đòi hỏi phải có sự can thiệp của người cảnh sát : cảnh sát giao thông, chống cháy, trại

giám, tuần tra và cảnh sát khu vực .v.v... Sự phát triển kinh tế - xã hội ở các quốc gia chỉ ra rằng : cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội thì vấn đề tội phạm ngày càng có xu hướng gia tăng, cũng như vấn đề liên quan đến hình sự phụ thuộc vào những yếu tố : mật độ dân cư đông đúc, nạn thất nghiệp gia tăng, phương tiện giao thông đông đúc v.v... Đặc biệt trong nền kinh tế thị trường, tự do cạnh tranh, tội phạm trên các lĩnh vực đang ngày càng nhiều lên không chỉ ở các nước nghèo và các nước đang phát triển mà ngay tại trong lòng các nước công nghiệp phát triển. Vấn đề này đang đặt ra cho chính phủ các quốc gia cần phải hiệp lực lại để ngăn chặn các tội phạm không gây mối hiểm họa cho xã hội.

Ngày nay, nhiều đô thị lớn trong một quốc gia, vấn đề chống lại cảnh sát thực thi công vụ bảo vệ pháp luật và giữ gìn trật tự trị an đã và đang thường xuyên xảy ra. Do tính phức tạp của các mối quan hệ trong sự phát triển kinh tế - xã hội ngày càng gia tăng, ý thức của con người với cộng đồng cũng như với pháp luật chưa được thực hiện một cách tự giác.

Ở nhiều nước đã có luật cảnh sát, nhưng không ít quốc gia vấn đề cảnh sát và quyền hạn của họ chỉ có giới hạn nên chưa đủ mạnh về quyền lực. Trong thập kỷ 80-90 các nước Đông Âu đều không được trang bị các phương tiện cần thiết để duy trì trật tự công cộng và bảo vệ chính quyền trong những trường hợp cần thiết. Vì vậy một số nhà nước đã rơi vào tay bọn cơ hội và phản quốc. Ngày nay nhiều quốc gia

phát triển nhanh kỹ thuật hiện đại bằng thẻ từ tính để quản lý con người trong điều tra, kiểm soát, phát hiện những người vi phạm đã được vi tính hóa hoặc thẻ từ tính giúp cho các cơ quan cảnh sát điều tra tìm hiểu dấu vết của tội phạm.

Hoạt động của cảnh sát là nhằm đảm bảo việc thi hành pháp luật và trật tự xã hội, như vấn đề tổ chức kiểm soát giao thông, vận tải ở đô thị. Giai đoạn đầu của những thập kỷ 50, 60 ở các quốc gia, phương tiện vận tải còn ít và chủ yếu tập trung vào các đô thị lớn và vừa thì ngày nay giao thông vận tải đã trở thành một lĩnh vực cần được quan tâm hàng đầu của các quốc gia - bởi vì có giao thông vận tải mới có giao lưu để phát triển kinh tế và có giao thông vận tải mới thắt chặt được tình bằng hữu trên mọi miền của đất nước và thế giới. Thế thì nhà nước can thiệp vào lĩnh vực này như thế nào để quản lý một cách có hiệu quả, đó là việc đưa ra các chính sách đầu tư cho giao thông và tổ chức vận tải như thế nào để đảm bảo cho nền kinh tế hoạt động bình thường, đó là việc nhà nước phải duy trì và đầu tư thích đáng cho ngành cảnh sát giao thông. Một đội ngũ cảnh sát được đào tạo có hệ thống văn bằng là một tài sản quốc gia có giá trị "đặc biệt" để "quản lý" đất nước sẽ đưa lại sự bình yên cho mọi nhà và cho tổ quốc.

Thực tiễn ở nhiều nước đã chỉ ra rằng : để duy trì được trật tự an toàn giao thông vận tải thì bên cạnh việc đào tạo và đào tạo lại đội ngũ lực lượng cảnh sát giao thông có đủ trình độ hiểu biết mọi lĩnh vực trong quản lý đô thị như :

quy hoạch mạng lưới giao thông, biển báo hiệu, vạch sơn, tín hiệu... thì đội ngũ đó còn phải nhận thức được sự việc để giải quyết vấn đề, tức là phải đào tạo cho họ tâm lý và vấn đề xã hội học đô thị, trang bị cho họ các hệ thống kiến thức pháp luật để họ có khả năng xử lý linh hoạt trong thực thi công vụ. Đồng thời họ phải được trang bị những phương tiện cần có của người cảnh sát để họ kiểm soát và trấn áp hành vi vi phạm pháp luật của công dân. Ngày nay, hoạt động kinh tế - xã hội chưa đi đúng hành lang của pháp luật quy định, nhiều cá nhân và các tổ chức nhà nước đã lợi dụng những sơ hở của hệ thống văn bản pháp luật để hoạt động, xâm phạm đến lợi ích quốc gia: những hiện tượng không tuân theo quy định của pháp luật, gây rối trật tự trị an, buôn bán gian lận gây mất ổn định chính trị...

Trong quá trình phát triển đô thị, đòi hỏi mọi công dân phải có sự tuân thủ các quy định mới về sinh hoạt, ăn, ở, đi lại, làm việc, học hành như luật giao thông, luật xây dựng, luật bảo vệ môi trường v.v... nếu không xã hội đô thị sẽ bị phá vỡ các mối quan hệ và trở thành các đô thị không có pháp luật và bạo lực sẽ phát triển.

Các đô thị Việt Nam ngày nay đứng trước nhiều vấn đề do nền kinh tế thị trường tác động. Những mối nguy cơ dẫn đến vi phạm pháp luật luôn rập rình ở các đô thị, nếu thiếu sự can thiệp của nhà nước bằng pháp luật một cách có hiệu lực và hiệu quả thì các thế lực chống đối có thể lợi dụng và từ đó những vấn đề mang tính chất trật tự an toàn

xã hội sẽ trở thành mầm mống của an ninh quốc gia và có thể làm cho xã hội bất ổn.

Vai trò của nhà nước trong việc duy trì trật tự, an toàn xã hội và đảm bảo hiệu lực của hệ thống pháp luật là nhằm hướng tới tương lai xây dựng một nhà nước pháp quyền mà nhà nước đó quản lý con người và quản lý xã hội phải bằng pháp luật.

Trật tự trị an và an toàn xã hội là một đòi hỏi không thể thiếu được trong mọi xã hội mà nhà nước phải quản lý, hướng cho xã hội đi vào kỷ cương của pháp luật. Vì vậy cần khẳng định rằng : trong các đô thị của các quốc gia còn có nhiều vấn đề trong mối quan hệ kinh tế - xã hội đã và đang dần dần xuất hiện và phát triển, nhiều mâu thuẫn giữa xã hội và cá nhân, giữa công dân với công dân đang xuất hiện. Vì vậy nhà nước cần tăng cường đầu tư và phát triển bộ phận cảnh sát để giải quyết các mối quan hệ bất ổn trong xã hội đô thị nhằm lập lại và giữ gìn sự bình yên cho đất nước trong thế phát triển bền vững.

CHƯƠNG IX

TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

9.1. NGUỒN TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

Chúng ta nói nhiều đến bộ máy chính quyền ở đô thị hoạt động như thế nào để có hiệu lực và mang lại hiệu quả trong quản lý ở đô thị, để thực thi nhiệm vụ của mình, các cấp chính quyền đô thị cần có nguồn tài chính phong phú để chi cho mọi hoạt động xã hội. Các khoản thu và chi được đánh giá và điều chỉnh thông qua kế hoạch ngân sách và các khoản thu của các đô thị về cơ bản là các khoản phí và lệ phí, ví dụ như trong các quận, huyện luôn luôn có chính sách khuyến khích tư nhân hóa một số dịch vụ công cộng đô thị, đó cũng là nguồn thu cho các cấp chính quyền ở phường, xã và quận, huyện.

Bộ máy hành chính ở hầu hết các đô thị đều nỗ lực đẩy mạnh năng lực kinh tế của mình, bảo đảm các chỗ làm việc như cũ và tạo ra các chỗ làm việc mới - bố trí địa điểm cho các hãng đầu tư trong các thành phố, hoạt động quảng cáo, thông tin đại chúng tư vấn và hỗ trợ để khắc phục khó khăn về tài chính cũng như việc khai thác và bán các khu đất thích hợp (giao đất sử dụng dưới hình thức trả tiền cơ sở hạ tầng kỹ thuật), phục vụ phát triển sản xuất để tăng nguồn

thu cho các đô thị . Ở đây nhà nước cần phân định rõ hệ thống dịch vụ nào cần phải hạch toán có lãi để tính toán và thu thuế cho thích hợp, vì có những loại dịch vụ đơn thuần là chính sách xã hội của quốc gia, không hạch toán lãi mà chỉ có hạch toán lỗ, không phải nộp mọi khoản thuế đó là dịch vụ giao thông công cộng vận tải hành khách đi lại làm việc và sinh hoạt trong các đô thị .

Vấn đề thuế ở đô thị, khi chính quyền các đô thị đánh thuế vào các cơ sở kinh doanh nhỏ cũng cần chú ý, vì trong thực tế tồn tại rất nhiều doanh nghiệp và những hãng tư nhân còn nhỏ bé và thường không chính thức công khai hoạt động kinh doanh, đồng thời họ tìm đủ mọi cách để trốn thuế. Về mặt quản lý nhà nước cần đưa họ vào quỹ đạo đăng ký kinh doanh để quản lý - Sau đó xem xét để ra các quyết định về mức thuế cho phù hợp với tính chất ngành nghề và mức độ kinh doanh của họ, trong mối quan hệ chung giữa doanh nghiệp lớn và nhỏ, giữa tư nhân và quốc doanh. Chính quyền các cấp ở đô thị không nên vội vàng ra các quyết định đánh thuế vào những cơ sở này ngay từ buổi đầu, vì như vậy sẽ làm nản lòng họ trong kinh doanh, mà chúng ta cần khuyến khích họ mở rộng quy mô kinh doanh để đưa họ vào quỹ đạo quản lý, không nên nôn nóng để đẩy họ biến mất trên thị trường và càng không nên biến họ thành những đối tượng hoạt động kinh tế bất hợp pháp trong các đô thị.

Trong vấn đề tư nhân làm dịch vụ thương mại, buôn bán lớn, nhỏ,... chính quyền các cấp ở đô thị cần tạo mọi điều kiện cho họ hoạt động kinh doanh để phát triển kinh tế, đến khi họ đủ sức thì chính họ sẽ là cơ sở và là tiềm năng đóng

góp đáng kể cho chính quyền ở đô thị - Vì thế khi nhà nước ra các văn bản đối với tầng lớp buôn bán nhỏ ở các đô thị cần phải hết sức nhạy bén, vì đây là lực lượng không nhỏ tham gia đóng góp vào nguồn tài chính của các cấp chính quyền ở đô thị.

9.2. VAI TRÒ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Ở đây vai trò quản lý nhà nước trong vấn đề ngân sách và nguồn tài chính của các địa phương (đô thị, thị xã, thị trấn...) cần phải có một cơ quan đóng vai trò chủ đạo để giải quyết mối quan hệ chặt chẽ giữa chính sách và thể chế nhà nước - Đó chính là vai trò và trách nhiệm của cơ quan dân cử của địa phương (Hội đồng nhân dân) để điều hành, tạo điều kiện để các đô thị có nguồn thu trên mọi lĩnh vực cho ngân sách. Tài chính đô thị có vai trò quan trọng trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, vì vậy cần thiết phải ban hành chính sách cho đô thị, xây dựng cơ chế quản lý phù hợp với yêu cầu sự nghiệp CNH - HĐH.

Trên đây là phương hướng để đi vào quỹ đạo quản lý nhà nước trong hoạt động kinh tế ở đô thị, nếu làm được như vậy là thể hiện một nền hành chính dân chủ thực sự, phục vụ đắc lực nhiệm vụ chính trị và kinh tế vì lợi ích của nhân dân, từ đó sẽ thúc đẩy tiến trình tiến lên của công cuộc đổi mới, mà chủ yếu là thúc đẩy, hỗ trợ công cuộc đổi mới về kinh tế - Điều đó thực sự là một nền hành chính của một nhà nước của dân, một nhà nước được xây dựng trên nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, của nền hành chính

dân chủ xã hội, thích ứng với nền kinh tế thị trường, với sự hội nhập vào đời sống kinh tế quốc tế, thích ứng với một xã hội công dân có trình độ dân trí được nâng cao, có những đòi hỏi mới về chính trị, kinh tế, văn hóa đời sống vật chất và tinh thần - Để đạt được đỉnh cao của mọi ước mong trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mình thì chính quyền các đô thị phải đủ mạnh về tiềm lực tài chính ở địa phương mình.

Một vấn đề khác mà chúng ta thường thấy hàng ngày là hành vi vi phạm những quy tắc trật tự xã hội trên đường phố, như đi lại trên đường phố bằng các phương tiện không theo luật lệ hiện hành, như đi ngược chiều, rẽ trái không xin đường gây ra tai nạn, đi lại vượt lên vạch sơn liền trên đường phố, người cảnh sát phải thực thi xử lý, xử phạt. Nghiêm cấm việc đỗ xe dưới lòng đường, vỉa hè, nếu không được phép - một mặt là để cho dân chúng quen dần và hiểu biết pháp luật, mặt khác chính quyền đô thị sẽ có thêm nguồn tài chính để tiếp sức cho mình.

9.3. TÌM NGUỒN THU CHO ĐÔ THỊ

Ngày nay các đô thị trên toàn thế giới đang có tình trạng khủng hoảng ngày thêm nghiêm trọng về tài chính của các đô thị, do:

- * Nhu cầu về dịch vụ tăng nhanh,
- * Chi tiêu tăng nhanh ,
- * Khả năng tăng thuế rất hạn chế và bị phản đối mạnh,

* Nhiều thành phố không có điều kiện giải quyết cho các khu phụ cận. Có thể nói là các đô thị đã tới mấp mé của sự bế tắc trên nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội và môi trường.

Nguồn thu chủ yếu của các đô thị là thuế, nhưng riêng thuế thì không thể nào bảo đảm đủ chi tiêu, hơn nữa lại rất thiếu công bằng, hợp lý. Thuế bất động sản là khoản quan trọng đánh vào sở hữu tài sản, nhưng chủ yếu đánh vào nhà đất, do đó các cơ sở kinh doanh và các ngành công nghiệp rất có lợi. Thuế thương nghiệp không chỉ làm tăng giá bán lẻ, mà còn bắt người nghèo chịu thuế suất ngang với người giàu. Thuế đánh vào việc sử dụng các công trình dịch vụ công cộng (cấp nước, thoát nước) cũng rất có lợi cho các hộ dùng nhiều, như các cơ sở công nghiệp. Không thể tăng thuế nhiều hơn nữa vì sức chống đối rất mạnh, có nhiều công dân đang bất bình vì các dịch vụ đô thị kém hiệu quả, song ít ai muốn nộp thuế cao hơn để khắc phục các dịch vụ yếu kém. Ở các vùng ngoại ô các thị trấn mọc lên rất nhanh, dân cư ở đó sử dụng mọi tiện nghi đô thị khi họ được vào ngoại thành nhưng không phải đóng góp hoặc chỉ đóng góp rất ít cho ngân sách thành phố. Nội thành phải chi nhiều, thu ít, dân nghèo là tầng lớp chiếm số đông trong nội thành càng thêm khó khăn. Nhiều nơi dùng thuế suất cao đánh vào thương nghiệp để người ngoại thành cũng phải đóng góp, song chính dân nghèo ở nội thành phải gánh chịu nhiều nhất. Có nơi đánh thuế vào những nhân viên làm việc ở nội thành, các ngành kinh doanh phản đối dữ dội và phải chăng đó là một thứ thuế thiếu căn cứ pháp lý. Một giải pháp liên kết tài chính, thuế khóa giữa nội thành, ngoại thành, giữa thành phố và các thành phố lân cận, song cũng

chỉ làm được ở một số mặt và đang gặp sự phản đối của nhân dân ở bên ngoài thành phố.

Tìm nguồn thu: trợ cấp của nhà nước

Nhà kinh tế học nổi tiếng John Kenneth Galbraith đã nhận định rằng kinh tế càng phát triển thì nhà nước tăng thêm nguồn thu, nhưng các tỉnh và đặc biệt là các thành phố phải tăng thêm các vấn đề còn phải giải quyết. Thế cho nên, gần đây nhiều thành phố đã xin nhà nước giúp đỡ thêm, không phải là giúp đỡ tài chính trong khuôn khổ các chương trình "quan liêu", mà giúp đỡ trực tiếp, chính phủ phải dành nhiều vốn trực tiếp cho các thành phố thông qua việc để lại một tỷ lệ thuế đánh vào thu nhập vốn phải chuyển toàn bộ vào quỹ của trung ương. Nhưng một khi các thành phố đã có sẵn đồng tiền trong tay, sẽ phải có chính sách đúng và hữu hiệu mới mong giải quyết dần được các vấn đề ở đô thị, chẳng hạn không nên lập thêm các trường công lập mà phải xã hội hóa giáo dục, nói chung các nhà chức trách không được tiếp tục đưa ra những quyết định chỉ có lợi cho một nhóm người, cho giới kinh doanh đầy thế lực. Bên cạnh đó cần tăng cường tư nhân hóa trong kinh doanh để tăng ngân sách cho thành phố.

9.4. HOÀN THIỆN HỆ THỐNG TÀI CHÍNH Ở ĐÔ THỊ

Để phù hợp với điều kiện kinh tế đô thị, hệ thống tài chính đô thị cần được thiết lập và hoàn thiện theo chiều hướng phát triển bền vững là:

* Tạo điều kiện cho tài chính đô thị phát triển mang được tính độc lập

* Phân cấp hợp lý nguồn thu cho các đô thị để cho các đô thị có tính tự chủ - chủ yếu đối với các đô thị, nhà nước áp dụng chính sách tài trợ trên nhiều lĩnh vực mang tính xã hội,

* Mọi chi phí trong các dịch vụ đô thị phải được bù đắp bằng nguồn thu từ các đối tượng khách hàng sử dụng và tiêu dùng,

* Ngân sách đô thị được hình thành theo chế độ phân cấp để phân định các mối quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền ở đô thị, đó là về mặt chế độ, chính sách nhiệm vụ thu và chi ở các cấp và quan hệ về quản lý nguồn ngân sách,

* Trong các đô thị, còn có nhiều loại thuế chưa được nghiên cứu để ban hành chính sách thích hợp, nhằm tăng nguồn ngân sách cho đô thị,

* Các loại phí của người tiêu dùng và sử dụng là nguồn thu đáng kể cho ngân sách, cần xây dựng chính sách để khai thác hết tiềm năng trong xã hội đô thị cả về diện thu và mức thu,

* Nền hành chính đô thị là một loại công việc đặc biệt và các thủ tục hành chính chúng ta cần có mức thu đúng và đủ,

* Tăng cường hợp tác quốc tế để hoàn thiện mình trên mọi lĩnh vực kinh tế- xã hội ở đô thị . Song nhà nước phải có chính sách cụ thể để cho chính quyền đô thị thực hiện ,

* Chuyển các dịch vụ công cộng đô thị sang hạch toán kinh doanh,

* Lập quỹ đầu tư phát triển đô thị, tổ chức bộ máy quản lý quỹ phát triển,

* Khuyến khích tư nhân hóa trong các lĩnh vực dịch vụ công cộng ở đô thị như cấp nước, thu gom vận chuyển, xử lý chất thải rắn (những trung tâm vui chơi giải trí, thương mại, dịch vụ ăn uống, dịch vụ mua bán bất động sản đất đai, nhà cửa ...).

Nhà nước quản lý các doanh nghiệp lớn, nhỏ hoạt động trong các lĩnh vực này thông qua kiểm soát thuế và pháp luật,

Nghiên cứu bổ sung và hoàn thiện các chính sách về thu thuế và lệ phí - Ở các nước đang phát triển trình độ quản lý còn thấp, vì vậy việc nghiên cứu để ban hành chính sách còn nhiều khâu yếu kém, cần phải được khắc phục qua đào tạo lớp trẻ học hỏi ở nước ngoài để bổ sung cho nguồn nhân lực xây dựng chính sách về thuế và lệ phí - Ví dụ một số lĩnh vực kinh doanh "vô hình" và sử dụng tài sản công cộng trong các cơ quan, trường học, bệnh viện vì mục đích lợi nhuận riêng mà không phải nộp một tỷ lệ tài chính thích ứng để bảo dưỡng, sửa chữa các vật tư, thiết bị của nhà nước đầu tư, lệ phí bảo hiểm người và phương tiện xây dựng chưa thích hợp và không công bằng (vì vậy nhiều người không mua bảo hiểm cho người và phương tiện, lệ phí nuôi gia súc, gia cầm ...)

Tài chính đô thị là một vấn đề phong phú và đa dạng, bởi vì cuộc sống ở đô thị đã tạo ra cho nó. Có thể kết luận rằng tài chính đô thị là điều kiện tiên quyết hàng đầu trong công cuộc đầu tư để phát triển và quản lý đô thị. Vì vậy lĩnh vực này cần được quan tâm trong hệ thống tài chính quốc gia.

CHƯƠNG X

NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở ĐÔ THỊ

10.1. NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP Ở ĐÔ THỊ

Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản liên quan đến quản lý đô thị.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân lãnh đạo, điều hành hoạt động của Ủy ban nhân dân. Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân và các văn bản sai trái của Ủy ban nhân dân cấp dưới, đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó.

10.2. NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN GIÚP ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH, THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG Ở ĐÔ THỊ

10.2.1. Thực hiện pháp luật về ngành xây dựng

a) Giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố soạn thảo các văn bản để thực hiện luật, pháp lệnh và các văn bản pháp quy khác về ngành xây dựng, hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật, chính sách của nhà nước và các văn bản về xây dựng của địa phương.

b) Cấp và thu hồi các loại giấy phép, chứng chỉ về xây dựng theo quy định của pháp luật, hướng dẫn của Bộ Xây dựng và sự phân cấp của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố.

c) Thực hiện công tác thanh tra nhà nước, thanh tra và kiểm tra chuyên ngành theo quy định của nhà nước và của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố

10.2.2. Quản lý kiến trúc, quy hoạch và phát triển đô thị, cụm dân cư nông thôn

Văn phòng kiến trúc sư trưởng hoặc Sở Xây dựng giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về kiến trúc, quy hoạch xây dựng phát triển đô thị, cụm dân cư nông thôn trên địa bàn tỉnh, có nhiệm vụ và quyền hạn sau:

* Lập kế hoạch quy hoạch xây dựng, dự án quản lý kiến trúc và cảnh quan đô thị và tổ chức thực hiện kế hoạch, dự án đó sau khi đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt,

* Tổ chức lập, thẩm định các dự án quy hoạch xây dựng các đô thị, khu công nghiệp, cụm dân cư nông thôn trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố để Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hoặc phê duyệt theo thẩm quyền,

* Tổ chức quản lý xây dựng các đô thị, khu công nghiệp, cụm dân cư nông thôn theo quy hoạch được duyệt gồm : công bố quy hoạch xây dựng được duyệt để nhân dân biết, thực hiện và kiểm tra, giới thiệu địa điểm, thỏa thuận về mặt kiến trúc quy hoạch đối với các dự án đầu tư và cấp giấy phép xây dựng theo sự ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố kiểm tra và giám sát việc thực hiện giấy phép xây dựng, hướng dẫn lập và lưu trữ các hồ sơ hoàn công,

* Lập, thẩm định hồ sơ phân loại đô thị để Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hoặc quyết định theo thẩm quyền.

10.2.3. Quản lý xây dựng các công trình.

Sở Xây dựng giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quản lý nhà nước về xây dựng trên địa bàn tỉnh, thành phố có nhiệm vụ và quyền hạn sau :

a) Quản lý công tác khảo sát, thiết kế, dự toán công trình.

* Giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố quản lý nhà nước đối với các tổ chức, cá nhân thực hiện dự án đầu tư

xây dựng công trình trên địa bàn theo đúng pháp luật của nhà nước và hướng dẫn của Bộ Xây dựng,

- * Tổ chức thẩm định thiết kế kỹ thuật, dự toán và chuẩn bị hồ sơ thiết kế kỹ thuật các công trình xây dựng dân dụng, công nghiệp thuộc các dự án do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố quyết định đầu tư trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phê duyệt.

- * Xét duyệt thiết kế kỹ thuật một số dự án xây dựng công trình dân dụng và công nghiệp nhóm B, C theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phối hợp với các cơ quan có liên quan thẩm tra tổng dự toán các công trình do địa phương quản lý để trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố xét duyệt.

b) Quản lý chất lượng.

- * Giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố thực hiện quản lý nhà nước về chất lượng các công trình xây dựng trên địa bàn theo quy định của pháp luật,

- * Tổ chức hoặc tham gia giám định chất lượng các công trình xây dựng công nghiệp, dân dụng do tỉnh, thành phố quản lý, tham gia nghiệm thu các công trình dân dụng, công nghiệp và dân dụng trên địa bàn theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng,

- * Chủ trì tham gia việc điều tra sự cố các công trình xây dựng công nghiệp, dân dụng trên địa bàn do tỉnh, thành phố quản lý, tham gia giải quyết các tranh chấp về sự cố công trình,

* Tổng hợp các sự cố của công trình xây dựng trên địa bàn, báo cáo với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố và Bộ Xây dựng.

c) Quản lý giá trong xây dựng.

* Phối hợp với Sở Tài chính và các cơ quan có liên quan để trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố ban hành đơn giá xây dựng cơ bản tại địa phương theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng,

* Phối hợp với Sở Tài chính và Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh, thành phố trong việc xem xét, lập hồ sơ dự toán các công trình xây dựng do địa phương quản lý trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phê duyệt.

10.2.4. Quản lý nhà ở, công thự, trụ sở làm việc

Sở Nhà đất hoặc Sở Xây dựng (với tỉnh không có Sở Nhà đất) giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố thực hiện quản lý nhà nước về nhà ở, công thự, trụ sở làm việc có các nhiệm vụ, quyền hạn sau :

a) Xây dựng chiến lược, kế hoạch 5 năm và các dự án phát triển ở địa bàn đô thị, nông thôn trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố tổ chức hướng dẫn thực hiện sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

b) Quản lý nhà ở, công thự, trụ sở làm việc thuộc sở hữu nhà nước do địa phương quản lý, hướng dẫn việc quản lý, khai thác, sử dụng và phát triển quỹ nhà ở, công thự, trụ sở làm việc được giao quản lý theo quy định của Chính phủ và của Bộ Xây dựng.

c) Tổ chức thực hiện việc điều tra, thống kê, lập danh bạ, hồ sơ về diện tích, tình trạng, phân loại, mục đích sử dụng nhà và việc chuyển dịch sở hữu nhà thuộc các thành phần kinh tế.

10.2.5. Quản lý công trình công cộng đô thị, cụm dân cư nông thôn (đường sá, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường, cây xanh, chiếu sáng)

Sở Giao thông Công chính hoặc Sở Xây dựng (đối với tỉnh không có Sở Giao thông Công chính) giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố quản lý nhà nước về công trình công cộng đô thị, cụm dân cư trên địa bàn, có nhiệm vụ và quyền hạn sau:

Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố quản lý nhà nước về việc khai thác, sử dụng, bảo dưỡng, sửa chữa các công trình công cộng đô thị, chủ trì phối hợp với các cơ quan có liên quan của tỉnh nghiên cứu giá các dịch vụ công trình công cộng trên địa bàn trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố.

10.2.6. Quản lý công nghiệp vật liệu xây dựng

Sở Xây dựng giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố thực hiện quản lý nhà nước về vật liệu xây dựng, có các nhiệm vụ và quyền hạn sau :

a) Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch 5 năm phát triển vật liệu xây dựng của địa phương trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố tổ chức hướng dẫn thực hiện sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

b) Phối hợp với các cơ quan có liên quan xét duyệt thiết kế công nghệ sản xuất, công nghệ khai thác mỏ, tài nguyên giao cho địa phương quản lý để sản phẩm vật liệu xây dựng theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng.

c) Phối hợp với các cơ quan có liên quan về việc quản lý chất lượng sản xuất vật liệu xây dựng tại địa phương.

10.3. THANH TRA, KIỂM TRA VÀ XỬ LÝ VI PHẠM TRONG QUẢN LÝ TRẬT TỰ XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

10.3.1. Nội dung thanh tra, kiểm tra

a) Phát hiện các vi phạm về quy hoạch xây dựng đô thị.

b) Phát hiện và xử lý các trường hợp cấp giấy phép xây dựng sai hoặc không đúng thẩm quyền.

c) Phát hiện các hành vi xây dựng, phá dỡ công trình không có giấy phép hoặc sai với giấy phép.

d) Phát hiện các vi phạm về bảo vệ cảnh quan môi trường ở đô thị.

e) Phát hiện các vi phạm về chế độ sử dụng và khai thác các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị.

10.3.2. Phân công trách nhiệm giữa Ủy ban nhân dân các cấp

a) Ủy ban nhân dân phường, xã, thị trấn thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát hoạt động của các tổ chức và cá

nhân trên địa bàn về việc thực hiện các quy định quản lý quy hoạch đô thị và pháp luật, thực hiện việc cưỡng chế thi hành các quyết định xử lý của cơ quan nhà nước.

b) Ủy ban nhân dân thành phố, thị xã, quận, huyện có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc kiểm tra, thanh tra và chỉ đạo Ủy ban nhân dân các cấp dưới xử lý các vi phạm về quy hoạch, xây dựng, khai thác và sử dụng công trình trong đô thị theo pháp luật.

c) Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành các quy định và chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp dưới thực hiện việc thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị trong địa phương.

Các sở chuyên ngành chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị, hướng dẫn Ủy ban nhân dân cấp dưới về chuyên môn, nghiệp vụ và chịu trách nhiệm về hiệu quả quản lý của ngành mình trên các địa bàn các thành phố, thị xã và thị trấn.

d) Ủy ban nhân dân các cấp phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước trên địa bàn được giao quản lý, có trách nhiệm kiểm tra, phát hiện các vi phạm trật tự xây dựng và có biện pháp xử lý kịp thời.

KẾT LUẬN

VAI TRÒ VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRONG QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Trong tất cả các quốc gia thì đô thị là trung tâm của các hoạt động chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa, nó thu hút đủ mọi tầng lớp nhân dân. Việc dân cư ồ ạt đổ vào các thành phố cho thấy rõ tình hình đang hấp dẫn ở những nơi đó nên vẫn tiếp diễn và Liên Hiệp Quốc tiên đoán rằng, vào đầu thế kỷ XXI, gần 2/3 dân số thế giới trên 6 tỷ người sẽ sống trong các vùng đô thị. Sự tăng trưởng của các thành phố lớn thậm chí còn là một đặc điểm nổi bật hơn của quá trình đô thị hóa. Hai trăm bảy mươi hai thành phố giờ đây có số dân hơn một triệu. Ba mươi trong số đó dự tính sẽ đạt số dân lên tới tám đến mười triệu người vào cuối thế kỷ và đa số là các nước đang phát triển. Rất nhiều trong số những thành phố lớn này đã vượt chỉ giới thành phố được xác định mấy năm trước đây và họ đòi Liên Hiệp Quốc có các chế độ đô thị. Vào cuối thế kỷ này, hầu hết các nước sẽ có một hoặc nhiều khu vực đô thị lớn. Các trung tâm đô thị chiếm tới hơn 60% của tổng sản phẩm quốc dân, vì thế nó góp

phần quan trọng không chỉ với nền kinh tế quốc gia mà còn với nền kinh tế thế giới. Trong thực tế, chúng trở thành điểm nút của nền kinh tế toàn cầu.

Tuy nhiên, các phản ứng đáp lại thuộc phía nhà nước và quản lý vẫn không đủ để đối phó với tăng trưởng dân số và mở rộng kinh tế. Nhu cầu ngày càng tăng đối với cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội ngày càng đa dạng hóa, mối quan tâm toàn cầu đối với bảo vệ môi trường trong các thành phố quy định quản lý phải thu tóm vai trò xứng đáng của nó. Không nơi nào lại cần thiết phải có vai trò quản lý được cải tiến bằng các khu vực đô thị lớn, mà nó có vai trò như những cỗ máy hoạt động cho sự tăng trưởng của các quốc gia và cho nền kinh tế toàn cầu.

Năng lực quản lý và hành chính được kế thừa từ quá khứ đã không theo kịp với các thay đổi chính trị, xã hội, kỹ thuật. Khi mà những thành phố to lớn hiện đại đối mặt với những thách thức của môi trường, sự nghèo đói, giao thông và các vấn đề chính sách quan trọng khác, thì nhu cầu năng lực tài chính, hành chính nhằm quản lý đô thị có hiệu quả đã trở nên rất hiển nhiên và cần thiết.

Trong khi các triệu chứng về "sự quá tải đô thị" như các vấn đề giao thông, ô nhiễm, các dịch vụ cơ bản xuống cấp, tỷ lệ tội phạm tăng như một nạn dịch ô nhiễm các đô thị tại các nước đang phát triển cũng như các nước phát triển, và họ tiến hành đánh thuế một mức độ cao để có nguồn tài chính đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Tương tự, các điều kiện

kinh tế xã hội tại các nước đang phát triển không thể nào sánh được với những điều kiện ở những nước phát triển. Nói ví dụ, 25 đến 55% lượng rác thải trong những đô thị lớn của các nước đang phát triển là do chính quyền đô thị tổ chức quản lý và thu gom.. Hơn nữa, 1/4 cư dân đô thị tại các nước đang phát triển lại không được sự tiếp cận với các nguồn nước ăn an toàn. Những khiếm khuyết trong năng lực quản lý và kinh tế xã hội tại các nước này. Đó là nhiệm vụ của các cấp chính quyền sở tại phải giải quyết.

Sự cần thiết đối với chính phủ ở các nước là phải nghiên cứu việc định hướng lại các cơ cấu, các công đoạn và các phương pháp quản lý ở đô thị. Trong khi thừa nhận sự khác biệt giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển và những vấn đề chỉ có riêng cho từng thành phố, thì nhiều chủ đề chung về các cuộc cải cách trong quản lý đã xuất hiện trong nỗ lực để đáp ứng với những thách thức của các đô thị và để nâng cao năng lực quản lý lên ngang tầm với một thế kỷ đô thị mới và hiện đại.

Động lực của sự tăng trưởng đô thị phụ thuộc lẫn nhau và quy định phải có sự hợp tác tất cả mọi tác nhân trong đô thị, bao gồm cả cấp trung ương và các cấp chính quyền địa phương, các doanh nghiệp tư nhân, các công dân, các tổ chức phi chính phủ, các nhóm cộng đồng và các phương tiện thông tin. Sự tham gia hay sự can dự có thể có được nhờ sự đồng ý, đàm phán và thỏa thuận trên tinh thần hợp tác hơn là theo kiểu tiếp cận từ trên xuống của nền hành

chính truyền thống cũ. Quá trình này có thể tạo thuận lợi nhờ những người lãnh đạo có tham dự vào các hệ thống quản lý hiện đại, họ là những người có thể kết nối tất cả những khu vực này của xã hội để phát triển.

Ở đâu mà các nguồn lực khan hiếm thì các dịch vụ đô thị không chỉ riêng chính phủ cung cấp mà thôi. Sự hợp tác của các khu vực phi chính phủ là cần thiết. Ví dụ, giao thông phải phụ thuộc việc xây dựng đường quốc lộ của các tổ chức khác. Việc quy định kiểm soát khí carbon dioxide trong khu vực công nghiệp của các đô thị lớn cần phải giao cho Bộ Môi trường và Bộ Lâm nghiệp. Việc quản lý những khu đô thị lớn đòi hỏi phải có một tầm nhìn bao quát về sự phụ thuộc lẫn nhau của đô thị lớn.

Với hoạt động kinh tế vượt quá ranh giới địa lý của các thành phố và quốc gia, thì những hình thức phụ thuộc bên trong đô thị, giữa các đô thị với nhau và quốc tế đang được hình thành. Sự phụ thuộc trong thời đại toàn cầu hóa, không chỉ là vật chất, mà còn có tính chất các ngành công - tư, nông thôn và thành thị nó vượt quá phạm vi hợp tác đô thị để trở thành các mối quan hệ "cộng sinh" to lớn hơn trong thế cùng nhau phát triển bền vững.

Trong bối cảnh đó, khái niệm quản lý đô thị nhấn mạnh sự tham dự trong quá trình ra quyết định để thực hiện, không nhấn mạnh vào chức năng kiểm soát của chính phủ theo truyền thống được diễn tả bởi thuật ngữ "quản lý" và

"hành chính" và chỉ tập trung vào việc thúc đẩy sự hợp tác giữa các thành viên lên một tầm cao mới trong quá trình quản lý đô thị có hiệu quả.

Vậy "quản lý đô thị" thường được sử dụng thay thế cho "hành chính đô thị" là như vậy. Đây chính là việc nhắc nhở chính quyền các đô thị hãy chọn bước đi thích hợp, cơ cấu lại bộ máy quản lý theo chiều hướng một nền hành chính hiện đại có chọn lọc, sẽ là yếu tố quan trọng thúc đẩy các đô thị phát triển nhanh trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội tiến kịp với nền hành chính hiện đại của các nước trong khu vực và thế giới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Xây dựng. *Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị và định hướng phát triển cấp nước đô thị Việt Nam đến năm 2020.*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1999
- [2] Bộ Xây dựng. *Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020.*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1999
- [3] Bộ Xây dựng. *Chương trình khung tổ chức thực hiện định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị và định hướng phát triển cấp nước đô thị Việt Nam đến năm 2020.*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1999
- [4] Bộ Xây dựng. *Định hướng phát triển cấp nước đô thị đến năm 2020.*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1999
- [5] Bộ Xây dựng - Vụ Quy hoạch và kiến trúc. *Các văn bản pháp luật về đô thị.*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1995
- [6] Nguyễn Thế Bá. *Quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1996
- [7] Dự án quốc gia VIE/006. *Báo cáo dự án* - Hà Nội - 1996.
- [8] Bộ Xây dựng. *Quy hoạch xây dựng các đô thị Việt Nam.*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1999

- [9] Bộ Xây dựng. *Quy hoạch mạng lưới kỹ thuật hạ tầng thủ đô Hà Nội*.
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1995
- [10] Nick Devas & Carole Rakodi. *Managing Fast growing Cities*.
Longman Publisher, Chapter 2 - 1996.
- [11] Peter Schubeler. *Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management*.
UNCHS/ WB - 1996.
- [12] Vụ Quản lý kiến trúc - Quy hoạch. *Một số văn bản quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị*.
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1993.
- [13] Trần Trọng Hanh. *Đổi mới công tác quy hoạch xây dựng đô thị*.
Tài liệu báo cáo đề tài KC 11-02 - (1993 - 1997).
- [14] *Tài liệu Hội nghị đô thị toàn quốc 1990, 1995, 1999* do Bộ Xây dựng tổ chức theo sự chỉ đạo của Chính phủ.
- [15] Bộ Xây dựng. *Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020*.
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1998
- [16] *Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng*
Nhà xuất bản Xây dựng - Hà Nội - 1999
- [17] *Chính quyền địa phương Thụy Điển - Truyền thống và cải cách*.
Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Hà Nội - 1997
- [18] Nguyễn Ngọc Châu. *Quản lý nhà nước ở đô thị*.
Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Hà Nội - 1998

- [19] *Chính sách văn hóa Thụy Điển*
Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Hà Nội - 1998.
- [20] Bộ Xây dựng. *Chiến lược phát triển đô thị quốc gia đến năm 2005*.
(Tài liệu báo cáo Chính phủ)
- [21] Nguyễn Ngọc Châu; Nguyễn Văn Thâm; Bùi Thế Vĩnh
Quản lý đô thị và những vấn đề liên quan.
Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Hà Nội - 1999.
- [22] Smýkal F. *Kỹ thuật đường bộ và giao thông thành phố Praha, 1968; 1970; 1973; 1975*.
- [23] Spurek J. Dự đoán việc vận hành trong giao thông đường bộ và giao thông thành phố - 1974.
- [24] Kousal M. *Dự đoán giao thông cá nhân*.
Tạp chí Giao thông đường bộ - Praha - 1975.
- [25] Novák K. *Giao thông thành phố - Praha - 1975*.
- [26] Novák K.; Thor V.; Marek R. *Giao thông công cộng thành phố - Praha 1975*.
- [27] Nguyễn Ngọc Châu. *Tiên đoán chiều hướng phát triển giao thông vận tải hành khách ở Việt Nam*.
Luận án Tiến sĩ - Bảo vệ tại Cộng hòa Slôvakia - 1976.
- [28] Nguyễn Ngọc Châu. *Dự đoán chiều hướng phát triển giao thông công cộng thành phố Nove Zamky Cộng hòa Slovakia 1981- 1985*.
N.Zamky 1977.
- [29] Nguyễn Ngọc Châu. *Cải tiến việc vận hành trong mạng lưới giao thông thành phố Hà Nội 1978- 1985*.
Báo cáo đề tài - Hà Nội - 1978.

- [30] Nop D. *Các phương pháp toán học trong tổ chức giao thông thành phố*. Brno - 1980.
- [31] Cibulka J. *Giá trị của hệ thống giao thông đối với việc đi lại của hành khách trong mạng lưới tiếp cận với vùng ven nội của các thành phố*. Praha- 1983.
- [32] Kousal M. *Việc đi lại của giao thông cá nhân và tổ chức vận hành trong thành phố*. Praha - 1982.
- [33] Medelska V. *Hệ thống giao thông đường bộ trong thành phố*. Bratislava - 1983.
- [34] Soucek Z. *Hiệu quả đầu tư*. Praha- 1983.
- [35] Zdárecká E.; Jirava P.; Karlický P. *Nghiên cứu và dự đoán trong giao thông thành phố*.
Tập chí Giao thông - Praha- 1983.
- [36] Nguyễn Ngọc Châu. *Giao thông công cộng thành phố Hà Nội - 1986- 1990*.
Báo cáo đề tài - Hà Nội - 1983.
- [37] Nguyễn Ngọc Châu. *Dự đoán chiều hướng phát triển giao thông công cộng ở Việt Nam 1986- 1995 đến năm 2000*.
Báo cáo đề tài - Hà Nội - 1987.
- [38] Nguyễn Ngọc Châu. *Phương pháp xác định quan hệ vận chuyển trong giao thông công cộng thành phố*.
Tập chí giao thông - Praha - 1977.
- [39] Nguyễn Ngọc Châu. *Vai trò hệ thống giao thông công cộng thành phố đối với nền KTQD*.
Tuyển tập Kinh tế Varsava- 1985

- [40] Nguyễn Ngọc Châu. *Dự đoán phát triển giao thông xe điện bánh sắt ở Hà Nội đến năm 1990.*
 Tạp chí Giao thông - Praha - 1976.
- [41] Nguyễn Ngọc Châu. *Phương pháp toán học trong khi xác định quan hệ vận chuyển trong hệ thống giao thông công cộng thành phố.*
 Tạp chí giao thông- Praha- 1986.
- [42] Nguyễn Ngọc Châu. *Mô hình toán học để xác định và phân bố quan hệ vận chuyển trong hệ thống giao thông công cộng thành phố.*
 Luận văn TSKH - Tạp chí Giao thông - Praha- 1990.
- [43] Nguyễn Ngọc Châu. *Phương pháp bù lỗ cho giao thông công cộng ở Hà Nội.*
 Báo cáo đề tài -, Hà Nội - 1992.
- [44] Nguyễn Ngọc Châu. *Tăng cường vai trò của nhà nước trong tổ chức và quản lý giao thông đô thị.*
 Kỷ yếu hội thảo khoa học - Bộ Công an- 1997 (Đề tài của Tổng cục Cảnh Sát).
- [45] Michael Leaf. *Nhà ở đô thị trong nền kinh tế thị trường của thế giới thứ 3.*
- [46] Chesterc. Mc Guire. *Chính sách nhà ở cho người dân thành thị.*
- [47] Bùi Thế Vinh, Lương Trọng Yêm. *Mô hình nền hành chính các nước ASEAN.*
 Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Hà Nội - 1996.
- [48] *Quản lý dự án trong lĩnh vực đào tạo của ADB -*
 Dự án VIE 2718 của Ngân hàng châu Á (ADB) - 1997

- [49] Nguyễn Thú. *Mô hình thu gom và vận chuyển rác thích hợp cho các đô thị lớn.*
Đề tài của Viện Thiết kế công nghiệp và Đô thị - 1996
- [50] Won Tack Han; Sin Tack Kang; Soong Nark Sohng;
Jin Wan Seo. *Hành chính phát triển - Quản lý đô thị - Quản lý tài chính công*

MỤC LỤC

	<i>Trung</i>
<i>Lời nói đầu</i>	3
Chương I	
Quá trình hình thành và phát triển đô thị	5
1.1 Khái niệm về sự hình thành và phát triển đô thị.	5
1.2 Lịch sử phát triển đô thị trên thế giới.	6
1.2.1 Những nét cơ bản trong phát triển.	6
1.2.2 Lịch sử phát triển đô thị và quản lý đô thị trên thế giới.	8
1.3 Tổng quan lịch sử phát triển đô thị ở Việt Nam.	23
1.4 Những đặc điểm cơ bản của các đô thị Việt Nam.	26
1.5 Những tồn tại trong quản lý ở đô thị.	28
1.6 Phân loại đô thị.	32
1.6.1 Phân loại theo mô hình của thế giới.	32
1.6.2 Phân loại theo mô hình của Việt Nam.	33
1.7 Đô thị hóa - một xu hướng tất yếu của toàn cầu, nhằm ổn định việc định cư của nhân loại.	35
1.7.1 Đô thị hóa.	35
1.7.2 Quá trình đô thị hóa trên thế giới.	38
1.7.3 Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam.	50
1.7.4 Những thách thức đối với chính quyền đô thị trong quá trình đô thị hóa, tăng trưởng và phát triển đô thị.	58

1.7.5	Vai trò của nhà nước trong quá trình hoạch định chính sách về đô thị hóa, tăng trưởng và phát triển đô thị.	62
1.7.6	Vai trò của quá trình đô thị hóa trong sự phát triển của quốc gia.	65
1.8	Vai trò của nhà nước trong quá trình chuyển hướng và cải cách các dịch vụ ở đô thị.	68
1.9	Xu hướng phát triển hệ thống đô thị quốc gia.	76

Chương II

Quy hoạch và quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị		80
2.1	Khái niệm quản lý.	80
2.1.1	Khái niệm quản lý đô thị.	80
2.1.2	Khái niệm về nhà nước quản lý đối với đô thị.	81
2.2	Cơ sở lý luận về các loại hình dịch vụ công cộng ở đô thị.	82
2.3	Bản chất của các dịch vụ công cộng ở đô thị.	85
2.4	Bối cảnh của quy hoạch và quản lý các loại hình dịch vụ công cộng ở đô thị	87
2.5	Quy hoạch và quản lý đô thị.	91
2.5.1	Một số định nghĩa.	91
2.5.2	Các nguyên tắc quy hoạch và quản lý phù hợp ở đô thị.	94
2.5.3	Kiểm soát của nhà nước trong quy hoạch và quản lý ở đô thị.	97
2.6	Hệ thống tổ chức và mô hình quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị.	101

2.6.1	Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý.	101
2.6.2	Đổi mới hệ thống quản lý nhà nước trong các đô thị.	106
2.6.3	Mô hình quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị.	108
2.7	Nhiệm vụ của chính quyền trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở đô thị	110
2.8	Cơ sở pháp lý để thực thi nhiệm vụ quản lý các dịch vụ ở đô thị.	114
2.9	Các dịch vụ công cộng về kết cấu hạ tầng ở đô thị.	116
2.9.1	Khái niệm kết cấu hạ tầng.	116
2.9.2	Dịch vụ công cộng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị.	117
2.9.3	Quan điểm và chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật ở đô thị.	122
2.9.4	Dịch vụ công cộng hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội ở đô thị.	128
2.10	Quản lý môi trường gắn với quy hoạch và quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị.	131

Chương III

Quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị 135

3.1	Khái niệm quy hoạch xây dựng ở đô thị.	135
3.2	Nguyên tắc lập quy hoạch xây dựng ở đô thị.	138
3.3	Vai trò của công tác quy hoạch xây dựng ở đô thị.	139
3.4	Nội dung công tác lập quy hoạch xây dựng ở đô thị.	141
3.4.1	Nội dung công tác quy hoạch.	141
3.4.2	Đổi mới công tác quy hoạch xây dựng ở đô thị.	149
3.4.3	Nội dung quản lý xây dựng ở đô thị theo quy hoạch.	151

3.5	Quy hoạch đô thị hiện đại.	154
3.6	Quy hoạch cải tạo các đô thị.	156
3.7	Nội dung quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.	158
3.7.1	Phương châm quản lý quy hoạch xây dựng.	158
3.7.2	Quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị.	162
3.7.3	Quản lý dân số, việc làm ở đô thị.	166
3.7.4	Quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh ở đô thị.	172
3.7.5	Phân cấp quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị.	175
3.7.6	Vai trò của chính quyền đô thị trong quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị.	185
3.7.7	Cơ sở pháp lý đối với quy hoạch xây dựng đô thị.	188
3.7.8	Cơ sở pháp lý để nâng cao hiệu quả quản lý quy hoạch xây dựng.	189
3.7.9	Quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch xây dựng đô thị.	192
3.8	Vai trò của nền hành chính trong lĩnh vực quy hoạch xây dựng đô thị.	205
3.9	Chức năng của chính quyền đô thị trong quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.	210
3.9.1	Chức năng về chiến lược lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế- xã hội.	210
3.9.2	Chức năng về luật lệ trong xây dựng và cải tạo ở đô thị.	210
3.10	Nhiệm vụ của chính quyền đô thị trong quản lý quy hoạch xây dựng ở đô thị.	212
3.11	Các thủ tục hành chính trong quy hoạch xây dựng làm theo dự án ở đô thị.	215

3.11.1	Công tác quy hoạch đô thị ở giai đoạn đầu.	215
3.11.2	Những công việc tiến hành trong quản lý xây dựng đô thị.	216
3.11.3	Giai đoạn hai: tiến hành xây dựng công trình.	217
3.11.4	Giai đoạn ba: Khi công trình hoàn thành.	217

Chương IV

Quản lý giao thông và vận tải đô thị 219

4.1	Khái niệm cơ bản về giao thông và vận tải đô thị.	219
4.2	Vai trò của giao thông và vận tải đô thị.	224
4.3	Quan điểm về chính sách đầu tư cho giao thông và vận tải đô thị.	231
4.4	Quy hoạch và quản lý giao thông vận tải đô thị gắn với môi trường.	233
4.5	Nhiệm vụ của chính quyền đô thị trong quản lý giao thông và vận tải đô thị.	239
4.5.1	Những nhiệm vụ chủ yếu.	239
4.5.2	Cải thiện vấn đề đi lại của cộng đồng dân cư đô thị.	244
4.5.3	Các biện pháp tổ chức, quản lý giao thông và vận tải đô thị.	249
4.6	Quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị.	264
4.6.1	Khái niệm.	264
4.6.2	Vai trò của nhà nước trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị.	268
4.6.3	Quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị.	270

4.6.4	Quản lý các thành phần kinh tế tham gia đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị.	273
4.6.5	Hoàn thiện quản nhà nước trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông ở đô thị.	275
4.7	Chính sách giao thông và vận tải đô thị.	279
4.7.1	Các định hướng chính của chính sách.	279
4.7.2	Những nguyên tắc cơ bản trong hoạch định chính sách giao thông và vận tải đô thị.	283
4.7.3	Hoàn thiện các chính sách trong quản lý nhà nước về giao thông và vận tải đô thị.	287
4.8	Quản lý nhà nước đối với ngành giao thông và vận tải đô thị.	289
4.8.1	Hệ thống quản lý.	289
4.8.2	Nguyên tắc thẩm quyền.	290
4.8.3	Nội dung chủ yếu trong quản lý nhà nước về giao thông và vận tải đô thị.	291

Chương V

Quản lý ngành cấp nước và thoát nước ở đô thị 296

5.1	Quản lý ngành cấp nước sạch ở đô thị.	296
5.1.1	Những khái niệm cơ bản	296
5.1.2	Những định hướng chiến lược cung cấp nước sạch ở đô thị.	299
5.1.3	Công nghệ cung cấp nước sạch ở đô thị.	301
5.1.4	Thất thoát nước trên mạng đường ống.	307
5.1.5	Công tác quản lý hệ thống cung cấp nước sạch ở đô thị.	308

5.1.6	Các giải pháp phát triển ngành cấp nước ở đô thị.	315
5.1.7	Vai trò và nhiệm vụ của chính quyền trong quản lý ngành cấp nước sạch ở đô thị.	319
5.2	Quản lý ngành thoát nước thải ở đô thị.	331
5.2.1	Những nguyên tắc trong-thoát nước thải ở đô thị.	331
5.2.2	Hệ thống thoát nước thải ở đô thị.	333
5.2.3	Điều kiện xả nước thải vào hệ thống thoát nước.	334
5.2.4	Các giải pháp tiếp cận thoát nước mưa tại các đô thị.	338
5.2.5	Quản lý mạng lưới thoát nước ở đô thị.	340
5.2.6	Tổ chức bộ máy quản lý ngành thoát nước ở đô thị.	343
5.2.7	Quản lý nhà nước ngành thoát nước thải đô thị.	344
5.2.8	Nhận xét và kết luận công tác quản lý nước thải ở đô thị.	346

Chương VI

Quản lý môi trường và chất thải rắn ở đô thị 349

6.1	Vấn đề môi trường trong các đô thị.	349
6.2	Chiến lược đối với môi trường ở đô thị.	353
6.3	Những vấn đề chủ yếu về môi trường ở đô thị.	356
6.4	Công tác quản lý môi trường ở đô thị.	359
6.4.1	Những vấn đề cơ bản.	359
6.4.2	Những giải pháp xử lý có hiệu quả.	360
6.5	Nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở đô thị.	361
6.6	Quản lý chất thải rắn (CTR) ở đô thị.	363
6.6.1	Khái niệm chất thải rắn (CTR) ở đô thị.	364

6.6.2	Mục tiêu quản lý chất thải rắn ở đô thị.	369
6.6.3	Phương hướng quản lý chất thải rắn ở đô thị.	370
6.6.4	Thu gom và vận chuyển chất thải rắn trong các đô thị.	372
6.6.5	Các giải pháp xử lý chất thải rắn (CTR).	375
6.6.6	Thiết bị chứa đựng chất thải rắn (CTR).	377
6.6.7	Chất thải rắn khó xử lý và độc hại.	379
6.6.8	Những biện pháp cụ thể trong quản lý CTR ở đô thị.	382

Chương VII

Quản lý bất động sản đất đai và nhà cửa ở đô thị	386
---	------------

7.1	Quản lý bất động sản đất đai ở đô thị.	386
7.1.1	Khái niệm và định nghĩa.	386
7.1.2	Quản lý đô thị gắn với thị trường đất đai.	388
7.1.3	Phân loại để quản lý đất đai đô thị.	401
7.1.4	Quy hoạch việc sử dụng đất đai đô thị.	403
7.1.5	Hệ thống thuê đất của nhà nước tại các vùng đô thị.	405
7.1.6	Những nội dung chủ yếu của Luật đất đai liên quan đến giá trị đất.	408
7.1.7	Phân định trách nhiệm của chính quyền đô thị trong quản lý đất đai đô thị.	410
7.1.8	Quản lý nhà nước về đất đai đô thị.	412
7.1.9	Những vấn đề trong quản lý nhà nước về đất đai đô thị.	417
7.1.10	Một số nội dung quản lý nhà nước đặc trưng.	419
7.1.11	Vấn đề giao đất và thu hồi đất.	422

7.1.12	Xử lý các vi phạm các quy định về sử dụng đất đai đô thị.	426
7.1.13	Vấn đề thuê đất đô thị.	427
7.2	Quản lý nhà ở tại các đô thị.	428
7.2.1	Định nghĩa nhà ở đô thị.	428
7.2.2	Quan điểm đầu tư và mục tiêu phát triển nhà ở.	429
7.2.3	Hệ thống dịch vụ nhà ở trong cơ chế thị trường.	431
7.2.4	Chiến lược xây dựng nhà ở.	432
7.2.5	Hoạch định chính sách về nhà ở đối với các đô thị.	437
7.2.6	Quy hoạch khu nhà ở trong đô thị.	450
7.2.7	Xây dựng nhà ở trong đô thị.	452
7.2.8	Những chủ thể đầu tư xây dựng nhà ở tại đô thị.	458
7.2.9	Quản lý nhà nước về nhà ở tại các đô thị.	463

Chương VIII

Quản lý các lĩnh vực kết cấu hạ tầng xã hội ở đô thị

8.1	Khái niệm và định nghĩa.	466
8.2	Tình trạng thất nghiệp và sự nghèo túng ở đô thị.	468
8.3	Vấn đề tệ nạn xã hội ở đô thị.	470
8.4	Vấn đề giáo dục và trường học.	471
8.5	Bảo trợ xã hội ở đô thị.	472
8.6	Các bệnh viện và y tế.	473
8.7	An ninh trật tự đô thị và chế độ khai báo.	475
8.8	Chữa cháy.	475

8.9	Bảo trợ thanh, thiếu niên.	476
8.10	Bể bơi.	477
8.11	Thể thao.	477
8.12	Các rạp hát và các viện bảo tàng.	477
8.13	Quản lý cây xanh, công viên, nghĩa trang.	478
8.14	Hoạt động của cảnh sát vì sự bình yên của đô thị.	481

Chương IX

Tài chính đô thị

9.1	Nguồn tài chính đô thị.	486
9.2	Vai trò quản lý nhà nước.	488
9.3	Tìm nguồn thu cho đô thị.	489
9.4	Hoàn thiện hệ thống tài chính ở đô thị.	491

Chương X

Nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp chính quyền trong quản lý nhà nước ở đô thị

10.1	Nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân các cấp ở đô thị.	494
10.2	Nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý nhà nước về xây dựng ở đô thị.	495
10.2.1	Thực hiện pháp luật về ngành xây dựng.	495
10.2.2	Quản lý kiến trúc, quy hoạch và phát triển đô thị, cụm dân cư nông thôn.	495
10.2.3	Quản lý xây dựng các công trình.	496

10.2.4	Quản lý nhà ở, công thụ, trụ sở làm việc.	498
10.2.5	Quản lý công trình công cộng đô thị, cụm dân cư nông thôn (đường sá, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường, cây xanh, chiếu sáng).	499
10.2.6	Quản lý công nghiệp vật liệu xây dựng.	499
10.3	Thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm trong quản lý trật tự xây dựng đô thị.	500
10.3.1	Nội dung thanh tra, kiểm tra.	500
10.3.2	Phân công trách nhiệm giữa Ủy ban nhân dân các cấp.	500
	Kết luận	
	Vai trò và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quản lý đô thị.	502
	Tài liệu tham khảo	507

QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Chịu trách nhiệm xuất bản
BÙI HỮU HẠNH

Biên tập : NGUYỄN TIẾN HỘI
Chế bản điện tử: VŨ HỒNG THANH
Sửa bõng: NGUYỄN TIẾN HỘI
Bìa : NGUYỄN HỮU TÙNG

In 1000 cuốn khổ 15 × 21cm tại Xưởng in Nhà xuất bản Xây dựng.
Giấy chấp nhận đăng kí kế hoạch xuất bản số 326/XB-QLXB
ngày 13-3-2001. In xong nộp lưu chiểu tháng 6-2001.

quản lý đô thị



52.000 VNĐ

4

$\frac{338-338.7}{XD - 2001}$	356 - 2001
-------------------------------	------------

Giá : 52.000^d