

TS. VÕ KIM CƯƠNG

QUẢN LÝ ĐÔ THỊ!

THỜI KỲ CHUYỂN ĐỔI



NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG

TS. VÕ KIM CƯƠNG

QUẢN LÝ
ĐÔ THỊ
THỜI KỲ CHUYỂN ĐỔI

NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG
HÀ NỘI - 2004

LỜI TỰA

Đường lối đổi mới của Đảng cộng sản Việt Nam được khẳng định tại Nghị quyết Trung ương lần thứ 6 khóa VI năm 1989 không những đã đưa nền kinh tế nước ta vượt qua thời kỳ khó khăn khủng hoảng do hậu quả chiến tranh, cấm vận kinh tế và những mặt hạn chế của chế độ hành chính bao cấp, mà còn tạo điều kiện cho sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa phát triển đất nước ngày nay.

Quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa cũng là quá trình phát triển đô thị hóa. Quản lý cải tạo và phát triển đô thị trong thời kỳ đổi mới cơ chế quản lý và trước áp lực đô thị hóa với tốc độ nhanh đối với những thành phố vốn đã có nhiều yếu tố mất cân đối về kinh tế, môi trường sinh thái và đời sống xã hội còn nhiều vấn đề nan giải.

Trải qua gần 15 năm công tác trong lĩnh vực quản lý đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh (từ năm 1989 đến năm 2003), đã từng trải trở với thực tế trong nước, tiếp cận với kiến thức và kinh nghiệm của quốc tế, đúc kết thành hệ thống các quan điểm và giải pháp quản lý đô thị, tác giả mong muốn được chia sẻ cùng bạn đọc qua tập sách nhỏ này - với tựa đề **"Quản lý đô thị thời kỳ chuyển đổi"**. Cuốn sách chia làm hai phần, phần đầu nêu một số vấn đề cơ bản về quản lý đô thị trong thời kỳ chuyển đổi, phần sau là các bài viết của tác giả đúc kết từ thực tế trong quá trình tham gia quản lý đô thị. Đó là những vấn đề hết sức nhạy cảm nhưng cũng rất phức tạp và bức xúc; không chỉ ở riêng thành phố Hồ Chí Minh mà là đặc trưng của hầu hết các đô thị lớn trong cả nước. Hy vọng được góp phần nhỏ bé của mình vào việc quản lý và xây dựng các thành phố ngày một tốt đẹp hơn.

Quá trình biên soạn và xuất bản chắc không tránh khỏi những sơ suất và thiếu sót, rất mong nhận được ý kiến phê bình góp ý của bạn đọc. Xin chân thành cảm ơn.

Tác giả

PHẦN MỞ ĐẦU

Chính sách quản lý đô thị là hệ thống các quền điểm, mục tiêu, giải pháp của chính quyền nhằm đạt tới mục tiêu quản lý đô thị.

Để thuận tiện cho việc nghiên cứu các chính sách quản lý đô thị, trong phần này giới thiệu khái lược một số vấn đề về đô thị, đô thị hóa và quản lý đô thị.

I. ĐÔ THỊ HỌC VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

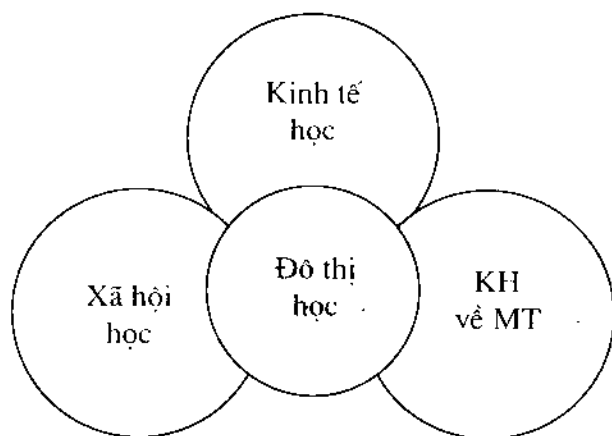
Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa, và như tất cả các nước, quá trình công nghiệp hóa cũng là quá trình đô thị hóa. Đây là quá trình biến đổi rộng lớn và sâu sắc để chuyển phần lớn dân số từ nông thôn sản xuất nông nghiệp lạc hậu vào các thành phố công nghiệp và dịch vụ hiện đại. Đó là quá trình biến đổi từ nền kinh tế tự nhiên giản đơn đã tồn tại hàng ngàn năm lên nền kinh tế hàng hóa có phương thức tổ chức sản xuất chặt chẽ với những mối quan hệ kinh tế-xã hội chằng chịt và phức tạp. Đó là quá trình biến đổi từ lối sống tương đối độc lập, tự cung tự cấp ở nông thôn, thành lối sống giao lưu trong sự ràng buộc của hệ thống luật lệ ở đô thị. Và tất cả các quá trình biến đổi đó được chi phối bởi các quy luật của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Quản lý đô thị trong quá trình chuyển đổi nhanh chóng, phức tạp đó là nhiệm vụ hết sức nặng nề của chính quyền. Đô thị trong nền kinh tế thị trường khác nào con tàu giữa biển cả đầy sóng gió của các quy luật kinh tế-xã hội. Chính quyền đô thị là người cầm lái con tàu đó. Một cách nhìn khác đô thị lại giống như mảnh đất màu mỡ để các thị trường sinh sôi phát triển trên đó. Chính quyền đô thị lại như người nông dân biết cách chăm sóc mảnh đất của mình để có được những vụ mùa bội thu.

Vậy quản lý đô thị là gì ? *Quản lý đô thị là một quá trình hoạt động của bộ máy công quyền và các chủ thể có liên quan để đạt đến mục tiêu đảm bảo cho đô thị phát triển ổn định bền vững trong quá trình tạo dựng môi trường sống thuận lợi cho dân cư đô thị, phù hợp với lợi ích quốc gia, cộng đồng dân cư và mỗi cá nhân.*

Để thực hiện quản lý đô thị có hiệu quả, cần phải nghiên cứu nắm bắt các quy luật riêng của đô thị, đô thị hóa và phát triển đô thị. Lĩnh vực nghiên cứu này là một lĩnh vực khoa học khá rộng được gọi là đô thị học. Tuy nhiên, đô thị học nói ở đây không nghiên cứu tất cả các vấn đề xảy ra trong đô thị. Nói cách khác không phải gắn tính

từ "đô thị" vào các ngành khoa học thì được các ngành của đô thị học. Ví dụ kinh tế học đô thị, xã hội học đô thị, tâm lý học đô thị .v.v... Mặc dù đó là những lĩnh vực liên quan trực tiếp tới đô thị. Đô thị học được nói đến trong tập sách này chỉ là một lĩnh vực khoa học nghiên cứu về không gian vật chất đô thị và những vấn đề liên quan tới không gian vật chất làm nền tảng cho nền kinh tế-xã hội đô thị. Một cách bao quát bên cạnh đô thị học còn có kinh tế học, khoa học về môi trường và xã hội học. Bốn lĩnh vực khoa học có tính bao trùm này có mối quan hệ mật thiết với nhau (hình 1).



Hình 1

Nhiệm vụ của chính quyền là quản lý mọi hoạt động của đô thị. Toàn bộ công tác quản lý này có thể có hai nội dung là quản lý hành chính và quản lý kỹ thuật và nghiệp vụ đô thị. Quản lý hành chính đô thị là việc tổ chức thực hiện pháp luật của bộ máy chính quyền trên mọi lĩnh vực hoạt động của đô thị. Quản lý kỹ thuật và nghiệp vụ đô thị là tổ chức thực hiện các hoạt động chuyên môn kỹ thuật và nghiệp vụ nhằm đảm bảo vận hành, phát triển và duy trì cơ sở vật chất kỹ thuật cho các hoạt động kinh tế-xã hội đô thị. Quản lý kỹ thuật và nghiệp vụ đô thị bao gồm các ngành chuyên môn kỹ thuật và nghiệp vụ như: Quy hoạch, thiết kế, xây dựng, cấp điện, cấp nước, thoát nước, giao thông vận tải, xử lý môi trường, bưu chính viễn thông, năng lượng, tài chính, dịch vụ công cộng, dịch vụ xã hội ...

Quản lý hành chính đô thị có vai trò chỉ đạo và tạo điều kiện cho việc quản lý kỹ thuật và nghiệp vụ đô thị nhằm đạt tới mục tiêu phát triển ổn định, bền vững của đô thị.

Tập sách này giới thiệu hệ thống các quan điểm, mục tiêu và các giải pháp cơ bản của công tác quản lý hành chính đô thị chung và quản lý hành chính các lĩnh vực kỹ thuật và nghiệp vụ đô thị nhằm bảo đảm cơ sở vật chất cho các hoạt động đô thị. Đó là các chính sách quản lý của chính quyền đối với các lĩnh vực:

- Đất đai đô thị,
- Nhà ở,
- Kết cấu hạ tầng và dịch vụ đô thị,
- Kiến trúc và môi trường sinh thái,
- Tài chính đô thị,
- Người nghèo,
- Trật tự an toàn đô thị,
- Tổ chức bộ máy quản lý đô thị.

Các hoạt động của đô thị diễn ra hết sức sôi động, đa dạng và phức tạp trong một không gian nhỏ hẹp của đô thị. Để nắm bắt được các quy luật vận động của nó, cần thiết phải nắm vững những vấn đề có tính then chốt. Ở đây có hai cách tiếp cận, một mặt phải bao quát để xem xét một cách đồng bộ các hiện tượng, mặt khác phải định hướng cụ thể, tức là đưa các vấn đề vào tọa độ của các mục tiêu, các bất biến của quá trình vận động. Bằng cách đó ta có thể dễ dàng nắm được những vấn đề cốt yếu hay là các chìa khóa. Khi nắm được các chìa khóa thì mọi việc sẽ trở nên đơn giản.

II. KHÁI NIỆM VỀ ĐÔ THỊ VÀ ĐÔ THỊ HÓA

1. Khái niệm về đô thị^(*)

Đô thị được hình dung là nơi tập trung dân cư sinh sống bằng các ngành nghề phi nông nghiệp (nông, lâm, ngư nghiệp). Đô thị là tên gọi chung của thành phố, thị xã, thị trấn. Phân tích từ ngôn ngữ có thể thấy nguồn gốc của đô thị bắt nguồn từ ba yếu tố: "thành", "đô" và "thị".

"Thành" có ý nghĩa về quân sự. Các thành lũy ra đời rất sớm để bảo vệ các nhà cai trị ở chế độ thị tộc hay phong kiến.

"Đô" có ý nghĩa về chính trị, là trung tâm hành chính cai trị của một vùng hay một quốc gia.

"Thị" có ý nghĩa về kinh tế, là nơi giao lưu trao đổi hàng hóa.

Các đô thị hiện đại đều mang đầy đủ giá trị về kinh tế, chính trị, quân sự nêu trên. Tuy nhiên, với giá trị nào, đô thị cũng được hình thành và phát triển từ nhu cầu giao lưu của con người. Do đó, những nơi có điều kiện tốt về giao thông là những nơi thuận tiện cho việc phát triển đô thị. Trong chiếu dời đô đời Nhà Lý có đoạn viết "...

^(*) Chi tiết hơn cần tham khảo: "Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị" GS.TS Nguyễn Thế Bá - Nhà xuất bản Xây dựng 1999.

Thành Đại La là chỗ cố đô của Cao Vương, ở vào khu vực chính trung của trời đất, có cái hình thế như hổ phục rồng châu, đứng các vị trí của bốn phương Đông Tây Nam Bắc, trước mặt và sau lưng đều có sự thuận tiện của sông núi ...". Có thể thấy các mạch núi và hệ thống sông Hồng, sông Thái Bình đã tạo nên sự thuận tiện về giao thông trong thời bình và trở thành các chiến lũy khi xảy ra chiến tranh, nhờ đó Đông Đô, Thăng Long, Hà Nội đã là đô thị phát triển sớm nhất, trở thành thủ đô của nước ta.

Khi chủ nghĩa tư bản thế giới phát triển, các nước tư bản châu Âu đi tìm thị trường và thuộc địa, một loạt các thành phố cảng trên thế giới đã ra đời và phát triển. Thành Gia Định, từ một thành quách phong kiến khoảng 1 vạn dân đã nhanh chóng phát triển thành một thành phố cảng, một trung tâm công nghiệp và dịch vụ trên 5 triệu dân chỉ sau gần 150 năm (tính từ năm 1862).

Như vậy đô thị không chỉ là nơi tập trung dân cư phi nông nghiệp, nó còn là đầu mối giao thông, là trung tâm giao lưu về chính trị, quân sự, văn hóa, xã hội. Tuy nhiên cho tới nay chưa có ai đưa ra được một định nghĩa xác đáng về đô thị. Những khái niệm quá phức tạp thường khó có định nghĩa xác đáng. Do đó để xác định một cụm dân cư có phải là đô thị hay không, người ta căn cứ vào một số tiêu chí.

Ở nước ta, theo Nghị định 72/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ, các tiêu chí cơ bản để phân loại đô thị gồm:

- Là trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành,
- Quy mô dân số ≥ 4.000 người,
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp $\geq 65\%$,
- Có đủ cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội, đạt $\geq 70\%$ mức tiêu chuẩn, quy chuẩn (quy định đối với từng loại đô thị)
- Mật độ dân số đủ cao (quy định cụ thể theo vùng).

Việc phân loại đô thị theo các tiêu chí này nhằm phục vụ công tác quản lý (các chính sách quản lý đô thị sẽ khác nhau tùy loại đô thị), do đó việc phân loại đô thị theo Nghị định 72/CP nêu trên liên quan tới địa giới hành chính. Trong địa giới hành chính đó có khu vực là đô thị, có khu vực là nông thôn, trong ranh giới hành chính các thành phố, thị xã, thị trấn đều có vùng nông nghiệp và nông thôn bao quanh. Như vậy, các tiêu chí đô thị theo Nghị định 72/CP không phải là đô thị thuần khiết, mà là các tiêu chí của đơn vị hành chính trong đó có đô thị đóng vai trò chủ yếu. Mặc dù vậy, vùng đất nông nghiệp bao quanh các đô thị có vai trò đặc biệt quan trọng cho đô thị, vừa là khoảng cách ly, vừa là khu vực xử lý kỹ thuật vừa là khu vực dự trữ phát triển đô thị có quan hệ mật thiết với đô thị, không thể tách rời được.

Vậy thì như thế nào gọi là đô thị thuần khiết ? Trên thế giới người ta đặt ra một số tiêu chí khác để xem xét. Như ở Pháp, bên cạnh tiêu chí về "ngưỡng dân số" (số dân phải ≥ 2000), người ta có tiêu chí về "độ kết tụ". Theo tiêu chí này, một ngôi nhà hay một công trình được coi là thuộc đô thị nếu nó cách công trình gần nhất của đô thị không quá 200m. Với các tiêu chuẩn đó có thể hình dung được sự tập trung dân cư và công trình để hình thành một khu vực đô thị thuần khiết. Đồng thời cũng thấy rõ ranh giới đô thị và ranh giới hành chính không phải là một.

2. Những quan niệm về đô thị

a) Đô thị xa hoa

Quan niệm về đô thị thay đổi theo thời đại. Trong xã hội phong kiến đô thị là nơi tập trung tầng lớp cai trị và những người giàu có với đời sống xa xỉ tạo nên bộ mặt phồn hoa ở trung tâm các thành phố. Cùng với tư tưởng trọng nông khinh thương của giới sĩ phu phong kiến, đô thị bị coi là chốn xa hoa, tiêu xài của cải của xã hội ... Cũng dễ hiểu, ở thời phong kiến hàng hóa chủ yếu là sản phẩm nông nghiệp hoặc thủ công nghiệp, phần lớn sản xuất từ nông thôn được đưa vào đô thị để tiêu dùng.

Khi chủ nghĩa tư bản ra đời, các ngành công nghiệp được hình thành ở đô thị, nhưng bên cạnh việc sản xuất ra nhiều sản phẩm, các trung tâm thành phố trở nên sầm uất và phồn hoa thì ven thành phố lại xuất hiện nhiều xóm lao động tồi tàn, nạn thất nghiệp và các tệ nạn xã hội phát triển. Bộ mặt đô thị trở nên ảm đạm, tạo nên tâm trạng lo ngại về đô thị. Từ đó đã không ít quốc gia tìm cách hạn chế sự phát triển đô thị, ngăn cản dân nhập cư vào đô thị, thậm chí còn thực hiện chính sách di dân cưỡng bức ra khỏi đô thị. Trên thực tế các chính sách như vậy đều thất bại. Bởi lẽ đô thị không phải là nơi tiêu xài bóc lột lao động từ nông thôn, là nơi sản sinh ra nạn thất nghiệp hay các tệ nạn khác, mà đô thị là nơi sản xuất ra phần lớn của cải xã hội, là nơi biểu hiện cho sự phát triển của quốc gia.

b) Đô thị sinh sôi

Thật vậy, đô thị phát triển gắn liền với sản xuất hàng hóa, gắn liền với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa của quốc gia. Đô thị là nơi tạo ra công ăn việc làm mới. Trong khi đó nạn thất nghiệp luôn luôn phát sinh từ nông thôn. Nguyên nhân là ở nông thôn ruộng đất có hạn, sinh sản tự nhiên làm dân số không ngừng tăng, dẫn đến tình trạng thiếu ruộng đất để sản xuất. Mặt khác, khoa học kỹ thuật phát triển, năng suất lao động nông nghiệp tăng. Ví dụ bằng lao động thủ công ở nước ta có định mức "01 lao động, một ha, 5 tấn thóc". Khi được cơ giới hóa, một lao động có thể canh tác trên hàng trăm ha và làm ra nhiều thóc lúa hơn. Năng suất lao động nông nghiệp càng cao, lao động ở nông thôn càng dư thừa. Ở nước ta số lao động

nông nghiệp còn chiếm tới 70%, trong khi ở các nước phát triển như ở Mỹ, chỉ có 3% mà vẫn đủ cung cấp lương thực cho cả nước và xuất khẩu. Như vậy để giải quyết số lao động dư thừa thường xuyên phát sinh từ nông thôn chỉ có một con đường là di cư vào đô thị.

Đô thị không những là nơi tiếp nhận lao động dư thừa từ nông thôn, mà còn là nơi giúp lao động tạo ra năng suất cao hơn ở nông thôn. Hay nói cách khác, lao động ở đô thị có hiệu quả cao hơn ở nông thôn. Đơn giản là vì lao động công nghiệp có năng suất cao hơn lao động thủ công. Không những hiệu quả lao động cao hơn mà hiệu quả dịch vụ và các mặt hoạt động khác đều cao hơn. Đô thị càng lớn hiệu quả đầu tư cho hạ tầng kỹ thuật càng cao. Ví dụ một con đường ở nông thôn thỉnh thoảng mới có người đi lại, còn ở đô thị lúc nào cũng tấp nập. Chính do việc tập trung dân cư đã làm cho hiệu quả sử dụng con đường ở đô thị cao hơn nông thôn, từ đó hiệu quả đầu tư cũng cao hơn.

Đô thị còn là nơi ra đời của các giá trị mới về trí tuệ và công nghệ, là trung tâm giao lưu thông tin, trí thức và như vậy đô thị là nơi phát triển, là động lực phát triển quốc gia.

c) Đô thị là tác phẩm nghệ thuật

Đô thị từ lâu đã là mối quan tâm của các nhà cầm quyền và các kiến trúc sư. Các nhà cầm quyền luôn ý thức được vai trò trung tâm về quân sự, chính trị của các thành phố. Đồng thời họ cũng biết được giá trị thẩm mỹ trường tồn của các công trình kiến trúc vốn đã là dấu ấn của các thời đại. Do đó trong một thời kỳ rất lâu dài của lịch sử, các kiến trúc sư được trọng dụng. Đặc biệt ở thế kỷ XIX và thế kỷ XX, các thành phố trở thành lĩnh vực của các kiến trúc sư. Tư tưởng chủ đạo là các thành phố khi được xây dựng phải là các tác phẩm nghệ thuật. Khoa đô thị học lúc này được coi là một lĩnh vực nghệ thuật. Le Corbusier một trong những nhà đô thị học nổi tiếng nhất trong lịch sử đô thị, đã tự coi mình là một nghệ sĩ. Các thành phố được quy hoạch với yêu cầu thẩm mỹ như là các tác phẩm hội họa. Hiện nay quan điểm này vẫn còn ngự trị. Các nhà quy hoạch đô thị ở hầu hết các nước đều được đào tạo như là những kiến trúc sư (ở nước ta gọi là các kiến trúc sư quy hoạch).

Ngày nay cùng với sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật, nhiều nước đã bước qua thời kỳ công nghiệp hóa, đang hoàn thiện dần quá trình đô thị hóa, phần đông dân cư đã tập trung về các thành phố. Các thành phố ngày nay không chỉ là các đô thị riêng lẻ mà đã phát triển thành các siêu đô thị với dân số lên tới chục triệu thậm chí vài chục triệu người. Mặc dù các thành phố vẫn là các công trình nghệ thuật và con người ta ai cũng muốn được sống trong các thành phố đẹp đó, nhưng các thành phố ngày nay

còn là các cơ thể kinh tế sinh động, là nơi tập trung tài nguyên và nhân lực tạo ra phần lớn sản phẩm cho xã hội. Do đó bên cạnh yêu cầu thẩm mỹ, các thành phố còn phải tỏ rõ sức hấp dẫn của mình về mặt kinh tế. Và hơn thế nữa, các thành phố phải là nơi con người được sống, lao động và tận hưởng hạnh phúc trong sự phát triển ổn định bền vững. Do có những nhu cầu này, các thành phố ngày nay không chỉ là các tác phẩm nghệ thuật của các kiến trúc sư, mà còn là tác phẩm của các nhà quản lý, các nhà kinh tế và xã hội học đô thị. Trong một xã hội dân chủ có thể nói nó là tác phẩm của tất cả mọi người.

d) Khởi dòng phát triển

Nhìn vào lịch sử phát triển của loài người, từ thời kỳ ban đầu kinh tế chưa phát triển, nhìn chung ta có thể thấy các đô thị hình thành và phát triển gắn liền với sự phát triển kinh tế-xã hội. Sự phát triển đô thị chịu ảnh hưởng của các quy luật kinh tế. Do có sự chi phối của các quy luật khách quan đó, đô thị không thể phát triển một cách chủ quan theo ý chí của các kiến trúc sư hay của các nhà chính trị. Chính vì lẽ đó, việc xây dựng và thực hiện các chính sách quản lý đô thị phải phù hợp với các quy luật vận động của nền kinh tế. Các quy luật kinh tế là các dòng chảy của thị trường. Các chính sách quản lý đô thị không phải là chặn dòng chảy mà là khơi dòng chảy theo các mục tiêu phù hợp với các quy luật của nền kinh tế để các thị trường luôn luôn phát triển.

Xây dựng (cải tạo hay phát triển) thành phố trở thành sự quan tâm hàng đầu của chính quyền đô thị. Bởi vì người ta hiểu rằng nền tảng vật chất của đô thị, trước hết là hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị cũng chính là nền tảng vật chất của nền kinh tế. Quan tâm tới sự phát triển đô thị là khơi dòng cho sự phát triển toàn diện của nền kinh tế-xã hội, cũng là yếu tố bảo đảm hàng đầu cho việc phát triển đất nước.

3. Đô thị hóa là một quá trình tất yếu

a) Khái niệm về đô thị hóa

Đô thị hóa là một quá trình biến đổi các khu vực lãnh thổ trở thành đô thị. Khu vực lãnh thổ ban đầu có thể là đất nông-lâm nghiệp, đất trống đồi trọc hay khu dân cư nông thôn. Đối với một quốc gia, đô thị hóa bao gồm hai quá trình, quá trình mở rộng các đô thị hiện có và quá trình hình thành các đô thị mới.

Để đánh giá tình hình đô thị hóa ở một nước, người ta dựa vào hai tiêu chí:

$$\text{- Mức độ đô thị hóa} = \frac{\text{Số dân đô thị}}{\text{Tổng số dân}} (\%)$$

$$\text{- Tốc độ đô thị hóa} = \frac{\text{Số dân đô thị cuối kỳ} - \text{Số dân đô thị đầu kỳ}}{\text{Số dân đô thị đầu kỳ} \times N} \quad (\%/năm)$$

trong đó: N là số năm giữa hai kỳ thống kê.

Ví dụ, theo tổng điều tra dân số Việt Nam ngày 01 tháng 4 năm 1999, tổng số dân nước ta là: 76.324.753 người, trong đó dân sống trong các đô thị là: 17.916.983 người; như vậy mức độ đô thị hóa của Việt Nam năm 1999 là:

$$\frac{17.916.983}{76.324.753} (\%) = 23,4\%^{(*)}$$

- Tốc độ đô thị hóa ở thành phố Hồ Chí Minh từ năm 1989 (dân số 3,9 triệu) đến năm 1999 (dân số 5,064 triệu) là:

$$\frac{5,064 - 3,9 \text{ triệu}}{10 \times 3,9} (\%) \approx 3,1\%/năm$$

Ngoài khái niệm đô thị hóa mang ý nghĩa về dân số nêu trên, nhiều tác giả còn đưa ra khái niệm đô thị hóa theo chiều sâu - tức là nâng cao chất lượng đô thị, bao gồm việc nâng cấp đô thị (về cơ sở hạ tầng) hoặc phát triển đô thị theo chiều sâu, chiều cao để tăng một số chỉ tiêu đô thị như mật độ dân số mà không phải mở rộng diện tích mặt bằng đô thị. Những nội dung gọi là "*đô thị hóa theo chiều sâu*" nêu trên trong tài liệu này không xếp vào nội dung đô thị hóa mà đơn giản là các giải pháp nâng cấp đô thị.

Một lưu ý quan trọng khác là các chỉ tiêu đô thị hóa phụ thuộc rất nhiều vào các quyết định hành chính khi công nhận một khu vực lãnh thổ nào đó là có thuộc về một thành phố hay không. Các con số thống kê về dân số thường theo ranh giới lãnh thổ hành chính chứ không phải ranh giới giữa khu vực đô thị và khu vực không phải đô thị. Tuy nhiên mục đích của tài liệu này là phục vụ công tác quản lý, nên từ việc phân loại cho đến các chỉ tiêu kinh tế-xã hội đều lấy theo ranh giới hành chính.

b) Đô thị hóa và tăng trưởng đô thị

Đô thị hóa gắn liền với tăng trưởng đô thị. Tăng trưởng đô thị được định nghĩa là sự tăng dân số của các thành phố. Đối với mỗi thành phố xác định, tốc độ đô thị hóa cũng chính là tốc độ tăng trưởng đô thị hay chính là tốc độ tăng dân số. Tốc độ tăng dân số bao gồm tốc độ tăng dân số tự nhiên và tốc độ tăng dân số cơ học.

Tăng dân số tự nhiên là số dân tăng lên do sinh đẻ (là hiệu số của số sinh trừ số tử trong năm). Tăng dân số cơ học là số dân tăng lên do việc di dân vào đô thị.

^(*) Nguồn: Tổng cục Thống kê công bố ngày 23/7/1999.

c) Các mô hình đô thị hóa

Trên phạm vi quốc gia, hiện nay đang tồn tại hai quan điểm về đô thị hóa để tiến tới xóa bỏ ranh giới thành thị và nông thôn. Đó là quan điểm "*điểm*" và quan điểm "*diện*".

Quan điểm "*điểm*" hướng việc tập trung dân số vào các đô thị lớn và siêu đô thị. Quan điểm "*diện*" hướng tới việc nâng cao trình độ văn minh ở mọi nơi lên trình độ văn minh đô thị. Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy việc đô thị hóa theo "*điểm*" có hiệu quả về kinh tế cao hơn. Điều này cũng dễ hiểu vì năng suất lao động, các cơ hội kinh doanh, hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng ở thành phố lớn thường cao hơn thành phố nhỏ và vùng nông thôn. Tuy nhiên các thành phố cực lớn lại nảy sinh ra nhiều yếu tố bất lợi về môi trường sinh thái và môi trường xã hội, đồng thời việc tập trung phát triển vào các đô thị lớn trong một thời gian dài tạo nên sự cách biệt quá xa giữa đô thị và nông thôn, giữa người giàu và người nghèo.

Do đó chiến lược phát triển đô thị của nước ta một mặt không hạn chế việc tập trung đầu tư phát triển các đô thị lớn, các vùng kinh tế trọng điểm, mặt khác rất chú trọng phát triển nông nghiệp và nông thôn.

Đối với một đô thị, quá trình đô thị hóa cũng có thể xảy ra theo các mô hình khác nhau. Tùy theo ý đồ quy hoạch, khả năng quản lý phát triển có thể có các mô hình sau:

- Phát triển lan tỏa, đô thị phát triển dần theo các trục giao thông tạo thành siêu đô thị (Mega City).

- Phát triển các đô thị phụ cận - là các đô thị nhỏ bao quanh một đô thị lớn tạo thành chùm đô thị, khoảng cách giữa các đô thị là khoảng xanh (đất rừng, đất nông nghiệp ...) và nối với nhau bằng các hành lang kỹ thuật.

- Mô hình hỗn hợp, vừa phát triển mở rộng bán kính đô thị vừa phát triển các đô thị phụ cận.

Đô thị phụ cận là các đô thị ở gần và có quan hệ mật thiết với đô thị trung tâm. Mục đích phát triển các đô thị phụ cận là nhằm khai thác các mặt tích cực của xu hướng tập trung đô thị theo "*điểm*", vừa hạn chế các mặt tiêu cực của các siêu đô thị. Một số tài liệu gọi các đô thị nhỏ này là các đô thị vệ tinh. Khái niệm "*vệ tinh*" dễ dẫn đến việc hiểu lầm các đô thị nhỏ là các đô thị phụ thuộc đô thị chính, như kiểu "*thành phố ngủ*" (chỉ để ở, công việc tập trung ở đô thị chính). Thực chất trong mô hình chùm đô thị có đô thị lớn, đô thị nhỏ, các đô thị có tính độc lập nhất định nhưng có quan hệ tương hỗ mật thiết với nhau. Mặc dù chịu sự tác động mạnh mẽ của thị trường nhưng quá trình

đô thị hóa theo mô hình nào tùy thuộc rất nhiều vào khả năng quản lý của Nhà nước, chính sách quản lý của Nhà nước kích thích và điều tiết các mối quan hệ giữa các đô thị để cùng phát triển, phát huy được mặt mạnh và hạn chế các mặt yếu do sự tác động của thị trường gây ra.

d) Phát triển bền vững đô thị

Phát triển ổn định bền vững đô thị vừa là mục tiêu vừa là động lực của chính quyền các thành phố.

Phát triển ổn định là giữ vững trạng thái cân bằng về kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình phát triển.

Phát triển bền vững, theo định nghĩa của ủy ban quốc tế về môi trường và phát triển tại Sao Paulo - Brazil 1999 là "phát triển để đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà không phương hại đến khả năng các thế hệ tương lai đáp ứng các nhu cầu của chính các thế hệ đó".

Quá trình phát triển đất nước là quá trình đô thị hóa và tăng trưởng đô thị. Trong quá trình đó, luôn luôn phải giải bài toán khai thác tài nguyên, tận dụng nguồn lực để bảo đảm sự cân bằng ổn định của đô thị trước mắt và lâu dài, đó chính là bài toán quản lý đô thị bền vững.

e) Đô thị chuyển đổi

Trong lịch sử phát triển, có những đô thị đã trải qua hàng ngàn năm, có những đô thị mới hình thành nhưng phát triển rất nhanh. Thành phố Hồ Chí Minh là một trong những thành phố phát triển nhanh như vậy. Không những thế từ khi có chính sách đổi mới (1986) thành phố đồng thời chịu nhiều tác động của các quy luật kinh tế chuyển đổi từ nền kinh tế thuộc địa nửa phong kiến phụ thuộc vào chiến tranh lên nền kinh tế theo định hướng xã hội chủ nghĩa, từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường và từ nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu trong tình trạng chung của cả nước lên nền kinh tế hàng hóa hội nhập với thế giới hiện đại. Quá trình chuyển đổi này còn tiếp tục trong nhiều năm nữa.

Quản lý đô thị trong trạng thái chuyển đổi đó chắc sẽ khác với việc quản lý các đô thị bình thường. Đã qua bao nhiêu lần trở, bao nhiêu cuộc thí điểm, cải cách đã có những thành công nhưng các thử thách còn đó.

Quản lý đô thị chuyển đổi - còn nhiều vấn đề cần được quan tâm nghiên cứu giải quyết.

Phần I

ĐỊNH HƯỚNG QUẢN LÝ ĐÔ THỊ CHUYỂN ĐỔI

Phần này giới thiệu những vấn đề về đô thị chuyển đổi, các luận cứ khoa học cho việc định ra các giải pháp quản lý đô thị.

I. TRẠNG THÁI ĐÔ THỊ CHUYỂN ĐỔI

Trong phần mở đầu đã nhắc tới khái niệm đô thị chuyển đổi. Trong chương này giới thiệu kỹ hơn về các trạng thái chuyển đổi. Trạng thái chuyển đổi là trạng thái vận động của sự vật để chuyển từ hình thức tồn tại này đến hình thức tồn tại khác. Đó là trạng thái vận động thay cũ đổi mới, diễn ra trong thời gian ngắn với cường độ cao, cho nên trạng thái chuyển đổi cũng chính là trạng thái cách mạng.

Công nghiệp hóa gắn liền với đô thị hóa ở tất cả các nước là một quá trình chuyển đổi. Quá trình này thường chỉ xảy ra trong vòng 30 đến 40 năm tùy theo hoàn cảnh của mỗi nước. Ở nước ta do hoàn cảnh chiến tranh kéo dài và những đặc điểm của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, quá trình chuyển đổi này của nền kinh tế, xã hội nói chung và của các đô thị nói riêng có nhiều nét đặc biệt.

1. BA TRẠNG THÁI QUÁ ĐỘ TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI

Từ khi thống nhất đất nước, cả nước bước vào thời kỳ quá độ đi lên Chủ nghĩa xã hội. Năm 1989 đường lối đổi mới qua cơ chế thị trường được khẳng định. Từ đó, nền kinh tế xã hội Việt Nam bước vào một "thời kỳ quá độ" song trùng khá đặc biệt, đó là:

- Quá độ lên Chủ nghĩa xã hội.
- Quá độ từ kinh tế tự nhiên lên kinh tế hàng hóa.
- Quá độ từ kinh tế bao cấp qua kinh tế thị trường.

Dự báo quản lý phát triển phải căn cứ vào diễn biến của các yếu tố kinh tế-xã hội của thời kỳ quá độ song trùng này và những định hướng chiến lược đã được khẳng định.

1.1. Trạng thái quá độ đi lên Chủ nghĩa xã hội

1.1.1. Mục tiêu Xã hội chủ nghĩa

Quá độ lên Chủ nghĩa xã hội là một định hướng bao trùm trong thời gian dài ở nước ta, được khẳng định trong cương lĩnh xây dựng đất nước do Đại hội Đảng lần thứ VII thông qua. Mục tiêu Xã hội chủ nghĩa được khái quát như sau (1):

"Xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội:

- Do nhân dân lao động làm chủ,
- Có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu,
- Có nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc,
- Con người được giải phóng khỏi áp bức, bóc lột, bất công, làm theo năng lực, hưởng theo lao động, có cuộc sống ấm no, tự do hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện cá nhân,
- Các dân tộc trong nước bình đẳng, đoàn kết và giúp đỡ lẫn nhau cùng tiến bộ,
- Có quan hệ hữu nghị và hợp tác với nhân dân tất cả các nước trên thế giới".

Đây chính là 6 yếu tố Xã hội chủ nghĩa của nước ta, 6 yếu tố Xã hội chủ nghĩa này hình thành và phát triển như thế nào trong thời kỳ quá độ ?.

1.1.2. Yếu tố thứ nhất - Bộ máy Nhà nước và hệ thống chính trị, bảo đảm nhân dân lao động làm chủ

Bản chất hệ thống chính trị và bộ máy Nhà nước của ta từ khi được thành lập tháng 8/1945 đến nay không hề bị biến đổi. Bản chất đó mang hai "bất biến" của tư tưởng Hồ Chí Minh - tư tưởng của Đảng là Chủ nghĩa yêu nước và Chủ nghĩa nhân đạo Cộng sản chủ nghĩa. Từ đó Nhà nước luôn luôn có hai nhiệm vụ "dựng nước và giữ nước" với mục tiêu cơ bản "bảo vệ vững chắc Tổ quốc và đem lại cuộc sống tự do hạnh phúc cho nhân dân".

Tuy trong từng giai đoạn, bộ máy Nhà nước có hình thức tổ chức và phương thức hoạt động khác nhau - Nhưng dù ở thời kỳ nào (quá độ lên chủ nghĩa xã hội hay từ kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước), bộ máy Nhà nước vẫn giữ vững ba nguyên tắc (2):

- Do Đảng lãnh đạo.
- Vận hành bằng luật pháp.
- Gắn liền với lợi ích của nhân dân.

Quá trình chuyển đổi của bộ máy Nhà nước gắn liền với sự chuyển đổi phương thức điều hành xã hội từ "lệnh" qua "luật". Để bảo đảm sự chuyển đổi êm thấm, trong giai đoạn đầu của kinh tế thị trường, việc duy trì một chế độ quyền lực tập trung cao là điều kiện tốt nhất để duy trì ổn định xã hội, phát triển đất nước. Hơn nữa, với bản chất chính trị, lịch sử đấu tranh vì nước, vì dân và đường lối đổi mới xây dựng đất nước của Đảng, sự lãnh đạo của Đảng đang phù hợp với lòng dân.

Bộ máy Nhà nước pháp quyền hình thành dần dần trên cơ sở hệ thống luật pháp được hoàn thiện từng bước. Mặc dù bản chất xã hội chủ nghĩa của Nhà nước sẽ duy trì suốt thời kỳ quá độ, nhưng nội dung quản lý Nhà nước sẽ thay đổi dần từ vai trò trực tiếp quản lý kinh tế, chuyển dần qua thực hiện các vai trò điều hành vĩ mô của nền kinh tế thị trường. Đồng thời cũng sẽ rút bỏ dần những bất hợp lý của cơ chế bao cấp và tăng dần năng suất và hiệu lực quản lý trong cơ chế thị trường.

Bản chất Nhà nước do dân, vì dân thể hiện trước nhất qua mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân. Đã có một thời kỳ khá dài dưới thời bao cấp quan hệ ở cơ sở của Nhà nước mang nặng tính chất cộng đồng hơn tính chất hành chính. Xu thế hiện nay ở nhiều nước Tư bản chủ nghĩa vai trò của các cộng đồng dân cư được đề cao. Xét về bản chất chính trị, điều này phù hợp với hệ thống Nhà nước Xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, vấn đề bằng cách nào người lao động phát huy được vai trò làm chủ thật sự (không hình thức) trong cơ chế thị trường còn là một vấn đề khó và mới, chưa được giải quyết thấu đáo.

Hoạt động chấp hành và điều hành do các cơ quan hành chính tiến hành gọi là quản lý hành chính - Nhà nước. Nội dung đổi mới lớn nhất của bộ máy Nhà nước từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường là việc quản lý nền kinh tế.

Chức năng nhiệm vụ của Nhà nước thay đổi đòi hỏi phải cải cách hành chính: "Tiến trình đổi mới đòi hỏi bức xúc phải tiến hành công cuộc cải cách hành chính, khâu trung tâm của quá trình cải cách bộ máy Nhà nước, có quan hệ chặt chẽ với cải cách kinh tế và đổi mới hệ thống chính trị"^(*). Nội dung cải cách hành chính từ Trung ương đến cơ sở bao gồm: Tổ chức bộ máy hành chính các cấp, phân công phân cấp quản lý, chế độ công vụ, quy chế công chức, quy chế các công sở, nguyên tắc quản lý theo hệ thống ngang và dọc, phương thức hoạt động, lề lối làm việc và thủ tục hành chính ... Một nền hành chính quốc gia có hiệu lực mới có khả năng quản lý kinh tế có hiệu quả cao.

^(*) Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội Khóa IX về tình hình thực hiện nhiệm vụ năm 1993 qua 6 tháng đầu năm, do Phó thủ tướng Phan Văn Khải trình bày, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 03/1993.

Cải cách bộ máy Nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực quản lý. "Trọng tâm cải cách nhằm vào hệ thống hành chính với nội dung chính là xây dựng hệ thống hành pháp và quản lý hành chính-Nhà nước thông suốt từ Trung ương xuống cơ sở, có đủ quyền lực, năng lực và hiệu lực".

Cải cách kinh tế không thể thoát ly khỏi cải cách hành chính. Nếu như bộ máy hành chính xơ cứng, quản lý theo kiểu cũ, chậm.đổi mới sẽ là một lực cản đối với công cuộc phát triển kinh tế. Đường như hai cuộc cải cách đó còn có một cự ly. Khoảng cách về thời gian càng xa thì sẽ tác động tiêu cực đến nền kinh tế càng nhiều. Hoạt động quản lý kém hiệu quả sẽ gây mất cân đối giữa các yếu tố của thị trường, không kiểm soát được thị trường, các mặt tiêu cực của thị trường sẽ phát sinh. Điều đó không đáp ứng được mục tiêu của tiến trình xây dựng chủ nghĩa xã hội. "Chính sự quản lý yếu kém của Nhà nước đã tạo cơ hội phát triển hiện tượng tiêu cực như buôn lậu, đầu cơ, tham nhũng ... gây thiệt hại đến lợi ích của đất nước và nhân dân"^(*).

Như vậy yếu tố Xã hội chủ nghĩa thứ nhất thể hiện qua hệ thống chính trị và bộ máy Nhà nước, tuy có nhiều cải cách và đổi mới, nhưng luôn được giữ vững và ổn định trong suốt thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội. Bộ máy Nhà nước sẽ ngày một thích ứng với cơ chế thị trường, bảo đảm duy trì định hướng Xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế và bảo đảm nhân dân lao động làm chủ đất nước.

1.1.3. Yếu tố Xã hội chủ nghĩa thứ 2 - Chế độ công hữu các tư liệu sản xuất chủ yếu

a) Trong cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên Chủ nghĩa xã hội, Đảng ta đã thừa nhận sai lầm chủ quan duy ý chí, vi phạm quy luật khách quan: nóng vội trong cải tạo Xã hội chủ nghĩa, xóa bỏ ngay nền kinh tế nhiều thành phần ... Hậu quả là trong khi sức sản xuất còn rất nhỏ bé và lạc hậu, đã cố tạo ra quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa gồm kinh tế quốc doanh và hợp tác xã bao trùm hầu như toàn bộ nền kinh tế.

Ngày nay, khi khẳng định con đường đi lên chủ nghĩa xã hội trong nền kinh tế thị trường nhiều thành phần, kinh tế quốc doanh được xác định có vai trò chủ đạo. Nền kinh tế nhiều thành phần dưới chế độ xã hội chủ nghĩa là một quy luật khách quan, tồn tại lâu dài.

Nằm trong chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa, phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa, kinh tế quốc doanh có nhiều lợi thế để phát triển. Tuy nhiên cho tới nay nhiều vấn đề về kinh tế quốc doanh trong nền kinh tế thị trường vẫn chưa được giải

^(*) Báo cáo của Chính phủ như chú thích trên.

quyết. Xu hướng chính là chỉnh đốn lại các Doanh nghiệp nhà nước, đổi mới lại phương thức hoạt động từ cơ chế bao cấp qua cơ chế thị trường, cho phép xóa bỏ những đơn vị kém hiệu quả.

Nhà nước trước hết phải nắm các doanh nghiệp có tính độc quyền tự nhiên. Doanh nghiệp độc quyền tự nhiên là các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ trên cơ sở hệ thống hạ tầng kỹ thuật không thể phân cắt để tạo nên các yếu tố cạnh tranh được, ví dụ Công ty cấp nước, cấp điện, một khu vực không thể có nhiều hệ thống để cạnh tranh nhau. Hiện nay vẫn chưa có những quy chế thích hợp cho loại doanh nghiệp này. Các doanh nghiệp độc quyền của Nhà nước có điều kiện tham gia điều tiết nền kinh tế. Ví dụ, các Công ty điện lực, bưu điện, cấp nước, khai thác khoáng sản ... có thể bằng sản phẩm của mình chi phối thị trường.

Các doanh nghiệp nhà nước khác sẽ được tổ chức và hoạt động theo cơ chế thị trường, bình đẳng với các thành phần kinh tế khác. Nhà nước đang tổ chức nghiên cứu sâu nguyên nhân yếu kém ở nhiều cơ sở quốc doanh, vấn đề tự chủ của doanh nghiệp, trách nhiệm và quyền lợi của giám đốc doanh nghiệp v.v... Trong thời kỳ ban đầu hình thành cơ chế thị trường, khi chuyển từ cơ chế bao cấp qua cơ chế thị trường, kinh tế quốc doanh có thể sẽ không tránh khỏi khó khăn. Nhà nước đã có những biện pháp kịp thời để giúp các doanh nghiệp tồn tại và phát huy vai trò chủ đạo của mình.

b) Thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội qua cơ chế thị trường sẽ là thời kỳ luôn có đổi mới trong cơ cấu và cơ chế quản lý kinh tế quốc doanh. Đang có một loạt vấn đề rất mới mẻ chưa được giải quyết như:

- Cơ cấu và thành phần của kinh tế quốc doanh trong nền kinh tế thị trường.
- Cơ chế vận hành của hệ thống quốc doanh trong vai trò chủ đạo của nền kinh tế.
- Cơ chế quản lý kinh tế quốc doanh trong kinh tế thị trường.
- Vai trò của giai cấp công nhân trong các doanh nghiệp nhà nước.
- Trách nhiệm hành chính và quyền lợi kinh tế ...
- Vấn đề cổ phần hóa và công ty cổ phần v.v...

c) Nhiều nhà kinh tế thế giới đã khuyên Việt Nam tăng cường các chính sách hỗ trợ kinh tế tư nhân phát triển. Các chính sách và luật pháp mới ban hành của nước ta đã bước đầu chú ý tới điều đó. Nền kinh tế nhiều thành phần đã được hình thành và phát triển. Hiệu lực của chính sách đổi mới, phát triển kinh tế nhiều thành phần đã đem lại kết quả to lớn. Tuy nhiên về mặt này cũng còn nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn chưa được giải quyết thấu đáo như:

- Quan điểm về bóc lột, bị bóc lột và giá trị xã hội của các doanh nghiệp tư nhân.
- Các chính sách và biện pháp thể hiện quan điểm xã hội chủ nghĩa trong cơ chế quản lý doanh nghiệp tư nhân và các thành phần khác.

- Quan hệ giữa kinh tế quốc doanh với các thành phần kinh tế khác.
- Luật pháp liên quan tới các hoạt động tư vấn, dịch vụ (chiếm tỷ trọng ngày càng cao trong kinh tế thị trường) .v.v...

d) Về lý luận, hiện nay chế độ công hữu tư liệu sản xuất chủ yếu được coi là cơ sở kinh tế của chế độ Xã hội chủ nghĩa. Ngay từ đầu của thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội, yếu tố này đã được xác lập. Nền kinh tế nước ta hiện nay đã có chế độ công hữu các tư liệu sản xuất chủ yếu (kể cả đất đai). Quá trình phát triển trong thời kỳ quá độ chỉ là vấn đề củng cố và phát huy vai trò tích cực của chế độ công hữu đó. Một vấn đề đáng lưu ý là thực hiện chế độ công hữu trong nền sản xuất lớn, hiện đại sẽ khác nhiều so với sản xuất nhỏ. Duy trì và phát huy được chế độ công hữu từ sản xuất nhỏ lên sản xuất lớn, hiện đại sẽ là một thành tựu lớn. Bài toán quy hoạch đô thị và quy hoạch lãnh thổ nói chung phải góp phần bảo đảm để chế độ công hữu phát huy tốt vai trò của nó.

1.1.4. Các yếu tố Xã hội chủ nghĩa thứ 3, thứ 4, thứ 5 - Các yếu tố tư tưởng, văn hóa, xã hội và dân tộc trong thời kỳ quá độ

a) Yếu tố xã hội chủ nghĩa về tư tưởng, văn hóa, xã hội, quan hệ dân tộc đã được hình thành và đang phát triển. Tuy nhiên như đã phân tích về tính đa cực của nền kinh tế trong thời kỳ quá độ, yếu tố xã hội chủ nghĩa phải trải qua đấu tranh và chinh phục các xu hướng tư tưởng, văn hóa khác trong cơ chế thị trường.

Đồng thời nhiều tài liệu nghiên cứu cho rằng sự trỗi dậy của các nước Đông Á có nguồn gốc từ truyền thống văn hóa và tư tưởng. Bản thân các nước này cũng có những chính sách về văn hóa, giáo dục, đào tạo trong giai đoạn đầu của nền kinh tế thị trường rất đáng để chúng ta nghiên cứu, học tập.

Các yếu tố xã hội chủ nghĩa trong văn hóa, tư tưởng cũng là những vấn đề có tính quyết định trong việc đào tạo thế hệ kế cận, trong việc giữ gìn tính bất biến trong tư tưởng dân tộc. Đó là chủ nghĩa yêu nước và nhân đạo Cộng sản chủ nghĩa mà Đảng cộng sản là đại diện.

b) Yếu tố Xã hội chủ nghĩa trong văn hóa, tư tưởng hiện đại còn là nền tảng tư tưởng của hệ thống chính trị. Đây là một điều kiện thuận lợi để yếu tố này lớn dần và chiếm lĩnh toàn bộ trận địa tư tưởng văn hóa dân tộc. Tuy nhiên tư tưởng của giai cấp lãnh đạo thường phải chịu sự chống đối từ nhiều phía. Nhất là trong điều kiện bộ máy Nhà nước Xã hội chủ nghĩa chưa hoàn chỉnh, có những yếu kém và tồn tại khi chuyển qua cơ chế thị trường, rất dễ bị kẻ thù lợi dụng để làm xói mòn lòng tin trong dân chúng đối với Nhà nước.

Sự tác động của các yếu tố phi xã hội chủ nghĩa cũng từng ngày từng giờ lớn dần với các thành phần kinh tế phi xã hội chủ nghĩa. Trong hệ thống tư tưởng này đáng chú ý nhất là chủ nghĩa thực dụng - vật chất hóa, sinh vật (bản năng) hóa cuộc sống con người. Các giá trị tinh thần không được xem trọng và do đó các ý thức xã hội, ý thức cộng đồng bị coi thường. Đây là mối đe dọa lớn nhất cho các yếu tố xã hội chủ nghĩa về tư tưởng, văn hóa trong suốt thời kỳ quá độ.

c) Yếu tố tư tưởng, văn hóa xã hội chủ nghĩa thể hiện như thế nào trong vấn đề quy hoạch phát triển đô thị còn là vấn đề chưa được nghiên cứu thấu đáo. Một loạt vấn đề về văn hóa nghệ thuật, kiến trúc dân tộc và bảo tồn kiến trúc đang đặt ra khi xét duyệt các công trình đầu tư nước ngoài, do nước ngoài thiết kế. Vấn đề dân tộc, vấn đề hiện đại và vấn đề hội nhập vào thế giới là những vấn đề rất lớn của khoa học nghệ thuật kiến trúc Việt Nam. Sản phẩm kiến trúc dân tộc chỉ có thể sản sinh từ tâm hồn và máu thịt người Việt Nam. Khi mất bản sắc từ trong tâm hồn thì khó có tác phẩm mang bản sắc dân tộc. Cũng khó có một người nào có khả năng định trước cho các mẫu hình kiến trúc. Mẫu hình đó chỉ có thể hình thành qua nhiều thế hệ. Do đó khó có một hình thể kiến trúc nhất quán trong thời kỳ quá độ.

Trong một nền chính trị ổn định và đề cao tinh thần dân tộc, đề cao giá trị xã hội của con người, chắc chắn các yếu tố xã hội chủ nghĩa sẽ có điều kiện phát triển để chống lại các yếu tố tiêu cực của kinh tế thị trường.

d) Trong quá trình hình thành và phát triển nền kinh tế thị trường, sự bất công xã hội, phân hóa giàu nghèo và đi liền với nó là một loạt các căn bệnh xã hội khác như xì ke, ma túy, mại dâm, ăn mày, thất nghiệp, tội ác sẽ có điều kiện phát triển. Yếu tố xã hội chủ nghĩa về mặt xã hội có thể nói phải chịu sự thử thách nặng nề nhất so với các yếu tố xã hội chủ nghĩa khác. Để phát triển thị trường phải kích thích các động lực cá nhân, làm kinh tế phát triển, tạo cơ sở vật chất cho chủ nghĩa xã hội nhưng nếu không có một chiến lược về xã hội thì sẽ khó có xã hội chủ nghĩa thực sự.

Cùng với sự phân hóa xã hội, tất yếu diễn ra trong thời kỳ quá độ theo cơ chế thị trường, các chế độ bảo hiểm, các phong trào từ thiện có thể góp phần xoa dịu những cách biệt về vật chất, nhưng về mặt tinh thần, cần có vai trò tích cực của Nhà nước.

Các chính sách xã hội của Nhà nước tác động trực tiếp tới công tác quy hoạch. Về mặt này cũng còn nhiều ý kiến, nhiều quan điểm khác nhau. Khi chỉnh trang đô thị, mở rộng các con đường, đã có người cho rằng làm như vậy là đuổi hàng ngàn nhà dân để làm đường cho ô tô của người nước ngoài và tầng lớp giàu có đi. Việc thu hồi đất của nông dân để xây biệt thự cho người nước ngoài thuê, chặt cây để làm sân golf cho người giàu chơi .v.v... đều gặp nhiều ý kiến phản đối.

Trong hoàn cảnh vốn liếng có hạn, đưa ra các giải pháp có hiệu quả cho sự phát triển đô thị mà không khoét sâu thêm các vấn đề xã hội là một việc không dễ dàng. Các vấn đề xã hội cần được coi trọng trong quá trình nghiên cứu lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch thành phố.

e) Vấn đề sắc tộc là một trong những vấn đề tế nhị nhất ở các nước có nhiều dân tộc sinh sống. Nhờ bản chất nhân đạo sâu sắc, từ ngày thành lập tới nay, Đảng ta luôn luôn có chính sách dân tộc đúng đắn, trên thực tế đã giữ được sự đoàn kết giữa các dân tộc để cùng nhau xây dựng và bảo vệ tổ quốc chung. Khi phải trải qua nền kinh tế thị trường, trong xu hướng kích thích các động lực cá nhân, khả năng chủ nghĩa dân tộc cực đoan có thể phát triển. Hơn nữa những vấn đề dân tộc trong nước thường gắn liền với quan hệ quốc tế, đặc biệt là các nước láng giềng. Các thông số quy hoạch đô thị không những chịu ảnh hưởng của văn hóa, tư tưởng mà chịu cả ảnh hưởng của năng lực kinh tế trong các thành phần dân cư. Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh có một triệu người Hoa, và ngày một nhiều các tập đoàn kinh tế gốc Hoa sẽ đầu tư tại Việt Nam. Chúng ta sẽ có các khu vực đô thị mang đậm đặc điểm dân tộc Hoa trên địa bàn thành phố.

1.1.5. Nhân tố thứ 6 - Quan hệ quốc tế

Nhân tố này thể hiện trong lập trường đấu tranh vì độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội của nhân dân lao động và các dân tộc bị áp bức trên toàn thế giới.

Trong khi phải giữ vững lập trường nêu trên, nước ta đồng thời phải thực hiện chính sách mở cửa: là bạn của tất cả các nước. Các nước đế quốc và bọn phản động một mặt vì quyền lợi, mặt khác muốn sử dụng ngay chính sách mở cửa và đổi mới của nước ta để thực hiện âm mưu diễn biến hòa bình. Cuộc đấu tranh trên mặt trận đối ngoại liên quan trực tiếp và mật thiết tới vấn đề đầu tư phát triển, liên quan tới các chính sách kinh tế và do đó liên quan tới bài toán quy hoạch.

Trong lĩnh vực này, đáng chú ý hai vấn đề:

- Bài toán quy hoạch và quản lý phát triển góp phần như thế nào trong việc bảo vệ tính độc lập về kinh tế của nước ta ?
- Bài toán quy hoạch và quản lý phát triển giải quyết các yêu cầu an ninh - quốc phòng ra sao ?

Kinh nghiệm đấu tranh trên mặt trận ngoại giao nhiều năm qua cho thấy tiềm lực bên trong về chính trị, quân sự, kinh tế hỗ trợ rất nhiều cho đấu tranh bên ngoài. Cuộc đấu tranh về ngoại giao ngày càng thể hiện tính độc lập, tự chủ của nước ta, ngăn chặn sự tấn công của các lực lượng thù địch, đồng thời đã tập hợp được nhiều bè bạn trên thế giới.

1.2. Trạng thái quá độ từ kinh tế tự nhiên lên kinh tế thị trường

1.2.1. Hiện trạng và tính chất quá độ

a) Để có nền kinh tế thị trường, nền kinh tế phải hội đủ các điều kiện

- Nền kinh tế phải là nền kinh tế hàng hóa,
- Phải tồn tại sự tự do trao đổi hàng hóa,
- Giá cả hàng hóa do thị trường quyết định,
- Hệ thống tiền tệ hình thành, hệ thống các dịch vụ tiền tệ phát triển.

Nếu xét theo các điều kiện này thì nền kinh tế nước ta đã là nền kinh tế thị trường. Nhưng nó là một nền kinh tế thị trường nhỏ yếu và không hoàn chỉnh. Tính không hoàn chỉnh thể hiện ở nhiều mặt. Phân tích về tính chất quá độ lên kinh tế thị trường, cách tốt nhất là tìm hiểu tính chất không hoàn chỉnh này của bốn yếu tố cơ bản của thị trường: về hàng hóa, về thị trường, về giá cả và về tiền tệ.

b) Tính đa dạng của quá trình phát triển kinh tế ở nước ta từ kinh tế tự nhiên lên kinh tế hàng hóa.

Nửa đầu thế kỷ XX, kinh tế nước ta (thời thuộc địa nửa phong kiến) về cơ bản là kinh tế tự nhiên, 95% dân số sống nhờ nghề nông. Tính chất tự cấp, tự túc ở các vùng nông thôn rất rõ nét. Chỉ có một số rất ít sản phẩm từ nông thôn dùng để đổi lấy một số cũng rất tối thiểu sản phẩm công nghiệp. Ở nông thôn, người nông dân có thể làm nhiều vật dụng cho sinh hoạt từ dụng cụ gia đình (nồi, niêu, bát, đĩa) công cụ sản xuất (cày bừa, guồng nước), tới các nhu yếu phẩm khác như đèn, dầu, kim chỉ, kể cả quần áo ...

Sự phát triển hàng hóa ngay từ đầu đã gắn liền với kinh tế đối ngoại. Các mặt hàng thủ công ở nông thôn mất dần và được thay bằng hàng công nghiệp, phần lớn là ngoại nhập (ở miền Nam). Sau đó công nghiệp trong nước mới hình thành và phát triển dần.

Nông thôn miền Bắc lại đi lên bằng con đường khác, con đường hợp tác hóa và bị hạn chế bởi cơ chế kinh tế bao cấp, sản phẩm hàng hóa phát triển chậm. Người nông dân chỉ có 5% ruộng đất để làm kinh tế phụ gia đình. Tuy nhiên với 5% này, nông dân đã sản xuất ra sản phẩm hàng hóa, bảo đảm phần lớn nhu cầu của gia đình xã viên. Lượng sản phẩm do 95% đất đai mang lại dùng để nộp thuế và nghĩa vụ (khoảng 10%), còn lại không đủ thanh toán công lao động rất thấp của xã viên. Do vậy các sản phẩm của hợp tác xã nông nghiệp chưa thể coi là sản phẩm hàng hóa.

1.2.2. Sự phát triển của các nhân tố thị trường

a) Đối với toàn xã hội, nền kinh tế gọi là đã thoát khỏi trình độ kinh tế tự nhiên, bước vào kinh tế hàng hóa khi thu nhập bình quân theo đầu người cao hơn giá trị các

sản phẩm tiêu dùng tối thiểu. Khi bước vào thời kỳ đổi mới, lấy năm 1992 làm ví dụ, thu nhập bình quân đầu người dưới 200 USD một năm, kinh tế nước ta mới ở vào thời kỳ đầu của sản xuất hàng hóa. Bảng 1 cho ta một số tư liệu về các nước APEC (khối hợp tác kinh tế châu Á Thái Bình Dương - Asia Pacific Economic Cooperation). Theo báo cáo năm 1993 của Ngân hàng Thế giới.

Bảng 1

TT	Nước	GDP (tỷ USD)	GDP/người (USD)
1	Nhật	3.362,3	26.930
2	Mỹ	5.610,8	22.240
3	Canada	510,8	20.440
4	Úc	299,8	17.050
5	Singapore	40,0	14.210
6	Hồng Kông	67,6	13.430
7	New Zedland	42,9	12.350
8	Brunei	3,3	9.600
9	Hàn Quốc	283,0	6.330
10	Đài Loan	121,0	6.000
11	Malaysia	47,0	2.520
12	Thái Lan	93,9	1.570
13	Philippine	44,9	730
14	Indonesia	116,5	610
15	Trung Quốc	369,7	370
	Việt Nam	11,6	163

Kinh tế nước ta sau những thành quả đạt được năm 1992-1993 đã biểu hiện rõ khả năng vượt qua khủng hoảng (sản xuất không đủ chi dùng) để bước đầu có tích lũy từ nội bộ nền kinh tế. Nhưng rõ ràng so với các nước, sức sản xuất hàng hóa còn quá yếu, năng suất lao động còn rất thấp (trên 80% lao động phổ thông).

Trong quá trình phát triển, cơ cấu kinh tế sẽ thay đổi, phân công lao động cũng thay đổi. Tỷ lệ sản phẩm công nghiệp và dịch vụ sẽ tăng dần. Quy mô sản xuất cũng sẽ thay đổi từ nhỏ tới lớn. Đặc biệt, để chọi thủng "sự an bài" của thị trường thế giới, cần có đột biến về năng suất lao động trong những sản phẩm mũi nhọn. Nhìn vào thị trường thế giới, một trong những lĩnh vực ta có thể đột phá là thị trường du lịch và bên cạnh đó là thị trường lao động. Thành phố Hồ Chí Minh đã có nhiều cố gắng chuẩn bị cho các thị trường này. Trong quy hoạch tổng thể thành phố, các khu du

lịch, các công trình phục vụ du lịch, các khu chế xuất, các khu công nghiệp tập trung, công nghiệp kỹ thuật cao đã được chú trọng.

Việc mở cửa cho kinh tế nhiều thành phần và thu hút đầu tư nước ngoài đã tạo điều kiện tốt cho việc đổi mới kỹ thuật.

Vấn đề đào tạo nghiệp vụ được chú trọng, thực chất của việc chuyển sản xuất tự nhiên lên sản xuất hàng hóa là sự nâng cao không ngừng năng suất lao động.

Để chuyển từ sản xuất nhỏ lên sản xuất lớn, cần phải có vốn, kỹ thuật và thị trường. Công tác quản lý đô thị phải theo sát thị trường, nhưng phải đi trước thị trường, tạo điều kiện cho các yếu tố thị trường phát triển.

b) Tính chất quá độ của nền kinh tế từ sản xuất nhỏ (tự nhiên) lên sản xuất lớn - kinh tế thị trường ở nước ta bộc lộ rõ nét ở trạng thái các thị trường hiện nay. Mặc dù đang mở cửa và hòa nhập vào nền kinh tế thị trường toàn cầu, nhưng nước ta vẫn đang nằm trong trạng thái thị trường không hoàn chỉnh, thiếu đồng bộ và chưa đủ điều kiện về pháp luật cho một thị trường tự do cạnh tranh hoàn hảo.

Khi buộc phải hòa nhập vào nền kinh tế toàn cầu, tất yếu nền kinh tế thị trường nước ta phải hoàn thiện dần. Thực tiễn những năm qua cho thấy, sự thiếu đồng bộ của thị trường trong nước tạo ra những chỗ hở và phía Việt Nam bị thua thiệt trong hợp tác liên doanh với nước ngoài. Ví dụ: định giá sai về bất động sản (thường không đánh giá đúng theo vị trí đất), định giá sai về giá lao động .v.v...

Do thị trường không đồng bộ, các nguồn thu của Nhà nước từ các loại thị trường chưa phù hợp. Một số trường hợp không thực hiện được vai trò kích thích sản xuất, một số trường hợp khác bỏ qua nguồn thu, như cho tới nay chưa có chính sách thu phí từ các công trình xây dựng để xây dựng hạ tầng, làm cho giá thành công trình thấp xa so với giá quốc tế, trong khi đó hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị ngày một xuống cấp, không đủ kinh phí bảo trì.

c) Tính chất quá độ lên sản xuất hàng hóa còn thể hiện qua sự hình thành và biến động của giá cả hiện nay. Nền sản xuất nhỏ chủ yếu bằng lao động phổ thông, năng suất thấp, giá thành cao, khi có hàng ngoại nhập hay có một bộ phận được đổi mới kỹ thuật, giá cả hàng hóa sẽ biến đổi. Nhiều mặt hàng truyền thống có thể bị mai một do không cạnh tranh được. Nạn đầu cơ tích trữ còn hoành hành trong thời kỳ quá độ. Tình trạng độc quyền ở một số ngành kinh tế có thể tạo ra các cơn sốt về giá.

d) Trong thời kỳ quá độ, thị trường tiền tệ đã hình thành, nhưng ngân hàng và các dịch vụ tiền tệ chưa phát triển, các hình thức thanh toán còn đơn giản, lưu lượng tiền mặt sử dụng lớn.

Phương tiện lưu thông chính và phổ biến hiện nay là tiền mặt. Mặc dù Nhà nước có những quy định hạn chế lưu thông tiền mặt, nhưng các quy định này không được chấp hành. Việc lưu thông và thanh toán bằng tiền mặt gây khó khăn cho việc kiểm soát thị trường, là một trong những nguyên nhân gây lạm phát.

Do chưa phát triển các hình thức huy động vốn thông qua các cổ phiếu, thị trường vốn, thị trường chứng khoán mới ra đời, vốn tồn đọng trong dân còn lớn, có tài liệu dự tính lên đến hàng chục ngàn tỷ đồng. Thị trường chứng khoán chưa phát huy hết tác dụng do có một số yếu tố khác của thị trường chưa hoàn hảo, như vấn đề kiểm toán và công khai thông tin thị trường, vấn đề luật lệ và bộ máy tư pháp .v.v...

1.3. Quá độ từ nền kinh tế hành chính bao cấp qua kinh tế thị trường

Bước quá độ từ kinh tế hiện vật bao cấp qua kinh tế thị trường là một nét nổi bật trong nền kinh tế nước ta mấy năm qua. Sự chuyển đổi này không chỉ đơn thuần về cơ chế vận hành mà cả về cơ cấu của nền kinh tế, không chỉ về cơ chế quản lý kinh tế mà cả hệ thống kinh tế - chính trị - xã hội. Kinh tế thị trường đòi hỏi phải có ngay từ đầu một Nhà nước pháp quyền có hiệu lực, phải có ngay các chính sách xã hội nếu như không muốn hy sinh tầng lớp nghèo khổ cho thị trường.

Những vấn đề quá độ từ nền kinh tế bao cấp qua nền kinh tế thị trường bộc lộ trên các mặt sau:

1.3.1. Về cơ cấu

a) Thay đổi lớn nhất là sự chuyển đổi từ nền kinh tế có hai thành phần quốc doanh và tập thể, qua nền kinh tế có nhiều thành phần sở hữu tư liệu sản xuất .

Đối với kinh tế quốc doanh, do cơ chế quản lý thay đổi từ phương thức bao cấp qua tự chủ kinh doanh trong thị trường tự do cạnh tranh, các doanh nghiệp Nhà nước nói chung buộc phải thay đổi về chất. Tỷ suất kinh tế quốc doanh trong nền kinh tế có thể giảm dần, nhưng hiệu quả phải được tăng cường để bảo đảm vai trò chủ đạo. Việc phân bổ vốn cho kinh tế quốc doanh được suy xét kỹ hơn. Nếu theo đúng nguyên lý thị trường thì nguồn vốn này chỉ có thể vay hoặc có từ tích lũy của doanh nghiệp. Tình trạng dùng ngân sách (từ thuế) để bao cấp vốn sẽ chấm dứt. Như vậy sự đầu tư của Nhà nước chỉ có ý nghĩa ban đầu. Trong trường hợp tỷ lệ vốn vay lớn hơn vốn đầu tư ban đầu, cần xem xét lại quyền lợi và trách nhiệm của giám đốc và tập thể lao động - tính chất quốc doanh bị thay đổi.

Trong khi đó các doanh nghiệp "độc quyền tự nhiên" giám đốc không được tự chủ hoàn toàn, tính chất quốc doanh phải giữ vững 100%. Giám đốc có trách nhiệm hành chính hơn là kinh tế.

Trong suốt giai đoạn quá độ này, vấn đề chỉnh đốn lại kinh tế quốc doanh luôn được đặt ra, kể cả việc cổ phần hóa hoặc giải thể.

Đối với kinh tế hợp tác xã lại càng chịu sự tác động mạnh. Mô hình hợp tác xã kiểu cũ với tâm lý phổ biến "cha chung không ai khóc" sẽ bị tan rã trước yêu cầu vận hành khẩn trương, khốc liệt của kinh tế thị trường. Tuy nhiên nhu cầu liên kết của những người sản xuất nhỏ để tạo sức mạnh cạnh tranh vẫn rất mạnh. Do đó hình thức hợp tác xã sẽ phải thay đổi. Lúc này mô hình hợp tác từng phần (lao động, thị trường, tín dụng ...) hoặc công ty cổ phần có chiều hướng phát triển.

Kinh tế tư bản tư doanh cùng với thành phần kinh tế đối ngoại ngày một chiếm tỷ trọng cao trong nền kinh tế. Tuy có thể không nắm các ngành kinh tế then chốt, nhưng nhờ tính năng động cá nhân, các thành phần này sẽ trở thành đối trọng mạnh của kinh tế quốc doanh.

Các thành phần kinh tế khác có tỷ trọng kinh tế không lớn sẽ thu hút phần lớn lao động - đặc biệt trong nông nghiệp và dịch vụ, tạo ra bức tranh đa dạng nhưng mạnh mún của nền kinh tế.

b) Tỷ trọng các ngành kinh tế cũng được thay đổi, rõ nét nhất là tỷ trọng thành phần phi sản xuất, thành phần thương mại và dịch vụ giao thông vận tải ngày một tăng cao. Trong đó ngành du lịch sẽ phát triển mạnh để dần dần trở thành một ngành kinh tế mũi nhọn của nước ta.

Việc phát triển công nghiệp và dịch vụ làm các đô thị tăng trưởng nhanh chóng có thể tới mức không kiểm soát được. Điều này trái hẳn với kinh tế bao cấp, có thể hạn chế sự tăng trưởng đô thị bằng kế hoạch và mệnh lệnh hành chính.

c) Sự thay đổi cơ cấu ngành sẽ kéo theo sự thay đổi cơ cấu vùng lãnh thổ. Các vùng lãnh thổ được nghiên cứu để khai thác triệt để thế mạnh của mình theo quan điểm thị trường. Những vùng nghèo nhất về nông nghiệp trong thời bao cấp có thể trở thành trù phú nhờ công nghiệp chế biến hoặc du lịch. Một số vùng đất màu mỡ cũng có thể bị mất đi do nhu cầu phát triển đô thị.

d) Những biến đổi về cơ cấu ảnh hưởng nhiều nhất tới bài toán quy hoạch và quản lý đô thị, trong đó rất cần dự báo tiến trình chuyển đổi về cơ cấu ngành để có chiến lược bố trí đất đai, hệ thống hạ tầng hợp lý nhất.

1.3.2. Về cơ chế

Trong suốt quá trình cách mạng từ 1945 đến nay về mặt cơ chế vận hành của nền kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế, có thể có tới hai giai đoạn quá độ - từ thị trường qua bao cấp và từ bao cấp qua thị trường.

Những biến đổi này đã để lại rất nhiều vấn đề trong quản lý đô thị hiện nay.

a) Trước hết, về hệ thống luật lệ, cơ chế kinh tế được chuyển đổi bằng các nghị quyết của đảng, trong khi hệ thống luật lệ, kể cả những luật cơ bản của nền kinh tế

thị trường chưa được chuẩn bị. Do hệ thống quan điểm được chuyển đổi từ từ, các luật lệ cũng đã ra đời từ từ.

Do tính chất nửa hành chính, nửa thị trường mà hệ thống các quy định hành chính trong thời kỳ này hết sức rườm rà. Ví dụ, về thị trường đất đai, trên thực tế hai cơ chế bao cấp và thị trường đã chồng lên nhau. Cơ chế bao cấp căn cứ theo luật đất đai về sự sở hữu toàn dân, bất kể đất đai có nguồn gốc thế nào đều phải tuân theo quy định về trình tự và thẩm quyền cấp đất. Để thực hiện trình tự và thẩm quyền này toàn bộ hệ thống hành chính từ phường, xã qua quận huyện tới thành phố và chính phủ (nếu diện tích cấp hơn 2 ha) đều được huy động. Một loạt cơ quan chuyên môn được huy động để giúp hệ thống chính quyền trong việc cấp đất này. Đất có thể là do ông bà tạo lập nên, có thể được hợp tác xã mới trao để cày cấy, có thể là tài sản thừa kế .v.v... đều phải tuân theo một lệnh hành chính về giải tỏa và phải tuân thủ một giá đền bù hoa màu nhất định. Trong khi đó theo cơ chế thị trường những thửa đất này được mua bán trong một thị trường ngầm không ai quản lý. Nhiều khi chính những người được cấp lại là người mua. Mua của người đang sử dụng rồi xin cấp để hợp thức hóa quyền sử dụng. Nhiều trường hợp người mua không được cấp, người được cấp không mua được đất.

b) Về bộ máy quản lý, hầu như bộ máy Nhà nước trong thời kỳ này vẫn là bộ máy Nhà nước của chế độ bao cấp. Bộ máy Nhà nước hành chính - kinh tế này đang trong quá trình cải tổ. Xu hướng hiện nay là sẽ tách hai hệ thống Nhà nước song song - hệ thống hành chính và hệ thống kinh tế.

Hệ thống hành chính sẽ có mô hình chức năng giống mô hình của bộ máy Nhà nước trong cơ chế thị trường tư bản chủ nghĩa. Tất nhiên về bản chất và phương thức tổ chức hoạt động sẽ khác.

Hệ thống kinh tế bao gồm các tập đoàn kinh tế hoạt động theo pháp luật, nhưng ai là chủ thật sự của các xí nghiệp quốc doanh, hệ thống hành chính quản lý các tài sản công cộng này ra sao, như đã nêu ở phần trên, còn đang tiếp tục nghiên cứu.

Hệ thống tư pháp cũng đang trong quá trình cải cách.

Trong giai đoạn hiện nay, hệ thống các tổ chức chính trị vẫn được hưởng chế độ bao cấp của Nhà nước.

Bộ máy hành chính - kinh tế về hình thức hầu như giống như thời bao cấp, tuy rằng hoạt động có đổi mới.

Bộ máy hành chính kinh tế chưa thay đổi nên vai trò của ranh giới hành chính lãnh thổ còn rất quan trọng, xu hướng cục bộ, địa phương chưa thể loại bỏ. Đồng thời cũng chính vì nguyên nhân này mà những cải cách hướng về phía đồng bộ hóa, thống nhất hóa, pháp lý và tự động hóa thị trường có thể bị cản trở.

c) Thời kỳ chuyển đổi ở nước ta còn có một nét đặc biệt nữa, đó là việc phải giải quyết một loạt hậu quả về pháp lý do chiến tranh và chế độ bao cấp để lại.

Trong nền kinh tế thị trường, do quyền lợi và nghĩa vụ được xác định rõ ràng tới từng cá nhân. Do đó, không thể duy trì tình trạng pháp lý không rõ ràng trong tất cả các quan hệ dân sự. Lịch sử để lại tình trạng pháp lý về bất động sản (nhà cửa, đất đai) rất phức tạp. Nhà nước đang cố gắng thông qua công tác đăng bộ để xác lập lại tình trạng pháp lý các bất động sản. Nhưng công việc này đòi hỏi tốn nhiều thời gian và công sức, trên thực tế đã qua 28 năm sau giải phóng, việc đăng ký nhà ở, đất ở tại thành phố Hồ Chí Minh vẫn chưa hoàn tất.

d) Về cơ chế kinh tế, do thị trường không đồng bộ, cơ chế vận hành của nền kinh tế không hoàn toàn là cơ chế thị trường.

Sự vận hành của thị trường biểu hiện trước hết qua cơ chế giá cả. Thị trường hoàn hảo, giá cả do thị trường quyết định. Trong thời kỳ quá độ, giá cả không hoàn toàn do thị trường định đoạt.

Liên quan tới việc quy hoạch và quản lý đô thị là việc định giá tài sản (bất động sản) và việc thực hiện các chính sách đền bù, giải tỏa để xây dựng các công trình. Cho tới nay vấn đề này chưa được giải quyết thấu đáo. Nguyên nhân là do đất đai chưa thực sự trở thành hàng hoá, và ở chừng mực nào đó, Nhà nước còn dùng quyền lực hành chính để áp đặt giá cả bất động sản. Việc vận dụng các phương thức của thị trường như đấu thầu, đấu giá mới còn ở giai đoạn triển khai bước đầu.

Tính chất không đồng bộ trong cơ chế giá là một biểu hiện của thời kỳ quá độ từ sản xuất nhỏ lên kinh tế thị trường.

Cơ chế điều tiết thông qua thuế chưa được vận dụng nhuần nhuyễn. Thuế chưa trở thành công cụ và nguồn lực quan trọng hàng đầu của Nhà nước.

Cơ chế quản lý kinh tế, mặc dù không còn chế độ kế hoạch pháp lệnh, nhưng do bộ máy chưa thay đổi, phương thức chưa thay đổi, nên Nhà nước còn "bao sân" quá rộng. Ví dụ việc quản lý xây dựng cơ bản theo Nghị định 385/HĐBT ban hành ngày 07/11/1990 là điều lệ quản lý các công trình nhà nước (công cộng) được áp dụng cho toàn xã hội. Sau 6 lần sửa đổi đến Nghị định 07/2003/NĐ-CP ngày 30/01/2003 vẫn chưa thật sự phù hợp với cơ chế thị trường.

Trong cơ chế thị trường, quyền lợi và nghĩa vụ của mỗi cá nhân phải rõ ràng. Cơ chế quản lý kinh tế hiện nay và một số năm tới chưa đạt tới điều đó. Chừng nào chưa hoàn chỉnh hệ thống luật pháp của thị trường, chừng đó còn sự không đồng bộ của cơ chế vận hành kinh tế, nguyên tắc vận hành của kinh tế thị trường là vận hành trong hệ thống tự vận động còn chưa được bảo đảm.

1.3.3. Về ý thức

Những đổi mới về kinh tế tất yếu dẫn tới những thay đổi về ý thức xã hội. Bài học lịch sử về những sai lầm duy ý chí, bài học lịch sử về sức mạnh tinh thần trong chiến tranh giải phóng dân tộc cho thấy vấn đề định hướng ý thức xã hội cũng có ý nghĩa quyết định tới sự thành bại của sự nghiệp không khác gì định hướng về kinh tế, chính trị.

Những vấn đề quá độ về mặt ý thức từ cơ chế bao cấp qua cơ chế thị trường có rất nhiều. Liên quan tới sự phát triển đô thị, đáng quan tâm nhất là trình độ dân trí, tâm lý xã hội bao gồm cả ý thức tư tưởng.

Một trong những điều đáng tự hào của chế độ hành chính bao cấp là các thành tựu về văn hóa, y tế, giáo dục. Chuyển qua kinh tế thị trường, cơ chế kinh tế chuyển đổi sớm nhất, trong khi hệ thống văn hóa, y tế, giáo dục và nói chung các ngành về xã hội còn tiếp tục duy trì chế độ bao cấp khá lâu. Tiền lương trong khu vực này có thể nói thấp nhất, do kinh phí Nhà nước rất có hạn. Trong điều kiện mọi người đều được giải phóng động lực cá nhân, không thể tránh khỏi tình trạng "xuống cấp" của các lĩnh vực này. Trong điều kiện đó, hai cơ chế về các hoạt động văn hóa-giáo dục-xã hội cùng tồn tại, xen cài nhau. Nhiều người hoạt động trong các ngành này một mặt kiên trì theo cơ chế bao cấp để làm nghĩa vụ xã hội và xác lập giá trị tinh thần, mặt khác theo cơ chế thị trường để có nguồn sống.

Dưới tác động của thị trường, xã hội bị phân hóa, trình độ dân trí cũng bị phân hóa theo. Tuy nhiên không phải song song theo kiểu người giàu thì có văn hóa cao, người nghèo thì thiếu văn hóa. Sự phân hóa xã hội trong thời kỳ quá độ từ bao cấp qua thị trường tác động tới trình độ dân trí theo nhiều chiều khác nhau. Tuy nhiên xu hướng chung của quá trình là khuyến học. Khi mức sống được nâng lên, thì trình độ dân trí cũng được nâng lên theo.

Cũng như các xu hướng về tư tưởng chính trị, các xu hướng về tâm lý xã hội trong thời kỳ quá độ cũng rất đa dạng. Nhờ có định hướng xã hội chủ nghĩa, việc cải tạo tâm lý thị trường ở miền Nam có từ trước giải phóng ngay từ đầu đã được chú ý. Đồng thời lại phải đả phá tâm lý và tư tưởng hành chính bao cấp ở một bộ phận cán bộ công chức và nhân dân khác.

Quá trình phát triển của kinh tế thị trường cũng là quá trình phát triển tâm lý tư hữu và chủ nghĩa cá nhân. Định hướng xã hội chủ nghĩa cũng như các hoạt động vốn có trong kinh tế thị trường như hoạt động từ thiện, tôn giáo và đạo đức có tác dụng điều chỉnh tâm lý xã hội, hướng tới những giá trị nhân bản tốt đẹp.

2. SỰ ẢNH HƯỞNG CỦA CÁC YẾU TỐ QUÁ ĐỘ

2.1. Các yếu tố quá độ và quản lý đô thị chuyển đổi

2.1.1. Các bất biến trong quá trình chuyển đổi

Như đã phân tích ở mục 1, các đô thị ở nước ta hiện nay đang chuyển đổi trong các trạng thái quá độ "song trùng" trong cùng một giai đoạn lịch sử.

- Quá độ từ thuộc địa, phong kiến lên chủ nghĩa xã hội
- Quá độ từ kinh tế tự nhiên lên kinh tế hàng hóa
- Quá độ từ kinh tế hiện vật bao cấp qua kinh tế thị trường.

Trong ba trạng thái đó, quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội là trạng thái bao trùm. Đó là trạng thái vận động để đạt tới lý tưởng xã hội của dân tộc ta. Ba trạng thái cùng tồn tại và vận động cho tới khi nước ta trở thành một nước xã hội chủ nghĩa có nền kinh tế hàng hóa phát triển ở trình độ cao vận động theo cơ chế thị trường.

Trong thế giới vận động luôn luôn có những bất biến làm cơ sở cho sự vận động. Sự vận động biến đổi của các yếu tố kinh tế - xã hội trong suốt thời kỳ quá độ cũng diễn ra xung quanh một đường trục. Đường trục đó là những bất biến của tư tưởng Hồ Chí Minh là bảo đảm độc lập dân tộc và tự do hạnh phúc cho nhân dân. Chính vì có hai bất biến này mà kinh tế tư bản nhà nước của nước ta sẽ khác kinh tế tư bản nhà nước ở các nước tư bản chủ nghĩa, kinh tế tư bản tư doanh ở nước ta cũng sẽ khác ở các nước tư bản chủ nghĩa. Hai bất biến nêu trên cũng sẽ chi phối các chính sách vĩ mô khác của nước ta, trong đó có các chiến lược phát triển kinh tế, quy hoạch lãnh thổ, quy hoạch và quản lý phát triển các đô thị.

2.1.2. Các nhân tố cơ bản của quá trình chuyển đổi

Ba trạng thái quá độ đã phân tích ở mục 1 được biểu hiện trên năm lĩnh vực cơ bản của nền kinh tế - xã hội, khái quát như sau:

1. Về chính trị, bản chất xã hội chủ nghĩa của Nhà nước không đổi, chỉ đổi từ cơ chế quản lý hành chính bao cấp qua cơ chế pháp quyền trong kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

2. Về kinh tế - từ sản xuất nhỏ, manh mún lên sản xuất lớn, từ nặng về nông nghiệp lên công nghiệp và thương mại dịch vụ; từ không có thành phần tư bản tư doanh đến sự phát triển đan xen của các thành phần kinh tế, từ cơ chế vận hành kế hoạch bao cấp qua cơ chế thị trường.

3. Về văn hóa tư tưởng - nằm trong định hướng tư tưởng xã hội chủ nghĩa, chuyển đổi từ tư tưởng sản xuất nhỏ, dân trí thấp lên tư tưởng công nghiệp có nền văn hóa

dân tộc phát triển toàn diện, cuộc đấu tranh giữa tư tưởng tự do cá nhân với tư tưởng xã hội chủ nghĩa gay gắt trong suốt thời kỳ quá độ.

4. Về xã hội - vấn đề phân tầng gia tăng khoảng cách giàu nghèo và việc duy trì các chính sách xã hội chủ nghĩa ngay từ đầu của quá trình phát triển.

5. Về quan hệ quốc tế - vấn đề giữ vững độc lập dân tộc và định hướng xã hội chủ nghĩa trong quá trình hòa nhập vào kinh tế thế giới.

Sự chuyển đổi trong 5 lĩnh vực này lại là nhân tố cơ bản cho sự chuyển đổi trong các yếu tố quy hoạch và phát triển, là cơ sở cho định hướng các chính sách quản lý đô thị. Những nhân tố đó tác động đến các thông số cơ bản của công tác quản lý đô thị, đó là dân số, quy hoạch và chính sách quản lý.

2.2. Dân số và bố cục dân số

2.2.1. Ảnh hưởng của các yếu tố quá độ về mặt chính trị tới vấn đề dân số

Dân số là chỉ tiêu cơ bản của bài toán quy hoạch. Ảnh hưởng của các yếu tố quá độ về hệ thống chính trị tới dân số biểu hiện ở các mặt sau:

- Khả năng kiểm soát việc tăng trưởng đô thị từ việc tăng dân số.
- Khả năng điều tiết việc phân bố dân cư.
- Khả năng giải quyết các vấn đề về văn hóa, xã hội, an ninh và kinh tế ảnh hưởng tới số lượng và chất lượng dân cư đô thị.

Đáng quan tâm nhất đối với quản lý đô thị là vấn đề kiểm soát tăng trưởng và điều tiết phân bố lại dân cư.

Tác động của hệ thống chính trị là tác động "hữu hình" thông qua hai phương thức:

- Bằng mệnh lệnh hành chính như cấm nhập cư, cưỡng bức di dân, hạn chế sinh đẻ ...
- Bằng quy hoạch và chính sách như chính sách tái định cư, phát triển đô thị mới ..., đây là phương thức hữu hiệu và phổ biến hiện nay.

a) Về khả năng kiểm soát tăng trưởng đô thị

Quá trình công nghiệp hóa là quá trình đô thị hóa và tăng trưởng đô thị. Đó là quy luật tất yếu. Chế độ chính trị ổn định, đường lối kinh tế-xã hội và đối ngoại đúng đắn tạo điều kiện cho các đô thị phát triển, dân số đô thị tăng nhanh, vấn đề là làm sao kiểm soát được sự tăng dân số để bảo đảm sự ổn định bền vững của đô thị.

Dân số là áp lực số một đối với chính quyền các đô thị. Khả năng chống đỡ áp lực đó trong điều kiện chuyển đổi qua kinh tế thị trường hiện nay, có thể nói, chỉ còn dựa vào các giải pháp kinh tế và tài chính. Các biện pháp hành chính của thời kỳ bao cấp không còn khả thi. Do đó, vấn đề dự báo dân số để có quy hoạch phát triển phù

hợp là hết sức cần thiết. Việc nhà nước ấn định số dân cho một đô thị và dựa vào đó để lập quy hoạch sẽ dễ dẫn tới tình trạng mất cân bằng đô thị.

Trên thực tế trong thời gian ngắn từ năm 1989 trở lại đây, việc di dân từ khu vực nông thôn vào các đô thị lớn ngày một ồ ạt và không kiểm soát được. Một mặt thiếu những luật lệ cần thiết để hạn chế việc nhập cư tự do, mặt khác thiếu các điều kiện về tài chính để thực hiện các chính sách về dân số và dân cư. Việc đổi mới các chính sách về cư trú, lao động và sở hữu bất động sản (thể hiện qua nhiều luật lệ mới ban hành như Pháp lệnh nhà ở, Luật đất đai, Luật lao động ...) đã tác động trực tiếp tới việc di dân vào các đô thị.

Như vậy, có thể nói sự chuyển đổi hệ thống chính trị - bộ máy nhà nước làm cho việc kiểm soát dân số đô thị khó khăn hơn so với thời kỳ bao cấp, nhất là ở thời kỳ luật lệ còn chưa chặt chẽ, các biện pháp kinh tế, tài chính chưa được áp dụng. Dân số các đô thị lớn sẽ phát triển rất nhanh do chính sách mở cửa, mở rộng đầu tư và còn do sự chênh lệch mức sống giữa nông thôn và thành thị ngày một xa.

b) Về khả năng điều tiết và phân bố dân cư và tác động của các chính sách vĩ mô khác tới dân số

Các quan điểm chính trị và hệ thống chính sách vĩ mô có khả năng điều tiết sự phân bố dân cư và sự tăng trưởng các đô thị.

Khả năng lớn nhất để bố cục dân cư và điều tiết tăng trưởng đô thị là quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch đô thị. Ngay trong thời kỳ chuyển đổi việc thiết kế và thực hiện các quy hoạch này đã có thể thực hiện được. Tuy nhiên, ngoài quy hoạch ra, các chính sách vĩ mô khác, đặc biệt về đầu tư và tài chính sẽ có ý nghĩa to lớn đối với việc thực thi quy hoạch và điều tiết dân số.

Ngay cả chính sách về phát triển nông thôn, các chính sách về kinh tế rừng và biển đều có tác động tốt tới sự điều tiết tăng trưởng đô thị.

Tất cả các chính sách vĩ mô cũng như chủ trương và hành động cụ thể của hệ thống chính trị đều phải thể hiện yêu cầu về an ninh quốc gia và lợi ích nhân dân. Đây cũng là nguyên tắc để bố cục dân cư và thực hiện chiến lược dân số.

2.2.2. Ảnh hưởng của các yếu tố quá độ về mặt kinh tế tới vấn đề dân số

a) Quá trình công nghiệp hóa, chuyển từ sản xuất nhỏ, thủ công năng suất thấp lên sản xuất lớn năng suất cao, từ nông nghiệp qua công nghiệp-thương mại-dịch vụ là quá trình đẻ ra nạn thất nghiệp ở nông thôn, là quá trình di dân trên quy mô lớn từ nông thôn về đô thị. Quá trình công nghiệp hóa sẽ làm thay đổi cả về số lượng và chất lượng dân cư đô thị.

Tốc độ tăng trưởng kinh tế càng cao thì tốc độ đô thị hóa càng lớn, nhu cầu về lao động có trình độ cao càng nhiều.

Các chính sách phát triển kinh tế, xã hội nông thôn chỉ giải quyết một phần nhu cầu làm việc tại chỗ, hạn chế một phần sự di dân về đô thị, về cơ bản chỉ có thể giải quyết vấn đề phát triển nông thôn bằng sự phát triển ổn định bền vững của các đô thị.

Sự phát triển kinh tế làm tăng nhu cầu về trình độ văn hóa và nghề nghiệp trong dân chúng. Trình độ văn hóa và mức thu nhập được nâng lên sẽ kéo theo nhu cầu sinh hoạt và dịch vụ tăng lên. Tỷ lệ tăng dân số tự nhiên sẽ giảm xuống.

b) Việc bố trí lại cơ cấu kinh tế theo lãnh thổ cũng tạo ra sự di dân trên quy mô lớn trong toàn quốc. Việc tính toán giải quyết tốt bài toán quy hoạch lãnh thổ quốc gia cũng sẽ giúp rất nhiều cho việc hạn chế tăng trưởng tự phát của các đô thị hiện có.

Việc bố trí cơ cấu kinh tế phụ thuộc vào vị trí và điều kiện tự nhiên của các vùng. Những vùng thuận lợi về giao thông, về nguồn nước và nguyên liệu có điều kiện tập trung dân cư cao.

Ngoài ra các điều kiện sống khác như phương tiện đi lại, cách tổ chức lao động cũng ảnh hưởng tới việc phân bố dân cư. Ví dụ: trong điều kiện hiện nay bán kính đi làm ở đô thị thường từ 5 đến 10 km. Khi hệ thống giao thông phát triển bán kính này tăng lên, bán kính đô thị cũng tăng lên, dân số đô thị tăng lên.

2.2.3. Ảnh hưởng của các yếu tố về văn hóa-xã hội tới vấn đề dân số

Trong quá trình phân tầng xã hội, mức sống không những chênh lệch giữa người giàu và người nghèo trong các đô thị, mà còn chênh lệch rất nhiều giữa dân cư đô thị với các vùng khác. Đây cũng là một nguyên nhân thu hút dân cư về các đô thị.

Trong suốt thời kỳ quá độ, các đô thị luôn luôn phải giải quyết một vấn đề hệ trọng, đó là dân nhập cư và người nghèo. Tình trạng nhà ổ chuột, người sống trên kênh rạch, vỉa hè, ăn mày ... sẽ tồn tại lâu dài cùng với quá trình công nghiệp hóa và luôn luôn là vấn đề thử thách đối với bản chất xã hội chủ nghĩa của nhà nước.

Vai trò tích cực của hệ tư tưởng và văn hóa xã hội chủ nghĩa cùng với việc mở rộng các hình thức giáo dục đào tạo theo cơ chế thị trường sẽ góp phần nâng cao chất lượng dân cư đô thị. Một mặt nâng cao năng suất lao động xã hội, mặt khác cũng nâng cao nhu cầu của họ. Sự nâng cao nhu cầu sẽ tác động trở lại làm cho kinh tế phát triển.

Tuy nhiên thời kỳ chuyển đổi cũng là thời kỳ còn tồn tại nhiều xu hướng văn hóa và ý thức chính trị khác nhau. Tính đa cực về văn hóa tư tưởng này ảnh hưởng sâu sắc tới việc hình thành và thực hiện chính sách quản lý đô thị, ảnh hưởng trở lại tới

sự tăng trưởng đô thị và chất lượng dân cư đô thị. Về vấn đề này sẽ được nói kỹ hơn ở mục sau.

2.2.4. Ảnh hưởng của quan hệ quốc tế trong thời kỳ quá độ tới dân số

Ngoài việc tạo điều kiện phát triển kinh tế, văn hóa và khoa học kỹ thuật, từ đó tạo ra quá trình đô thị hóa, tăng dân số các đô thị và cải thiện chất lượng dân cư, các chính sách đối ngoại đúng đắn còn hấp dẫn một số đáng kể người nước ngoài tới làm ăn sinh sống ở các đô thị. Số lượng của họ chiếm không lớn trong tỷ lệ dân số, nhưng nhu cầu của họ về nhà ở, phương tiện làm việc, đi lại cao hơn nhiều.

Tóm lại, khi chuyển qua kinh tế thị trường, không thể dùng biện pháp hành chính để hạn chế sự di dân về đô thị. Bản thân việc di dân về đô thị có yếu tố khách quan và tích cực. Do đó vấn đề quan trọng hàng đầu là phải dự báo chính xác khả năng tăng trưởng dân số đô thị để có quy hoạch, kế hoạch phát triển đáp ứng nhu cầu tăng trưởng đó.

2.3. Về quản lý đô thị

2.3.1. Ảnh hưởng của các yếu tố chính trị tới quản lý đô thị

Mặc dù nước ta có một chế độ chính trị ổn định, phát triển, có định hướng rõ ràng, nhưng trong thời kỳ quá độ còn tồn tại nhiều yếu tố không ổn định về mặt hành chính, luật pháp và tổ chức. Những yếu tố này gây nhiều khó khăn cho việc lập quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch.

Như phân tích ở trên, bộ máy nhà nước trong thời gian dài về căn bản vẫn còn là bộ máy của cơ chế bao cấp và đang cải cách để ngày một phù hợp hơn với kinh tế thị trường, yếu tố quá độ này ảnh hưởng tới quản lý đô thị về nhiều mặt:

+ Vai trò của chính quyền trong kinh tế còn lớn, chế độ phân cấp ngân sách và sự tồn tại kinh tế địa phương làm cho chính quyền địa phương có xu hướng hoạt động độc lập. Do đó về quy hoạch và quản lý đô thị cũng có xu hướng có nhiều trung tâm đô thị và phân cấp quản lý thành phố. Các quận, huyện tự lo vốn để quy hoạch phát triển và tự giải quyết các vấn đề kinh tế-xã hội trên địa bàn của mình. Vai trò của ranh giới hành chính còn có ý nghĩa lớn trong quy hoạch và quản lý đô thị.

Trong khi đó vấn đề quy hoạch và kế hoạch phát triển đô thị lại có nhiều mẫu hình khác nhau:

- Có xu hướng muốn tận dụng tối đa hạ tầng kỹ thuật sẵn có, xu hướng này khuyến khích việc cải tạo phát triển vùng đô thị cũ, hạn chế đầu tư xây dựng mới (vì khó thu hồi vốn). Có xu hướng khác khuyến khích sự phát triển mạnh ở vùng ngoại vi, sau đó cuốn chiếu, cải tạo dần vào trung tâm. Xu hướng này đòi hỏi có nguồn vốn dồi dào và làm chủ được tốc độ tăng trưởng.

- Có xu hướng bố trí phân vùng đô thị theo chức năng hoạt động như vùng thương mại, vùng công nghiệp, khu dân cư. Có xu hướng khác hiện đại và hiệu quả hơn lại bố trí xen kẽ dân cư và các khu vực sản xuất, dịch vụ thành những vùng hỗn hợp với các điều kiện đảm bảo môi trường.

- Một số nước lại phân vùng đô thị theo kiểu hạng nhất, hạng nhì và ngoại vi. Mỗi vùng có luật lệ quản lý khác nhau.

+ Hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, do đó bài toán quy hoạch, một mặt căn cứ các quy luật khách quan về khoa học kỹ thuật và kinh tế xã hội, mặt khác phải căn cứ vào luật lệ hiện hành sẽ không tránh khỏi sự ảnh hưởng của hệ thống luật lệ thiếu đồng bộ đó. Ví dụ: trạng thái pháp lý về sở hữu bất động sản hiện nay cũng gây ra không ít phiền hà không những cho dân chúng mà cho cả các nhà quy hoạch và công tác quản lý đô thị.

+ Liên quan tới việc dự báo ảnh hưởng của chính quyền tới sự phát triển đô thị còn nhiều vấn đề đang được nhà nước nghiên cứu giải quyết như:

- Vai trò của các cấp chính quyền trong quản lý đô thị.
- Quan hệ giữa quản lý hành chính với quản lý kỹ thuật đô thị.
- Vấn đề quản lý theo ngành và theo lãnh thổ.
- Vấn đề quản lý vùng kinh tế trọng điểm và vùng đô thị.
- ...

Yếu tố chính trị tác động trực tiếp tới quản lý đô thị là các chính sách tài chính. Nếu không có chính sách thu thích hợp, sẽ không có hạ tầng kỹ thuật đô thị, không có phát triển đô thị, bài toán quy hoạch trở nên vô nghĩa. Việc chuyển giao nhiều chức năng hành chính cho tiền tệ làm các thủ tục hành chính được đơn giản, do đó công tác lập quy hoạch và quản lý phát triển đô thị sẽ ngày một thuận tiện hơn.

2.3.2. Ảnh hưởng của các yếu tố quá độ về kinh tế tới quản lý đô thị

Quy hoạch và quản lý đô thị chịu nhiều ảnh hưởng của các yếu tố quá độ về kinh tế cả về mặt cơ cấu và cơ chế.

Dự báo về sự phát triển các ngành kinh tế đô thị có ý nghĩa quyết định tới việc bố trí không gian kiến trúc, môi trường và hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Sự ảnh hưởng đó biểu thị trên các mặt sau:

- Mô hình kiến trúc mạnh mún theo kiểu căn phố, phương tiện đi lại cá nhân, xưởng thủ công xen kẽ cửa hàng nhỏ sẽ được thay thế dần bằng các tiểu khu có công trình kiến trúc hiện đại, giao thông công cộng là chủ yếu và các cơ sở sản xuất, dịch vụ-thương mại lớn. Sự thay đổi này tùy thuộc vào sự tăng dân của thành phần sản xuất lớn trong nền kinh tế.

- Mô hình phân khu chức năng cũng sẽ thay đổi theo quá trình phát triển và phụ thuộc vào quan điểm, kiểu quy hoạch và mối quan hệ giữa các ngành trong cơ cấu kinh tế.

- Hệ thống hạ tầng kỹ thuật còn chịu ảnh hưởng do tính chất manh mún của nền kinh tế quá độ trong một thời gian khá dài. Hạ tầng kỹ thuật và môi trường đô thị có thể bị phá vỡ do sự phát triển manh mún trong nền kinh tế và vấn đề tăng dân số không kiểm soát của đô thị. Các chính sách tài chính có ý nghĩa quyết định tới việc duy trì và phát triển hạ tầng kỹ thuật.

Do trạng thái quá độ của nền kinh tế còn tồn tại khá dài, mức phát triển và thu nhập quốc dân còn thấp, không thể áp dụng đồng thời các tiêu chuẩn quy phạm quy hoạch của các nước tiên tiến vào nước ta.

Việc lựa chọn và đưa ra các tiêu chuẩn quy hoạch cho một thời gian có hạn (như 20-25 năm) sẽ có ý nghĩa thực tiễn lớn. Trong khoảng thời gian đó, về sản xuất đã phải qua nhiều lần đổi mới kỹ thuật, các công trình bán kiên cố cũng vừa hết thời hạn sử dụng. Ví dụ hệ số mật độ xây dựng ($i_1\%$) vào thời điểm này có thể chọn giá trị cao (tới 60-70%) hoặc hơn trong các khu dân cư, và có thể hạ xuống (20-30%) sau 20 năm. Hệ số này còn phụ thuộc vào các vùng đô thị cụ thể.

Việc lựa chọn và xác định các thông số quy hoạch phụ thuộc rất nhiều vào mức độ phát triển của nền kinh tế. Trong từng thời điểm có thể xác định được các thông số tối ưu nhất. Ví dụ cần xác định các thông số quy hoạch cho các khu dân cư dành cho người thu nhập thấp phải khác các khu dân cư ổn định lâu dài.

Theo cơ chế vận hành của thị trường, các "chợ" theo nghĩa rộng bao gồm cả các siêu thị, các thị trường chứng khoán, các trung tâm văn phòng, giao dịch sẽ phát triển. Về hình thức, số lượng, phân bố của chúng đều có những yêu cầu khác so với thời kỳ bao cấp. Hoạt động sôi động của thị trường đòi hỏi cung ứng các dịch vụ về hạ tầng kỹ thuật (bao gồm cả thông tin) ngày một nhiều về số lượng và cao về chất lượng. Tuy nhiên, trạng thái quá độ của thị trường kéo dài buộc phải duy trì hệ thống dịch vụ hạ tầng xen cài vừa cũ vừa mới, vừa thô sơ, vừa hiện đại. Các chợ bên lề đường, các khu vực dành cho tiểu thương và thợ thủ công còn tiếp tục tồn tại, khi thu nhập từ các ngành nghề này còn giúp người dân đủ sống. Diện tích mặt bằng đô thị dành cho sản xuất nhỏ chiếm phần lớn các khu vực thương mại của thành phố, khi các cơ sở sản xuất và dịch vụ lớn chưa phát triển để thu hút lao động, thì mô hình không gian kiến trúc kiểu căn phố còn tồn tại và phổ biến.

Sự chuyển đổi cơ chế còn giúp ra đời các mảng đô thị đặc biệt, đó là các khu chế xuất, các khu công nghiệp tập trung quy mô lớn. Sự hình thành các khu công nghiệp lớn ở ngoại vi đô thị thúc đẩy việc mở rộng giao thông đô thị, nhất là theo hướng

xuyên tâm. Đồng thời nó cũng tạo điều kiện giãn dân và hình thành các đô thị phụ cận của thành phố. Nhu cầu phát triển các khu công nghiệp và dân cư mới, ngược lại sẽ tạo nên áp lực mạnh mẽ đối với cơ chế quản lý nhà nước. Nó thúc đẩy việc hoàn thành và công bố các bản đồ quy hoạch. Nó thúc đẩy cải tiến hệ thống pháp luật và bộ máy điều hành. Nó thúc đẩy nhanh chóng xóa bỏ các yếu tố hành chính bao cấp còn tồn tại, đồng bộ hóa các yếu tố thị trường.

Áp lực phát triển kinh tế ảnh hưởng trực tiếp tới đường lối phát triển thành phố. Trong trạng thái quá độ kéo dài, không thể phát triển theo mô hình cuốn chiếu, cũng không thể chỉ phát triển ở vùng trung tâm có sẵn hạ tầng. Trạng thái cải tạo và phát triển xen kẽ sẽ kéo dài. Về mặt này một phần mỹ quan kiến trúc phải chịu hy sinh. Ví dụ, một dãy nhà phố cấp ba gồm nhiều gian, do thu thập khác nhau, các hộ sống trong mỗi gian của dãy đó sẽ có nhu cầu khác nhau về việc xây dựng lại ngôi nhà của mình. Sẽ có 2 trường hợp xảy ra:

a) Nếu khả năng thu hút đầu tư tốt, hoặc tổ chức cải tạo đô thị tốt, sẽ có một nhà đầu tư lớn mua lại toàn bộ dãy phố, hoặc các hộ phối hợp đầu tư theo một thể thức nào đó để xây dựng lại theo mô hình kiến trúc hiện đại.

b) Các hộ có tiền cứ lên lầu, các hộ không tiền giữ nguyên, dãy phố bị cắt xén lổ chỗ.

Từ đây, sẽ xuất hiện hình thức phát triển "thích nghi", một mặt phải chịu hy sinh một phần mỹ quan và tiện nghi đô thị, mặt khác phải đưa ra được các giải pháp để người dân cùng tham gia chỉnh trang đô thị, như cùng nhau quy hoạch lại các xóm lao động, cùng đóng góp để mở rộng đường sá, cải tạo hạ tầng .v.v...

Trong khi chính tại các vùng đô thị cũ phải chịu sự hy sinh về mỹ quan kiến trúc, thì vùng ngoại vi có điều kiện tiến thẳng lên kiến trúc hiện đại. Mô hình phát triển kiểu thích nghi này đang diễn ra ở thành phố Hồ Chí Minh. Nhưng để thực hiện việc này cần có nguồn tài chính lớn. Bài toán quy hoạch và bài toán kinh tế tâm vĩ mô có trách nhiệm tìm lời giải tối ưu cho việc bố trí mặt bằng, kế hoạch đầu tư xây dựng thành phố trong một thời gian dài của giai đoạn quá độ.

2.3.3. Ảnh hưởng của các yếu tố về văn hóa-xã hội tới quy hoạch và quản lý đô thị

a) Như phân tích ở trên, thời kỳ quá độ là thời kỳ phân hóa giàu nghèo, phân hóa các xu hướng tư tưởng, chính kiến và do đó cả trong văn hóa, kiến trúc, nghệ thuật, thẩm mỹ và các giải pháp quy hoạch và quản lý đô thị đều có sự khác biệt nhau tới mức đối lập.

Sẽ không ngạc nhiên khi có một công trình mới xuất hiện làm thay đổi cảnh quan kiến trúc như toà nhà 162 Pasteur, Quận 1 đã gây xôn xao dư luận. Sự khác biệt về tư

tướng, về trình độ văn hóa và thẩm mỹ tạo ra các xu hướng khác nhau trong kiến trúc và quy hoạch. Đất nước lại mới giành lại độc lập, chưa đủ thời gian để tạo ra các đường nét kiến trúc độc đáo dân tộc và hiện đại. Trong hoàn cảnh kinh tế-xã hội như vậy, các nhà quản lý đô thị và các kiến trúc sư chấp nhận:

- Tình trạng phi thẩm mỹ trong kiến trúc dân dã ở điều kiện trình độ dân trí còn thấp.
- Tình trạng nhập ngoại và lai căng.
- Tình trạng nửa tự phát trong việc cải tạo thành phố cũ, tạo ra các đường phố lố chỗ cũ mới.
- Tình trạng hỗn độn, xuống cấp của văn minh đô thị trong giai đoạn đầu của kinh tế thị trường.

Khi xét các yếu tố văn hóa, xã hội đưa vào bài toán quy hoạch, các nhà quy hoạch không thể bỏ qua các yếu tố quá độ. Tuy nhiên, chính nhờ có định hướng rõ ràng về nền văn hóa-xã hội chủ nghĩa dân tộc và hiện đại đã giúp tạo ra các phương hướng kiến trúc và quy hoạch được xã hội chấp nhận. Các yếu tố quá độ phải chấp nhận ở trên sẽ còn bám theo bộ mặt kiến trúc thành phố trong nhiều năm nữa.

b) Các yếu tố quá độ về văn hóa - xã hội tác động trực tiếp vào vấn đề dân số và các chỉ tiêu sống trong đô thị. Đó là hai nguồn gốc của sự tăng trưởng. Trình độ dân trí càng cao, tốc độ tăng dân số tự nhiên càng giảm, trong khi nhu cầu cung ứng cho cuộc sống càng tăng. Xu hướng tích cực này ảnh hưởng tới quy hoạch, nó sẽ làm thay đổi mô hình ở, thay đổi bố cục kiến trúc.

Hiện nay chỉ số về cơ sở văn hóa, giải trí thể dục thể thao, đào tạo trên đầu người của thành phố rất thấp. Tuy nhiên do sự ràng buộc về mặt kinh tế (về phía nhà nước và về phía thu nhập của người dân) không cho phép nâng cao ngay các chỉ số này. Đó cũng là một yếu tố quá độ phải chấp nhận.

c) Trạng thái quá độ trong đời sống văn hóa cũng tác động mạnh mẽ tới môi trường. Môi trường sống đô thị cổ tốt hay không chủ yếu dựa vào cơ sở kỹ thuật hạ tầng. Tuy nhiên, nếu con người khai thác sử dụng nó thiếu văn hóa, thiếu ý thức xã hội, hệ thống đó sẽ không thể bảo đảm. Những hành động như đổ xà bần xuống cống, lấp kênh rạch để làm nhà, đốn cây để có mặt tiền rộng cho việc buôn bán đã chứng tỏ điều đó. Không có bộ máy quản lý nào đủ sức, không có nền tài chính nào đủ tiền, không có chỉ tiêu quy hoạch nào đủ đảm bảo để tạo ra đủ hạ tầng kỹ thuật cho người dân thiếu ý thức như vậy. Cho nên bài toán quy hoạch và bảo quản đô thị luôn phải gắn liền với việc tuyên truyền, giáo dục văn hóa văn minh đô thị.

d) Trong thời kỳ quá độ, nếu không có biện pháp hữu hiệu, nhiều công trình văn hóa cổ, các di tích lịch sử sẽ bị thị trường lấn át. Trong khi các nhu cầu văn hóa, du

lịch trong lĩnh vực này chưa được nâng cao, thì các nhu cầu về kinh doanh phát triển rất mạnh, có khi mù quáng trước đồng tiền và những lợi ích trước mắt. Bảo tồn công trình cổ cũng là một nhiệm vụ của công tác quản lý đô thị.

e) Do điều kiện phức tạp về chính trị và xã hội, nhu cầu về an ninh và quốc phòng còn rất lớn. Quy hoạch một vùng lãnh thổ hay một đô thị đều phải quan tâm tới các yêu cầu của an ninh và quốc phòng.

2.3.4. Ảnh hưởng của các yếu tố về quan hệ đối ngoại tới quy hoạch và quản lý đô thị

Tính chất quá độ trong quan hệ quốc tế thể hiện trong việc từng bước hòa nhập giữa kinh tế thị trường nước ta với thị trường quốc tế.

Mặc dù hệ tư tưởng và chế độ chính trị khác nhau, nền kinh tế thị trường nước ta hiện nay đã có nhiều yếu tố phù hợp với thị trường quốc tế, điều đó tạo điều kiện cho việc thu hút đầu tư và hòa nhập vào thị trường thế giới.

Quan hệ quốc tế trong cơ chế thị trường là quan hệ cạnh tranh của thị trường. Bài toán quy hoạch phải xét tới việc nâng cao khả năng cạnh tranh hấp dẫn đầu tư của đô thị. Các chính sách vĩ mô của nhà nước về kinh tế và đối ngoại có vai trò quyết định trong việc tạo ra các mũi nhọn nhằm chọi thắng trạng thái "an bài" của thị trường thế giới. Việc chuẩn bị cho các mũi nhọn này không chỉ liên quan tới vấn đề giáo dục, khoa học và công nghệ, mà cả vấn đề khai thác khôn khéo các lợi thế tự nhiên của quốc gia. Các nhà quy hoạch không thể không thường trực ý thức đó.

Trên cơ sở tính xuyên suốt của hai "bất biến" trong đường lối chính trị, trên cơ sở diễn biến của các trạng thái quá độ đã phân tích ở phần trên, có thể dự báo được khuynh hướng phát triển của kinh tế đối ngoại để xác định các định hướng quy hoạch cho thời gian tới. Một số sai lầm trong việc nhập kỹ thuật cũ, lạc hậu, bóc lột lao động rẻ trong thời gian qua là biểu hiện việc không chú trọng đầy đủ tới yêu cầu cạnh tranh và hòa nhập vào thị trường quốc tế. Những xu hướng bảo thủ, hướng nội cũng sẽ ảnh hưởng tới khả năng tạo ra các mũi nhọn của nền kinh tế. Trong khi đó các yếu tố dân tộc và độc đáo trong quy hoạch và kiến trúc có thể tạo ra mũi nhọn trong kinh tế du lịch.

Tóm lại, tất cả các yếu tố của ba trạng thái quá độ, dưới các góc độ khác nhau đã ảnh hưởng trực tiếp tới bài toán quy hoạch phát triển và quản lý đô thị. Trong đó, vai trò của các chính sách vĩ mô vừa có ý nghĩa chỉ đạo trực tiếp tới công tác quy hoạch, vừa có ảnh hưởng gián tiếp tới tất cả các thông số quy hoạch. Đồng thời dưới tác động của các yếu tố quá độ, không phải mọi ý định chủ quan tốt đẹp đều có thể thực hiện, mà tất cả các đô thị đều phải chấp nhận những thực tế đau lòng, chấp nhận sự tồn tại có tính quá độ, tạm thời của chúng để phát triển.

II. NHỮNG LUẬN CỨ KHOA HỌC CỦA QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ LUẬN CỨ KHOA HỌC ÁP DỤNG KHI LẬP QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

1.1. Phương pháp quản lý phát triển khác nhau sẽ có luận cứ khác nhau khi lập quy hoạch

Lịch sử phát triển các đô thị cũng như các nền kinh tế cho thấy đã có các tác động khác nhau của chính quyền tới quá trình phát triển. Nhà nước phong kiến đã trực tiếp chỉ huy việc xây dựng các thành trì vì mục tiêu quân sự và cai trị. Nền sản xuất hàng hóa ra đời và tiếp theo đó là sự ra đời nền kinh tế thị trường, vai trò của Nhà nước đối với đô thị đã có nhiều thay đổi theo quá trình phát triển. Trong giai đoạn đầu phát triển của nền kinh tế tư bản chủ nghĩa, Nhà nước đã phó mặc cho thị trường điều tiết sự phát triển của nền kinh tế cũng như các đô thị (3). Xã hội bị phân tầng và phát sinh mâu thuẫn giai cấp sâu sắc, các đô thị cũng bị phân chia thành các khu vực sang trọng và các khu ổ chuột. Đấu tranh giai cấp và cách mạng vô sản đã buộc Nhà nước tư bản chủ nghĩa phải thay đổi vai trò để can thiệp vào thị trường, và nhờ đó đã có tác động tích cực đến việc quản lý phát triển đô thị. Tuy nhiên mục tiêu kinh tế, lợi nhuận vẫn là mục tiêu trên hết của nền kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa, sự can thiệp của Nhà nước chỉ giúp một phần trong việc hỗ trợ người nghèo, bảo vệ môi trường .v.v... Do đó, xu hướng phát triển của các đô thị cực lớn (có hiệu quả về kinh tế cao) ở các nước tư bản là khó tránh khỏi. Sự phát triển đô thị dường như chịu sự chi phối của các nhà tư bản hơn là của Nhà nước.

Như vậy việc quản lý phát triển của Nhà nước có ba trạng thái khác nhau:

- Nhà nước độc quyền về quy hoạch và kế hoạch phát triển. Đó là các trường hợp ở chế độ xã hội chủ nghĩa, các chế độ phong kiến và các chế độ độc tài chuyên chế khác.

- Nhà nước có vai trò thụ động trong quản lý phát triển. Đó là thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản.

- Nhà nước giữ vai trò chủ động điều tiết và quản lý phát triển theo những định hướng và mục tiêu nhất định. Đó là Nhà nước tư bản chủ nghĩa dân chủ và nhà nước ở các quốc gia có định hướng thị trường xã hội chủ nghĩa hiện nay, tuy nhiên mức độ điều tiết và quản lý phát triển ở mỗi chế độ xã hội, mỗi thể chế chính trị sẽ không giống nhau.

Quy hoạch là công cụ để quản lý phát triển. Bản chất, mục tiêu, vai trò của Nhà nước khác nhau, dẫn tới các luận cứ để lập quy hoạch và xây dựng các chính sách quản lý phát triển cũng khác nhau.

1.2. Phương pháp quy hoạch khác nhau, các luận cứ cho quy hoạch cũng khác nhau

Hiện nay đang tồn tại hai phương pháp quy hoạch chủ yếu là phương pháp *quy hoạch tổng thể* và phương pháp *quy hoạch chiến lược*.

1.2.1. Phương pháp quy hoạch tổng thể - đã tồn tại từ 2500 năm nay, tiến trình thực hiện theo các bước như sau:

- Điều tra cơ bản, bao gồm việc thu thập các số liệu và bản đồ có tính chất dữ liệu làm cơ sở để nghiên cứu động thái kinh tế-xã hội và dự báo phát triển,
- Nghiên cứu các động thái kinh tế-xã hội,
- Nghiên cứu quán triệt các chính sách vĩ mô,
- Dự báo tăng trưởng, trong các dự báo quan trọng nhất là dự báo về dân số. Các thông số quy hoạch khác phụ thuộc vào dân số,
- Thiết lập tổng sơ đồ phát triển không gian đô thị (còn gọi là tổng mặt bằng),
- Thiết lập hệ thống các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển kinh tế-xã hội,
- Thiết lập danh mục các dự án trọng điểm phát triển trong giai đoạn đầu (đối với quy hoạch tổng mặt bằng), và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội định kỳ 5 năm và hàng năm (đối với quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội),
- Thiết lập quy hoạch chi tiết sử dụng đất, quy hoạch chi tiết phát triển các ngành kinh tế - kỹ thuật, xã hội (còn gọi là quy hoạch ngành). Quy hoạch chi tiết là cơ sở để lập dự án đầu tư và quản lý xây dựng theo quy hoạch.

Quy hoạch tổng thể đòi hỏi có trật tự thứ bậc, từ quy hoạch vùng, quy hoạch thành phố, tới quy hoạch chi tiết sử dụng đất tỷ lệ 1/2000, cuối cùng là quy hoạch phân lô tỷ lệ 1/200 - 1/500. Quy hoạch cấp thấp hơn phải phù hợp với quy hoạch cấp cao hơn.

Quy hoạch tổng thể sau khi được phê duyệt trở thành cơ sở pháp lý để đầu tư phát triển hạ tầng, thiết lập các cơ sở dịch vụ và kiểm soát xây dựng. Phương pháp này đòi hỏi sự chủ động cao về tài chính của Nhà nước (phù hợp với nền kinh tế hành chính bao cấp). Phương pháp quy hoạch tổng thể thiếu sự phối hợp chặt chẽ trong tiến trình thực hiện giữa các chiến lược về tài chính, hạ tầng và kinh tế xã hội (4), và do đó thiếu sự đồng bộ giữa quy hoạch, kế hoạch với quản lý phát triển đô thị. mặc dù trong quá trình khảo sát lập quy hoạch, các chuyên gia quy hoạch đều có tham khảo ý kiến của các cấp chính quyền liên quan, nhưng phương pháp này chưa phát huy được vai trò của cộng đồng, nhất là các nhà đầu tư trong quá trình quy hoạch.

Trên thực tế nhiều bản quy hoạch theo phương pháp tổng thể đã thiếu tính khả thi cao. Trong khi đó giá trị pháp lý các quy hoạch để thực hiện lại rất cao và cứng nhắc đã gây khó khăn cho đầu tư phát triển, không đáp ứng được yêu cầu của thị trường.

1.2.2. Phương pháp quy hoạch chiến lược

Phương pháp quản lý đô thị hiện đại dựa vào triết lý cho rằng các thành phố bền vững phải được quản lý tương tự như doanh nghiệp tư nhân. Từ đó phương pháp quy hoạch hiện đại luôn luôn gắn kết với hoạt động của đô thị, thích ứng kịp thời với nhu cầu của thị trường nhưng không rời các mục tiêu chiến lược đề ra.

Quy hoạch chiến lược là quá trình xác định các mục đích chính, các chính sách và chiến lược của một tổ chức để sử hữu, sử dụng và sắp xếp các nguồn lực ngõ hầu đạt được các mục đích đề ra (5).

Quy hoạch chiến lược bao gồm:

- Xây dựng các mục tiêu và mục đích dài hạn được nhiều tổ chức và cộng đồng chấp thuận,
- Thiết lập các cơ chế để điều phối chính sách, ngân sách và tài nguyên giữa các tổ chức,
- Nêu ra các dự án và chính sách ưu tiên để áp dụng cho tất cả các tổ chức,
- Trao trách nhiệm quản lý cho các trung tâm kiểm soát các đầu ra,
- Thỏa thuận các mốc để đánh giá kết quả thực hiện,
- Củng cố các cơ quan hành động tùy tiện,
- Phát triển hợp tác để thực hiện các chương trình,
- Kiến tạo các mạng thông tin liên lạc.

Tiến trình lập quy hoạch chiến lược cũng là tiến trình thực hiện quy hoạch, gồm các bước:

1. Thỏa thuận sơ bộ giữa các tổ chức liên quan về mục tiêu và các bước trọng yếu trong tiến trình quy hoạch.

2. Xác định tôn chỉ các tổ chức - đó chính là điều lệ hay chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức tham gia vào tiến trình quy hoạch.

3. Xác định tôn chỉ của các tổ chức liên quan tới nội dung quy hoạch.

4. Tiến hành phân tích hiện trạng bên trong theo 4 nội dung điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, nguy cơ (SWOT = Strength, Weak, Opportunity, Threat).

5. Phân tích hiện trạng bên ngoài, xác định các xu hướng, khách hàng, cạnh tranh, tác động toàn cầu.

6. Xác định các vấn đề chiến lược, phân thành các nhóm: môi trường, tài nguyên, đất đai, giao thông, vận tải, nghiên cứu phát triển, quản lý ...

7. Hình thành các chiến lược quản lý.

8. Xây dựng tổ chức theo các chiến lược nhằm phân bổ nguồn lực để thực hiện các chiến lược.

9. Lập các kế hoạch hành động.

Các tác nhân chính của quy hoạch chiến lược không chỉ là chính quyền và công chúng nói chung như trong quy hoạch tổng thể, phương pháp quy hoạch chiến lược đã huy động tất cả nguồn lực bao gồm:

- Chính quyền
- Giới kinh doanh
- Công chúng (cộng đồng dân cư)
- Thị trường.

Ta có thể thấy thực chất của việc quy hoạch chiến lược là lập quy hoạch trong tiến trình để vừa duy trì được định hướng phát triển, vừa đáp ứng kịp thời các nhu cầu của thị trường.

Các đặc tính chủ yếu của quy hoạch chiến lược là:

1. Phối hợp và hợp nhất giữa các ngành,
2. Khả thi về tài chính,
3. Dung hòa về lợi thế giữa Nhà nước và tư nhân,
4. Có cơ chế lựa chọn liên ngành và trong nội bộ từng ngành,
5. Gắn kết với các chính sách quốc gia,
6. Giải quyết tốt quan hệ giữa nông thôn với thành thị,
7. Loại trừ mâu thuẫn giữa các thành phần tham gia trong tiến trình quy hoạch,
8. Giám sát và đánh giá thường xuyên.

Nhìn vào các đặc tính này, dễ thấy phương pháp quy hoạch chiến lược có nhiều ưu điểm hơn phương pháp quy hoạch tổng thể. Tuy nhiên, đây là phương pháp quy hoạch đang được các nước tư bản chủ nghĩa phát triển ở trình độ cao áp dụng. Liệu phương pháp này có phù hợp với nước ta đang ở giai đoạn đầu của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản hay không ? Những luận cứ được xem là phù hợp với hoàn cảnh nước ta ? Để áp dụng phương pháp quy hoạch chiến lược ta cần hội đủ những điều kiện gì ? Đã có một số đề tài nghiên cứu để trả lời các câu hỏi nêu trên, nhưng đến nay các kết quả nghiên cứu chưa được đánh giá cụ thể và đưa vào thực tiễn.

1.3. Quan điểm về cấu trúc đô thị và những vấn đề cơ bản của quản lý đô thị

1.3.1. Về mục tiêu đô thị học

Đô thị học ngày nay đã tập trung quan tâm với việc xây dựng hệ sinh thái đô thị nhằm bảo đảm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, phục vụ cộng đồng dân cư đô thị và các mục tiêu chiến lược quốc gia khác.

Trong phần đầu của tác phẩm "Đô thị Việt Nam" (6) GS. Đàm Trung Phụng đã giới thiệu khái quát các mối quan hệ giữa cấu trúc đô thị với vấn đề liên quan:

- Môi trường sinh thái bền vững,
- Các phương thức sản xuất,
- Tổ chức cuộc sống đô thị,
- Tăng trưởng kinh tế và thu nhập quốc dân,
- Phương tiện giao thông,
- Truyền thống dân tộc.

Tác giả cũng đã nêu khái quát 4 nhiệm vụ của đô thị học:

- Tạo các nguồn kích thích tăng trưởng,
- Bảo vệ môi trường, chống ô nhiễm,
- Sáng tạo kiến trúc cảnh quan đặc trưng và phù hợp với môi trường thiên nhiên,
- Bảo tồn tôn tạo kiến trúc cổ.

Tác giả đã giới thiệu khái lược kết quả nghiên cứu của nhiều nhà đô thị học trên thế giới. Một đặc điểm chung là việc nghiên cứu bao giờ cũng bắt nguồn từ nhu cầu của con người. Cấu trúc đô thị hình thành phát triển theo nhu cầu của cuộc sống. Công trình quy hoạch phát triển đô thị là "công trình liên kết đan xen hoạt động phát triển hài hòa của nhiều ngành, trong một hệ không - thời nhiều chiều, để phục vụ nhu cầu luôn gia tăng đa dạng, luôn vận động, chuyển hóa của cộng đồng".

1.3.2. Về hệ thống các vấn đề của quản lý đô thị

Các quan điểm về xây dựng cấu trúc đô thị gắn liền với quản lý phát triển đô thị còn được phản ánh trong các báo cáo tổng kết và các bài tham luận tại hội nghị đô thị toàn quốc lần I và II (7). Theo đó nội dung các chính sách quản lý sự phát triển đô thị sẽ bao gồm 8 lĩnh vực:

1. Tăng trưởng đô thị - liên quan tới các chính sách về dân số và tái định cư,
2. Đất đai - liên quan tới các chính sách khai thác và tạo nguồn lực từ đất đai,
3. Quy hoạch và kiến trúc đô thị - liên quan tới định hướng sử dụng đất và phát triển cấu trúc đô thị,
4. Cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng,

5. Nhà ở - vừa là nhu cầu thiết yếu vừa là nguồn lực cá nhân,
6. Quản lý hành chính đô thị,
7. Tài chính đô thị - liên quan tới việc khai thác các nguồn lực cho phát triển,
8. Các vấn đề xã hội đô thị - liên quan trong quá trình phát triển.

Tất cả các vấn đề trên đều liên quan mật thiết với nhau. Từ đó việc tìm kiếm xác định các luận cứ khoa học cho quy hoạch và quản lý đô thị nói chung phải xem xét toàn diện các vấn đề này.

Trong quá trình quy hoạch đô thị, bao giờ cũng xảy ra hai quá trình song song: cải tạo đô thị cũ và phát triển đô thị mới. Lịch sử hình thành đô thị đã cho thấy đô thị được hình thành theo các trục giao thông. Các trục giao thông sau này trở thành bộ xương của đô thị. Tuy nhiên khi chủ động phát triển đô thị, thì việc quy hoạch phân khu chức năng và bố trí dân cư lại phải đi trước. Điều này có còn phù hợp trong phương pháp quy hoạch hiện đại không? Phát triển kết cấu hạ tầng đi trước hay định hướng dân cư đi trước, và giữa cải tạo đô thị cũ và phát triển các khu đô thị mới có liên hệ gì với nhau? Những vấn đề này chưa được nghiên cứu thấu đáo. Trong một số trường hợp, các dự án về đường giao thông đã phá vỡ định hướng không gian quy hoạch như việc thay đổi vị trí đường vành đai, đường đi Long Thành đã đảo lộn quy hoạch Quận 9, thành phố Hồ Chí Minh.

1.4. Quan hệ giữa lập quy hoạch và quản lý phát triển đô thị

1.4.1. Từ quy hoạch tổng thể đến các dự án phát triển kết cấu hạ tầng

Một luận cứ khác của quy hoạch lại chính là dự báo về tính khả thi của quy hoạch. Tính khả thi được xem xét khi lập quy hoạch - thực hiện giai đoạn đầu và lên danh sách các công trình trọng điểm để đưa vào kế hoạch thực hiện ngay. Một bộ tài liệu quy hoạch hoàn chỉnh còn phải kèm theo điều lệ quản lý xây dựng trong phạm vi khu quy hoạch đó.

Việc lựa chọn thứ tự ưu tiên để xác định các công trình trọng điểm là một bài toán quy hoạch khó khăn. Đặc biệt đối với thành phố cực lớn, mỗi một công trình đều có tác động đến trạng thái hoạt động chung của đô thị. Các báo cáo hàng năm cũng như chương trình hoạt động dài hạn 5 năm của thành phố phải đề cập tới danh mục và thứ tự ưu tiên cho các dự án phát triển của thành phố.

Để phục vụ kịp thời công tác quản lý xây dựng, trên cơ sở quy định của Bộ Xây dựng về việc lập quy hoạch, Kiến trúc sư trưởng thành phố đã đề ra nội dung cụ thể quy hoạch sử dụng đất tỷ lệ 1/2000, tương tự quy hoạch đại lộ và phân khu chức năng đã được thể hiện từ trước giải phóng. Việc tăng cường lập quy hoạch sử dụng đất đã phục vụ kịp thời việc quản lý xây dựng theo quy hoạch tổng thể được duyệt.

Để giúp cho việc lập quy hoạch sử dụng đất tỷ lệ 1/2000 ở các khu vực cần cải tạo, và tạo điều kiện quản lý xây dựng đô thị trước mắt, thành phố Hồ Chí Minh đã cho phép nghiên cứu xác định lộ giới các tuyến đường và hẻm, và đã công bố rộng rãi cho nhân dân biết.

Mối quan hệ giữa quy hoạch và các dự án là mối quan hệ có tính thực tiễn và bức xúc. Ví dụ vấn đề xây dựng nhà cao tầng ở khu vực trung tâm thành phố không những liên quan tới mật độ dân, mà còn liên quan tới việc khai thác, cải tạo và nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật sẵn có trong khu vực nội thành. Những vấn đề này được lãnh đạo Nhà nước và thành phố quan tâm (8), nhưng đây là bài toán rất phức tạp, bởi chứa đựng rất nhiều các thông số biến động.

Việc thực thi các dự án còn gặp trắc trở về mặt xã hội, nhất là đối với các dự án chưa được nghiên cứu đồng bộ các yếu tố xã hội liên quan. Trong nhiều trường hợp phải nghiên cứu điều chỉnh lại quy hoạch trước hạn định.

Trong Dự án VIE/95/051 "Tăng cường năng lực quy hoạch và quản lý đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh", một phần quan trọng của mục tiêu dự án đã dành cho việc thiết lập, đánh giá và hỗ trợ ra quyết định đầu tư. Những phương pháp thực thi quy hoạch này có thể giúp xem xét lại hệ thống quy hoạch đã được phê duyệt, thực hiện được các mục tiêu phát triển đô thị đề ra.

Nhiều tài liệu về quy hoạch trong thời gian qua đều đã nhấn mạnh vấn đề thực hiện quy hoạch. Ví dụ trong báo cáo "Thực tiễn công tác quy hoạch đô thị ở Đài Loan" (9), tác giả viết "nếu chúng ta chỉ quan tâm tới việc lập quy hoạch mà không chú ý tới thực hiện chúng thì quy hoạch đô thị sẽ chỉ trở thành cái máy hút bụi trên giá". Do đó, về vấn đề thực hiện quy hoạch cũng là một nội dung của công tác quy hoạch. Trong thực tế, quá trình thực hiện quy hoạch cũng là quá trình xem xét, điều chỉnh theo định kỳ. Đối với kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị, việc xây dựng, bảo trì và cải tạo phải được tiến hành thường xuyên để đáp ứng nhu cầu phát triển của thành phố.

1.4.2. Bộ máy quản lý về quy hoạch và xây dựng

Quy hoạch không thể trở thành hiện thực khi bộ máy quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch yếu kém. Trong phương pháp quy hoạch chiến lược, bộ máy này càng cần có hiệu lực cao hơn.

Sức mạnh của bộ máy hành chính nằm ở yếu tố:

1. Thể chế và quy trình hành chính trong suốt và thông suốt,
2. Hệ thống tổ chức khoa học, có điều kiện phát huy được nguồn lực của tổ chức,
3. Lực lượng cán bộ công chức đủ năng lực,

4. Hệ thống thu thập, xử lý và sử dụng thông tin vững chắc và tin cậy,
5. Cơ sở vật chất trong đó có chế độ tiền lương cho cán bộ công chức đủ đáp ứng nhu cầu hoạt động của bộ máy.

Quy hoạch sau khi được duyệt sẽ trở thành nguồn thông tin cho thị trường và cơ quan quản lý. Đồng thời các thông tin do chính bộ máy Nhà nước thu nhập sẽ trở thành dữ liệu tin cậy cho công tác quy hoạch. Những vấn đề liên quan tới bộ máy hành chính đô thị đã được đề cập nhiều trong các hội thảo về cải cách hành chính gần đây.

1.5. Các quan điểm khác nhau khi đánh giá về kết cấu hạ tầng và phát triển

1.5.1. Kết cấu hạ tầng đô thị

Kết cấu hạ tầng đô thị bao gồm hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội. Kết cấu hạ tầng kỹ thuật bao gồm hệ thống các công trình về giao thông (đường sắt, đường bộ, sân bay, đường biển, đường sông), cấp năng lượng (điện, xăng dầu, khí đốt ...), cấp nước, thoát nước, vệ sinh môi trường và bưu chính viễn thông... Kết cấu hạ tầng xã hội bao gồm các công trình phục vụ xã hội như: trường học, bệnh viện, công trình thể dục thể thao, vui chơi giải trí, văn hóa nghệ thuật .v.v... Để bảo trì và khai thác kết cấu hạ tầng đô thị có hai hệ thống đơn vị sự nghiệp hoặc công ty:

- Các công ty công ích là ngành công nghiệp và dịch vụ bảo trì và khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật.

- Các công ty dịch vụ hoặc đơn vị sự nghiệp quản lý và khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội.

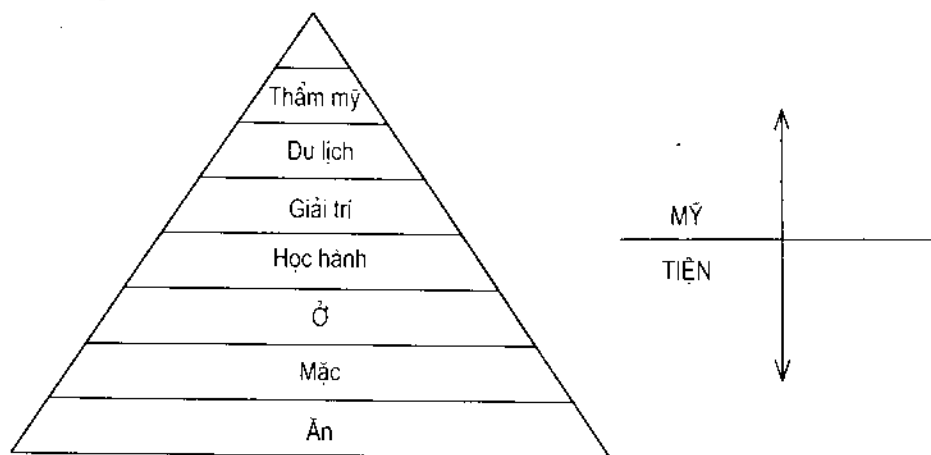
Kết cấu hạ tầng có tầm quan trọng sống còn của đô thị. Muốn phát triển bền vững, tăng khả năng hấp dẫn và cạnh tranh của thành phố, bảo đảm cuộc sống tốt hơn cho dân chúng, biện pháp hàng đầu của Nhà nước là phải tạo điều kiện cung ứng đủ kết cấu hạ tầng cho nền kinh tế - xã hội đô thị.

Do tầm quan trọng như vậy, nên kết cấu hạ tầng được mọi người quan tâm. Tuy nhiên xuất phát từ những lợi ích khác nhau đã có nhiều cách nhìn và đánh giá khác nhau về việc quy hoạch và phát triển kết cấu hạ tầng, chủ yếu theo các góc độ sau đây.

1.5.2. Quan điểm từ lợi ích hay nhu cầu

Các lợi ích của từng người (hay nhu cầu sống) rất khác nhau phụ thuộc vào thu nhập và trình độ văn hóa. Những người có thu nhập thấp thường đòi hỏi thỏa mãn các nhu cầu thiết yếu trước mắt, nhất là những người có trình độ văn hóa thấp. Những người có trình độ văn hóa cao hơn và trong điều kiện kinh tế cho phép sẽ có nhu cầu cao về thẩm mỹ và sự hoàn thiện trong cuộc sống. Trong cuộc đấu tranh

giữa cái "tiện" và cái "đẹp", khi các nhu cầu thiết yếu chưa được thỏa mãn, cái "tiện" thường thắng thế.



Hình 2: Bậc thang nhu cầu

Ví dụ, khi quy hoạch cải tạo một số khu vực dân cư phát triển tự phát (các xóm lao động), việc mở các đường giao thông có lộ giới lớn hơn 4m đã gặp sự phản ứng. Những đồ án quy hoạch cải tạo có tính tới nhu cầu công cộng như công viên, cây xanh, trường học, nhà trẻ .v.v... thường đụng phải sự phản đối theo kiểu "chúng tôi cần an cư lạc nghiệp, không cần công viên cây xanh". Quy chuẩn về mật độ xây dựng, về diện tích tối thiểu nền nhà riêng lẻ, hoặc một số quy chuẩn về mỹ quan kiến trúc cũng bị phản đối gay gắt (chất vấn cả ở Quốc hội).

Đặt vấn đề quy hoạch và cải tạo phát triển kết cấu hạ tầng không thể không lưu ý tới các ý kiến này. Rõ ràng ở mức thu nhập quốc dân hiện nay, đặt ra các quy chuẩn được áp dụng cho các đô thị ở trình độ kinh tế cao hơn hoặc có mật độ dân số thấp hơn sẽ khó có khả năng thực hiện.

1.5.3. Quan điểm từ lĩnh vực hoạt động

Trong bản thân giới trí thức, tùy lĩnh vực hoạt động khác nhau cũng có những yêu cầu khác nhau. Trong đó nổi bật vẫn là những quan điểm khác nhau giữa các nhà kinh tế với các nhà khoa học xã hội nhân văn ...

Các nhà kinh tế thường lấy hiệu quả kinh tế làm trọng. Đối với nhiều người trong họ, việc tăng trưởng mạnh của các đô thị lớn có hiệu quả cao hơn việc đô thị hóa đều khắp cả nước. Họ cũng có thiên hướng sử dụng đất với hệ số sử dụng cao. Từ đó xu hướng nâng chiều cao không gian đô thị được ủng hộ nhiều hơn việc mở rộng đô thị. Họ quan tâm nhiều tới hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Trong khi đó các nhà xã hội học thường hướng về các giá trị nhân văn. Họ quan tâm nhiều tới việc bảo tồn kiến trúc cũ. Việc phát triển nhà cao tầng ở trung tâm

thành phố vừa qua đã bị coi là "thiếu văn hóa". Họ quan tâm tới các yêu cầu đô thị hóa đồng bộ đáp ứng các nhu cầu của người dân, quan tâm tới tình trạng phân tầng xã hội và người nghèo đô thị. Từ đó họ cũng quan tâm nhiều hơn tới việc phát triển và khai thác hệ thống hạ tầng xã hội.

Những người làm công tác quy hoạch và quản lý phát triển phải quan tâm đầy đủ đến các quan điểm khác nhau nêu trên và phải tìm đáp án dung hòa trên cơ sở mục tiêu chung - mục tiêu con người và yêu cầu phát triển bền vững và ổn định của đô thị trong từng thời kỳ lịch sử.

1.5.4. Quan điểm từ nhận thức

Ngay chính những người làm công tác quy hoạch và quản lý phát triển cũng có nhiều quan điểm khác nhau. Những vấn đề sau đây đang được bàn cãi nhiều.

+ Về chiến lược phát triển:

Việc giải quyết mối quan hệ giữa dân số (mật độ) với cơ sở hạ tầng đang có ba chiều hướng.

1. Giảm dân để giảm áp lực lên hạ tầng cũng có nghĩa là giữ nguyên kết cấu hạ tầng (bảo trì, không cải tạo), mở rộng bán kính đô thị.
2. Giữ nguyên mật độ dân số hoặc tăng nhẹ, cải tạo kết cấu hạ tầng để đáp ứng yêu cầu dân số, giữ nguyên bán kính đô thị.
3. Vừa giữ mật độ dân số, vừa cải tạo kết cấu hạ tầng khu đô thị cũ, vừa mở rộng bán kính đô thị.

Thực tiễn mấy năm qua cho thấy việc giảm dân số 12 quận nội thành ở thành phố Hồ Chí Minh từ 3,4 triệu người xuống còn 3 triệu người dường như không thực hiện được. Mặc dù qua chương trình Nhiều Lọc - Thị Nghè và các dự án phát triển công nghiệp ở các quận ngoại thành đã chuyển khỏi nội thành hàng vạn dân, nhưng từ 1995 đến 1998 số dân nội thành vẫn tăng thêm 225.000 người.

Tình hình đó làm người ta chú ý nhiều tới chiều hướng thứ 3. Tuy nhiên đây là chiều hướng đòi hỏi phải có nguồn lực mạnh. Ví dụ dự án vận tải hành khách bằng đường sắt nội đô cần tới 10 tỷ USD (trong 20 năm).

Trong hoàn cảnh khó khăn về tài chính, tất yếu phải có các giải pháp "mềm" cả về chỉ tiêu kỹ thuật, cả về chỉ tiêu mức sống trong các quy chuẩn kiến trúc-quy hoạch.

+ Về chiến lược kiến trúc đô thị:

Mối quan hệ giữa kết cấu hạ tầng và kiến trúc đô thị cũng được nhiều người quan tâm, nhưng do thiên hướng thẩm mỹ của từng người đã có nhiều quan điểm khác nhau. Nhiều người muốn duy trì càng nhiều càng tốt đặc trưng sông nước của thành

phố Hồ Chí Minh. Nhưng việc này lại mâu thuẫn với sự phát triển đường bộ (nâng cấp đường thủy sẽ nâng cao tình không các cầu). Hệ thống đường trên cao cũng không được nhiều người ủng hộ. Trong hoàn cảnh giao thông đô thị hiện nay, xu hướng phát triển đường trên cao khó tránh khỏi. Hệ thống này tạo ra "vẻ đẹp công nghiệp" hay phá vỡ mỹ quan truyền thống của đô thị ? Liệu có một vẻ đẹp công nghiệp không ?

+ *Về việc lựa chọn các dự án ưu tiên:*

Lựa chọn các dự án ưu tiên là nội dung quan trọng trong phương pháp quy hoạch tổng thể cũng như phương pháp quy hoạch chiến lược. Trong mỗi ngành có thể dễ dàng lựa chọn dự án ưu tiên của mình. Nhưng trong đô thị tất cả các ngành đều có quan hệ mật thiết với nhau và cùng nhau chia sẻ nguồn tài chính từ chính quyền. Tuy nhiên một số dự án ưu tiên của ngành này có thể không phải là đối tượng ưu tiên chung của đô thị.

Vừa qua chương trình nghiên cứu chiến lược phát triển đô thị (CDS - City Development Strategic) do WB tài trợ đã mời đại diện các ngành chấm điểm 72 dự án ưu tiên từ các ngành đề xuất lên. Các tiêu chí cho điểm, gồm:

- Về định lượng:

- Hiệu quả kinh tế
- Hiệu quả tài chính
- Hiệu quả xã hội
- Hiệu quả môi trường

- Về định tính:

- Giải quyết cùng lúc nhiều mục tiêu chiến lược.
- Năng lực thực hiện dự án
- Khả năng tài chính.

Mặc dù các tiêu chí đã khái quát được tầm quan trọng của dự án, mức độ chuẩn bị sẵn sàng thực hiện của dự án, nhưng điểm số đánh giá rất khác nhau giữa đại diện các ngành, và ngay cả cán bộ cùng ngành.

Trên thực tế cũng rất khó xác định giữa một dự án chống tắc nghẽn giao thông với một dự án chống ô nhiễm kênh rạch cái nào cần ưu tiên hơn.

Xu hướng lựa chọn các dự án kiểu "một mũi tên trúng nhiều mục đích" có phải lúc nào cũng đúng không ?

2. CHÍNH SÁCH VÌ MÔ VÀ MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

2.1. Vấn đề xác định mục tiêu phát triển

Mục tiêu phát triển là cơ sở để đưa ra các chỉ tiêu, các biện pháp về quy hoạch và quản lý đô thị. Mục tiêu phát triển còn là cơ sở để thống nhất ý chí và hành động nhằm huy động mọi nguồn lực cho phát triển.

Mỗi một tổ chức hoặc doanh nghiệp đều có tôn chỉ, mục đích riêng của mình. Một đô thị hiện đại cũng được coi như một tổ chức, một doanh nghiệp, và do đó, đô thị phải xác định mục tiêu phát triển riêng của mình. Tuy nhiên nằm trong hệ thống phát triển chung của quốc gia, mục tiêu phát triển của đô thị phải phù hợp với mục tiêu phát triển quốc gia.

Mục tiêu cơ bản và bất biến của sự nghiệp cải tạo và phát triển đô thị là vì con người, vì lợi ích trước mắt và lâu dài của nhân dân đô thị và của cả nước. Mục tiêu cơ bản này luôn luôn được nhất trí cao, nhất là dưới chế độ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên cụ thể hơn vì con người như thế nào ? hiện nay, về lý thuyết cũng như trong thực tế còn nhiều chủ trương và hành động khác biệt nhau. Trong phần này, trên cơ sở quan điểm cơ bản vì con người và từ thực tiễn cuộc sống, thử xác định những tương đồng mấu chốt để làm cơ sở xử lý các dị biệt, nhằm đạt được năng lực phối hợp tốt hơn trong quá trình phát triển đô thị.

2.2. Mục tiêu phát triển ổn định, bền vững

Trong chương mở đầu đã nêu khái niệm và nội dung của mục tiêu phát triển ổn định bền vững đã được các nước trên thế giới thống nhất. Đối với một đô thị, khái niệm này được cụ thể hóa trong nội dung các chiến lược quản lý phát triển.

Có thể hình dung sự phát triển ổn định và bền vững qua việc đời sống mọi mặt ngày một tốt hơn nhưng không làm cạn kiệt nguồn tài nguyên. Từ đó mục tiêu phát triển ổn định, bền vững cần được xác định cụ thể trên từng lĩnh vực.

+ Về kinh tế, bên cạnh việc duy trì trạng thái cân bằng giữa tốc độ tăng trưởng dân số với khả năng cung ứng các nhu cầu của đô thị, một loạt vấn đề khác cần được xem xét như:

- Yêu cầu bảo đảm sự ổn định của các thị trường đô thị bằng hệ thống chính sách và cung ứng cơ sở hạ tầng cho nền kinh tế và xã hội.

- Yêu cầu quản lý chặt chẽ và khai thác có hiệu quả các nguồn lực, trong đó đặc biệt quan trọng là nguồn nhân lực, nguồn nước và đất đai. Một số tài nguyên khác như cát xây dựng, gỗ ... cũng cần được xem xét để bảo đảm "không ảnh hưởng tới việc đáp ứng nhu cầu của thế hệ sau".

- Vấn đề *vay nợ để phát triển* cũng chứa đầy yếu tố không bền vững. Để phát triển kết cấu hạ tầng đô thị, trong điều kiện nền kinh tế nước ta còn quá lạc hậu, khả năng tích lũy từ bản thân kinh tế nội địa không đủ thỏa mãn nhu cầu về tốc độ phát triển, do đó phải có chính sách vay nợ. Hiệu quả đầu tư cho việc phát triển kết cấu hạ tầng đô thị phải được đánh giá bằng khả năng trả nợ vốn vay.

- Một thành phố, sẽ không thể phát triển ổn định bền vững khi nó *mất khả năng cạnh tranh* trong quá trình phát triển. Để có được khả năng cạnh tranh cao bên cạnh các điều kiện tự nhiên như vị trí địa lý, tài nguyên, một loạt các vấn đề khác cần được quan tâm và xây dựng thành các mục tiêu chiến lược cụ thể như: chiến lược về nguồn nhân lực, chiến lược tài chính-thuế, chiến lược về hàng tiêu dùng, chiến lược về giao thông vận tải ...

+ *Về môi trường*, mục tiêu bảo vệ môi trường sinh thái thường mâu thuẫn với mục tiêu phát triển kinh tế, nhưng đây lại là một động lực cơ bản trong mục tiêu phát triển vì con người. Môi trường sống còn là một tiêu chí cụ thể trong tiêu chí phát triển bền vững "sống tốt" của nhân dân đô thị.

Môi trường có thể được chia thành môi trường cảnh quan (hay không gian) và môi trường hóa lý. Môi trường cảnh quan được tạo lập nhằm thỏa mãn nhu cầu thẩm mỹ, nhưng đồng thời là điều kiện cơ bản về không gian để bảo đảm môi trường về hóa lý. Môi trường hóa lý được xác định bằng các chỉ tiêu hóa lý đo, đếm được như nồng độ ô nhiễm nước, không khí, cường độ tiếng ồn .v.v...

+ *Về xã hội*, trong lĩnh vực xã hội, mục tiêu con người trong quá trình phát triển đô thị phải là yêu cầu bảo đảm sự cân bằng trong trạng thái tinh thần, trong môi trường nhân văn.

Sự cân bằng trong môi trường nhân văn là cơ sở để bảo đảm sự ổn định chính trị.

Tiêu chí cơ bản của môi trường nhân văn là lợi ích chung được đặt lên trên lợi ích riêng, đồng thời tất cả mọi cá nhân đều phải được tôn trọng và được tạo điều kiện để phát huy hết năng lực nhằm mưu cầu cuộc sống tự do hạnh phúc của mình. Sự cân bằng của môi trường nhân văn chính là sự cân bằng giữa bản năng loài của loài người với bản năng sinh tồn cá thể. Bản năng loài là những đặc tính tâm lý từ nhu cầu sinh tồn của loài được cài đặt trong từng cá thể như lương tâm, lòng thương người, tinh thần hy sinh và nhường nhịn .v.v...

Bài toán quy hoạch và quản lý đô thị là bài toán tìm giải pháp để bảo đảm sự cân bằng trong ba lĩnh vực trên của nền kinh tế-xã hội. Trong đó đặc biệt quan trọng là mâu thuẫn giữa nhu cầu phát triển kinh tế với yêu cầu bảo đảm môi trường, vì đây là mâu thuẫn nằm trong hạ tầng cơ sở của nền kinh tế-xã hội.

2.3. Tâm lý học xã hội đô thị và mục tiêu phát triển

Do mục tiêu cơ bản của sự nghiệp xây dựng và phát triển đô thị là vì người dân đô thị, nên vấn đề định các mục tiêu và kế hoạch phát triển phải hợp lòng dân.

Nhu cầu của nhân dân đô thị rất đa dạng và thay đổi theo điều kiện lịch sử. Trong từng hoàn cảnh cụ thể về kinh tế, chính trị, văn hóa, tâm trạng xã hội được hình thành và tác động trở lại sự phát triển đô thị. Tâm trạng đó là sự tập hợp các nguyện vọng bắt nguồn từ nhu cầu cụ thể của mỗi người dân.

Trong từng con người ấy, bao giờ cũng chứa đựng các nhu cầu vì cuộc sống trước mắt của cá nhân mình, nhưng đồng thời cũng có nhu cầu vì lợi ích cộng đồng và vì tương lai của con em mình. Việc tìm giải pháp phát triển để dung hòa được các lợi ích, tuyên truyền giáo dục người dân quan tâm tới lợi ích chung và lâu dài của đô thị (cũng chính là của bản thân họ) là nhiệm vụ hàng đầu của chính quyền đô thị, của các nhà quy hoạch và quản lý đô thị.

Đặc tính tâm lý cá nhân cũng ảnh hưởng rất nhiều tới đặc trưng kiến trúc đô thị. Trình độ thẩm mỹ của người dân sẽ chi phối bộ mặt cảnh quan đô thị. Nền kiến trúc không chỉ phụ thuộc các kiến trúc sư sáng tạo kiến trúc, mà còn phụ thuộc rất nhiều vào *năng lực cảm nhận thẩm mỹ kiến trúc của dân chúng*. Trong đó có năng lực cảm nhận được cái mới, cái sáng tạo của các kiến trúc sư. Tính hiện đại và tính dân tộc của nền kiến trúc đô thị phụ thuộc rất nhiều vào khả năng cảm nhận cái đẹp này.

Những đặc tính tâm lý dân tộc đã hình thành trong quá trình lịch sử như tính giản dị, thanh thoát, nhẹ nhàng, đôn hậu ... đã để lại khá rõ nét trên nhiều công trình kiến trúc cổ cũng như trong kiến trúc nhà ở truyền thống của người Việt Nam và kiến trúc nước ngoài mà người Việt Nam ưa chuộng.

Như vậy khi xác định các mục tiêu phát triển đô thị không thể không nghiên cứu vấn đề tâm lý xã hội đô thị. Nếu xuất phát từ mục tiêu con người, thì việc nghiên cứu này phải được coi là một nhiệm vụ trọng yếu hàng đầu.

2.4. Mục tiêu phát triển phụ thuộc vào trình độ nền kinh tế

Dân gian có câu "phú quý sinh lễ nghĩa", thực tế không chỉ lễ nghĩa mà tất cả các nhu cầu về văn hóa khác chỉ được khơi dậy khi đời sống tương đối no đủ. Trong điều kiện kinh tế còn nhiều khó khăn như những năm qua, cuộc đấu tranh giữa cái "tiện" với cái "đẹp" luôn xảy ra gay gắt, nhiều khi cái "tiện" đã lấn át cái "đẹp".

Đặt những yêu cầu về văn minh hiện đại, về mỹ quan kiến trúc như thế nào cho phù hợp là việc rất quan trọng, không chỉ là vấn đề cái "đẹp", mà còn là vấn đề chính trị, vấn đề sống còn. "Trong dĩ vãng nhân loại, có không ít những giống nòi dốc hết sinh lực và tài lực để kiến thiết đền đài và thành quách kỳ vĩ, những công trình tưởng

như của người từ hành tinh khác. Nhưng họ đã biến mất hoàn toàn, bỏ lại những đên dài và thành quách mồ côi. Người Việt mình không làm được những gì đó lớn lao trong nghệ thuật kiến tạo, song lại trường tồn" (Hoàng Đạo Kính - tham luận tại hội thảo về cảnh quan kiến trúc thành phố Hồ Chí Minh ngày 22/7/2000).

Việc lựa chọn các giải pháp phát triển của toàn đô thị, như cải tạo đô thị cũ hay mở rộng đô thị mới, và giải pháp của từng công trình, trước hết phải xem xét nhu cầu mưu sinh của những người dân có liên quan. Phải đảm bảo các nhu cầu đó trước khi thỏa mãn các nhu cầu cao hơn về văn hóa xã hội và các nhu cầu lâu dài khác.

Nhu cầu mưu sinh và nhu cầu văn hóa tăng dần theo sự tiến bộ của nền kinh tế, các quy chuẩn về kiến trúc-quy hoạch có thể thay đổi theo từng giai đoạn thời gian, ví dụ 15 năm, 20 năm.

Trong một đô thị nên có sự phân vùng sinh sống cho các thành phần dân cư có mức thu nhập khác nhau. Những khu vực trung tâm, khu vực đối ngoại cần có yêu cầu cao về kiến trúc-quy hoạch và trình độ quản lý đô thị.

Trong khi đó về mặt cung ứng hạ tầng, cần lưu ý tính công bằng để bảo đảm nhu cầu mưu sinh của người dân, trước hết là dân nghèo. Cần chú ý rằng việc bao cấp giá điện, giá nước nhiều khi có lợi cho người giàu hơn người nghèo.

3. HỆ THỐNG CÁC MỐI QUAN HỆ HAY CÁC Mâu THUẬN PHẢI GIẢI QUYẾT TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN

3.1. Hệ thống các mối quan hệ của một công trình trong đô thị

Lập quy hoạch xây dựng là việc định hướng bố trí các công trình trong không gian đô thị. Do đó để bảo đảm tính thực thi của quy hoạch khi lập quy hoạch phải xem xét các quan hệ của một công trình trong quá trình thành tạo nó.

Xem xét lần lượt theo quá trình thành tạo, ta thấy có các quan hệ chính yếu sau đây:

1) *Hiệu quả đầu tư*, là hiệu quả của công trình khi được đầu tư vốn, đất đai, các tác động của nó tới kinh tế-xã hội đô thị. Quyết định có đầu tư một công trình hay không là quyết định quan trọng nhất trong quản lý xây dựng.

2) *Địa điểm xây dựng*, đây là yếu tố quan trọng hàng đầu, nó quyết định mục đích sử dụng đất có khoa học hay không. Các công trình phải được sắp xếp theo quy hoạch định hướng hoặc trên cơ sở khoa học về quy hoạch (khi chưa có sẵn quy hoạch) và do cấp có thẩm quyền quyết định.

Về mặt quản lý nhà nước, quản lý và định đoạt về mục đích sử dụng đất là việc then chốt để giải quyết hài hòa các lợi ích.

3) *Cảnh quan đô thị*, là quan hệ giữa công trình với không gian xung quanh nó, công trình ra đời phải làm cho đô thị hiện đại hơn, đẹp hơn. Cảnh quan đô thị phản ánh xu hướng tâm lý về cái đẹp của người dân đô thị và của một đất nước. Khi kinh tế phát triển, thu nhập quốc dân càng cao thì yêu cầu về cảnh quan càng cao.

4) *Tác động môi trường*, mỗi công trình ra đời ít nhiều đều làm thay đổi môi trường sẵn có. Các yêu cầu bảo đảm môi trường sinh thái bền vững cho con người đang là mục tiêu của phát triển.

5) *Đấu nối hạ tầng kỹ thuật*, các công trình ngày một hiện đại nên ngày càng phụ thuộc vào hệ thống kỹ thuật đô thị từ giao thông, cấp nước, thoát nước, cấp điện, thông tin liên lạc, khí đốt .v.v... Để công trình hoạt động có hiệu quả, phải bảo đảm cung ứng đồng bộ các nhu cầu về kỹ thuật hạ tầng.

6) *An toàn*, là những quan hệ về mặt thiết kế, thi công để thỏa mãn yêu cầu về tính bền vững, phòng chống cháy của công trình. Nhu cầu về an toàn có quan hệ tới điều kiện tự nhiên tại vị trí xây dựng, tới các công trình lân cận và chất lượng xây dựng.

7) *Thực hiện xây dựng công trình*, là các mối quan hệ nảy sinh trong quá trình thành tạo công trình, nó liên quan tới các nhà tư vấn thiết kế, tổ chức xây dựng và cơ quan quản lý. Pháp luật và quy hoạch điều chỉnh các mối quan hệ giữa các "tác giả" công trình và với toàn xã hội, bảo đảm các mục tiêu về quy hoạch phát triển được thực hiện.

8) *Quan hệ dân sự về quyền sử dụng đất và quyền sở hữu công trình*. Quá trình thành tạo công trình là quá trình chuyển dịch sở hữu về quyền sử dụng đất và quyền sở hữu công trình. Một số đồ án quy hoạch bị phá sản khi không giải quyết được việc đền bù, giải tỏa hoặc gây ra phản ứng gay gắt của dân chúng liên quan tới các bất động sản của họ.

3.2. Mâu thuẫn giữa kết cấu hạ tầng kỹ thuật với kiến trúc đô thị

Quan hệ giữa các công trình kỹ thuật đô thị (kết cấu hạ tầng kỹ thuật) với các công trình kiến trúc là một quan hệ quan trọng trong các quan hệ về cảnh quan đô thị nêu trên.

Trong hoàn cảnh kinh tế yếu kém, kết cấu hạ tầng chỉ giữ vai trò thỏa mãn các nhu cầu thiết yếu như đi lại, cấp điện, thoát nước, điện thoại .v.v... Trong nhiều trường hợp chúng làm mất vẻ đẹp kiến trúc. Ví dụ các đường dây điện và điện thoại chằng chịt như mạng nhện đã làm mất vẻ đẹp đường phố ...

Hiện nay việc đưa đường sắt vào không gian thành phố đang còn nhiều ý kiến tranh cãi, nhiều người e ngại về việc phá vỡ cảnh quan của nó.

Tuy nhiên các công trình kỹ thuật, nếu được quan tâm tạo dáng, chúng sẽ tạo nên nét rắn rỏi và hiện đại (moden) của đô thị. Vấn đề là cần giải quyết một cách hài hòa về mặt kiến trúc khi thiết kế xây dựng các công trình đó.

3.3. Mâu thuẫn giữa các lợi ích

a) Để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, phải giải quyết được *mâu thuẫn cơ bản giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài*, hay là lợi ích của thế hệ mai sau.

Mâu thuẫn này sẽ chi phối các quyết định về đầu tư phát triển trên các mặt:

- Sử dụng nguồn lực từ đất đai và tài nguyên
- Sử dụng nguồn tài chính, huy động vốn và vay nợ
- Bố trí không gian phát triển (để không cản trở sự bố trí không gian sau này).

Vấn đề bố trí không gian phát triển vừa thỏa mãn nhu cầu hiện tại vừa không cản trở sự phát triển trong tương lai là bài toán cơ bản của quy hoạch. Lịch sử phát triển các đô thị đã có nhiều thử nghiệm, đã có 2 mô hình chính:

- Mô hình lan toả
- Mô hình chùm đô thị

Mô hình lan toả chịu ảnh hưởng nhiều của xu hướng tự phát, hạn chế tính chủ động của các nhà quy hoạch, khó khắc phục các khiếm khuyết về môi trường và giao thông đô thị.

Mô hình chùm đô thị đòi hỏi năng lực quản lý phát triển phải vững mạnh, trong đó chủ động được nguồn kinh phí đầu tư cho hạ tầng. Tuy nhiên đây là mô hình có điều kiện bảo đảm tốt các yêu cầu về môi trường và dự trữ phát triển cho tương lai.

Mâu thuẫn giữa trước mắt và lâu dài còn bộc lộ trong từng dự án kết cấu hạ tầng cụ thể. Ví dụ bề rộng của các con đường theo thời gian phải lớn hơn, nếu thiếu dự liệu trước, trong tương lai phải tốn nhiều chi phí đền bù giải tỏa, ngược lại nếu dự trữ cho tương lai nhiều sẽ đọng vốn đầu tư, hoặc gặp trở ngại cho đời sống nhân dân trong thời gian hiện tại.

Đối với thành phố Hồ Chí Minh, nhiệm vụ quy hoạch trở nên nặng nề hơn do vừa phải giải quyết các vấn đề của lịch sử để lại, vừa phải giải quyết các nhu cầu hiện tại, vừa phải bảo đảm cho nhu cầu tương lai.

Bài toán này càng trở nên khó khăn khi với trình độ kinh tế hiện tại, phân đông dân cư có thu nhập thấp, chỉ đủ bảo đảm những nhu cầu sinh sống thiết yếu. Trình độ dân trí, đặc biệt là những hiểu biết về đô thị đang là trở ngại cho việc quản lý phát triển. Các giải pháp quy hoạch lúc này không chỉ là các giải pháp kiến trúc, nó còn là các giải pháp kinh tế và xã hội đô thị. Những giải pháp đặt ra vì lợi ích lâu dài trong

hoàn cảnh như vậy thường gặp nhiều sự phản đối, gây nhiều lúng túng cho công tác quản lý phát triển.

Ví dụ đường vành đai ngoài tại thành phố Hồ Chí Minh (còn gọi là Quốc lộ 1A hoặc xa lộ Đại Hàn) được quy hoạch với lộ giới 120m trong đó có 16 làn xe chính, 4 làn song hành, dải cách ly bằng cây xanh giữa trục chính và song hành là $2 \times 14\text{m}$. Trong khi đường hiện hữu chỉ rộng 12m kể cả lề. Dự án đường Xuyên Á mở rộng đoạn từ ngã tư An Sương đến ngã ba Đại Hàn có bề rộng lộ giới 33m. Sau khi áp giá đền bù và xác định phạm vi giải tỏa, dân chúng hai bên xa lộ này gây áp lực đòi xây dựng kiên cố sát mép đường Xuyên Á, gây khó khăn cho việc quản lý của chính quyền Quận 12 và quận Thủ Đức. Một số người cho rằng lộ giới 120m là quá rộng, hoặc cần gì phải có dải cây xanh cách ly .v.v... Những yêu cầu trước mắt (chủ yếu cần có mặt tiền sát đường buôn bán nhỏ), sự thiếu hụt kinh phí đền bù, sự bất cập về năng lực của bộ máy quản lý xây dựng đang đe dọa nhu cầu về một trục giao thông trọng yếu cho khu vực chòm đô thị có vài chục triệu người trong tương lai.

Bài toán quy hoạch phải đánh giá được các lợi ích để có giải pháp vừa bảo vệ được lợi ích lâu dài vừa thỏa mãn được những nhu cầu trước mắt của nhân dân.

b) Ví dụ trên cũng cho thấy có sự mâu thuẫn giữa lợi ích cá nhân với lợi ích chung. Trên thực tế do khả năng kinh phí có hạn, Nhà nước (đại diện cho lợi ích chung) khó thỏa mãn mọi đòi hỏi của cá nhân trong quá trình cải tạo và phát triển đô thị.

Trong khi đặt lợi ích chung lên trên, bài toán quy hoạch đồng thời phải bảo đảm thỏa mãn ở mức cao nhất có thể lợi ích chính đáng của từng người dân.

Trong bản thân lợi ích cá nhân cũng tồn tại lợi ích chung và lâu dài. Do đó, có thể vận động nhân dân quan tâm tới lợi ích lâu dài của họ, từ đó sẽ giúp đảm bảo lợi ích chung của đô thị.

c) Bên cạnh lợi ích chung và riêng, trong quá trình quy hoạch và phát triển đô thị còn phải giải quyết mâu thuẫn giữa lợi ích cục bộ với lợi ích toàn cục.

Lợi ích cục bộ là lợi ích của địa phương, của đơn vị hay tập thể nhỏ dân cư. Lợi ích toàn cục là lợi ích chung của thành phố, của quốc gia.

Khi quy hoạch bố trí các xí nghiệp công nghiệp có khả năng gây ô nhiễm, các bãi rác ... thường gặp mâu thuẫn này.

Quản lý thực thi quy hoạch là quá trình đấu tranh nhằm đảm bảo lợi ích lâu dài, lợi ích chung và lợi ích toàn cục. Cuộc đấu tranh này phải dựa vào dân, trên cơ sở sự giác ngộ của nhân dân về những lợi ích đó.

Do bản chất dân chủ của chế độ chính trị, các phương án quy hoạch chỉ có thể trở thành hiện thực khi dung hòa được các lợi ích của từng người dân trong cộng đồng để tạo sự nhất trí cao với phương án đặt ra.

3.4. Mâu thuẫn giữa mục tiêu kinh tế với mục tiêu về môi trường sinh thái và nhân văn

Mâu thuẫn giữa kinh tế với môi trường và nhân văn là một trong những mâu thuẫn cơ bản tạo nên động lực phát triển của khoa học quy hoạch đô thị. Trong khi đó kinh tế, môi trường sinh thái và môi trường xã hội ổn định tạo nên thế chân vạc cho đô thị phát triển ổn định bền vững.

Vai trò của chính quyền là thông qua quy hoạch, pháp luật và chế độ quản lý để giải quyết mâu thuẫn giữa ba lĩnh vực này. Mâu thuẫn đó bộc lộ ở chỗ:

- Mục tiêu lợi nhuận của kinh tế có xu hướng hủy hoại môi trường sinh thái và bất chấp các giá trị nhân bản,

- Mục tiêu bảo vệ môi trường có xu hướng kìm hãm sự phát triển kinh tế, kinh tế không phát triển sẽ ảnh hưởng xấu tới sự thỏa mãn các nhu cầu toàn diện của nhân dân,

- Mục tiêu bảo vệ môi trường nhân văn có xu hướng đề cao các giá trị tinh thần và đạo đức, phát sinh các nhu cầu vượt quá khả năng bảo đảm của cơ sở hạ tầng kinh tế, dẫn tới sự kìm hãm phát triển kinh tế.

Khi mỗi lĩnh vực phát triển theo mục tiêu riêng của mình sẽ gây tác hại xấu tới các lĩnh vực khác và gây ra sự mất cân bằng của đô thị. Khi đô thị mất cân bằng thì bản thân lĩnh vực đó cũng bị hủy hoại.

Phần trên, khi phân tích về các mục tiêu phát triển cũng đã nêu rõ: tùy theo mức thu nhập (GDP) mà đô thị có các mức độ (hay bậc) cân bằng khác nhau. Trong toàn cảnh GDP thấp, không thể đặt các yêu cầu cao về môi trường sinh thái và môi trường nhân văn được. Việc định ra các chỉ tiêu quy hoạch phù hợp với khả năng của nền kinh tế là một công việc quan trọng có giá trị khoa học cao.

Ví dụ trong thực tiễn những năm qua, với thu nhập tính theo đầu người dưới 200 USD/năm, đa số dân chúng chỉ mới được đảm bảo nhu cầu cơ bản về ăn mặc. Về điều kiện ở, các gia đình trẻ (con còn nhỏ) sẵn sàng chấp nhận các hộ từ 10 đến 20 m². Người ta cũng đành phải chấp nhận sự ô nhiễm nặng về không khí, tiếng ồn (ở ngay hai bên đường phố giao thông đông đúc hoặc ven kênh rạch ô nhiễm). Khi chuyển qua thời kỳ đổi mới, các nhu cầu về điều kiện sống tăng lên nhanh chóng. Các căn hộ phải lớn hơn (trên 20 m²), yêu cầu môi trường phải sạch hơn, nhu cầu về văn hóa đặc biệt là về thẩm mỹ kiến trúc cũng cao hơn.

Từ đó đòi hỏi các tiêu chuẩn quy hoạch phải thay đổi. Tuy nhiên việc thay đổi quy chuẩn sẽ làm thay đổi quy hoạch. Đây lại là việc cần hạn chế (do yêu cầu ổn định của quy hoạch). Từ đó cần phải nghiên cứu trả lời câu hỏi: trong thời gian bao

lâu sẽ phải xem xét sửa đổi quy chuẩn một lần. Thời gian này vừa phụ thuộc vào tốc độ tăng trưởng kinh tế, vừa phụ thuộc vào tuổi thọ công trình. Xu hướng hiện đại của thế giới là tính toán với tuổi thọ công trình không quá cao để phù hợp với thị hiếu và tốc độ phát triển kinh tế.

3.5. Mâu thuẫn giữa cầu và cung kết cấu kỹ thuật hạ tầng đô thị

Mâu thuẫn giữa cầu và cung kết cấu hạ tầng có ý nghĩa đặc biệt hơn đối với các đô thị Việt Nam trong đó có thành phố Hồ Chí Minh hiện nay. Bình thường cung và cầu là mâu thuẫn cơ bản trong kinh tế thị trường, là động lực của nền kinh tế. Nhưng đối với các đô thị Việt Nam, do hoàn cảnh chiến tranh kéo dài, cầu đã vượt quá xa cung tạo nên sự mất cân bằng trong đời sống đô thị.

Ví dụ hệ thống giao thông của thành phố Hồ Chí Minh theo thiết kế ban đầu chỉ đủ đáp ứng cho một đô thị một triệu dân. So với 5 triệu dân hiện tại hệ thống này đã quá tải 5 lần, việc cải tạo, nâng cấp, bổ sung chỉ mang tính chắp vá bù đắp một phần.

Trong hoàn cảnh hiện nay, phải huy động các nguồn lực thế nào để vừa bù đắp những thiếu hụt do lịch sử để lại, vừa thỏa mãn các nhu cầu cho phát triển, vừa không để lại nợ nần chồng chất cho thế hệ sau.

Trong bài toán quy hoạch, do hoàn cảnh như vậy, tất yếu phải xác định "nhu cầu" về kỹ thuật hạ tầng ở mức độ thích hợp nhất. Định lượng cho mức độ này không đơn giản. Tuy nhiên nếu không định lượng được, các giải pháp quy hoạch có thể mất tính khả thi.

4. LUẬN CỨ VỀ VIỆC LỰA CHỌN PHƯƠNG PHÁP QUY HOẠCH

4.1. Quy hoạch tổng thể hay quy hoạch chiến lược đều phải giải bài toán quy hoạch kết cấu hạ tầng

Trong phần I đã trình bày vắn tắt nội dung của hai phương pháp quy hoạch, phương pháp tổng thể và phương pháp chiến lược.

Cả hai phương pháp đều dựa trên một định hướng chung về phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị. Theo phương pháp tổng thể, hệ thống này nằm trong tổng mặt bằng đô thị. Trong phương pháp quy hoạch chiến lược, hệ thống kết cấu hạ tầng nằm trong phần quy hoạch cơ cấu và kế hoạch hành động. Điều khác nhau cơ bản của hai phương pháp là ở bước sau của việc định hướng phát triển không gian.

Đối với quy hoạch tổng mặt bằng trong quy hoạch tổng thể, hệ thống kết cấu hạ tầng hầu như được định vị trên bản đồ, việc thực hiện xây dựng chỉ còn là vấn đề thời gian. Các mốc thời gian lại không được xác định. Nói cách khác phương pháp quy hoạch tổng thể giữ cố định về không gian, linh hoạt về thời gian.

Đối với phương pháp quy hoạch chiến lược, trên cơ sở định hướng không gian, việc quy hoạch và thực thi quy hoạch gắn bó với nhau trong tiến trình. Các mục tiêu quy hoạch được chuyển thành các chiến lược và các chương trình cụ thể, các mốc thời gian được xác định rõ ràng, trong khi đó, tùy theo nhu cầu của cộng đồng, các định hướng ban đầu về không gian có thể được thay đổi. Như vậy, có thể nói phương pháp quy hoạch chiến lược *giữ cố định về thời gian và linh hoạt hơn về không gian*.

Quy hoạch đang được thực hiện tại thành phố Hồ Chí Minh là quy hoạch tổng thể. Trên thực tế ở thành phố đang tồn tại hai bộ quy hoạch:

- Quy hoạch tổng thể kinh tế-xã hội,
- Quy hoạch Tổng mặt bằng thành phố xây dựng trên cơ sở định hướng kinh tế-xã hội của quy hoạch tổng thể.

Quy hoạch Tổng mặt bằng thành phố là cơ sở pháp lý để quản lý xây dựng đô thị. Dựa trên quy hoạch Tổng mặt bằng để lập quy hoạch chi tiết phân khu chức năng sử dụng đất và quy hoạch chi tiết hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị. Quy hoạch Tổng mặt bằng cũng như quy hoạch chi tiết sử dụng đất 1/2000 hiện nay cũng chỉ có giá trị định hướng. Nói cách khác quy hoạch tổng thể hiện nay không hoàn toàn cứng nhắc như quan niệm trước đây. Trong quá trình thực thi, theo yêu cầu thực tiễn của thị trường vẫn được phép điều chỉnh cho phù hợp.

Mặc dù vậy việc chuyển từ phương pháp quy hoạch tổng thể qua quy hoạch chiến lược đang là một nhu cầu tất yếu và cấp bách của kinh tế thị trường. Tính linh hoạt của phương pháp quy hoạch chiến lược sẽ tạo điều kiện cho nền kinh tế thành phố thích ứng nhanh với thị trường toàn cầu, tăng khả năng cạnh tranh và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư phát triển.

Việc chuyển đổi từ sản phẩm quy hoạch tổng thể qua quy hoạch chiến lược quy vướng một số vấn đề về quy chế và tổ chức nhưng không phải không thể vượt qua được.

4.2. Những cơ sở để thực hiện quy hoạch chiến lược

a) Quy hoạch Tổng mặt bằng (quy hoạch tổng thể không gian phát triển đô thị), quy hoạch chi tiết hệ thống kỹ thuật hạ tầng và quy hoạch chi tiết sử dụng đất cần được xem là quy hoạch cơ cấu và kế hoạch hành động trong quy hoạch chiến lược. Các chiến lược phát triển các khu đô thị mới, cải tạo đô thị cũ, phát triển giao thông, cải thiện môi trường đều phải dựa vào định hướng không gian đã xác định trong Tổng mặt bằng. Như vậy, giá trị của Tổng mặt bằng và các đồ án quy hoạch được thực hiện từ trước đến nay không bị mất đi, mà sẽ được nâng lên khi áp dụng phương pháp quy hoạch chiến lược cho sự phát triển thành phố.

b) Quy hoạch chiến lược vẫn phải căn cứ vào các tiêu chuẩn, quy chuẩn quy hoạch hiện có. Việc nghiên cứu đổi mới quy chuẩn, tiêu chuẩn cho phù hợp với hoàn cảnh của nền kinh tế (chủ yếu là mức thu nhập GDP) phải làm thường xuyên theo định kỳ, không phụ thuộc nhiều vào phương pháp luận quy hoạch tổng thể hay quy hoạch chiến lược.

Như vậy có thể nói khi chuyển từ quy hoạch tổng thể qua quy hoạch chiến lược, ta đã có chung cơ sở xuất phát là tổng mặt bằng thành phố, các quy chuẩn, tiêu chuẩn quy hoạch. Ta chỉ cần đổi mới về tổ chức bộ máy lập và thực hiện quy hoạch, đổi mới phương pháp xử lý thông tin và ra quyết định. Do đó cần đổi mới về nhận thức và kiến thức cho cán bộ lập quy hoạch.

c) Để thực hiện quy hoạch chiến lược, trước hết cần tạo ra hệ thống tổ chức và cơ chế hoạt động thích hợp để phối hợp giữa các tổ chức thực hiện. Cần khảo sát hệ thống chính trị - xã hội đô thị hiện hữu, đưa ra các quy chế phối hợp thích hợp, thực hiện việc lập quy hoạch chiến lược mà không làm đảo lộn hệ thống chính trị-xã hội đang có. Phương pháp quy hoạch chiến lược dân chủ là phương pháp phù hợp với mục tiêu và chủ trương của Đảng và Nhà nước ta hiện nay.

d) Quy hoạch chiến lược là quy hoạch trong tiến trình, do đó nó chỉ phát huy tốt hiệu quả khi hệ thống thông tin đô thị hoàn hảo. Hệ thống đó bao gồm nguồn tin, hệ thống xử lý cung cấp thông tin và hệ thống sử dụng thông tin. Hệ thống thông tin địa lý (GIS) và hệ thống thông tin quản lý (MIS) phải được hình thành để trở thành phương tiện kỹ thuật cơ bản của quy hoạch chiến lược. Đồng thời hệ thống quản lý nhà nước (bộ máy chính quyền), các doanh nghiệp và công chúng được huấn luyện và trang bị để sử dụng được các hệ thống thông tin đó.

Nói cách khác, quy hoạch chiến lược chỉ phát huy tốt hiệu quả khi xã hội đô thị đã được tin học hóa. Quá trình tin học hóa là quá trình đổi mới tổ chức, đổi mới cơ chế (trong đó có quy định về hệ thống thông tin), trang bị kỹ thuật tin học và đào tạo con người. Nếu ngay từ đầu có định hướng tốt, có chương trình cụ thể thì việc tin học hóa đô thị này sẽ ít tốn kém nhưng mang lại hiệu quả rất cao.

e) Bổ sung kiến thức quy hoạch cho đội ngũ cán bộ lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch. Đội ngũ này bao gồm hầu hết cán bộ công chức trong bộ máy quản lý nhà nước đô thị, các doanh nghiệp và các giới học thuật, thông tin văn hóa có liên quan tới sự phát triển đô thị.

Trong xã hội dân chủ, bộ mặt của đô thị phụ thuộc trình độ dân trí, vào óc thẩm mỹ của quảng đại quần chúng. Việc giáo dục các kiến thức về đô thị, về mỹ quan kiến trúc và môi trường cần được đưa vào giáo dục phổ thông ngay từ cấp tiểu học, có vậy mới hy vọng có được những đô thị hoàn mỹ trong tương lai.

5. CÁC LUẬN CỨ KHOA HỌC CHO QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

5.1. Vai trò quản lý nhà nước

Hoạt động của bộ máy nhà nước có ý nghĩa quyết định đối với khả năng thực thi của quy hoạch. Cần thống nhất một quan điểm chung về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa (kiểu mới), vai trò ấy tập trung ở ba chức năng:

- Tạo điều kiện cho các thị trường phát triển,
- Cung cấp kết cấu hạ tầng,
- Bảo vệ môi trường.

Như vậy trong thời kỳ chuyển đổi vai trò trực tiếp quản lý điều hành kinh tế sẽ giảm dần. Vai trò cung cấp hạ tầng gắn liền với quy hoạch, với việc kiểm soát môi trường ngày một quan trọng. Thực hiện chức năng này cũng là một yếu tố bảo đảm quan trọng trong việc tạo điều kiện cho các thị trường đô thị.

5.2. Các biện pháp tác động của nhà nước

Để thực hiện vai trò nêu trên, bộ máy chính quyền cần thực hiện 4 biện pháp cơ bản:

- Đầu tư cải tạo, phát triển kết cấu hạ tầng và tổ chức cung ứng dịch vụ công cộng,
- Đề ra các chính sách kích thích (hay hạn chế) phát triển thông qua công cụ chính là thuế và các chính sách đầu tư,
- Thực hiện pháp luật, tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động của đô thị,
- Cung cấp thông tin.

Các biện pháp này cần được thể hiện trong nội dung các chiến lược phát triển của từng lĩnh vực và của chung thành phố.

5.3. Quản lý tạo nguồn lực

Để phát triển, chính quyền phải có các chính sách tạo nguồn lực, điều này càng quan trọng trong việc đảm bảo cung ứng hạ tầng cho nền kinh tế. Nguồn lực phát triển được thành tạo từ ba mặt:

- Tạo thế phát triển,
- Tạo nguồn nhân lực,
- Tạo nguồn tài chính.

Tạo thế phát triển là quá trình khai thác các mặt mạnh, các thời cơ phát triển để hạn chế mặt yếu và né tránh các nguy cơ. Quá trình xây dựng các chiến lược phát triển và thực hiện các chiến lược đó chính là quá trình tạo thế phát triển. Thế phát triển còn được tạo lập trên cơ sở các quan hệ đối ngoại, khai thác các yếu tố bên

ngoài đô thị. Đối với thành phố Hồ Chí Minh các yếu tố bên ngoài không những nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, mà còn trong các quan hệ rộng lớn hơn đối với các địa phương khác, trong cả nước, với khu vực và thế giới. Ngoại giao và hoạt động kinh tế đối ngoại (trong đó có hoạt động tiếp thị) đóng vai trò then chốt trong việc tạo thế phát triển.

Tạo nguồn nhân lực là một chiến lược có tính quyết định để đảm bảo sự phát triển của quốc gia. Mục tiêu đào tạo, các chính sách đãi ngộ (trong đó có chính sách về lương và thu nhập) là những vấn đề cơ bản của chiến lược này. Mục tiêu đào tạo phải xác định trên cơ sở nhu cầu về nhân lực của nền kinh tế thị trường, phải cập nhật kịp thời với trình độ văn hóa và khoa học kỹ thuật thế giới.

Các chính sách về tài chính quyết định khả năng huy động nguồn tài chính cho đầu tư phát triển. Các chiến lược, sách lược khuyến khích đầu tư cũng là các chiến lược, sách lược về tài chính. Sự phát triển hay suy yếu của các doanh nghiệp kinh tế phụ thuộc rất nhiều vào các chính sách tài chính, đặc biệt là thuế khóa. Quản lý và sử dụng công cụ thuế để điều tiết nền kinh tế là phương pháp thông dụng có hiệu quả nhất hiện nay. Mỗi đô thị cần có một mức độ độc lập về tài chính để khai thác hết các nguồn lực của đô thị phục vụ sự phát triển.

Phần II

MỘT SỐ VẤN ĐỀ NHẠY CẢM TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Từ khi có đường lối đổi mới của Đảng (được khẳng định từ Hội nghị Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ 6 khóa IV, tháng 9/1989) nền kinh tế thành phố Hồ Chí Minh đã vượt qua thời kỳ "vàng úa" sau chiến tranh, đã trở lại đâm chồi nảy lộc và phát triển. Công tác quy hoạch và quản lý đô thị cũng bắt đầu được chú trọng. Sau khi hoàn tất luận chứng kinh tế kỹ thuật cải tạo và phát triển thành phố (1989), Thành ủy và Ủy ban nhân dân thành phố đã chỉ đạo thiết lập đồ án quy hoạch tổng thể thành phố (còn gọi là quy hoạch tổng mặt bằng) và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 20/TTg ngày 16/01/1993. Trước đó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ) đã ban hành Quyết định 256/CT ngày 13/7/1992 về việc thực hiện thí điểm chế độ Kiến trúc sư trưởng thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh nhằm tạo điều kiện quản lý tập trung thống nhất và ổn định về kiến trúc-quy hoạch các thành phố lớn nhất và có tầm quan trọng đặc biệt về nhiều mặt của cả nước.

Mặc dù có rất nhiều cố gắng, việc quản lý cải tạo và phát triển thành phố đã không đạt được như mong muốn. Nguyên nhân cơ bản là vì nền kinh tế-xã hội của thành phố từ khi có chính sách đổi mới đã nằm trong trạng thái chuyển đổi hết sức nhanh chóng và sâu sắc, trong khi công tác quản lý đô thị không được đổi mới cả về nội dung, phương pháp, lực lượng và cơ sở vật chất.

Các bài viết được giới thiệu trong tập sách nhỏ này phản ánh quá trình nhận thức về các lĩnh vực quản lý đô thị. Đó là những phát hiện, những đề xuất, những kinh nghiệm nảy sinh và đúc kết lại trong quá trình tham gia quản lý xây dựng và phát triển thành phố, bao gồm 4 nội dung sau:

1. Quan điểm và chính sách quản lý đô thị.
2. Các vấn đề về quy hoạch và đất đai.
3. Các vấn đề về quản lý phát triển.
4. Các vấn đề về cải cách hành chính, xây dựng bộ máy quản lý đô thị.

I. QUAN ĐIỂM VÀ CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

MỘT SỐ QUAN ĐIỂM CƠ BẢN VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TRONG CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG

Bài viết này tổng hợp những quan điểm chính làm cơ sở hoạch định các chính sách và biện pháp quản lý đô thị ở nhiều nước dựa trên tài liệu hội thảo về chính sách đô thị tổ chức tại Hà Nội tháng 7/1992. Nội dung đề cập tới 6 vấn đề then chốt nhất của lĩnh vực quản lý đô thị.

1. Về vai trò và biện pháp quản lý của Nhà nước.
2. Về vai trò của đô thị và tăng trưởng đô thị.
3. Về chính sách tài chính, huy động nguồn lực phát triển.
4. Về đất đai - nguồn lực cơ bản để phát triển đô thị.
5. Về nhà ở - đảm bảo cuộc sống cho cư dân.
6. Vấn đề môi trường.

Nếu tập trung giải quyết được những vấn đề then chốt này chắc chắn sẽ đảm bảo đô thị phát triển ổn định bền vững.

Quan điểm 1 : Trong kinh tế thị trường Nhà nước vẫn giữ vai trò nổi bật trong sự phát triển của đô thị. Nội dung quản lý nhà nước là tạo điều kiện cho thị trường phát triển trong sự hài hòa các lợi ích.

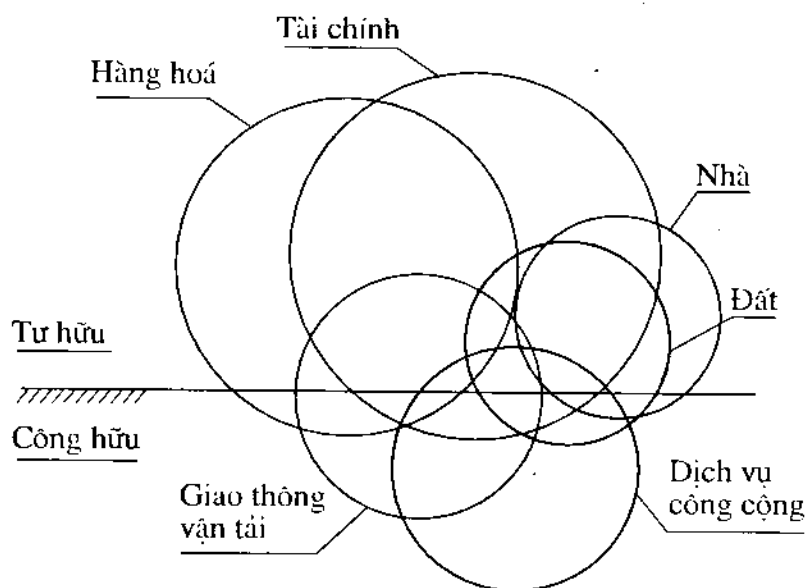
Ở đô thị có sáu thị trường chính (xem hình 3), gồm :

- Tài chính là thị trường trung tâm.
- Hàng hóa.
- Dịch vụ công cộng.
- Nhà ở
- Đất ở
- Giao thông vận tải.

Giáo sư R. Prud'home. Đại học Tổng hợp Paris cho rằng :

"Các thành phố có thể sinh ra từ các tác động mạnh mẽ của thị trường, nhưng các thành phố có hiệu quả cao thì không thể như vậy. Thị trường chỉ có hiệu quả khi có một số điều kiện được đáp ứng thỏa đáng. Khi không đáp ứng được những điều kiện

lớn thì phải có một hình thức kế hoạch hoặc sự can thiệp về chính trị nào đó". Nhà nước can thiệp vào thị trường bằng các chính sách và biện pháp phù hợp với hoạt động của thị trường.



Hình 3: Sáu thị trường chính ở đô thị

Trong chế độ bao cấp Nhà nước nắm toàn bộ nền kinh tế và cung cấp hầu hết các nhu cầu thiết yếu cho xã hội. Trong cơ chế thị trường, vai trò của Nhà nước giảm đáng kể, Chính phủ trao việc quản lý kinh tế cho các công ty (xem hình 4) và tập trung thực hiện 3 chức năng sau :

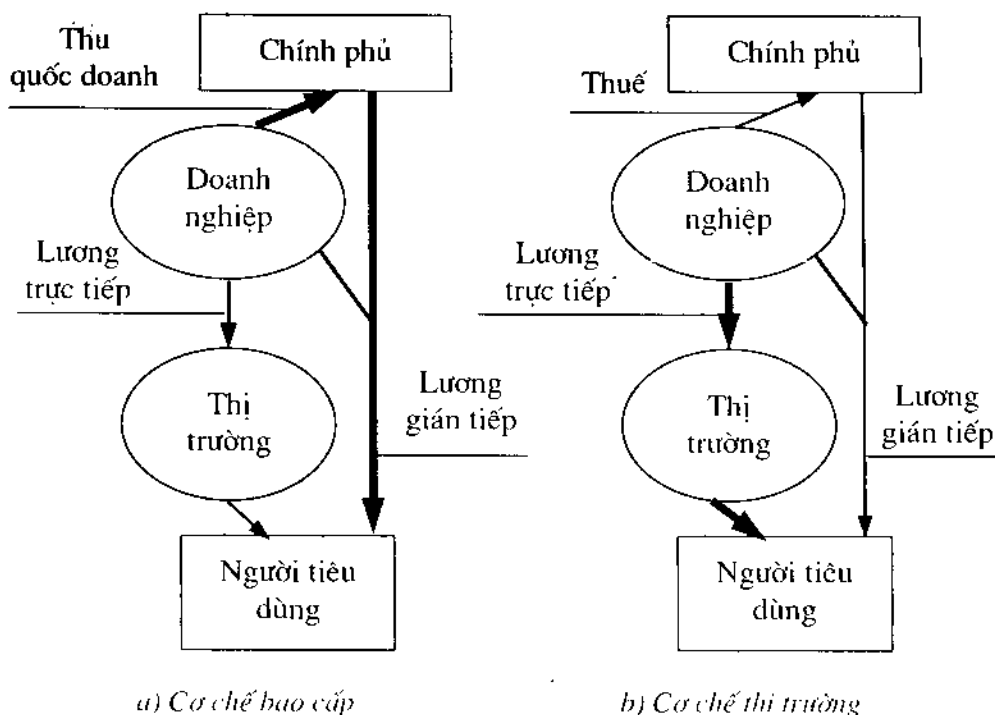
- Cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản.
- Bảo đảm các thị trường hoạt động có hiệu quả.
- Bảo vệ môi trường (kể cả vấn đề an ninh quốc phòng).

Trên hình 3 ta cũng thấy phạm vi sở hữu Nhà nước (công cộng) cũng giảm rất nhiều, chỉ tập trung vào các thị trường mà sở hữu tư nhân không thể đảm đương được.

Thực hiện vai trò điều tiết của nhà nước bằng bốn biện pháp. Trong tiếng Anh được viết tắt là 4I:

- | | |
|------------------|---|
| - Infrastructure | - Cung cấp hạ tầng đô thị và dịch vụ công cộng. |
| - Incentives | - Khuyến khích hoặc phạt. |
| - Interdictions | - Ngăn cấm. |
| - Information | - Cung cấp thông tin vào đào tạo. |

Ta thấy quan điểm này rất phù hợp với đường lối đổi mới về một nền kinh tế thị trường có sự quản lý nhà nước của Đảng ta hiện nay.



Hình 4: Vai trò của Chính phủ trong phân phối.

Nhiều nước rất chú trọng vai trò của chính quyền địa phương - Không thể quản lý đô thị được, nếu không có mức độ phi tập trung hóa cao. Quản lý đô thị căn bản là trách nhiệm của chính quyền địa phương. Trong một đô thị thì nhu cầu tập trung và phối hợp lại rất cao. GS. R. Prud'home nói : "Các Giám đốc Sở cần để nhiều thời gian làm việc với nhau hơn là với cấp dưới".

Quan điểm 2: Sự tăng trưởng của đô thị (trước hết là về dân số) là biểu hiện của sự phát triển. Các đô thị hiện đại là các đô thị "sinh sôi", có hiệu suất cao hơn nông thôn. Đô thị sẽ cứu vớt nông thôn lạc hậu chứ không phải là bóc lột nông thôn.

Thực tế kinh tế thế giới cho thấy một nước có tỷ lệ đô thị hóa càng cao bao nhiêu thì tổng sản lượng bình quân đầu người càng cao bấy nhiêu.

Hiện nay đang tồn tại hai quan điểm về đô thị hóa để tiến tới xóa bỏ ranh giới thành thị và nông thôn. Đó là quan điểm "điểm" và quan điểm "diện".

Quan điểm "điểm" là hướng việc tập trung dân số vào các đô thị và siêu đô thị, và quan điểm "diện" là nâng trình độ văn minh ở mọi nơi lên trình độ văn minh đô thị.

Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy việc đô thị hóa theo "điểm" có hiệu quả kinh tế cao hơn. Nhiều nước đang "bốc" lên là nhờ các đô thị cực lớn như Nam Triều Tiên nhờ Seoul, Mexico nhờ Mexico City, Brazil nhờ Sao Paulo, Thái Lan nhờ Bangkok.

Ở một số nước khác có các chính sách nhằm chuyển quá trình phát triển từ những thành phố lớn có năng lực sang các thành phố kém năng lực hơn hoặc vùng nông thôn, sự phát triển toàn diện của quốc gia đã bị chậm lại.

Tất cả các số liệu về kinh tế thế giới đều chứng tỏ rằng năng suất lao động ở đô thị và mức đóng góp bình quân cho Nhà nước ở đô thị cao hơn ở nông thôn. Không phải sự di dân vào đô thị làm tăng nạn thất nghiệp và các vấn đề xã hội khác, mà ngược lại, sự tăng trưởng của đô thị đã giải quyết nạn thất nghiệp thường xuyên phát sinh ở nông thôn, nâng cao năng suất lao động và thu nhập cho nông thôn, từ đó nâng cao mức sống cho toàn xã hội.

Vai trò của chính phủ là phải điều tiết tốc độ tăng trưởng của đô thị.

Quan điểm 3 : Chính sách và chế độ tài chính địa phương vừa là công cụ vừa là nguồn lực cơ bản của đô thị. Bộ máy quản lý đô thị đi liền với chế độ phân bổ tài chính, các chính sách đô thị cơ bản là các chính sách tài chính. Các chính sách tài chính phản ánh quan điểm xã hội. Hiệu lực quản lý nhà nước thể hiện ở chỗ có nắm được tài chính (thu, chi) của đô thị hay không ?

Do không đánh giá đúng vai trò của nền tài chính đô thị mà nhiều nước đã không có các chính sách đúng đắn để bảo đảm nguồn thu và giải quyết các vấn đề công cộng đô thị, gây tình trạng mất cân bằng trong sự tồn tại và phát triển của đô thị.

Những vấn đề cơ bản của nền tài chính địa phương là :

- Ai làm gì, ai chi gì ? Đây là vấn đề phân định trách nhiệm quản lý là bài toán tổ chức đi liền với phân bổ tài chính.
- Ai nhận nguồn thu nào, là việc phân chia nguồn thu, xác định nguồn thu, bảo đảm thu và bù chi.
- Sắp xếp việc chuyển vốn để bảo đảm cung cấp đủ dịch vụ mà có lãi (vấn đề quản lý vốn).

Các chính sách về tài chính là các chính sách xuyên suốt trong mọi lĩnh vực kinh tế xã hội, nó là công cụ để điều khiển sự phát triển, và qua đó phản ánh quan điểm về mô hình xã hội của Nhà nước.

Một nền tài chính tốt là nền tài chính đạt các mục tiêu sau :

- Phát huy tốt quyền tự quyết và trách nhiệm tài chính địa phương.
- Hỗ trợ quản lý kinh tế tâm vĩ mô và tốc độ phát triển.
- Cung cấp tín hiệu giá cả thích hợp cho người sử dụng các dịch vụ.
- Tăng sức "nổi" của việc huy động vốn, tức là sự phù hợp giữa phí, thuế với giá cả thị trường và sự tăng trưởng đô thị.

- **Đẩy mạnh các mục tiêu phân phối thu nhập.**

- **Tăng cường sức mạnh của nền kinh tế.**

Toàn bộ bộ máy Nhà nước đều liên quan và hoạt động cho các mục tiêu này, vì nó là gốc để đạt các mục tiêu quản lý đô thị khác. Hiệu quả của chính quyền khi đưa ra các quyết định là có đạt được nguyên tắc "Ai hưởng lợi thì phải trả tiền" không ? Và điều luật trước tiên để có nguồn tài trợ cho địa phương là "thu phí tất cả mọi nguồn có thể".

Cùng với quan điểm về đô thị "sinh sôi" (quan điểm 2) ở trên, ta thấy đô thị phát triển từ chính nguồn lực của nó. Nguồn lực đó nằm trong yếu tố địa lý, trong năng lực dân cư, nhờ các chính sách tài chính thu gom lại.

Quan điểm 4 : Đất đai được coi là nguồn vốn cơ bản để phát triển và là chỗ dựa để giải quyết các vấn đề kinh tế-xã hội đô thị. Nhưng đất đai chỉ phát huy hết giá trị khi được đăng ký xác định quyền sở hữu.

Thế giới có hẳn một khoa học về đất đai và kinh doanh đất đai. Từ ngàn xưa con người sống nhờ đất đai và cùng với sự lớn lên của loài người, đất đai không ngừng nâng cao giá trị của mình. GS. W.Doebelle Đại học Harvard đưa ra 9 khuyến nghị rất đáng lưu ý như sau :

1. Nhanh chóng ưu tiên cho việc xây dựng một chế độ đăng ký đất đai và địa ốc tốt, trong một thể chế duy nhất.
2. Xây dựng chính sách về quyền sử dụng đất dài hạn "sẽ không có đầu tư ở Việt Nam, trừ khi giấy phép sử dụng đất có thời hạn tương đối dài, tới 75 năm hoặc hơn. Việt Nam nên học tập kinh nghiệm các nước láng giềng trong quản lý đất đai".
3. Nhanh chóng xây dựng các chính sách về giá, quyền sử dụng đất. Chính phủ phải thu được "giá trị cho thuê đất" tương ứng với giá trị sử dụng đất.
4. Luật pháp phải cho phép sử dụng đất (giấy phép sử dụng đất) làm vật thế chấp để vay nợ và quyền tịch thu để thế nợ kể cả đối với vay nợ nước ngoài.
5. Xây dựng pháp chế về quyền sử dụng đất theo không gian ba chiều (bề sâu lòng đất và không trung) kể cả việc công quản các cư xá.
6. Cần tránh những hạn chế quá mức trong việc xét cấp quyền sử dụng đất. Điều này sẽ ảnh hưởng tới khả năng cạnh tranh kêu gọi đầu tư vào Việt Nam.
7. Tinh giảm thủ tục chuyển giao quyền sử dụng đất (ở Thái Lan chỉ trong 1 ngày).
8. Xem xét việc áp đặt "tiền tác động phát triển" (Development Impact Charges) lên giấy phép sử dụng đất để đầu tư cho hạ tầng kỹ thuật.

9. **Cải tạo tất cả các mặt giao thông đô thị để làm tăng diện tích đất có năng suất (giá trị cao) và nhờ đó hạ giá đất cho người sử dụng.**

Những quan điểm về chính sách đất đai nêu trên đã được thể hiện trong chế độ quản lý đất đai Hongkong. Nhờ đó, Hongkong là nước có ngân sách dồi dào để đầu tư cho hạ tầng đô thị và là một thành phố có hạ tầng đô thị tốt nhất thế giới hiện nay.

Quan điểm 5 : Nhà ở không phải một ngành phúc lợi bòn rút các nguồn sản xuất mà là một trong những thành tố quan trọng nhất của nền kinh tế, và là một ngành kinh tế đặc biệt, trong đó vai trò của chính quyền được đề cao trên nguyên tắc : Chính phủ là người tạo thuận lợi để khai thác nguồn năng lực lớn từ khu vực tư nhân.

Có 7 phương thức để tạo điều kiện cho thị trường nhà ở phát triển, thỏa mãn nhu cầu chỗ ở cho nhân dân đô thị :

1. Công nhận quyền sở hữu bất động sản và đăng ký đất đai.
2. Phát triển hình thức cho vay có thể chấp đi liền với sự phát triển thị trường tài chính. Ngân hàng Nhà nước cũng phải có "lãi suất thực sự dương" tức lãi suất phải cao hơn tỷ lệ lạm phát.
3. Bao cấp về nhà ở chỉ là phương sách tạm thời hoặc là phương sách sau cùng để bảo đảm chỗ ở. Đồng thời phải bao cấp đúng mục tiêu và định lượng rõ ràng (phải đong đếm được và ghi vào ngân sách được). Việc định lượng và ghi vào kinh phí một cách rõ ràng sẽ tránh được ảnh hưởng xấu tới thị trường nhà ở và hệ thống tài chính quốc gia.
4. Cung cấp hạ tầng cơ sở phục vụ phát triển đất xây dựng nhà ở, cải tiến bộ máy và thu hồi vốn đầu tư hạ tầng bằng chính sách tài chính thích hợp.
5. Tạo điều kiện cho công nghiệp xây dựng và vật liệu xây dựng phát triển, tăng cường cạnh tranh, bỏ độc quyền, giảm các trở ngại về mua bán nhà (các công ty xây dựng thường chấp nhận mức độ rủi ro cao, cần có ưu tiên, ở Mỹ 60% các doanh nghiệp xây dựng phá sản sau 5 năm đầu thành lập).
6. Thiết lập cơ chế điều hòa đất đai và phát triển nhà ở, bảo đảm sự hài hòa giữa lợi ích công cộng và cá nhân.
7. Tổ chức tốt bộ máy quản lý lĩnh vực nhà ở, bảo đảm để thị trường cung cấp đủ nhà ở cho mọi người. Thực hiện tốt vai trò "trọng tài" của chính quyền.

Trong lĩnh vực nhà ở, vai trò của ngân hàng hết sức quan trọng. Bởi vì phần đông dân chúng cũng như các nhà xây dựng phải vay vốn từ ngân hàng để mua hoặc xây dựng nhà. Mặt khác, một trong những mục đích tiết kiệm lớn nhất trong dân chúng là tiết kiệm để mua hoặc xây nhà. Do tính chất đặc thù của thị trường nhà, đất và bất động sản nói chung, ngân hàng Nhà sẽ có riêng những phương thức hoạt động thích hợp và có lãi.

Theo các chuyên gia WB, có 5 nhân tố chỉ đạo hoạt động của ngân hàng trong lĩnh vực nhà đáng chú ý như sau :

1. Việc cho vay để xây nhà phải quán xuyên toàn lĩnh vực nhà ở chứ không xét cho một dự án riêng biệt. Không nên ủng hộ các tổ chức chỉ với tư cách phân phát phúc lợi.
2. Ngân hàng cũng có vai trò kích thích (tạo thuận lợi) trong khu vực công cộng.
3. Ngân hàng phải chọn những tổ chức cộng tác với các vai trò quy định.
4. Ngân hàng sẽ đưa ra các mô hình mới về cho vay xây dựng nhà ở.
5. Ngân hàng khuyến khích sự cam kết lớn hơn của Chính phủ trong việc thu thập phân tích số liệu về nhà ở, giúp ngân hàng phát triển số liệu chung, làm cơ sở định các chính sách trợ giúp về nhà ở.

Như vậy, vấn đề nhà ở là vấn đề thị trường, nhưng liên quan chặt chẽ với các chính sách tài chính - ngân hàng và vai trò của chính quyền đô thị.

Quan điểm 6 : Mục tiêu cao nhất của việc phát triển đô thị là vì lợi ích của con người. Trong đó môi trường sinh thái được coi là lợi ích lớn nhất và đô thị hiện đại là đô thị hướng tới sự cân bằng sinh thái, thỏa mãn ngày một cao hơn nhu cầu sinh sống của con người.

Mặt trái của kinh tế thị trường từng ngày từng giờ đe dọa sự cân bằng của đô thị. Các đô thị càng lớn (có điều kiện phát triển kinh tế, có hiệu quả cao về mặt kinh tế) lại có nguy cơ ô nhiễm môi trường và tệ nạn xã hội càng cao.

Trách nhiệm bảo vệ môi trường là trách nhiệm của mọi người; tuy nhiên Nhà nước có vai trò chủ yếu trong việc kiểm soát môi trường, định ra các chính sách và pháp luật quản lý, bảo vệ môi trường; trong việc tuyên truyền giáo dục nhân dân ý thức bảo vệ môi trường.

Quy hoạch đô thị đóng vai trò căn bản và tiên phong trong việc thành tạo các đô thị cân bằng sinh thái. Quy hoạch đô thị "phát triển bền vững" là biện pháp tiết kiệm nhất trong mục tiêu bảo vệ môi trường.

Môi trường đô thị còn gắn liền với môi trường quốc gia và đang trở thành vấn đề có tính toàn cầu, trở thành vấn đề sống còn của nhân loại.

CÁC MỤC TIÊU QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Theo nhiều nhà khoa học về quản lý đô thị, sự hoạt động của một đô thị gần giống sự hoạt động của một doanh nghiệp, do đó quản lý một đô thị có nhiều điểm giống quản lý một doanh nghiệp. Đặc biệt là bằng phương pháp quản lý theo mục tiêu. Những mục tiêu được nêu ra trong bài viết này xuất phát từ mục tiêu lý tưởng của Đảng Cộng sản Việt Nam. Xác định những yếu tố then chốt nhất để thực hiện mục tiêu đó. Những mục tiêu đó sẽ trở thành những dấu hỏi thường trực trong đầu những người có trách nhiệm với đô thị, đồng thời trở thành kim chỉ nam cho việc hoạch định các chính sách, pháp luật, quy hoạch và các giải pháp cho việc thực hiện chức trách của mình.

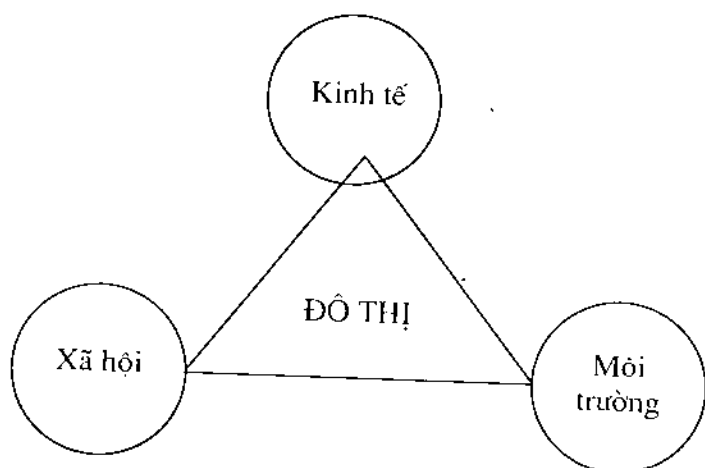
(Hội thảo về quản lý đô thị do Trung tâm KHXH & nhân văn phối hợp Sở KHCN thành phố Hồ Chí Minh tổ chức tháng 10/2003).

Mục tiêu cơ bản của Đảng và Nhà nước ta là đem lại tự do hạnh phúc cho nhân dân, đó là mục tiêu con người. Mục tiêu cơ bản quản lý đô thị cũng là vì con người. Vì con người là vì lợi ích của mỗi cá nhân, mỗi thành viên trong xã hội. Lợi ích của mỗi cá nhân lại có ba phần và mâu thuẫn nhau. Đó là các cặp mâu thuẫn giữa :

- Lợi ích trước mắt với lâu dài.
- Lợi ích cục bộ với toàn bộ.
- Lợi ích cá thể với cộng đồng.

Nhiệm vụ của công tác quản lý đô thị là phải bảo đảm và giải quyết hài hòa các lợi ích đó trong quá trình phát triển đô thị. Trong khi nhiệm vụ giải quyết một cách hài hòa các lợi ích có ý nghĩa chiến thuật (giải pháp cụ thể) thì nhiệm vụ bảo đảm (và tăng cường) các lợi ích của nhân dân luôn luôn mang ý nghĩa chiến lược và là cơ sở để định ra các mục tiêu phấn đấu của chính quyền. Để đảm bảo các lợi ích nêu trên, mục tiêu phấn đấu chung và lâu dài của các cấp chính quyền đô thị là bảo đảm phát triển ổn định bền vững đô thị.

Điều mà không ai phản bác là đô thị được coi như một cơ thể sống. Cơ thể sống là cơ thể có sinh, lão, bệnh, tử. Trong y học người ta định nghĩa bệnh là sự mất cân bằng giữa cơ thể và môi trường. Do đó ta có thể hiểu phát triển ổn định cũng là gìn giữ sự cân bằng của đô thị trong quá trình phát triển. Trong đô thị có 3 lĩnh vực cơ bản là kinh tế, xã hội và môi trường. Gìn giữ sự cân bằng của đô thị là gìn giữ sự cân bằng trong ba lĩnh vực này và cân bằng giữa ba lĩnh vực đó với nhau, thế cân bằng này tạm gọi là thế chân vạc (hình 5).



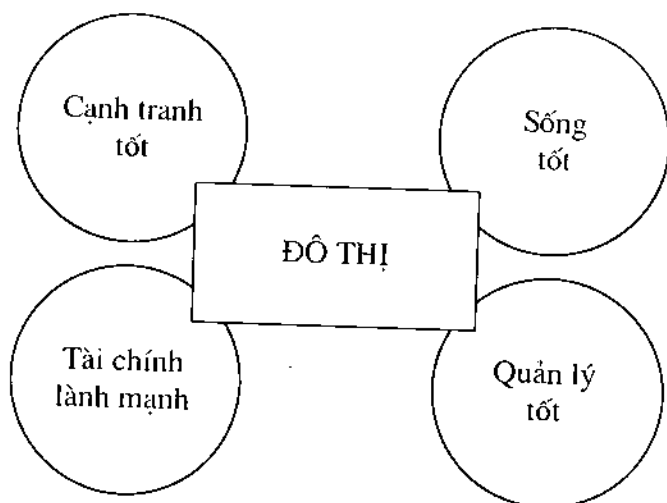
Hình 5

Phát triển bền vững đã được định nghĩa tại hội nghị Sao Paolo (Ủy ban thế giới về môi trường và phát triển tổ chức 1999) là : "Phát triển để đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà không phương hại đến khả năng các thế hệ tương lai đáp ứng các nhu cầu của chính các thế hệ đó".

Chúng ta cũng có thể hiểu phát triển bền vững là phát triển ổn định không chỉ ở thế hệ hiện tại mà phải bảo đảm sự ổn định cho các thế hệ mai sau.

Trong tài liệu "Câu chuyện về hai thành phố" các chuyên gia Ngân hàng thế giới (WB) có nêu ra bốn tiêu chí bền vững của một thành phố là (hình 6):

- Cạnh tranh tốt
- Sống tốt
- Tài chính lành mạnh
- Quản lý tốt.



Hình 6

Chọn 4 tiêu chí này chính là chọn 4 vấn đề cốt yếu nhất, 4 chìa khóa của phát triển ổn định bền vững.

1) Trong nền kinh tế thị trường, không gì quan trọng hơn yếu tố cạnh tranh. Cạnh tranh trong hấp dẫn đầu tư, du lịch, cạnh tranh trong giá thành và chất lượng sản phẩm, cạnh tranh trong thương mại, dịch vụ ...

Để tăng khả năng cạnh tranh, chính quyền phải tạo điều kiện cho nền kinh tế bằng 4 biện pháp, gọi tắt là 4I (theo báo cáo của giáo sư Prud'Home, Đại học Paris tại hội thảo quản lý do Bộ Xây dựng tổ chức năm 1992) là :

- Infrastructure - hạ tầng
- Incentives - khuyến khích
- Interdiction - ngăn cấm
- Information - thông tin

Trung Quốc hiện nay có khả năng cạnh tranh về hấp dẫn đầu tư mạnh không chỉ do thị trường đông dân (đông dân mà nghèo thì sức mua vẫn yếu), mà chính là họ đã dành nhiều năm đầu tư cho hạ tầng.

Các giải pháp khuyến khích hoặc ngăn cấm nhằm điều khiển các hoạt động kinh tế-xã hội, nhằm tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Còn giải pháp về thông tin là việc Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học và cung cấp kiến thức và thông tin cho giới kinh doanh và thị trường. Gần đây thành phố Hồ Chí Minh cũng đã tổ chức tiếp thị trên thị trường thế giới, việc mà riêng lẻ các nhà sản xuất ở thành phố khó thực hiện; hoặc khi Thái tử Bỉ đến thăm Việt Nam (năm 2003) có tới 100 nhà doanh nghiệp đi cùng ...

Liệu chúng ta có nên thay cách xây dựng chỉ tiêu phát triển kinh tế bằng các tiêu chí về số lượng thành các tiêu chí về khả năng cạnh tranh không?

2) *Sống tốt* là tiêu chí về con người, tiêu chí này rất sát với mục tiêu con người, mục tiêu phát triển ổn định bền vững nêu ở trên. Để sống tốt dễ hiểu là phải có thu nhập khá (từ cân bằng kinh tế), tự do, hạnh phúc (từ cân bằng xã hội) và môi trường lành mạnh. Một mong ước của Chủ tịch Hồ Chí Minh mà có người tưởng là quá ít ỏi rằng "đồng bào ta ai cũng có cơm ăn áo mặc, ai cũng được học hành ..." vậy mà đến nay vẫn chưa được thực hiện trọn vẹn. Điều đó cho thấy tiêu chí để đồng bào ta ai cũng được sống tốt là một tiêu chí rất lâu dài.

3) *Các chính sách tài chính* và công tác quản lý tài chính có ý nghĩa quyết định đến sự phát triển ổn định bền vững của đô thị. Tài chính lành mạnh không chỉ là vấn đề không bị thất thoát, mà trước hết là sự cân bằng thu chi và khả năng tạo điều kiện

cho phát triển. Ở đây có một quan điểm đáng chú ý là mọi nguồn tài chính đều từ xã hội. Nhà nước không có tiền, Nhà nước chỉ có chính sách để thu tiền từ xã hội (từ nhân dân và từ các nguồn quốc tế) để phục vụ lại nhân dân. Chính sách thu phải theo nguyên tắc "ai được hưởng lợi thì phải trả tiền" và "thu bất cứ chỗ nào có thể". Nguyên tắc chi tiêu là phải gắn liền với công việc. Giao việc đi kèm với giao nguồn chi bảo đảm hoàn thành công việc. Công khai và minh bạch trong thu chi cũng là những dấu hiệu của nền tài chính lành mạnh.

Thời gian qua còn rất ít đề tài nghiên cứu về chính sách tài chính đô thị như nghiên cứu các nguồn thu trên đất đai, trong khai thác hạ tầng kỹ thuật, trong lệ phí hành chính và chi phí dịch vụ. Nhiều nguồn thu bị bỏ sót, gây ra mất công bằng và thiếu nguồn tài chính cho các hoạt động của đô thị (đền bù giải tỏa cũng là một chính sách tài chính đang còn nhiều khiếm khuyết). Có thể nói sau khi có giải pháp đúng, tài chính có ý nghĩa quyết định tới 99% sự thành công, nhưng nghiên cứu về chính sách tài chính không biết có được 1% trong số các đề tài nghiên cứu hiện nay không?

4) *Quản lý tốt* là nói về kết quả của công tác quản trị đô thị, là kết quả của hoạt động hành chính đô thị. Hiện nay chúng ta đang có một chương trình cải cách hành chính to lớn, đã tiến hành hơn 10 năm nay, nhưng kết quả còn quá khiêm tốn. Lý do có lẽ là ở chỗ chúng ta quá chú trọng tới quản lý xã hội bằng hành chính. Tức là bằng "lệnh" thay vì bằng "luật". Chỉ có thể tăng hiệu quả quản lý khi xã hội được vận hành một cách *tự động hóa bằng pháp luật*. Hơn nữa, khi công dân giác ngộ và chấp hành pháp luật thì mới thực sự có tự do - tự do lại là tiêu chí số 1 trong tiêu chí "sống tốt". Sống với kỷ cương trên cơ sở dân chủ và pháp luật là biểu hiện số một của "Sống tốt".

Một trong những yếu tố quyết định việc quản lý tốt đô thị là đội ngũ cán bộ công chức. Quan điểm như thế nào về đội ngũ này khi hiện nay người ta cho rằng *bộ mặt của chính quyền trước nhân dân là bộ mặt của các viên chức thấp nhất*, những người trực tiếp với dân? cán bộ công chức phải là những phần tử ưu tú của xã hội, họ sống vì danh dự và trách nhiệm. Cơ chế quản lý, hệ thống pháp luật phải thế nào để bảo vệ danh dự và trách nhiệm của họ? làm sao khắc phục tình trạng "mạnh ai nấy làm", (kể cả làm luật theo ngành và lĩnh vực) như hiện nay. Đường như có một hàng rào "quan điểm" đang là trở ngại cho cải cách hành chính, trong đó có vấn đề công chức.

Tóm lại, mục tiêu quản lý đô thị là con người, là phát triển ổn định bền vững, để thực hiện mục tiêu cơ bản đó, cần xác định những mục tiêu cụ thể có tính chìa khóa để hướng suy nghĩ và hành động vào đó, có như thế mới hy vọng cải thiện được tình trạng quản lý đô thị hiện nay.

II. CÁC VẤN ĐỀ VỀ QUY HOẠCH VÀ ĐẤT ĐAI

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUY HOẠCH THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

(Báo cáo chuyên đề, tháng 3/1995)

1. Quá trình hình thành thành phố Hồ Chí Minh và công tác quy hoạch

1.1. Vùng Sài Gòn - Gia Định trước cuối thế kỷ XVI còn là vùng đất rừng và đầm lầy. Nhờ vị trí địa lý thuận lợi, khí hậu ôn hòa vùng này đã nhanh chóng trở thành bàn đạp để khai phá đồng bằng sông Cửu Long. Các đô thị Sài Gòn - Chợ Lớn hình thành từ đó.

Thời nhà Nguyễn, tuy không lập quy hoạch phát triển thành phố, nhưng bên cạnh xây dựng các thành lũy, đã tổ chức đào nhiều kênh lớn (kênh Đôi, kênh Tàu Hủ ...) phục vụ giao thông. Từ đó hình thành các trung tâm thương mại lớn ở Chợ Lớn, Bến Nghé, Bến Thành, Bà Chiểu, quanh các bến sông.

Năm 1861, thực dân Pháp hoàn thành việc chiếm đóng Sài Gòn. Năm 1863 người Pháp đã đưa ra quy hoạch tổng thể để xây dựng Sài Gòn với quy mô 500.000 dân. Cho tới đầu thế kỷ XX dân số Sài Gòn - Chợ Lớn cũng mới ở mức 80.000 người. Sau chiến tranh thế giới thứ nhất, cụm đô thị Sài Gòn - Chợ Lớn - Gia Định phát triển rất nhanh. Đến năm 1954 dân số khu vực này đã lên đến 1.120.000 người (tăng gấp 14 lần). Dân số thành phố tiếp tục tăng nhanh trong thời kỳ chiến tranh, đến 1975 đạt tới 3.500.000 người.

Nhìn lên biểu đồ phát triển dân số thành phố, có thể thấy dân số Sài Gòn - Chợ Lớn đạt tới mức thiết kế theo quy hoạch 1863 trong khoảng thời gian từ 1930-1940. Danh hiệu "Hòn ngọc Viễn Đông" chắc rằng đã xuất hiện trong khoảng thời gian đó. Có được danh hiệu này là nhờ vào việc chính quyền thực dân Pháp đã áp dụng luật lệ xây cất theo quy hoạch và các quy định (tiêu chuẩn kiến trúc - quy hoạch) như ở chính quốc. Như vậy, thành phố này đã từng có thời kỳ phát triển có quy hoạch và quản lý xây dựng theo quy hoạch một cách thành công.

Nét đẹp của thành phố, mà chủ yếu là khu đô thị hạng nhất (bao gồm quận 1 và một phần quận 3 bây giờ) không chỉ là những đại lộ rộng rãi với những hàng cây thẳng tắp, thoáng mát, mà còn là những khu biệt thự có nhiều kiểu dáng kiến trúc hài hòa nằm giữa khuôn viên hoa cảnh được chăm chút tỷ mỉ. Hàng rào chỉ xây kín dưới 50cm, phía trên làm bằng song sắt hoặc lam có hoa văn đẹp, thông thoáng. Những

công thự như nhà Bưu điện, tòa Thị chính, phủ Toàn quyền tuy nhỏ nhắn nhưng xinh xắn. Sông nước lúc đó cũng còn rợp bóng cây và không bốc mùi hôi thối như bây giờ.

1.2. Các cuộc chiến tranh liên tiếp từ 1940 đến 1975 đã dẫn tới việc di dân ào ạt về Sài Gòn - Chợ Lớn, từ đó đã tạo ra các mảng đô thị phát triển tự phát bao quanh khu trung tâm thành phố hiện nay. Sự phát triển không có quy hoạch nhiều năm đã để lại hậu quả hết sức nghiêm trọng về cảnh quan kiến trúc và môi trường sinh thái:

- Nhìn lên bản đồ thành phố có thể thấy những mảng dân cư gọi là "xóm lao động" lụp xụp, thiếu hệ thống cống rãnh, với những đường hẻm hẹp và sâu, không có cây xanh rải khắp các quận, huyện. Diện tích các mảng này lên tới hàng ngàn hecta, hàng triệu người sống tại đây. Gần đây tuy có nhiều ngôi nhà kiên cố 2,3 tầng thay thế cho các nhà mái tôn lụp xụp, nhưng không cải thiện được điều kiện chen chúc, mất mỹ quan, thiếu thuận tiện của môi trường sống tại các khu vực này.

- Hệ thống kênh rạch bị lấp lán, nước thải dân cư và công nghiệp không được xử lý đã gây ra nạn ngập úng, ô nhiễm và cướp đi vẻ đẹp của đô thị sông nước - một nét độc đáo của thành phố.

- Các cơ sở sản xuất, kể cả các xưởng máy lớn gây tiếng ồn, thải khí độc và bụi nằm xen kẽ trong các khu dân cư (có 43 cơ sở đang bị ghi vào danh sách đen của Ủy ban Môi trường thành phố).

- Các cửa ngõ nối khu trung tâm với vùng phụ cận quá ít và hẹp, luôn có nguy cơ tắc nghẽn giao thông. Có thể kể các hướng vào trung tâm như sau:

Từ Tây Bắc về: nút Bà Quẹo - đường Cách Mạng Tháng 8 và đường Cộng Hòa,

Từ Gò Vấp vào: đường Nguyễn Kiệm,

Từ Thủ Đức, Bình Thạnh: đường Xô Viết Nghệ Tĩnh, đường Điện Biên Phủ (nút Hàng Xanh),

Từ Nhà Bè - Cần Giuộc: đường Nguyễn Tất Thành,

Từ đồng bằng sông Cửu Long: đường Hậu Giang, đường 3 tháng 2 (nút Phú Lâm),

Từ phía Tây: đường Lân Bình Thăng,

Đây là những quốc lộ không rộng lắm đang trở thành các đường trục, các cửa ô của thành phố.

- Tình trạng sản xuất nhỏ, manh mún dẫn tới nhu cầu ai cũng muốn có "mặt tiền" để buôn bán, từ đó phát triển nhu cầu về nhà căn phố và phương tiện đi lại cá nhân. Người ta rất ngại ở nhà chung cư và sử dụng phương tiện công cộng. Tâm lý này ảnh hưởng rất lớn đến kiến trúc đô thị hiện nay.

- Sự phát triển tự phát còn gây ra rất nhiều yếu tố mất cân đối khác trong mạng lưới dịch vụ về y tế, văn hóa, giáo dục, cấp điện, cấp nước, thể dục thể thao .v.v...

Từ 1977, nhà nước đã đầu tư nghiên cứu lập quy hoạch cải tạo và phát triển thành phố. Năm 1993, đồ án quy hoạch tổng thể được Chính phủ phê duyệt. Từ đó quy hoạch các quận - huyện, quy hoạch chi tiết nhiều khu vực được thiết lập. Nhiều dự án đầu tư cải tạo và xây dựng thành phố đã và đang được triển khai thực hiện.

Để thực hiện ý đồ chiến lược quy hoạch cải tạo và phát triển thành phố, còn phải làm rất nhiều việc.

- Quy hoạch lại và cải tạo chỉnh trang các khu dân cư, xóa nhà ổ chuột,

- Quy hoạch và cải tạo hệ thống kênh rạch thành phố, chuyển kênh rạch từ "mặt hậu" hiện nay thành "mặt tiền" đô thị, trả lại ba chức năng vốn có của nó: giao thông-thoát nước-cảnh quan đô thị,

- Nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật sẵn có; cải tạo và phát triển hệ thống giao thông, cấp điện, cấp nước mới,

- Quy hoạch và xây dựng mới các khu công nghiệp và dân cư ngoại vi. Tháng 11/1994, Ủy ban nhân dân Thành phố đã trình Chính phủ 16 khu công nghiệp và dân cư ngoại vi, ngoài ra đang lập quy hoạch phát triển phía Đông thành phố (Thủ Thiêm, An Phú, An Khánh), phía Nam (khu Tân Thuận, Bắc Nhà Bè, Nam Bình Chánh) và nhiều cụm công nghiệp và dân cư nhỏ ở các quận, huyện khác (xem bản đồ),

- Quy hoạch và xây dựng lại hệ thống công viên cây xanh, hệ thống lâm viên và rừng phòng hộ,

- Cải tạo và phát triển hệ thống dịch vụ y tế, văn hóa, giáo dục đào tạo, thể dục thể thao và giải trí ...

Mỗi chương trình nêu trên đều cần có vốn đầu tư lớn hàng tỷ đô la Mỹ, và rõ ràng không thể giải quyết trong một thời gian ngắn.

2. Một số vấn đề về công tác quy hoạch

2.1. Từ khi có chính sách đổi mới của Đảng, nước ta chuyển qua một thời kỳ phát triển khá đặc biệt. Đó là thời kỳ chuyển biến rất nhanh chóng của nền kinh tế-xã hội mang ba tính chất quá độ rất đặc thù:

- Quá độ từ sản xuất nhỏ, manh mún lên sản xuất lớn (hay chính xác hơn là từ kinh tế tự nhiên lên kinh tế hàng hoá,

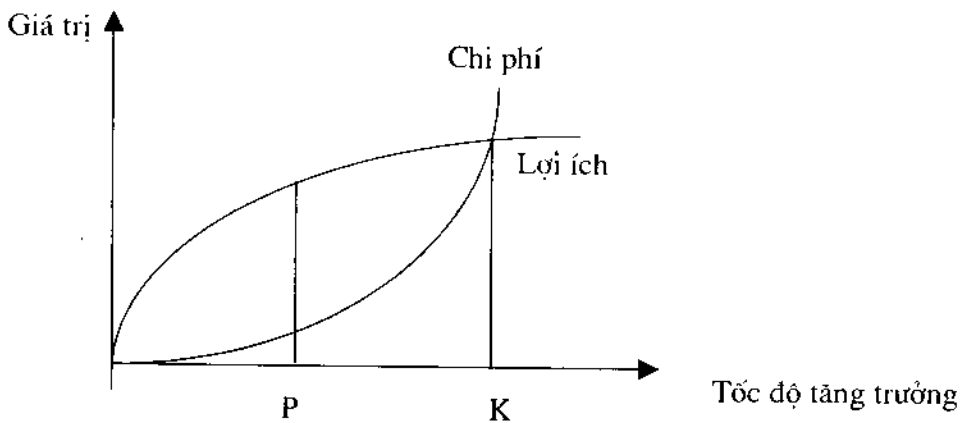
- Quá độ từ cơ chế kinh tế bao cấp qua kinh tế thị trường,

- Quá độ từ kinh tế thuộc địa nửa phong kiến lên chủ nghĩa xã hội.

Bùng nổ xây dựng trong trạng thái quá độ như vậy và trong điều kiện chưa thể có ngay bản thiết kế quy hoạch thành phố đã dẫn đến tình trạng khá lộn xộn trong xây dựng, và cũng dễ hiểu tại sao có lắm trường phái, lắm ý kiến trong quy hoạch, kiến trúc hiện nay.

Tuy nhiên ảnh hưởng quan trọng nhất từ trạng thái này vẫn là các nguy cơ đe dọa sự mất cân bằng đô thị.

Ta biết một đô thị cân bằng khi đô thị đó cung cấp đủ tiện nghi cho người dân trong quá trình phát triển. Hay nói cách khác, sự cân bằng của đô thị là sự cân xứng giữa chi phí đầu tư cho đô thị với hiệu quả (lợi ích) của đô thị đó mang lại.



Hình 7

Đồ thị trên hình 7 cho thấy điểm K tương ứng với tốc độ phát triển đô thị không mang lại hiệu quả. Điểm P, ứng với tốc độ phát triển có hiệu quả cao nhất.

Chúng ta đang trong giai đoạn dân số tăng quá nhanh (tốc độ tăng trưởng lớn), trong khi chi phí đầu tư rất hạn hẹp. Đây là một nguy cơ mà chính quyền thành phố đang tìm mọi biện pháp để giải quyết.

Như mục 1 đã nói, thành phố chúng ta đã có trên 50 năm hầu như phát triển tự phát, tức là hầu như không được đầu tư thích đáng cho cơ sở hạ tầng. Lúc này khi cần phải tiếp tục phát triển, khối lượng công việc của 50 năm dồn lại cho thế hệ bây giờ. Đồng thời chúng ta phải trù liệu cho sự phát triển của 50 năm tới. Do đó công việc của chúng ta hiện nay hết sức nặng nề.

2.2. Sự phát triển thành phố gắn liền với vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và cả khu vực Nam Đông Dương.

Người ta đã chứng minh được các thành phố càng lớn, càng có hiệu quả cao về mặt kinh tế. Chính vì vậy có một quy luật khó cưỡng lại là thành phố Hồ Chí Minh sẽ còn tiếp tục tăng trưởng với tốc độ nhanh. Đây là một vấn đề cần giải quyết trong bài toán quy hoạch vùng và quy hoạch thành phố.

Những vấn đề quan trọng nhất đang đặt ra là:

- Sự cân đối về nguồn nước ngọt,
- Phân bố dân số và việc làm,
- Giao thông và giao thông đô thị,
- Môi trường, xử lý rác và nước thải,
- Khu vực trung tâm - các vấn đề về kiến trúc và hạ tầng.

Cho tới nay, việc quy hoạch tổng thể vùng, quy hoạch tổng thể thành phố đang được hoàn thiện từng bước, nhưng còn nhiều bài toán phức tạp.

Có thể nêu rõ một số dấu hỏi hiện nay như sau:

- Giải quyết mối quan hệ giữa mở rộng thành phố với cải tạo nâng cấp thành phố như thế nào? Có thể nói đây là mâu thuẫn giữa vấn đề môi trường và kinh phí,
- Mô hình tương lai của thành phố như thế nào, có nên bảo lưu bản sắc thuộc địa của thành phố này?
- Kiến trúc mang bản sắc dân tộc và hiện đại như thế nào?
- Làm sao khai thác triệt để cơ sở hạ tầng sẵn có đồng thời giải quyết tới các tồn tại có tính thế kỷ như vấn đề ô nhiễm kênh rạch, tắc nghẽn giao thông,
- Vấn đề cải tạo các khu dân cư tự phát,
- Mô hình ở sẽ chuyển biến như thế nào, mô hình căn phố - xe máy, mô hình chung cư - xe công cộng, ...?
- Vấn đề xử lý nước thải (cục bộ hay tập trung) và quan trọng nhất, vấn đề huy động nguồn tài chính cho việc cải tạo và phát triển đô thị.

2.3. Trong hoàn cảnh đô thị phát triển nhanh, quy hoạch chưa thể có ngay, công tác quản lý phát triển theo quy hoạch tất nhiên sẽ gặp khó khăn. Các khó khăn này biểu hiện trên các mặt:

- Không chủ động được về kế hoạch phát triển từ đó tạo tình trạng không ổn định trong tâm lý "an cư lạc nghiệp" của người dân.
- Khó xây dựng một hệ thống luật lệ và chính sách đồng bộ để phát triển. Như vấn đề nhập cư, vấn đề thu phí cho xây dựng cơ sở hạ tầng (chi phí này chiếm 50% kinh phí xây dựng một thành phố).

- Khó khăn trong việc tổ chức không gian kiến trúc- mâu thuẫn giữa nhu cầu xây dựng mạnh mẽ trước mắt với khả năng xây dựng lớn chưa đủ điều kiện về kinh phí. Ví dụ không thể cấm xây dựng mới kiên cố trong một ô phố lúc này khi chưa có dự án cải tạo toàn bộ ô phố đó để xây dựng các kiến trúc hiện đại và giảm mật độ xây dựng.

- Khó khăn phát sinh do mức thu nhập của nhân dân còn quá thấp với nhu cầu tiến thẳng lên hiện đại.

- Đặc biệt những khó khăn do chưa có các cơ chế phù hợp để huy động kinh phí cho hạ tầng kỹ thuật đô thị.

Những khó khăn trên buộc chính quyền thành phố, cơ quan nghiên cứu quy hoạch phải gấp rút tìm cách giải quyết. Một trong những việc cần làm ngay là phải đổi mới công tác lập quy hoạch thành phố.

3. Đổi mới công tác quy hoạch để đáp ứng kịp yêu cầu phát triển

3.1. Khái niệm và mục tiêu trong quy định về quy hoạch hiện nay

Theo Quyết định số 322/BXD-ĐT ngày 28/12/1993 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng về lập các đồ án quy hoạch đô thị thì đồ án quy hoạch xây dựng bao gồm:

- Sơ đồ quy hoạch xây dựng vùng,
- Đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị,
- Đồ án quy hoạch chi tiết.

Trong đó nội dung các đồ án được xác định như sau:

a) Sơ đồ quy hoạch xây dựng vùng - nhằm xác lập các cơ sở để lập đồ án quy hoạch xây dựng các đô thị, các khu công nghiệp, các điểm dân cư nông thôn, phát triển cơ sở hạ tầng và bảo vệ môi trường trong vùng.

Sơ đồ quy hoạch xây dựng vùng được lập theo quyết định của Chính phủ trong giai đoạn 15-20 năm. Quy hoạch vùng được thiết lập từ cơ sở quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và từng vùng, các quy hoạch chuyên ngành theo vùng và các quy định, pháp luật của nhà nước có liên quan (điều 5 Quyết định 322/BXD-ĐT).

Như vậy muốn có quy hoạch vùng thì các quy hoạch ngành phải đi trước một bước. Các tiền đề (cơ sở) của quy hoạch vùng phải hội tụ được các phương hướng phát triển trong từng giai đoạn của đất nước. Với nội dung đó quy hoạch vùng mang tính chất chiến lược cho phát triển của một khu vực rộng lớn.

b) Đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị

Đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị xác định phương hướng, nhiệm vụ cải tạo và xây dựng đô thị về phát triển không gian, cơ sở hạ tầng, tạo lập môi trường sống thích hợp có xét đến sự cân đối hài hòa giữa mở rộng đô thị với sản xuất nông nghiệp, bảo đảm an ninh quốc phòng và các hoạt động kinh tế khác, với việc bảo tồn các di tích lịch sử, cảnh quan thiên nhiên có tính đến hậu quả của thiên tai cũng như sự cố công nghệ có thể xảy ra (điều 9 Quyết định 322/BXD-ĐT).

Nội dung đó chỉ dẫn việc quy hoạch chung xây dựng đô thị dựa trên cơ sở được xác định của sơ đồ quy hoạch vùng, điều kiện tự nhiên, hiện trạng phát triển, khả năng phát triển của sản xuất, dịch vụ đời sống, tạo cơ sở cho hình thành hạ tầng xã hội, kỹ thuật, và cảnh quan môi trường hợp lý, phục vụ các nhu cầu ở, đi lại, làm việc sử dụng thời gian rỗi của người dân.

c) Đồ án quy hoạch chi tiết - là cụ thể hóa các ý đồ của đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị, thiết kế cụ thể về kiến trúc, quy hoạch theo yêu cầu cải tạo xây dựng trong khu vực ở giai đoạn trước mắt (khoảng 10 năm trở lại).

Đồ án quy hoạch chi tiết phân chia và quy định cụ thể chế độ quản lý sử dụng đất, phân bố các lô đất dành cho từng loại công năng hoặc công năng hỗn hợp của đô thị. Ấn định rõ đất cho xây dựng nhà ở, công trình dịch vụ công cộng, cho công trình sản xuất, hành lang kỹ thuật (điện, nước, năng lượng, thông tin liên lạc và giao thông) hành lang hoặc khu vực dành cho việc thành tạo môi trường sống và cảnh quan. Quy hoạch chi tiết còn ấn định khu vực cảnh quan, quần thể kiến trúc và công trình kiến trúc được bảo vệ, duy tu, lưu giữ lâu dài trong quá trình phát triển của đô thị.

Đồ án quy hoạch chi tiết tạo cơ sở để chỉ đạo lập các dự án đầu tư xây dựng, cấp chứng chỉ quy hoạch, giao đất và cấp phép xây dựng.

Quy hoạch chi tiết sử dụng đất là một bộ phận của quy hoạch chi tiết. Nó đánh giá thực trạng xây dựng, nêu cách thức cụ thể cho sử dụng quỹ đất hiện có và phần đất có thể mở rộng. Khoanh định từng khu vực đất đai, xác định cách thức xây dựng trong khu vực, bảo đảm an toàn, khả năng cải tạo các hành lang kỹ thuật, đặc biệt là hệ thống giao thông (đường, vỉa hè, chỗ quay xe, đỗ xe và trạm dừng xe).

3.2. Những khái niệm trong quy hoạch sử dụng đất

a) Phân khu chức năng

Phân khu chức năng là xác định công năng chính của một khu đất trong bố cục mặt bằng của thành phố.

Việc phân khu chức năng trong mặt bằng quy hoạch của thành phố tùy thuộc vào hiện trạng xây dựng, quy mô, tính chất hoạt động của từng loại công năng cần bố trí. Trong quy hoạch sử dụng đất nội dung phân khu chức năng được tiếp nối từ phân khu chức năng đã được xác định trong quy hoạch chung của thành phố và dựa trên cơ sở hiện trạng xây dựng của khu vực được thiết kế. Do vậy trên một khu đất hay một lô đất có thể có nhiều công năng chi tiết khác nhau. Việc xác định những công năng đó tùy thuộc nhiều yếu tố như khả năng kết nối giữa các công năng, khả năng xây dựng, quy mô khu đất.

Quy hoạch sử dụng đất không can thiệp vào quy mô và bộ mặt kiến trúc của công trình mà chỉ ấn định cách thức sử dụng khu đất.

b) Nội dung quyền sử dụng của khu đất

Ở một số nước nội dung quyền sử dụng đất được pháp luật xác nhận cho từng khu đất, không phụ thuộc vào ý muốn của chủ đất hoặc chủ đầu tư, mà do pháp luật sử dụng đất và phát triển không gian kiến trúc đô thị quyết định. Quyền sử dụng đất không chỉ có bề mặt khu đất mà cả không gian ở trên và dưới mặt đất. Phần không gian ở trên và dưới mặt bằng khu đất tùy theo điều kiện từng nơi được quy định khác nhau. Trong điều kiện của thành phố Hồ Chí Minh quyền sử dụng của khu đất được xác định bằng đường ranh khu đất.

Quyền sử dụng của một khu đất được xác định bởi mục đích sử dụng theo quy hoạch ấn định và cả các quyền có liên quan với khu đất như quyền thông hành địa dịch, quyền sử dụng không gian (chẳng hạn phần không gian của lộ giới trong cấp phép xây dựng) ... Ngoài nội dung quyền sử dụng, mỗi khu đất tùy theo điều kiện phải thực hiện quyền và nghĩa vụ đối với khu đất lân cận hoặc các yêu cầu của hành lang kỹ thuật (điện, nước, giao thông, chiếu sáng, thông gió ...).

Tất cả các nội dung (quyền và nghĩa vụ) được ghi rõ trong quy hoạch sử dụng đất hoặc trong văn tự về khu đất.

c) Lộ giới (hay còn gọi là đạo lộ)

Lộ giới là phần đất giới hạn bởi hai đường đỏ trong quy hoạch chung hoặc quy hoạch chi tiết của đô thị dành cho tuyến đường hiện có hoặc dự kiến mở trong tương lai. Phần đất trong lộ giới sẽ dành cho xây dựng đường giao thông, lối đi bộ, dải ngăn cách, trồng cây xanh và hành lang kỹ thuật đô thị như cấp điện, cấp nước, thông tin liên lạc, thoát nước, bồn hoa, cây cảnh ...

Việc xác định các chỉ tiêu của lộ giới trong quy hoạch sử dụng đất là vô cùng quan trọng. Việc xác định này dựa trên cơ sở quy định của quy hoạch mạng lưới giao

thông trong quy hoạch chung và nhu cầu thực tế của từng khu vực. Cách thức xây dựng đường, vỉa hè, trồng cây xanh, hành lang kỹ thuật sẽ do cơ quan thiết kế chuyên trách tính toán và thực hiện.

d) Hành lang kỹ thuật

Hạ tầng kỹ thuật đô thị bao gồm các tuyến như: điện, cấp thoát nước, giao thông, cung cấp hơi đốt, nước nóng, thông tin liên lạc ...

Một đô thị phát triển hay suy tàn liên quan chặt chẽ đến quy mô, chất lượng và hiệu quả hoạt động của các tuyến kỹ thuật này.

Do đặc thù riêng nên các tuyến này thường tạo thành các hành lang ngang dọc trong đô thị. Chúng có thể đi nổi hoặc chìm sâu dưới lòng đất. Quy hoạch sử dụng đất phải xác định được vị trí và độ rộng của các hành lang này. Hành lang kỹ thuật bao gồm 2 phần:

- Phần đất và không gian dành cho xây dựng tuyến kỹ thuật,
- Phần đất và không gian cho dải cách ly an toàn của tuyến kỹ thuật.

Phần đất dành cho hành lang kỹ thuật chỉ được xây dựng các công trình của các tuyến kỹ thuật đó.

Trong đô thị hành lang kỹ thuật có khi là một tuyến hoặc nhiều tuyến kết hợp với nhau.

Thí dụ: Hành lang điện cao thế (một tuyến).

Lộ giới bao gồm giao thông, cấp thoát nước, cấp điện ... (một hành lang có nhiều tuyến ...).

e) Công trình kiến trúc

Đối với quy hoạch sử dụng đất công năng sử dụng của các công trình trên khu đất là yếu tố quyết định cho việc xác định công năng của khu đất. Quy hoạch sử dụng đất như đã đề cập ở trên không can thiệp vào sự tồn tại hay phát triển của công trình trên khu đất mà chỉ đề ra các quy chuẩn để khi xây dựng bảo đảm tính hiệu quả hợp lý của quỹ đất xây dựng trong một ô phố, một trục đường phố hoặc một khu vực của thành phố.

3.3. Kiến nghị về lập quy hoạch sử dụng đất

3.3.1. Mục tiêu của quy hoạch sử dụng đất

Mục tiêu của quy hoạch sử dụng đất bao gồm:

- a) Khắc phục tình trạng xây bừa bãi trong địa bàn thành phố, cần phải có một văn bản pháp lý cụ thể giúp các nhà đầu tư và chủ quyền sử dụng đất thấy rõ mục tiêu và

giới hạn xây dựng trên khu đất của mình, để định hướng đầu tư sát với quy hoạch xây dựng đô thị.

b) Cân đối sử dụng tối ưu quỹ đất xây dựng hiện có. Đối với khu vực đã xây dựng, quy hoạch sử dụng đất bổ sung và chỉnh trang cách thức sử dụng đất, theo yêu cầu ổn định để phát triển. Đối với khu đất mới, quy hoạch sử dụng đất cụ thể hóa đồ án quy hoạch chung xây dựng, ấn định rõ nội dung cách thức sử dụng quỹ đất theo công năng đô thị.

c) Tạo cơ sở cho quản lý và xây dựng đô thị có cân đối giữa nhu cầu của chủ đầu tư, chủ đất và lợi ích của cộng đồng trong đô thị. Cũng như quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết, quy hoạch sử dụng đất là phương tiện pháp lý để quản lý và thực thi các dự án xây dựng.

3.3.2. Cơ sở pháp lý của quy hoạch sử dụng đất

a) Các cơ sở pháp lý đã có:

- Quy hoạch tổng thể thành phố đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt
- Điều lệ quản lý xây dựng đô thị thành phố Hồ Chí Minh
- Quy hoạch tổng thể các quận, huyện đã được hội đồng nghiệm thu quy hoạch thành phố thông qua, đang làm thủ tục pháp lý hóa,
- Quy định về lập các đồ án quy hoạch
- Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng
- Quy hoạch chi tiết các khu vực đã được duyệt. Các quy hoạch chi tiết chưa được duyệt có giá trị tham khảo,
- Quy định về lộ giới đã được ban hành,
- Nội dung chứng chỉ quy hoạch.

b) Các cơ sở cần bổ sung

- Tổng sơ đồ mạng lưới hạ tầng kỹ thuật đô thị. Đây là một phần chưa hoàn chỉnh của quy hoạch tổng thể thành phố. Trong đó thiết yếu nhất là quy hoạch mạng đường giao thông, quy hoạch công trình ngầm cấp thoát nước.

- Tổng sơ đồ không gian kiến trúc toàn thành phố, cần xác định vị trí quan sát và bố cục chiều cao công trình trên địa bàn các khu trung tâm và các trục.

- Danh mục xếp hạng công trình bảo tồn bảo tàng và các khu vực bảo vệ có bán kính bảo vệ.

- Quy định chung cho quy hoạch sử dụng đất. Bản quy định này quy định thống nhất về tên gọi và chức năng của các loại phân khu chức năng, quy định nội dung cơ

bản về việc sử dụng đất cho loại phân khu chức năng đó, quy định về thành phần hồ sơ công bố, tranh tụng về quy hoạch sử dụng đất.

3.3.3. Nội dung quy hoạch sử dụng đất

Hồ sơ quy hoạch sử dụng đất gồm 2 thành phần:

+ Bản quy định về cách thức sử dụng khu đất và những nghĩa vụ liên quan mà khu hoặc lô đất phải chấp thuận.

+ Bản đồ quy hoạch sử dụng đất:

- Bản đồ hiện trạng sử dụng đất,

- Bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

a) Nội dung bản quy định về cách thức sử dụng khu hoặc lô đất.

Nội dung của bản quy định này gồm 15 điều thống nhất cho mọi phân khu chức năng:

- Những loại công trình được phép xây dựng trên khu đất. Căn cứ vào điều lệ (hay quy định chung) về phân khu chức năng để xác định.

- Những loại công trình cấm xây trong phân khu đó.

- Xác định lộ giới và thông hành địa dịch trong phạm vi khu đất. Có thể trình dẫn quy định về lộ giới của thành phố. Quy định bổ sung lộ giới các đường nhỏ, lộ giới và hành lang kỹ thuật các tuyến dự phóng, các đường bộ hành.

- Quy định về độ cao san nền tiêu thủy và việc nối vào hệ thống cống của các công trình.

- Quy định về cấp nước, vấn đề nước ngầm.

- Điều đặc biệt của khu đất.

- Tương quan về vị trí công trình với đường sá, quy định cụ thể về khoảng lùi, việc chiếm dụng không gian lộ giới, có trích dẫn (dẫn lục) từ quy định chung (quy chuẩn kiến trúc - quy hoạch).

- Tương quan về vị trí công trình với công trình khác (khoảng thông thoáng), khoảng cách bảo vệ đối với hành lang kỹ thuật, công trình bảo tồn và cảnh quan, khu vực bảo vệ có bán kính.

- Mật độ xây dựng, quy định tỷ số (%) giữa diện tích nền (chiếm đất) của các công trình kiến trúc (không kể đường đi, sân bãi) trên diện tích khu đất xây dựng (dẫn lục quy chuẩn kiến trúc - quy hoạch).

- Chiều cao công trình. Quy định chiều cao giới hạn trên và dưới của các đỉnh công trình. Chiều cao này được đối chiếu từ tổng sơ đồ không gian kiến trúc thành phố.

- Mật ngoài công trình dẫn lục từ quy chuẩn kiến trúc - quy hoạch cho từng khu chức năng cụ thể.

- Chỗ đậu xe, dẫn lục hoặc quy định bổ sung về chỗ đậu xe liên quan tới công năng của các công trình trong khu vực.

- Đất trống và cây xanh, trong một phân khu chức năng có diện tích rộng, có thể tồn tại các bãi đất trống (dự trữ), hoặc các vườn giải trí của tiểu khu. Cần quy định việc bảo vệ và sử dụng đất trống đó và về việc trồng cây bóng mát trong khu.

- Hệ số sử dụng đất (là tỷ số giữa diện tích sàn với diện tích đất) hệ số này liên quan tới mật độ dân số hay số chỗ làm việc trong khu chức năng được xác định. Phải căn cứ vào quy hoạch chung của quận, huyện về mật bố cục dân cư và việc làm để xác định mật độ dân số của khu vực từ đó xác định hệ số sử dụng đất.

- Quy định về việc điều chỉnh - khả năng điều chỉnh quy hoạch. Trước hết là hệ số sử dụng đất, về tầng cao và một số thông số khác.

Lưu ý: Danh mục 15 điều này đều cần thiết cho việc xét cấp phép xây dựng cũng như thiết kế công trình. Tuy nhiên do nhu cầu trước mắt của việc phủ kín quy hoạch trong điều kiện kinh phí có hạn nên tùy từng khu chức năng cụ thể mà xác định các nội dung trên. Điều nào chưa quy định được thì ghi rõ chưa quy định. Trong quá trình thiết kế cụ thể, người thiết kế cùng cơ quan chức năng xác định các thông số phù hợp cho công trình đó.

Trên cơ sở nội dung quy hoạch sử dụng đất nêu trong mục này để lập đầu bài cho mỗi đồ án quy hoạch.

Trong khi bùng nổ nhu cầu xây dựng, quy hoạch chi tiết lập theo phương pháp cũ không kịp đáp ứng, việc học tập kinh nghiệm của các nước bạn, tập trung lập quy hoạch sử dụng đất tỷ lệ 1/2000 và lập quy hoạch lộ giới hơn 1.000 tuyến đường của thành phố Hồ Chí Minh đã kịp thời phục vụ việc hướng dẫn xây dựng và cấp giấy phép xây dựng.

Cho đến nay, đối với các khu vực đô thị cũ, nếu không có các dự án cải tạo chỉnh trang lớn phải có thiết kế đô thị (tổng mật bằng tỷ lệ 1/500), thì quy hoạch sử dụng đất với các nội dung nêu trên là đủ để quản lý xây dựng. Đối với khu vực phát triển mới cần kiên quyết thực hiện thiết kế đô thị trước khi cho phép xây dựng.

VÌ TƯƠNG LAI CỦA THÀNH PHỐ

*Bài viết này dẫn để cho một phim tài liệu của Đài Truyền hình thành phố
Hồ Chí Minh sản xuất năm 1996 về quy hoạch và kiến trúc thành phố.*

Nếu ai có dịp đi máy bay về thành phố Hồ Chí Minh, mỗi lần máy bay từ từ hạ thấp độ cao, xuyên qua lớp mây lằng lằng như bông lơ lửng giữa trời, trước mắt ta bỗng hiện lên một vùng đất nước xanh tươi với những dòng sông uốn khúc như những con rồng và kìa - một vùng đô thị lấp lánh những tòa nhà và những con đường xen lẫn trong bóng cây. Đó là thành phố đã từng được mệnh danh là "Hòn ngọc Viễn Đông" một thời của chúng ta.

Sau Thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội lớn nhất của cả nước. Là một thành phố trẻ nhưng nhờ những điều kiện hết sức thuận lợi về vị trí địa lý và tài nguyên thiên nhiên ít có đối với những thành phố khác trên thế giới, nên đã phát triển rất nhanh. Chỉ trong vòng ba trăm năm, chòm đô thị Chợ Lớn - Sài Gòn - Gia Định đã nối lại với nhau và trở thành một trong những thành phố lớn của thế giới ngày nay.

Hãy nhìn lên bản đồ, nếu lấy thành phố làm tâm, với bán kính vài ngàn kilômét, quay một vòng ta sẽ thấy toàn bộ khu vực Đông Nam Á đang phát triển năng động nằm gọn trong vòng tròn này. Thành phố Hồ Chí Minh còn là hải cảng nằm trên đường hàng hải Âu-Á và có vị trí thuận lợi cho một cảng hàng không xuyên lục địa của khu vực.

Về mặt kinh tế, nếu coi thành phố là cái nhụy của một bông hoa tập trung công nghiệp chế biến kỹ thuật cao, và các loại hình kinh tế thương mại, dịch vụ, ta sẽ có các cánh hoa thị trường và nguyên liệu rất gần gũi xung quanh. Đó là vùng lương thực, cây ăn trái đồng bằng sông Cửu Long, vùng thủy-hải sản ven biển, vùng cây công nghiệp và khoáng sản Đông Nam Bộ và Nam Tây Nguyên, vùng dầu khí thềm lục địa, vùng công nghiệp du lịch .v.v...

Về địa chất và khí hậu, thành phố nằm trên nền địa chất ổn định, bằng phẳng, khí hậu điều hòa.

Thành phố còn có điều kiện thuận lợi về mặt con người, về điều kiện chính trị ổn định với đường lối "Việt Nam là bạn với tất cả các nước".

Đó là những tiềm năng to lớn cho giai đoạn phát triển mới của thành phố. Khai thác được các tiềm năng đó, không những sẽ bảo đảm cuộc sống tốt đẹp cho nhân dân thành phố, mà còn là đòn bẩy để phát triển đất nước chúng ta.

Tuy nhiên, bên cạnh triển vọng to lớn nhờ khai thác các điều kiện thuận lợi nêu trên, thành phố chúng ta còn đứng trước nguy cơ về sự mất cân bằng trong quá trình tăng trưởng. Đó là sự mất cân bằng giữa khả năng cung cấp các nhu cầu cuộc sống cho dân cư thành phố với nhu cầu của họ. Dân số tăng lên, nhu cầu tăng, nếu việc cung ứng về dịch vụ điện, nước, giao thông, thoát nước, trường học, bệnh viện, chỗ làm .v.v... không tăng kịp, thành phố sẽ bị mất cân bằng, gây ra tình trạng tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm môi trường, sa sút về kinh tế, dẫn tới phá sản. Để có đủ hạ tầng kỹ thuật và dịch vụ, cần có chi phí. Chi phí này có được nhờ sức sống của đô thị mang lại. Cho nên sự mất cân bằng đô thị còn biểu hiện từ sự mất cân đối giữa chi phí cho đô thị với lợi ích mà bản thân đô thị đó mang lại. Nếu chỉ khai thác đô thị mà không đầu tư cho nó, đô thị cũng sẽ mất cân bằng không khác gì việc tăng ào ạt dân số.

Nguy cơ mất cân bằng của thành phố chúng ta có nguồn gốc từ chiến tranh để lại.

Năm 1975, tiếp quản thành phố hầu như nguyên vẹn, nhưng thực ra, phần lớn diện tích thành phố được đô thị hóa một cách tự phát trong suốt mấy chục năm chiến tranh. Nhìn lên bản đồ thành phố lúc giải phóng, ta có thể thấy chỉ có một vùng nhỏ Sài Gòn - Chợ Lớn - Gia Định cũ có các đường phố và hệ thống cấp-thoát nước được quy hoạch. Những mảng lớn các khu dân cư tự phát, xen kẽ các cụm công nghiệp, khu quân sự chiếm phần lớn diện tích thành phố. Tại đây hình thành các xóm lao động với những con hẻm ngoằn ngoèo, hun hút, những kênh rạch tắc nghẽn và ô nhiễm, hệ thống cấp điện, cấp nước chắp vá, nhiều khu vực không nối với hệ thống (tự khoan giếng lấy nước, nước thải ngấm trực tiếp vào đất).

Trong thời bao cấp 1975-1989, để giải quyết các khó khăn của đô thị, thành phố đã chủ trương chuyển dân đi xây dựng kinh tế mới, hạn chế nhập cư, trên thực tế không những không giải quyết được cơ bản vấn đề đô thị, mà còn phát sinh những vấn đề mới, nhà cửa phát triển nhiều hơn trên kênh rạch, có nhiều con kênh bị san lấp, bị chặn dòng chảy, gây ra nạn ngập lụt triền miên. Thời kỳ này hầu như không có xây dựng mới. Sự xuống cấp của hạ tầng kỹ thuật, sự ô nhiễm và đời sống khó khăn của nhân dân làm đau đầu các nhà lãnh đạo từ Thành phố tới Trung ương. Từ đại hội VI của Đảng, chính sách đổi mới được thực hiện, thành phố như sống lại. Trong vòng vài năm, tất cả các căn phố trước đây cửa sắt đóng kín, đều mở ra buôn bán, sản xuất và từ đó bùng nổ công cuộc xây dựng trên địa bàn.

Sự bung ra về kinh tế dẫn tới sự bung ra về trật tự xây dựng đô thị. Những khu biệt thự khang trang, các trường học, bệnh viện bị phá rào, đục tường để mở các ki-ốt. Giấy dầu, mái lá, tôn rách, vải bạt được che chắn tạm bợ, rạch rưới trên các ban

công, sân thượng. Trầm trọng hơn, một loạt khu dân cư mới ra đời không chờ được quy hoạch, phá vỡ những dự kiến phát triển tốt đẹp của thành phố.

Cũng từ đó bắt đầu cuộc đấu tranh khá gay gắt để bảo vệ sự cân bằng của đô thị. Đó là cuộc đấu tranh của tất cả những ai quan tâm tới sự phát triển lành mạnh của thành phố chống lại việc bất chấp luật lệ, bất chấp lợi ích công cộng và lâu dài của nhiều người khác. Đó là cuộc đấu tranh vì triển vọng phát triển tốt đẹp và chống lại nguy cơ mất cân bằng và suy sụp của thành phố.

Một trong những việc then chốt có tính mở đường để phát huy được các thế mạnh và chống được nguy cơ mất cân bằng là việc lập quy hoạch và quản lý xây dựng theo đúng quy hoạch.

Quy hoạch xây dựng là xác định trước định hướng phát triển không gian cấu trúc đô thị, bao gồm:

- Không gian kiến trúc, cảnh quan đô thị,
- Hệ thống kỹ thuật hạ tầng đô thị,
- Không gian môi trường sinh thái đô thị.

Các tổng sơ đồ quy hoạch này sẽ làm cơ sở để lập các quy hoạch chi tiết, các dự án đầu tư xây dựng đô thị.

Thành tạo nên một không gian kiến trúc thành phố tráng lệ và tiện lợi là một nghệ thuật vĩ đại và lâu dài, nghệ thuật của nhiều nhà kiến trúc và nhiều thế hệ. Chính vì thế không gian kiến trúc thành phố sẽ mang theo nó dấu ấn của thời đại, bản sắc và trình độ thẩm mỹ của dân tộc.

Chất liệu để tạo nên không gian kiến trúc tựu trung chỉ có ba thứ: các *khối rắn*, *cây xanh* và *mặt nước*. Từ ba thứ "màu" cơ bản này, các kiến trúc sư quy hoạch tạo ra toàn cảnh bức tranh đô thị. Ta có thể dễ dàng nhận thấy một đô thị sẽ khiếm khuyết tới mức nào khi thiếu một trong ba tố chất đó. Điều này sẽ giải thích tại sao trong luật lệ xây dựng của tất cả các nước, người ta phải khống chế mật độ xây dựng, tức là khống chế tỷ lệ giữa diện tích xây dựng trên diện tích đất. Tỷ lệ này thường từ 0,2 đến 0,5 hay là 20% đến 50%.

Một trong những vấn đề được thảo luận khá sôi nổi giữa các nhà kiến trúc-quy hoạch cũng như các khoa học gia về đô thị là việc xác định tầng cao công trình và lập tổng sơ đồ tầng cao của thành phố. Nước ta đất hẹp, người đông, để giữ mật độ xây dựng thấp và để có điều kiện trang bị tốt và hiện đại cho công trình, cách tốt

nhất là phát triển công trình lên cao. Nhưng chiều cao tối đa là bao nhiêu ? 20 tầng, 50 tầng hay 100 tầng ? và ở vị trí nào có thể đặt những công trình chọc trời đó ? Câu trả lời chỉ có từ các dự án cụ thể và bằng tài năng của kiến trúc sư.

Liên quan tới không gian kiến trúc đô thị là không gian sinh thái đô thị. Các đô thị hiện đại của thế giới đang hướng tới mô hình đô thị sinh thái. Mô hình này gọi lên ý niệm trái ngược với ý niệm về đô thị truyền thống. Đô thị truyền thống là nơi tập trung dân cư và sản xuất công nghiệp, do đó không thể có môi trường hoàn hảo cho con người. Con người vì sự sống (công ăn việc làm) phải sống trong đô thị, và định kỳ như cuối tuần, kỳ nghỉ phép phải chạy khỏi đô thị để kiếm chút không khí trong lành yên tĩnh. Khoa học kỹ thuật hiện đại cho phép người ta có ý thức và tìm kiếm giải pháp từ đầu để tạo cho thành phố một môi trường sống tốt đẹp, trong lành cho mọi người.

Không gian hạ tầng kỹ thuật đô thị là nền của không gian kiến trúc và không gian sinh thái nói trên. Có thể nói nó là hệ xương cốt và cũng là hệ tuần hoàn của đô thị.

Cần lưu ý rằng, kết cấu hạ tầng của một đô thị là thứ phải tồn tại lâu dài nhất, chiếm kinh phí đầu tư lớn nhất và khó sửa đổi nhất. Kết cấu hạ tầng còn là thứ phải có trước nhất. Thông thường sau khi hoạch định hướng phát triển đô thị (bố cục các phân khu chức năng) người ta phải lập ngay các dự án xây dựng hạ tầng. Đô thị sẽ hình thành dần khi hệ thống hạ tầng được thiết lập. Một đồ án quy hoạch chỉ có thể trở thành hiện thực khi hệ thống hạ tầng- trong đó và trước hết là hệ thống giao thông, được thực hiện.

Trình độ phát triển của hạ tầng quyết định trình độ hiện đại, điều kiện sống của đô thị. Ở các thành phố lớn trên năm triệu dân, bắt buộc phải có hệ thống tàu điện ngầm, vì chỉ có hệ thống giao thông công cộng có sức chuyên chở lớn với tốc độ nhanh mới bảo đảm sự đi lại thuận tiện cho dân chúng trong một đô thị rộng lớn. Các đô thị hiện đại không chỉ phát triển theo chiều cao mà còn phát triển theo chiều sâu. Tất cả hệ thống cấp điện, điện thoại đều được đặt ngầm, ngày càng nhiều bãi đậu xe, thậm chí các siêu thị được đặt ngầm dưới đất. Khái niệm "mặt đất" có thể cũng bị thay đổi. Người ta có thể tạo nên những quảng trường rộng, những công viên đúng nghĩa của nó cách mặt đất hàng chục mét. Như vậy kết cấu hạ tầng không những cung cấp tiện nghi mà còn tạo ra cảnh quan mới cho đô thị.

Nêu khái quát một số vấn đề quy hoạch như vậy để thấy việc thiết kế quy hoạch xây dựng thành phố là việc khó, không thể ngày một, ngày hai có ngay được.

Nghiên cứu lập các sơ đồ định hướng, từ đó lập quy hoạch chi tiết trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý xây dựng đã được tiến hành từ năm 1984 đến nay.

Ngày 16/01/1993, Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển thành phố đến năm 2010. Trong năm 1992-1994 lần lượt quy hoạch chung các quận, huyện được trình UBND Thành phố phê duyệt. Bên cạnh đó, hàng trăm khu vực dân cư cải tạo và phát triển mới được nghiên cứu lập quy hoạch chi tiết. Những vấn đề hóc búa của đô thị như giao thông, thoát nước, chống ô nhiễm, được đầu tư giải quyết từng bước. Nhiều khu dân cư mới hình thành trong điều kiện có quản lý về kiến trúc và quy hoạch đã mọc lên khá khang trang, từng bước giải quyết vấn đề nhà ở cho đông bào (Lãnh Binh Thăng - Quận 11, Xóm Cải - Quận 5, Bàu Cát - Quận Tân Bình ...). Hàng trăm công trình có giá trị lớn về mặt cảnh quan kiến trúc đã được nghiên cứu cẩn thận, sắp đặt đúng chỗ. Bộ mặt khu trung tâm thành phố đã được chỉnh trang một phần.

Tuy nhiên cuộc đấu tranh vì sự phát triển cân bằng của đô thị vẫn còn ở thế bị động đối phó trước áp lực tăng trưởng mạnh mẽ của thành phố.

Thế bị động đối phó này biểu hiện ở chỗ:

- Chưa có đủ quy hoạch chi tiết công bố rộng rãi để hướng dẫn nhân dân và các nhà đầu tư chủ động trong kế hoạch đầu tư xây dựng của mình và làm cơ sở pháp lý chặt chẽ để quản lý xây dựng thành phố.
- Chưa ngăn chặn được một cách hữu hiệu việc xây dựng trái phép, không bảo đảm đúng các quy định về xây dựng trong đô thị.
- Chưa chủ động đầu tư một cách có kế hoạch để cải tạo, chỉnh trang, phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị để giải quyết một cách căn bản và lâu dài tình trạng tắc nghẽn, ô nhiễm và úng ngập.

Việc phấn đấu giành lại thế chủ động trong quản lý xây dựng thành phố gặp không ít khó khăn.

Trước hết, nền kinh tế của nước ta mới qua thời kỳ khủng hoảng, còn nhiều khó khăn. Nguồn vốn đầu tư cho công cuộc quản lý và xây dựng thành phố rất có hạn và không chủ động. Nhiều dự án lớn đang còn phụ thuộc vào khả năng huy động vốn đầu tư nước ngoài.

- Nền hành chính của chúng ta còn bộc lộ nhiều yếu kém. Hệ thống luật lệ thiếu đồng bộ. Trách nhiệm hành chính chưa rõ ràng. Công cụ pháp lý để quản lý còn thiếu gây nhiều khó khăn cho cơ quan quản lý.

- Một phần đáng kể nhân dân trong đô thị chưa am hiểu nhiều về đô thị và luật lệ quản lý đô thị. Một số thiếu ý thức trong việc bảo vệ môi trường, bảo vệ các công trình đô thị (đổ rác, xả bẩn xuống cống, phóng uế bừa bãi, đục tường trở cửa ra đường, chặt đốn cây cổ thụ, lấp kênh rạch ...).

Nước ta đang ở trong một giai đoạn quá độ từ sản xuất nhỏ lên sản xuất lớn, từ kinh tế bao cấp qua kinh tế thị trường trong định hướng phát triển xã hội chủ nghĩa. Đô thị cũng sẽ có một thời quá độ, nó được biểu hiện bằng một không gian kiến trúc manh mún, pha tạp, thậm chí rách rưới. Chúng ta đã biết tới sự cam lòng chịu đựng của những ai tâm huyết với vẻ đẹp của thành phố giống như những người mẹ cam lòng để con mình mặc quần áo rách. Và cũng giống như người mẹ, chúng ta hy vọng qua cái nghèo, cái rách hiện tại, thành phố sẽ lớn lên, sẽ rạng rỡ xứng đáng với danh hiệu Hòn ngọc viễn Đông của nó.

Thành phố này không của riêng ai. Vì tương lai tốt đẹp của các thế hệ mai sau, cuộc đấu tranh vì sự cân bằng của thành phố đang tiếp diễn hết sức khản trương và quyết liệt.

BÁN KÍNH ĐÔ THỊ CỰC LỚN

(*Tạp chí Sài Gòn đầu tư xây dựng số 12/2001*)

Trong các mô hình đô thị hóa, mô hình phát triển tập trung để tạo nên những siêu đô thị cực lớn đang là xu hướng mang nặng tính tự phát ở nhiều nước đang phát triển. Đô thị cực lớn được các nhà kinh tế đánh giá là có hiệu quả cao hơn các đô thị nhỏ, nhưng về mặt xã hội và môi trường lại đặt ra nhiều vấn đề nan giải. Từ đó xuất hiện một bài toán dành cho các nhà quy hoạch là nên chọn bán kính đô thị ở mức độ nào để có hiệu quả nhất cả về mặt kinh tế lẫn về xã hội và môi trường.

Ta hãy tiếp cận vấn đề này từ việc phân tích chi phí và lợi ích khi tăng bán kính đô thị.

Trước hết về mặt lợi ích, khi đô thị càng lớn thì lợi ích càng tăng. Lợi ích (của cộng đồng đô thị) tăng lên chủ yếu là do:

- Dân số tập trung càng cao, nhu cầu về dịch vụ tăng một cách tập trung, tạo điều kiện nâng cao chất lượng và hiệu quả dịch vụ. Ví dụ chỉ ở thành phố lớn mới có các trường đại học, các bệnh viện lớn và hiện đại.

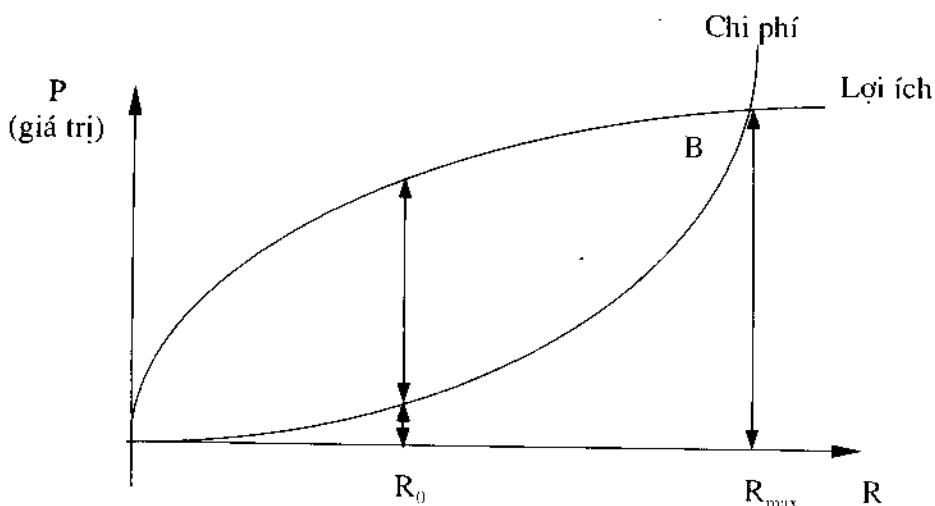
- Đô thị lớn, thị trường lớn, thuận lợi cho giao dịch, dễ có công ăn việc làm, dễ đầu tư phát triển.

- Đô thị lớn có điều kiện khai thác có hiệu quả cao hệ thống kỹ thuật hạ tầng (cơ sở hạ tầng thường được sử dụng hết công suất hoặc thậm chí không đáp ứng kịp với nhu cầu). Đất đai cũng được khai thác có hiệu quả hơn. Các số liệu về đầu tư kỹ thuật hạ tầng và sử dụng đất trên đầu người cho thấy rõ điều này.

Tuy nhiên khi bán kính đô thị càng lớn thì mức tăng các lợi ích này càng ít dần, do đó đường biểu thị quan hệ giữa lợi ích và bán kính đô thị là đường cong "lồi" như hình 8.

Về mặt chi phí, khi đô thị càng lớn thì chi phí cho đô thị càng tăng. Chi phí này không tăng tỉ lệ với bán kính đô thị mà tăng nhanh hơn. Lý do là phát sinh nhiều chi phí phụ thêm khi tăng độ lớn rộng của đô thị, ví dụ:

- Chiều dài và thời gian đi lại tăng. Ở đô thị nhỏ chỉ cần 15 phút có thể đi từ nhà đến sở. Ở đô thị cực lớn thời gian này lên tới hàng giờ, thậm chí vài giờ. Nhu cầu đi lại (số chuyến đi đến các mục đích khác nhau) trong ngày của một người dân cũng tăng do đô thị lớn có nhiều mục đích khác nhau để lựa chọn.



Hình 8

- Việc xử lý chất thải (rắn, nước, không khí) của đô thị lớn phức tạp gấp nhiều lần đô thị nhỏ. Nguyên nhân không chỉ là do mức độ tập trung (khối lượng lớn) mà còn chiều dài vận chuyển, là việc tổ chức các cơ sở xử lý lớn và tốn kém.

- Chi phí còn tăng lên khi phải giải quyết hậu quả của việc hệ thống kỹ thuật hạ tầng cũ bị quá tải. Các đô thị ban đầu đều được thiết kế cho một số dân nhất định, khi số dân tăng lên, bán kính đô thị mở rộng, hệ thống kỹ thuật tại khu vực cũ thường bị quá tải (thường các khu vực này là trung tâm của đô thị). Để khắc phục tình trạng quá tải, đô thị phải đầu tư xây dựng mới hoặc cải tạo hệ thống kỹ thuật cũ theo kiểu "chồng chất" lên nhau. Các đường Metro, các trục lộ trên cao là những ví dụ về việc này.

Những công trình cải tạo đô thị kiểu này thường tốn kém hơn rất nhiều so với trường hợp xây dựng mới trên đất trống cả về ý nghĩa kinh tế, cả về ý nghĩa xã hội và môi trường. Do những nguyên nhân trên đường cong quan hệ giữa chi phí với bán kính đô thị là đường cong "lõm".

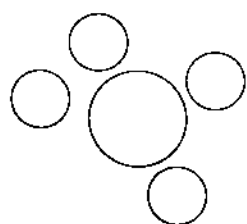
Từ biểu đồ hình 8 cũng cho thấy đối với mỗi đô thị sẽ có một bán kính R_{max} , tương ứng với điểm giao cắt giữa đường cong lợi ích và đường cong chi phí. Sự mở rộng đô thị tới bán kính này sẽ không còn hiệu quả nữa. Nếu đô thị tiếp tục mở rộng ($R > R_{max}$) thì chi phí cho đô thị sẽ vượt quá các lợi ích. Đô thị sẽ sa vào tình trạng mất cân bằng trong phát triển, sẽ xuất hiện nhiều căn bệnh về xã hội và môi trường rất khó khắc phục, hậu quả là kinh tế và đời sống sẽ rơi vào tình trạng khó khăn.

Theo hình 8 ta cũng thấy được với mỗi đô thị sẽ có một bán kính R_0 thích hợp mà ứng với nó hiệu số giữa lợi ích và chi phí là lớn nhất. Nhiệm vụ của các nhà quy

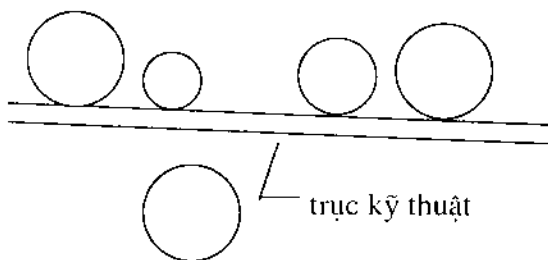
hoạch là phải xác định được bán kính này. Đáng tiếc hiện nay chưa có phép tính nào cho phép tính được R_0 , bởi vì bài toán quy hoạch là bài toán tổng hợp có rất nhiều thông số liên quan tới R_0 , trong đó có cả các thông số không định lượng được. Do đó việc xác định R_0 không chỉ là giải bài toán kỹ thuật mà còn là một việc có tính nghệ thuật. Hơn nữa các đô thị luôn phát triển không ngừng, buộc các nhà quy hoạch phải tìm nhiều giải pháp khác.

Để chạy trốn khỏi việc xác định R_0 quá khó khăn đối với các đô thị cực lớn, người ta có thể có hai giải pháp.

Giải pháp thứ nhất là quy hoạch siêu đô thị cực lớn đa trung tâm (hình 9a). Giải pháp này về thực chất là ghép nhiều đô thị nhỏ lại với nhau (mỗi đô thị nhỏ có tính độc lập và có mức độ hoàn chỉnh về cơ sở hạ tầng và dịch vụ riêng). Giải pháp này đã khắc phục được một số nhược điểm về dịch vụ và giao thông đô thị, giảm chiều dài và thời gian đi lại trung bình của người dân, giảm nhu cầu cải tạo và phát triển các trục giao thông hướng tâm. Tuy nhiên vẫn cần cải tạo xây dựng các trục giao thông nối các trung tâm khu vực lại với nhau và một số vấn đề khác về xã hội và môi trường vẫn phải giải quyết theo quy mô chung của siêu đô thị. Do đó bán kính của siêu đô thị (dù đa trung tâm) vẫn tồn tại và ngày một lớn, đến lúc nào đó cũng phải tìm cách giới hạn lại.



a)



b)

Hình 9

Giải pháp thứ 2 là phát triển đô thị theo dạng chuỗi (hình 9b). Giải pháp này cho phép xác định các bán kính R_0 cho mỗi đô thị nhỏ tương đối dễ hơn xác định R_0 cho một siêu đô thị lớn. Các đô thị có khoảng cách thích hợp để tạo khoảng không gian thông thoáng, có nhiều vị trí thuận lợi để xử lý rác, nước thải hoặc xây dựng các khu nghỉ dưỡng gần với đô thị. Tuy nhiên các đô thị nhỏ không thể phát huy được những ưu việt mà một siêu đô thị có được nếu không có một hay một số trục kỹ thuật nối liền các đô thị, chủ yếu là các trục giao thông vận chuyển khối lớn, tốc độ cao.

Thành phố Hồ Chí Minh trải qua quá trình phát triển không kiểm soát được trong thời gian dài chiến tranh chống xâm lược đã để lại những hậu quả nặng nề về mặt quy hoạch, đặc biệt là hệ thống giao thông đô thị. Trừ khu nội thị Sài Gòn và Chợ Lớn cũ được quy hoạch và xây dựng từ trước 1945 có mật độ đường bộ chiếm khoảng 25%, phần còn lại của các quận nội và ven nội có mật độ đường rất thấp (6%). Thành phố đã chọn mô hình đa trung tâm trong định hướng phát triển. Tuy nhiên việc quy hoạch chi tiết các trung tâm khu vực, việc thiết kế các hành lang kỹ thuật (chủ yếu là giao thông vận tải) nối các trung tâm còn gặp nhiều trở ngại. Các bài toán về xử lý chất thải rắn, nước thải, giao thông công cộng và môi trường ở đây còn nhiều vấn đề nan giải. Việc định quy mô dân số lâu dài 10 triệu người, đòi hỏi phải gấp rút xác định các mốc giới hạn của ranh giới đô thị, để tạo điều kiện ổn định quỹ đất xây dựng, bảo đảm giãn cách đô thị và quy hoạch các khu vực xử lý về môi trường. Việc định ranh giới đô thị sớm còn giúp xác định cụ thể hệ số sử dụng đất, mật độ xây dựng và tầng cao công trình cho từng khu vực, bảo đảm vừa chứa hết số dân quy hoạch vừa bảo đảm điều kiện ở, đi lại và làm việc thuận lợi nhất cho người dân.

Đối với khu vực kinh tế trọng điểm phía Nam, cần nghiên cứu xác định cụ thể các trục kỹ thuật nối các đô thị, tránh để các trục này đi xuyên qua các đô thị hiện hữu.

Cùng với việc xác định quy mô dân số, việc xác định bán kính các đô thị có ý nghĩa quyết định tới tương lai của mỗi thành phố.

Việc quy hoạch và quản lý đô thị cực lớn (Mega City) đang có nhiều đề tài nghiên cứu khoa học không những trong nước mà ở nhiều nước trên thế giới. Giải pháp nào cho các thành phố đang tăng trưởng để trở thành các Mega City? Cơ sở khoa học nào để lập quy hoạch "ba mảng" để quản lý xây dựng (ba mảng là vùng hiện hữu, vùng phát triển và vùng cấm xây dựng). Bài viết này chỉ là một số ý kiến đề xuất, hy vọng sẽ có các đề tài nghiên cứu khoa học tiếp theo để giải quyết vấn đề.

RỪNG NGẬP MẶN CẦN GIỜ VÀ CHÙM ĐÔ THỊ VÙNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM PHÍA NAM - NHỮNG VẤN ĐỀ QUY HOẠCH

Bài viết được trình bày trong Hội nghị khoa học công nghệ và Môi trường các tỉnh miền Đông Nam Bộ lần thứ VII do Bộ Khoa học công nghệ và môi trường phối hợp UBND thành phố Hồ Chí Minh tổ chức tháng 12/2001.

Cần Giờ đang ở trạng thái cho nhiều hơn nhận. Làm sao để nguồn tài nguyên vô giá của đảo xanh, của lá phổi chung của chùm đô thị phía Nam này không bị cạn kiệt ? Những câu hỏi về quy hoạch rất cần được sớm trả lời.

Vùng phát triển kinh tế trọng điểm phía Nam là khu vực đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa của nước ta. Và do đó cũng là khu vực có tốc độ đô thị hóa nhanh nhất. Mức độ đô thị hóa hiện nay đã hơn 60% trong khi mức độ chung cả nước xấp xỉ 23%.

Một trong những tiêu chí hàng đầu của phát triển bền vững là phải bảo đảm cho dân chúng có cuộc sống ngày một tốt hơn. Môi trường là nội dung quan trọng hàng đầu trong cuộc sống của toàn xã hội.

Rừng ngập mặn Cần Giờ gần 400km² nằm ở tiêu điểm của cánh cung các đô thị Vũng Tàu, Bà Rịa, Nhơn Trạch, Biên Hòa, Bình Dương, thành phố Hồ Chí Minh, Long An đang thật sự trở thành niềm hy vọng xanh của khu vực này và những vấn đề đang rất cần nghiên cứu để định hướng phát triển xứng đáng với vị trí và vai trò của nó.

1. NHỮNG GÓC NHÌN KHÁC NHAU VỀ CẦN GIỜ

a) Cần Giờ cực giàu và cực nghèo

Hòn đảo xanh trên 700km² nằm ở cửa ngõ thành phố Hồ Chí Minh này đang là huyện nghèo nhất. Tổng sản phẩm xã hội năm 2000 là 492,8 tỷ VND, thu nhập bình quân đạt 547 USD/người/ năm (so với bình quân thành phố Hồ Chí Minh là 1.200 USD/người/ năm). Tỷ lệ thu nhập từ thương mại - dịch vụ đã chiếm tới 49,2% - trong khi đó số lao động trong ngành này chỉ chiếm 8,7%. Các ngành truyền thống nông-lâm-ngư chiếm 58% số lao động, và 48,8% tổng sản phẩm xã hội của huyện. Trong đó các hộ sống bằng nghề nông-lâm nghiệp có đời sống thấp nhất.

Hơn 20 năm qua, Cần Giờ đã hồi sinh mãnh liệt trên mảnh đất đã từng bị chà xát bởi bom đạn và chất độc hóa học. Sự giàu có của Cần Giờ trước hết là ở sức hồi sinh đó. Hàng ngàn héc ta rừng và những dòng sông quanh co, vắng lặng nơi đây đang trở thành tài sản vô giá không chỉ của riêng Cần Giờ, của thành phố Hồ Chí Minh, của chùm đô thị phía Nam - mà còn là của chung của cả nước.

b) Nguy cơ nông nghiệp và đô thị hóa

Sự phát triển có khi lại là nguy cơ.

Nông nghiệp có khả năng đe dọa tương lai của Cần Giờ là sự phát triển bừa bãi các đầm nuôi tôm, các ruộng muối. Đối với nghề làm muối, một nghề không phù hợp với Cần Giờ, nơi có mưa nhiều, nước biển đục và ô nhiễm, có thể sẽ bị thu hẹp dần. Trong khi đó nghề nuôi trồng thủy sản đang có chiều hướng phát triển mạnh. Nếu không có một chính sách quản lý kiên quyết, thì vì lợi ích trước mắt, người ta sẽ phá hết rừng để làm các đầm nuôi thủy sản (chủ yếu tôm, cua, cá). Hiện nay chính sách giao đất nông nghiệp với thời hạn 20 năm đang biến nhiều khu vực đất công (quyền sử dụng thuộc Nhà nước) thành đất tư. Người ta có thể chuyển nhượng để những người có vốn đầu tư xây dựng các trại nuôi thủy sản quy mô lớn.

Đô thị hóa đe dọa rừng ngập mặn theo hai xu hướng:

- Xu hướng tự phát của dân chúng. Điều kiện giao thông về Cần Giờ ngày một cải thiện, thành phố Hồ Chí Minh lại có xu hướng phát triển về phía Nam, có thể thấy vùng Bắc và Tây Bắc Cần Giờ sẽ chịu áp lực đô thị hóa khi việc làm được tập trung vào khu vực Hiệp Phước, Nhà Bè, Quận 7.

- Xu hướng sai lầm trong quy hoạch. Quy hoạch là bài toán tổng hợp, nhưng đứng ở các lợi ích khác nhau có thể có các đề xuất khác nhau.

Trước đây đã có đề xuất xây dựng đô thị Cần Giờ tới 400.000 dân (tương đương thành phố Hải Phòng bây giờ). Rồi đề án lấn biển, đề án xây dựng đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Cần Giờ - Vũng Tàu (thay cho hướng thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Vũng Tàu) với lý do hành trình ngắn hơn vài chục kilômét. Rồi dự án khu kinh tế mở với hải cảng và nhiều công trình công nghiệp .v.v...

Rất may là các ý tưởng ấy chưa được thực hiện.

c) Cần Giờ - khu dự trữ sinh quyển và sự nghèo đói

Cần Giờ được như ngày nay là công lao của ngành nông nghiệp và đặc biệt là của các nhà khoa học về lâm nghiệp và môi trường.

Các số liệu điều tra cơ bản về điều kiện tự nhiên của rừng ngập mặn ngày một phong phú. Đã có ít nhất 2 hội thảo quốc gia về rừng ngập mặn và nhiều hội nghị hội thảo cấp ngành và thành phố. Từ đó ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn đã có quy hoạch tổng thể bảo tồn và phát triển rừng ngập mặn Cần Giờ. UNESCO (Liên hiệp quốc) cũng đã quyết định công nhận khu dự trữ sinh quyển rừng ngập mặn Cần Giờ.

Nhưng ai cũng thấy, nếu chỉ dừng lại ở mục tiêu lâm nghiệp và môi trường, chúng ta khó xua đuổi được cái nghèo đang ngự trị trên vùng đất tươi đẹp này.

2. CHÙM ĐÔ THỊ PHÍA NAM VÀ CẦN GIỜ

a) Chùm đô thị - nhu cầu về môi trường và nghỉ dưỡng

Nếu lấy ngay cái lõi của rừng ngập mặn, ở trung tâm khu dự trữ sinh quyển làm tâm, với bán kính khoảng 50km ta sẽ thấy các đô thị của vùng trọng điểm phát triển kinh tế phía Nam hầu như nằm gọn trong phạm vi đó. Khoảng cách 50km là bán kính hoạt động trong ngày của cư dân đô thị.

Theo chiến lược công nghiệp hoá đất nước, đến năm 2020 nước ta sẽ trở thành nước công nghiệp. Theo tình trạng chung của thế giới, các nước có trình độ công nghiệp hoá trung bình có mức đô thị hóa xấp xỉ 50%. Vào năm 2020 nước ta dự kiến mức độ đô thị hóa chung khoảng 45%. Dân số lúc ấy khoảng 80 triệu, ta sẽ thấy số dân đô thị sẽ khoảng 36 triệu.

Theo tốc độ tăng trưởng dân số khu trọng điểm phát triển kinh tế phía Nam, đến năm 2020 dân số khu vực này khoảng 17 triệu, và 80% là dân cư đô thị tức là khoảng 14 triệu người, chiếm khoảng 40% số dân đô thị cả nước (so với hiện nay khoảng 30%).

Hiện nay mức thu nhập trung bình của dân cư các đô thị còn thấp, bình quân còn dưới 1 triệu/người tháng. Mức thu nhập này chưa vượt khỏi ngưỡng "đủ ăn". Do đó nhu cầu nghỉ dưỡng chưa cao. Tuy nhiên nhờ công nghiệp hoá, trong một số năm tới, số hộ gia đình có thu nhập vượt khỏi mức đủ ăn sẽ tăng lên đáng kể và nhu cầu nghỉ dưỡng cuối tuần nhanh chóng tăng theo.

Trong tương lai sẽ có ba hướng nghỉ dưỡng chính:

- Bãi biển - hàng trăm kilômét bãi tắm từ Vũng Tàu đến Hàm Tân sẽ đáp ứng nhu cầu này.

- Vui chơi giải trí - tại các công viên giải trí nhỏ hẹp trong các thành phố như Đầm Sen, Suối Tiên ...

- Sinh thái rừng. Có ba khu vực: Cát Tiên, Bình Châu và Cần Giờ.

Trong đó rừng ngập mặn Cần Giờ có điều kiện thiên nhiên độc đáo và thuận lợi nhất cho cuộc thư giãn cuối tuần.

b) Rừng ngập mặn và chum đô thị

Rừng ngập mặn còn có vai trò lớn hơn đối với hàng chục triệu dân đô thị trong khu vực.

- Trước hết nó là nơi cung cấp dưỡng khí không mất tiền. Vai trò quý giá này thường nằm ngoài các bài toán kinh tế thông thường nhưng đây lại là sản phẩm chủ yếu của Cần Giờ cung cấp cho chum đô thị. Với năng suất sinh học cao của rừng nhiệt đới, giá trị về môi trường toàn cầu này của rừng Cần Giờ thật là lớn lao.

- Nơi nghỉ dưỡng cuối tuần lý tưởng để người ta chạy trốn sự ồn ào náo động của đô thị và sự căng thẳng của công việc thường ngày.

- Nơi cung cấp gỗ và các sản phẩm rừng. Ngoài khu bảo tồn dự trữ sinh quyển, Cần Giờ còn hàng ngàn héc ta rừng có thể khai thác luân chuyển phù hợp độ tuổi sử dụng của cây. Nguồn lợi này có thể đủ kinh phí cho việc tu bổ, bảo vệ, trồng mới trên toàn diện tích quy hoạch cho rừng.

- Nơi cung cấp thủy hải sản.

- Nơi phục vụ nghiên cứu khoa học về sinh học và môi trường.

3. NHỮNG VẤN ĐỀ CỦA QUY HOẠCH

a) Mục tiêu quy hoạch

Có thể thấy 3 điểm ràng buộc đối với quy hoạch và phát triển Cần Giờ là:

- Tôn tạo và bảo vệ môi trường sinh thái rừng ngập mặn.

- Đảm bảo và không ngừng cải thiện đời sống nhân dân.

- Khai thác có hiệu quả điều kiện tự nhiên phục vụ trực tiếp cho vùng trọng điểm phát triển kinh tế phía Nam cho cả nước.

Ba mục tiêu này có mâu thuẫn với nhau. Bài toán quy hoạch phải đề ra được giải pháp nhằm dung hòa được mâu thuẫn, kích thích phát triển.

b) Mô hình ở và sản xuất

Xuất phát điểm của quy hoạch là cuộc sống của người dân. Mấu chốt để nâng cao đời sống là năng suất lao động. Mô hình ở và lao động sản xuất mà chủ yếu là lâm nghiệp và thương mại dịch vụ du lịch phải như thế nào để có năng suất lao động cao nhất.

Đồng thời không gian sinh sống, sản xuất, dịch vụ, du lịch không được phá vỡ cảnh quan sông nước rừng ngập mặn. Hơn nữa, còn có thể tạo ra nét độc đáo, lạ lẫm từ mô hình ở và sản xuất đó, để các dân cư, các trại sản xuất cũng có thể trở thành các điểm tham quan - du lịch hấp dẫn.

Cần Giờ, đây là vùng tĩnh lặng giữa không gian đô thị ồn ào. Khai thác du lịch, nghỉ dưỡng ở mức độ nào thì giữ được sự tĩnh lặng quý giá đó. Vào thời điểm này nguy cơ đô thị hóa vẫn từng ngày từng giờ đe dọa khu rừng ngập mặn quý báu này. Khu dự trữ sinh quyển có thể bị tàn hại, một nét độc đáo của du lịch Việt Nam có thể mất ...

c) Định hướng phát triển - hướng về sự độc đáo

Không có bản sắc riêng, không có du lịch.

Xe cát lấn biển tạo ra bãi tắm để cạnh tranh với Bà Rịa - Vũng Tàu chắc không phải là xu hướng tạo bản sắc riêng. Bản sắc này nằm ở môi trường rừng ngập mặn rộng lớn và yên tĩnh.

Khi các nhà lãnh đạo cũng như các chuyên gia cùng hướng sự phát triển về những nét độc đáo, về bản sắc riêng, trên nền tảng độc đáo sẵn có về rừng ngập mặn, về vị trí địa lý, chắc chắn Cần Giờ sẽ tạo được sự hấp dẫn ít nơi nào khác trên thế giới có được.

Đã có đề tài nghiên cứu về mô hình cụm dân cư rừng ngập mặn, nhưng chưa có mô hình khách sạn, nhà nghỉ, các hình thức giải trí tại đây.

Bảo tàng lịch sử Cần Giờ hiện hữu nhỏ bé và bảo tàng rừng Sác sơ sài, chưa tương xứng với cuộc chiến đấu huyền thoại của nhân dân ta tại đây.

Các tuyến du lịch, du khảo mới hình thành, một quy hoạch tổng thể cho lĩnh vực này cũng chưa có.

Nếu mọi lời giải cho quy hoạch đều hướng về khai thác, tôn tạo bản sắc riêng, tính toán cho một lượng khách vãng lai lớn mà vẫn giữ được nét tĩnh lặng của thiên nhiên Cần Giờ, chắc hẳn không thể chấp nhận mật độ dân số quá cao cũng như không thể chấp nhận các tuyến giao thông ồn ào tại đây.

Một đồ án quy hoạch chi tiết về du lịch và nghỉ dưỡng sẽ có ý nghĩa chi phối sự phát triển của Cần Giờ chứ không phải một số đồ án quy hoạch phân khu chức năng như lâu nay vẫn làm.



Hình 10: Rừng ngập mặn Cần Giuờ - tháng 5/2003



Hình 11: Sông Lòng Tàu- qua rừng Cần Giuờ - tháng 5/2003

QUY HOẠCH CHUNG THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH VÀ PHÁT TRIỂN GIAO THÔNG CÔNG CỘNG

Quy hoạch giao thông được coi là quy hoạch ngành. Tuy nhiên giữa quy hoạch giao thông với quy hoạch sử dụng đất có quan hệ mật thiết với nhau như quả trứng và con gà. Trong quy hoạch giao thông quy hoạch mạng lưới giao thông công cộng được xem là nội dung cơ bản nhất. Tiếc thay, quá trình phát triển giao thông đô thị thành phố Hồ Chí Minh đã không theo quy luật chung của các thành phố trên thế giới, để lại hậu quả nghiêm trọng cho môi trường và sự phát triển của thành phố. Phát triển trở lại giao thông công cộng không chỉ là trách nhiệm của một ngành giao thông. Bài viết được trình bày trong Hội thảo quốc tế về giao thông đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh năm 1998.

Trong bài này, chúng tôi muốn nêu một số vấn đề lớn về quy hoạch tổng mặt bằng thành phố Hồ Chí Minh liên quan trực tiếp tới việc quy hoạch và phát triển hệ thống giao thông công cộng.

I. Quy hoạch thành phố Hồ Chí Minh là quy hoạch cải tạo và phát triển một siêu đô thị đa trung tâm:

Hơn 30 năm chiến tranh (1945-1975) không tàn phá thành phố Hồ Chí Minh (bao gồm Sài Gòn - Chợ Lớn - Gia Định cũ), nhưng đã để lại những hậu quả nặng nề:

- Ngoại trừ khu vực trung tâm Sài Gòn và Chợ Lớn được quy hoạch cho 500.000 dân (năm 1863), bao quanh là vùng "ven đô" rộng lớn gồm các quận 4, 8, 6, 11, Tân Bình, Phú Nhuận, Gò Vấp, Bình Thạnh - phát triển không theo quy hoạch. Ngoài một số hành lang giao thông đối ngoại khá nhỏ bé xuyên qua, cả một mảng rộng lớn đô thị này không có các đường phố theo đúng quy cách.

- Nhiều cơ sở sản xuất lớn hình thành trong chiến tranh nằm xen cài trong các khu dân cư đông đúc như các nhà máy thuốc lá, rượu bia, chế biến thủy hải sản, sản xuất vật liệu xây dựng...

- Hệ thống các công trình công cộng như trường học, bệnh viện, thể dục thể thao hầu như chỉ tập trung ở khu trung tâm.

- Sau cùng là hàng vạn hộ dân cắm cọc làm nhà trên kênh rạch, gây ra tình trạng ô nhiễm và mất mỹ quan trầm trọng.

Sau 1975 là thời kỳ chiến tranh vẫn còn tiếp diễn ở biên giới Tây Nam và Campuchia (chống Khơme đỏ) cùng với việc áp đặt nền kinh tế hành chính bao cấp

lên nền kinh tế Thành phố, cùng với sự bao vây cấm vận từ bên ngoài. Một thời kỳ khó khăn về kinh tế đã kéo dài 10 năm, cho tới khi xuất hiện một cuộc "xé rào" phá bỏ chế độ hành chính bao cấp. Nền kinh tế Thành phố trở lại năng động cùng với chính sách đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam (từ 1986). Việc quy hoạch cải tạo và phát triển Thành phố cũng được đẩy mạnh và đổi mới. Quy hoạch tổng mặt bằng Thành phố được Chính phủ phê duyệt năm 1993 (cho thời hạn đến năm 2010) và điều chỉnh năm 1998 (cho thời hạn đến năm 2020). Mặc dù có sự nghiên cứu từ rất sớm (1977), nhưng việc lập quy hoạch chung và nhất là quy hoạch chi tiết đã không theo kịp nhu cầu xây dựng ở Thành phố. Thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục nằm trong quá trình vừa quy hoạch vừa xây dựng. Tình trạng này tiếp tục để lại những hậu quả khá nghiêm trọng về giao thông và môi trường Thành phố, đang đặt ra trước mắt các nhà quy hoạch và chính quyền những vấn đề khó giải quyết.

Trước khi nêu lên những vấn đề nan giải này, chúng ta cần biết qua ý đồ quy hoạch của Thành phố.

Định hướng phát triển không gian thành phố theo bản đồ tổng mặt bằng cho thấy rõ các mảng lớn:

- Mảng các quận nội thành (12 quận cũ) - gồm trung tâm Thành phố và các khu vực cần cải tạo, chỉnh trang.

- Mảng phát triển trên 5 quận mới và ở các huyện - gồm các khu trung tâm mới (Thủ Thiêm, An Lạc, Quang Trung, Thủ Đức...) các khu công nghiệp và khu dân cư mới.

- Mảng đất nông - lâm nghiệp tạo thành vành đai xanh, trong đó có rừng ngập mặn Cần Giờ.

Định hướng phát triển này nhằm đáp ứng tốc độ tăng trưởng từ 3-3,2% năm, để đạt tới số dân 10 triệu người vào năm 2020.

Các trung tâm của Thành phố đa trung tâm sẽ được hình thành và phát triển trên cơ sở các khu vực thương mại dịch vụ đã có từ trước như khu vực Chợ Lớn, Gia Định hoặc hình thành mới như An Lạc, Quang Trung, Gò Vấp, Quận 7 (nam Sài Gòn), Thủ Thiêm. (Xem phụ lục các bản đồ).

Sự phát triển Thành phố còn gắn liền với sự phát triển các đô thị đối trọng như: Thủ Dầu Một, Biên Hòa, Tân An, Nhơn Trạch, Hóc Môn, Củ Chi, Bà Rịa - Vũng Tàu.

Công tác quy hoạch hiện nay đang tiếp tục thực hiện:

- Quy hoạch chi tiết các trung tâm khu vực

- Quy hoạch tổng thể giao thông đô thị liên quan tới các định hướng phát triển Thành phố.

- Quy hoạch chi tiết sử dụng đất cho các địa phương

- Quy hoạch (hay chiến lược) phát triển các ngành kỹ thuật hạ tầng và dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước, vệ sinh môi trường, y tế, giáo dục, thể dục thể thao ...

2. Đảm bảo giao thông đô thị và môi trường là một mục tiêu cơ bản của bài toán quy hoạch nhưng đang có nhiều vấn đề cần giải quyết.

Giải quyết vấn đề môi trường trong giao thông vận tải có 3 hướng:

1. Cải tiến và kiểm soát phương tiện (chủ yếu là động cơ),

2. Cải tiến nhiên liệu,

3. Tổ chức không gian giao thông phục vụ nhu cầu vận chuyển, hạn chế ảnh hưởng tới môi trường đô thị (trên đường và hai bên đường).

Nội dung thứ 3 liên quan tới vấn đề quy hoạch phát triển không gian và quy hoạch giao thông đô thị, có ba vấn đề nan giải chủ yếu hiện nay:

Vấn đề 1- Đô thị vừa quy hoạch vừa xây dựng, việc kiểm soát xây dựng theo ý đồ quy hoạch rất khó khăn đang tạo các mảng xơ cứng đô thị.

- Sự hóa cứng các hành lang giao thông, các hành lang này như đường Nam Kỳ Khởi Nghĩa - Nguyễn Văn Trỗi, Cách Mạng Tháng 8, Lý Thường Kiệt, Đường 3 Tháng 2, Phan Đăng Lưu... chỉ rộng khoảng 20m, lòng đường chỉ khoảng 10m, làm cho việc giải tỏa mở rộng rất khó khăn, vì phải giải tỏa các dãy phố kiên cố.

- Các mảng đô thị phát triển tự phát trước đây không bảo đảm các tiêu chuẩn tối thiểu về hạ tầng, lẽ ra phải được cải tạo lại đồng bộ, nhưng do không có kinh phí (dân quá nghèo, Nhà nước cũng không đủ kinh phí và thiếu chính sách), mặc dù có dự kiến quy hoạch, ngăn trở xây dựng kiên cố, nhưng thực tế cũng đang hóa cứng.

- Việc kiểm soát xây dựng ở các khu vực mới được đô thị hóa không thành công, người dân tự phân lô, bán nền, san lấp, xây dựng trái phép làm phá vỡ quy hoạch.

Vấn đề 2- Sự phát triển chậm về đường sá, gây trở ngại cho phát triển giao thông công cộng (xe buýt), lại tạo ưu thế cho xe máy (đi được vào ngõ hẻm).

Đây là một vòng luẩn quẩn dẫn tới triệt tiêu giao thông công cộng thành phố. Trong điều kiện mức sống còn thấp, khí hậu nóng và mô hình ở "nhà riêng lẻ", xe gắn máy có ưu thế về nhiều mặt so với giao thông bằng xe buýt. Hiện nay chưa có một giải pháp hữu hiệu nào để hạn chế xe gắn máy.

Vấn đề 3- Định hướng phát triển đa trung tâm là định hướng bố trí lại chỗ làm việc, kéo theo việc tổ chức lại hệ thống giao thông đô thị. Việc quy hoạch không gian thì dễ, nhưng thực hiện thì khó.

- Việc khó nhất là phải vượt qua các mảng xơ cứng đô thị, kinh phí đền bù giải tỏa thường gấp nhiều lần kinh phí xây dựng công trình. Hiện nay việc mở rộng các giao lộ để chống ách tắc giao thông đang gặp nhiều khó khăn.

- Việc di dời các cơ sở ô nhiễm và việc tái định cư làm cho chiều dài hành trình giao thông tăng, số lượt người đi lại cũng tăng, đòi hỏi tổ chức giao thông công cộng khối lớn hay tiếp tục phát triển đường cho xe cá nhân ?

Ba vấn đề nêu trên là những thách thức nặng nề đối với việc quản lý và phát triển thành phố Hồ Chí Minh. Nó không chỉ là bài toán quy hoạch không gian, mà còn là bài toán kinh tế - xã hội phức tạp, rất cần tới sự quan tâm tìm lời giải của mọi người, rất cần sự hỗ trợ của các chuyên gia quốc tế. Giải quyết vấn đề không gian đô thị sẽ là nền tảng để giải quyết vấn đề môi trường đô thị.

BÀI TOÁN QUY HOẠCH KHÔNG GIAN ĐÔ THỊ

Báo cáo tham luận tại hội thảo về quy hoạch không gian đô thị do Trung tâm Đô thị và cộng đồng - Đại học Khoa học xã hội và nhân văn tổ chức tháng 10/2003.

Mong muốn của mọi người và đã được đưa vào Nghị quyết đại hội đảng bộ Thành phố là thực hiện mục tiêu phát triển ổn định bền vững thành phố. Giải pháp quy hoạch không gian (hay là quy hoạch xây dựng) là cơ sở đầu tiên tạo điều kiện cho phát triển ổn định bền vững. Bài toán quy hoạch phải căn cứ trên các chính sách kinh tế vĩ mô, các điều kiện tự nhiên, hiện trạng kinh tế-xã hội và dự báo xu hướng phát triển để hoạch định bố cục không gian phát triển cho Thành phố.

Bài toán quy hoạch phải được giải quyết trên cơ sở hài hòa các lợi ích của nhân dân trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường.

Khái quát về quy hoạch là như vậy, nhưng đi vào cụ thể việc chọn lời giải cho bài toán quy hoạch phụ thuộc rất nhiều thông số, nhiều tiêu chí và tiêu chuẩn. Ví dụ về phát triển bền vững, các chuyên gia Ngân hàng Thế giới (WB) cho rằng một thành phố được coi là phát triển bền vững khi:

- Có khả năng cạnh tranh tốt.
- Có cuộc sống tốt.
- Có nền tài chính lành mạnh.
- Được quản lý tốt.

Các chuyên gia trong nước lại nêu khoảng 10 tiêu chí khác. Còn khi lập quy hoạch thì thường chỉ dựa trên bộ quy chuẩn xây dựng có xu hướng nặng về kiến trúc hơn là các nội dung về kinh tế-xã hội. Bài toán quy hoạch càng trở nên phức tạp đối với Thành phố Hồ Chí Minh - Một thành phố cực lớn, phát triển cực nhanh qua thời kỳ chiến tranh kéo dài và trong giai đoạn nền kinh tế chuyển đổi, cơ chế quản lý và pháp luật cũng đang từng bước được hoàn thiện.

Quy hoạch không gian đô thị, nếu chỉ xét theo một yêu cầu, ví dụ cảnh quan, ta sẽ có bài toán vô định, tức là có vô số lời giải. Còn nếu phải thỏa mãn tất cả các yêu cầu (nhiều khi trái ngược nhau) ta sẽ có bài toán vô nghiệm.

Trong thời gian qua, do những hạn chế về chủ quan và khách quan (trình độ, kinh phí, quy chuẩn, sự biến động ...) nhiều thông số liên quan tới lời giải bài toán đã

không được xét tới hoặc được xem xét nhưng chưa thấu đáo. Chưa kể có nhiều thông số (các yêu cầu ràng buộc) mang tính chủ quan hoặc đã quá lỗi thời. Từ đó có nhiều đồ án quy hoạch (hiện nay sau khi được duyệt coi như là giải pháp duy nhất, hay là nghiệm số duy nhất và được ổn định trong một thời gian 5 năm chẳng hạn) thường bị phê phán là chưa tối ưu, hoặc thiếu khả thi. Trong nhiều trường hợp còn bị người ta đặt vấn đề "cái tâm" của người làm quy hoạch (thật là nặng nề).

Trên thực tế, việc chọn một giải pháp tối ưu duy nhất cho các bài toán quy hoạch là rất khó, hầu như không thể. Thực tế đã diễn ra không theo ước muốn. Vậy chúng ta phải chọn giải pháp thế nào để vừa đáp ứng nhu cầu thực tiễn về quy hoạch, vừa thỏa mãn tối đa mong muốn của chúng ta về việc cải tạo và phát triển thành phố ? Một vài ví dụ sau đây có thể gợi ý về cách giải quyết.

+ Đầu là giải pháp tối ưu cho không gian đô thị Thủ Thiêm ? Từ trước năm 1975, Thủ Thiêm đã được quy hoạch như một khu thương mại dịch vụ mới có cấu trúc tương đối độc lập với không gian khu trung tâm hiện hữu (phường Bến Nghé - Quận 1). Đồ án Tổng mặt bằng thành phố năm 1993 Thủ Thiêm được thiết kế như một phần trung tâm thành phố. Mặc dù ý tưởng này đã được chuyển thành dự án đầu tư 900 ha và được Thủ tướng chính phủ phê duyệt, nhưng nhiều năm không thực hiện, và nhiều người chưa hài lòng. Cuộc thi ý tưởng quy hoạch 1999 (do Xưởng Thiết kế Mùa hè Pháp tài trợ) đã chọn giải nhất cho ý tưởng thành phố mặt trời với Thủ Thiêm là một không gian xanh. Và gần đây, cuộc thi do Ban quản lý dự án Thủ Thiêm tổ chức đã chọn giải nhì (không có giải nhất) cho đồ án với Thủ Thiêm như một khu trung tâm nhưng tương đối tách biệt với trung tâm cũ. Thế rồi giải pháp được chọn để xây dựng Thủ Thiêm sẽ là ghép các điểm ưu của đồ án được giải, nhưng chủ trương này cũng chưa được nhiều người đồng tình.

Việc không có giải nhất đã chứng tỏ cho tới nay vẫn chưa có đồ án nào thỏa mãn yêu cầu, dù mới là yêu cầu của hội đồng chấm thi. Tuy nhiên các ý tưởng quy hoạch đều được đánh giá tốt.

Một ví dụ khác là vấn đề "tiến ra biển". Dự án lấn biển 300 ha đã được trình duyệt. Cầu Bình Khánh 8 làn xe đã được chấp thuận chủ trương lập dự án. Xã Cần Thạnh đã trở thành thị trấn và đang phát triển thành Thành phố 10 vạn dân. Nhưng quy hoạch Cần Giờ phải như thế nào để vừa khai thác nét độc đáo của rừng ngập mặn phục vụ du lịch vừa giữ vai trò công viên thiên nhiên chung cho chùm đô thị khu kinh tế động lực phía Nam hiện nay chưa có giải pháp thỏa đáng. Nhiều câu hỏi do các nhà khoa học về biển, về lâm nghiệp đặt ra chưa được trả lời. Ngay việc lấy

cát đầu để vừa san lấp 300 ha lấn biển vừa san lấp 2000 ha khu công nghiệp Hiệp Phước và 5000 ha khu đô thị Nam Sài Gòn ? Rồi việc san lấp ấy ảnh hưởng thế nào tới điều kiện thủy văn ở chính thành phố ? và còn rất nhiều câu hỏi khác chưa được nghiên cứu trả lời thấu đáo.

Hai ví dụ nêu trên có khác nhau về việc chọn lời giải cho bài toán quy hoạch. Đối với trường hợp Thủ Thiêm, dù sao vẫn là lựa chọn giữa các giải pháp tốt. Đối với vấn đề "tiến ra biển" nếu không trả lời được các câu hỏi của các lãnh vực khoa học đặt ra, các giải pháp vội vàng có thể sẽ phá vỡ môi trường thiên nhiên của khu vực.

Việc lựa chọn giải pháp quy hoạch phụ thuộc rất nhiều vào khả năng và điều kiện tổ chức thực hiện quy hoạch và quản lý trật tự xây dựng. Riêng nội dung này đã là một chuyên đề lớn phải nghiên cứu, khả năng thực hiện quy hoạch cũng là một thông số cơ bản để chọn giải pháp quy hoạch không gian đô thị.

Nhiệm vụ của các nhà quy hoạch là phải xác định thật đầy đủ các thông số, xác định các thông số chính yếu và các thông số phụ trợ trên cơ sở đó đưa ra nhiều giải pháp để giúp nhà quản lý đô thị lựa chọn cái tốt nhất trong những cái tốt, liệu bằng nỗ lực chủ quan họ có làm được trong điều kiện hiện nay không ? Tổ chức và kinh phí cho việc lập quy hoạch phải như thế nào ? Để nâng cao chất lượng, các đồ án quy hoạch phải giải quyết các vấn đề cốt yếu gì.

THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - HƯỚNG PHÁT TRIỂN RA BIỂN

Mặc dù nằm sâu trong đất liền hơn 80km, nhưng thành phố Hồ Chí Minh vốn là một thành phố cảng. Là thành phố đã hình thành và phát triển rất nhanh nhờ đường biển và cảng biển. Ngay sau khi chúa Nguyễn lập phủ Gia Định năm 1698, bằng ghe bầu đã có nhiều cuộc di dân từ Trung Bắc vào vùng đất này. Ví dụ theo sử nhà Nguyễn trong năm 1698 chúa Nguyễn đã đưa 40.000 hộ "lưu dân" từ Bắc Chính Quảng Bình vào phủ Gia Định, đến khi đánh đổ được nhà Tây Sơn 1802, lại đưa hàng vạn dân "Bắc Thuận" từ Thăng Long vào.

Thế rồi điều kiện tự nhiên của một vùng đất trù phú gắn liền với đường biển đã trở thành miếng mồi hấp dẫn các nhà thực dân người Pháp. Khi đến sông Sài Gòn, họ đã tuyên bố "giả dụ như chưa có Thành phố ở đây thì chúng ta phải dựng lên một Thành phố". Và ngay sau khi chiếm được Gia Định năm 1859, qua năm 1860 người Pháp đã ký hợp đồng với các nhà tư sản người Hoa và Singapore xây dựng bến cảng Sài Gòn dài 1800m với cầu tàu gỗ. Năm 1862 trụ sở chi nhánh Tiều cục vận tải thủy bộ thuộc Hoàng gia Pháp được xây dựng (nay là Bảo tàng Hồ Chí Minh). Quy hoạch đầu tiên Thành phố Sài Gòn - Chợ Lớn cũng được lập từ năm 1863 và ngày 16/5/1877 Chính phủ Pháp có Nghị định về việc xây dựng Thành phố Sài Gòn.

Với cảng biển và việc trở thành cửa ngõ giao lưu kinh tế của Nam bộ và Campuchia với các vùng khác trong nước và quốc tế, khu vực đô thị Sài Gòn - Chợ Lớn đã tăng trưởng rất nhanh, đến 1954 đã có 1,12 triệu người, năm 1975 lên đến 3,5 triệu và 6 triệu dân ngày nay.

Khi Thành phố lớn lên, cụm cảng Sài Gòn từng có vai trò tạo thị quan trọng góp phần hình thành và phát triển Sài Gòn - Chợ Lớn trước đây, ngày nay lại trở thành yếu tố cản trở phát triển Thành phố về phía Đông, gây quá tải và ô nhiễm hệ thống đường bộ khu trung tâm Thành phố. Do đó ngay từ quy hoạch tổng mặt bằng được Chính phủ phê duyệt năm 1993, đã có định hướng phát triển thành phố về phía biển và di dời các cảng ra khỏi trung tâm thành phố.

Điều quan trọng cần thấy rõ là dù di dời ra khỏi trung tâm, hệ thống cảng biển vẫn là trung tâm, là hạt nhân của sự phát triển một chùm đô thị năng động bao quanh nó trong vùng trọng điểm phát triển kinh tế phía Nam.

Thành phố đang được quy hoạch mở rộng về nhiều phía, nhưng thuận lợi cho giao lưu quốc tế vẫn là về phía biển. Có hai hướng: theo sông Nhà Bè Hiệp Phước và theo sông Gò Gia - Thị Vải.

Hướng thứ nhất phát triển về phía Nam, xây dựng hệ thống cảng Cát Lái, Nhà Bè, Hiệp Phước cùng với phát triển các khu công nghiệp gần với cảng và cạnh đó là các khu đô thị mới. Hướng phát triển này gắn gũi với Thành phố hiện hữu, gắn kết gần hơn với đồng bằng sông Cửu Long. Tuy nhiên điều kiện luồng lạch cho tàu biển bị hạn chế, lại nằm quá sâu trong lục địa. Điều kiện phát triển đô thị cũng khó khăn do nền đất thấp và yếu.

Hướng thứ hai phát triển về phía Đông, qua Nhơn Trạch, gắn kết với hệ thống cảng biển Thị Vải và Gò Gia. Theo kết quả nghiên cứu của Phân viện Vật lý thành phố Hồ Chí Minh thuộc Trung tâm khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia, tiềm năng cảng biển trên sông Gò Gia cũng tốt như Thị Vải, cụm cảng này có thể bảo đảm công suất hàng trăm triệu tấn năm một cách thuận lợi (nước sâu, chỉ cách 27,5km đến phao số 0). Hiện nay Bộ Giao thông vận tải đang chuẩn bị xây dựng hai cây cầu lớn nối thành phố Hồ Chí Minh với Long Thành và Nhơn Trạch. Cùng với hệ thống đường sắt, bộ dọc Quốc lộ 51 tạo thành hệ trục phát triển cho các khu dân cư và khu công nghiệp rộng lớn phía Đông thành phố Hồ Chí Minh - Bình Dương - Biên Hòa - Bà Rịa-Vũng Tàu bao quanh cụm cảng này. Nghị quyết 20/NQ-TW ngày 18/11/2002 của Bộ Chính trị đã đặc biệt lưu ý việc gắn kết phát triển giữa thành phố Hồ Chí Minh với các địa phương khác trong vùng. Trong vài mươi năm tới, khi nước ta trở thành một nước công nghiệp trung bình, dân số đô thị sẽ chiếm khoảng 40-50%, chắc chắn chùm đô thị này sẽ có tổng số dân lên vài chục triệu người.

Lịch sử phát triển Thành phố cho thấy các cơ sở sản xuất kinh doanh là các yếu tố tạo thị hàng đầu bao giờ cũng gắn với các trục giao thông. Ở khu vực trọng điểm phát triển kinh tế phía Nam các luồng hàng hóa chủ yếu hướng về biển. Các trục giao thông đường bộ, đường sắt, đường sông sẽ phải gắn liền với cảng biển, phục vụ cảng biển. Hệ thống đô thị tiếp nối phát triển theo các trục giao thông ăn sâu vào đất liền, khai thác tiềm năng về nguyên liệu, lương thực rất phong phú của khu vực phía Nam nước ta. Hệ thống đô thị phát triển sẽ tạo điều kiện tận dụng tối đa tiềm năng phát triển kinh tế hàng hải và kinh tế biển. Những động lực kinh tế mạnh mẽ này cũng là những động lực tạo thị, các động lực này có nguồn gốc từ biển và hướng về biển, đó là điểm đặc biệt trong xu thế phát triển của vùng kinh tế trọng điểm nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng.

Dù phát triển theo hướng nào vấn đề môi trường luôn luôn được chú trọng. Việc bảo vệ, tôn tạo rừng ngập mặn Cần Giờ là việc có tầm quan trọng đặc biệt đến tính độc đáo và hấp dẫn của vùng này. Việc phát triển cụm cảng trên sông Thị Vải - Gò Gia sẽ làm giảm đi khoảng 2.000 ha rừng ngập mặn Cần Giờ. Tuy nhiên đây là khu

vực nằm ở vùng ven của khoảng 50.000 ha vùng sinh thái ngập mặn Cần Giờ. Bù lại, phát triển cảng ở đây tránh được việc đô thị hóa quá mức ở Bắc và Nam Cần Giờ, cũng như việc mở đường lớn xuyên qua trung tâm vùng rừng bảo tồn sinh quyển. Hơn nữa khu vực Nam Nhơn Trạch cũng còn cả ngàn hecta rừng và đất để phát triển công viên rừng (như khu Bò Cạp Vàng 300 ha) sẽ góp phần bảo vệ vùng sinh thái cực kỳ quý báu của cánh cung đô thị bao quanh nó.

Tầm nhìn hướng ra biển của Thành phố Hồ Chí Minh phải vượt qua các biên giới hành chính, gắn kết chặt chẽ với các tỉnh lân cận, tạo nên một khu vực kinh tế phát triển, một vùng đô thị sinh thái độc đáo của nước ta.

Việc di dời các cảng biển và nhà máy đóng tàu Ba Son khó tránh khỏi. Vấn đề quan trọng nhất của việc di dời này là phải xác định một lộ trình tối ưu để vừa bảo đảm nhịp độ cải tạo và phát triển thành phố, cải thiện môi trường, chống tắc nghẽn giao thông vừa bảo đảm hiệu quả kinh tế của công nghiệp hàng hải và cảng biển.

Đây là bài toán cần được giải quyết trên tầm nhìn quốc gia.

III. CÁC VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN

TIỀM NĂNG PHÁT TRIỂN VÀ NHỮNG KHÓ KHĂN TRONG QUẢN LÝ ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

*(Báo cáo chuyên đề triển khai thực hiện quy hoạch Tổng mặt bằng
Thành phố - năm 1993)*

1. THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH CÓ NHIỀU ĐIỀU KIỆN ĐỂ PHÁT TRIỂN NHUNG CÒN NẪM DƯỚI DẠNG TIỀM NĂNG

a) Thành phố Hồ Chí Minh có nhiều điều kiện để phát triển, nếu lấy thành phố Hồ Chí Minh làm tâm và một bán kính 2000 km vẽ một vòng tròn, ta sẽ thấy hầu như toàn bộ Đông Nam Á nằm trong vòng tròn đó.

Trong nước, thành phố Hồ Chí Minh nằm giữa vùng dân cư khoảng 20 triệu người. Phía Tây là đồng bằng sông Cửu Long, hiện nay là vựa lúa lớn nhất của Việt Nam. Vùng đất này còn nhiều triển vọng về cây công nghiệp có dầu (dừa, chà), cây ăn trái quý (xoài, cam, cacao ...), rừng tự nhiên và thủy, hải sản. Phía Đông là vùng rừng, cây công nghiệp (chủ yếu là cao su, chè), khoáng sản (dầu khí, nhôm, vật liệu xây dựng, thủy điện).

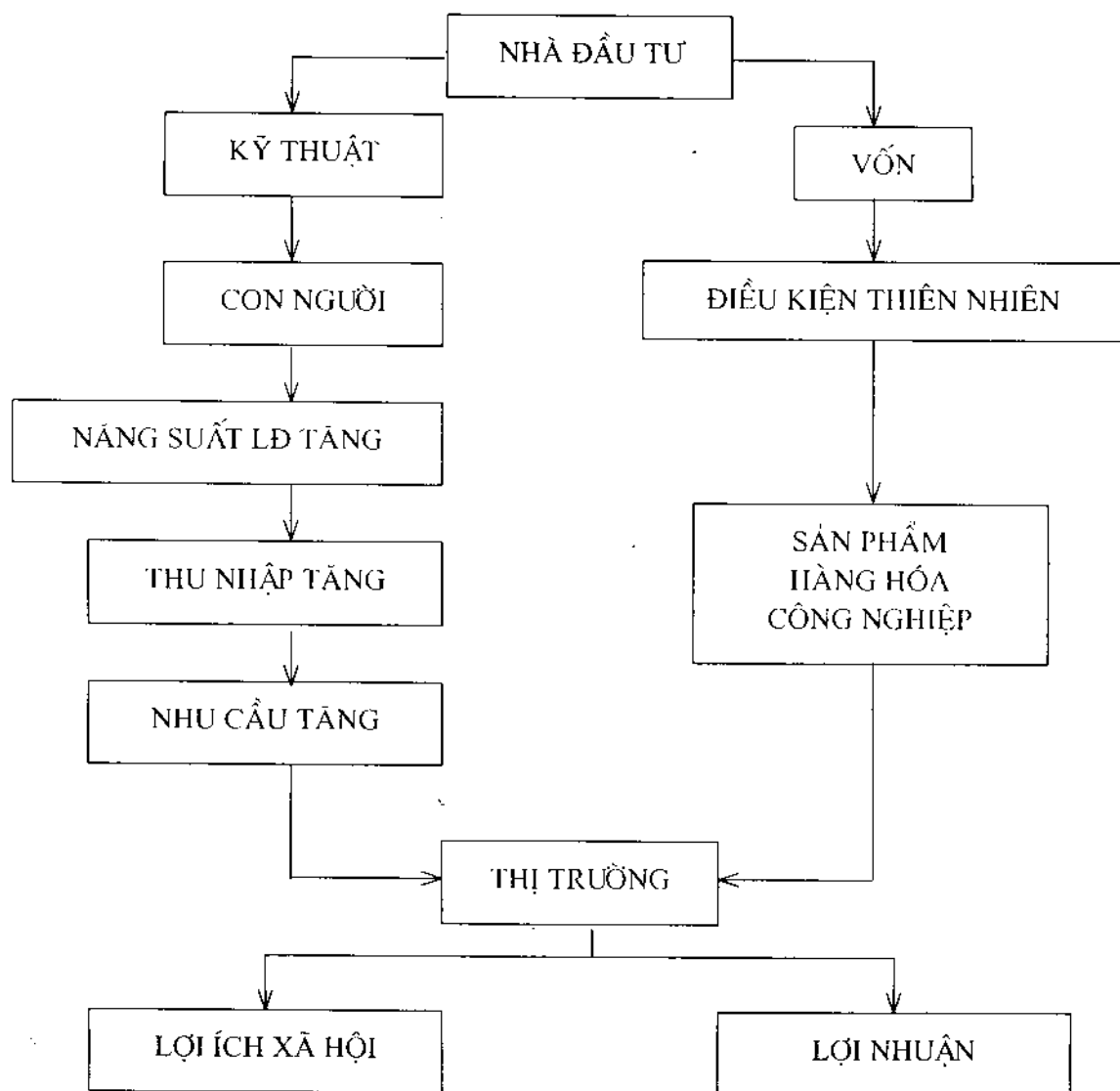
Thành phố Hồ Chí Minh nằm trên đường hàng không, hàng hải quốc tế, là trung tâm chính trị, văn hóa lớn của Việt Nam. Khí hậu thuận hòa, cấu trúc địa chất ổn định rất thuận lợi cho công nghiệp, du lịch và xây dựng các công trình lớn.

Chùm đô thị thành phố Hồ Chí Minh - Biên Hòa - Vũng Tàu đang hội đủ những điều kiện cần thiết để có thể trở thành một vùng công nghiệp mới rất triển vọng của Việt Nam.

b) Thành phố Hồ Chí Minh nằm trong một thị trường mà các nhu cầu tiêu dùng chưa được thức tỉnh, do năng suất lao động còn thấp.

Hơn 80% dân số Việt Nam sống ở nông thôn, nhu cầu cuộc sống rất đơn giản, nghèo khổ. Để tăng nhu cầu tiêu dùng sản phẩm công nghiệp, trước hết phải nâng cao năng suất lao động của họ. Hiện nay việc sản xuất hay nhập khẩu những thiết bị gia đình cao cấp (dù rất thiết yếu) như tivi, tủ lạnh, xe gắn máy .v.v... chỉ mới có ý nghĩa kích thích nhu cầu hơn là phản ánh nhu cầu thật sự ở Việt Nam. Để

phát triển sản xuất rất cần đầu tư theo cả hai hướng vốn và kỹ thuật như sơ đồ hình 12 dưới đây:



Hình 12

Sơ đồ đơn giản này cho thấy nếu được đầu tư vốn và kỹ thuật, bản thân thị trường nội địa Việt Nam đã có sức thu hút lớn các sản phẩm công nghiệp, chưa kể khả năng xuất khẩu ra nước ngoài.

c) Nói tới các điều kiện phát triển, không thể không nói tới điều kiện chính trị xã hội và quan hệ quốc tế. Về mặt này, Chính phủ và nhân dân Việt Nam đang cố gắng hết sức mình trong công cuộc đổi mới chuyển qua cơ chế thị trường, trong việc giữ vững ổn định chính trị (cả bằng sự sáng suốt của nhân dân), trong việc mở cửa hòa

nhập vào nền kinh tế thế giới. Các chính sách này đang được những người có thiện chí trên thế giới ủng hộ, giúp đỡ.

Tuy nhiên, qua những vấn đề của thành phố Hồ Chí Minh, chúng tôi muốn nói tới những trở lực đang cần phải nghiên cứu, học hỏi để tìm cách khắc phục.

2. NHỮNG KHÓ KHĂN CHỦ YẾU TRONG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

a) Hiện nay khách nước ngoài đến Việt Nam thường than phiền về các thủ tục hành chính rườm rà, điều kiện hạ tầng kỹ thuật yếu kém, các điều kiện và phong cách phục vụ đầu tư kinh doanh lạc hậu, chậm trễ ... Do những trở lực này mà một số dự án, một số hợp đồng đã bị hủy bỏ.

Chúng tôi cho rằng nếu không hiểu hết các nguyên nhân của các trở lực, không những không khắc phục được các trở lực đó mà còn không có điều kiện để áp dụng các kinh nghiệm hết sức phong phú của các nước vào điều kiện Việt Nam.

b) Công việc quản lý đô thị đang tiến hành trong cơ chế thị trường tự do kinh doanh nhưng chế độ pháp luật chưa đầy đủ, đồng bộ.

* Thành phố Hồ Chí Minh với tổng diện tích 2.056 km² và trên 4 triệu dân, tốc độ tăng dân số nhanh (thống kê mới nhất, tăng tự nhiên 1,6%, tăng cơ học 0,8%), áp lực tăng trưởng đô thị ngày một mạnh trong khi việc thiết kế quy hoạch đô thị thực hiện chậm. Đến nay thành phố mới được phê duyệt quy hoạch tổng mặt bằng. Quy hoạch chỉ tiết các vùng đô thị và quy hoạch ngành (giao thông, cấp thoát nước ...) chưa được duyệt.

Do thiếu quy hoạch, việc xét chọn địa điểm xây dựng gặp nhiều khó khăn, hầu như phải giải quyết một cách thủ công từng bài toán riêng lẻ về kiến trúc-quy hoạch.

Do thiếu quy hoạch và không làm chủ được kinh phí, chính quyền thành phố thiếu một kế hoạch dài hạn cho việc chỉnh trang đô thị (đặc biệt là vùng trung tâm với nhiều công trình kiến trúc đẹp). Việc bảo quản và xây dựng mới hạ tầng kỹ thuật đô thị cũng vì thế mà chịu ảnh hưởng nặng nề.

Tệ hại hơn là do nhiều năm thiếu quy hoạch, không mạnh tay trong quản lý xây dựng (có lẽ từ trước 1945 tới nay) đã để lại tình trạng xây dựng hết sức lộn xộn trên 50% diện tích các khu dân cư đô thị. Tình trạng xây dựng lộn xộn không giảm đi, làm cho bài toán quy hoạch luôn gặp phải những trở ngại mới. Trong khi đó kinh phí Nhà nước đầu tư cho cải tạo đô thị hết sức eo hẹp.

* Hiệu lực pháp luật của thành phố không đủ mạnh để quản lý đô thị theo quy hoạch cũng như quản lý mọi mặt hoạt động của thành phố.

Hiện nay các quy định có tính pháp lý liên quan tới các vấn đề xây dựng và quản lý đô thị nằm trong nhiều văn bản khác nhau (riêng về xây dựng và nhà đất đã có tới hơn 140 văn bản luật pháp). Nhà nước và chính quyền thành phố đang ra sức đổi mới pháp luật, trong đó đáng chú ý là pháp luật về sở hữu tài sản. Hiện tại chỉ có đất đai là thuộc độc quyền sở hữu Nhà nước. Trong đó quyền sử dụng đất ở lại được phép sở hữu tư nhân. Những rắc rối về sở hữu đất đai trong mấy năm qua gây không ít khó khăn cho việc quản lý đô thị và còn tiếp tục gây khó khăn trong việc giải quyết các hậu quả của nó trong thời gian tới.

* Do thiếu Luật Hành chính nên bộ máy hành chính hiện nay công kênh, quyền lực và trách nhiệm không rõ ràng

Một trong những đổi mới quan trọng ở Việt Nam là việc chuyển từ trách nhiệm tập thể (là phổ biến trong chế độ bao cấp) về trách nhiệm cá nhân. Về quyền lợi cũng đang được đổi mới theo hướng tương tự. Tình trạng chung hiện nay của bộ máy là quyền lực chưa được tập trung, trách nhiệm không dứt khoát rõ ràng, dãi ngổ dưới mức tối thiểu. Để đủ sống và làm việc, cơ quan nhà nước và công chức lại phải tự tổ chức làm thêm, sản xuất phụ, việc này đã dẫn tới việc phân tán năng lực công tác, coi thường trách nhiệm, làm giảm quyền lực và uy tín chính quyền (lương kỹ sư của Liên doanh dầu khí Việt Xô trung bình khoảng 300 USD/tháng, còn ở chính quyền thành phố là 40 USD/tháng). Sở dĩ tình trạng lương công chức quá thấp như vậy là do năng suất lao động chung của bộ máy rất thấp. Chính phủ nhiều lần ra quyết định tinh giản bộ máy, và đã giảm được một phần biên chế. Tuy nhiên do thiếu pháp luật như nói trên, dẫn đến tình trạng bộ máy quản lý phải giải quyết một cách khó khăn một khối lượng khổng lồ các vụ việc nhỏ nhặt.

Muốn tinh giản và nâng cao hiệu lực bộ máy quản lý trước hết phải tinh giản nội dung quản lý bằng hệ thống pháp luật đồng bộ. Được sự giúp đỡ của nhiều nước và tổ chức quốc tế, Chính phủ đang làm việc đó. Tuy nhiên, khi bắt tay vào việc lại gặp khó khăn về tổ chức và cán bộ sẽ nói tới ở phần sau.

c) Sự ảnh hưởng của việc quản lý đô thị tới hạ tầng kỹ thuật đô thị, tới sự phát triển đô thị và đời sống nhân dân.

Hạ tầng kỹ thuật biểu hiện sức mạnh của đô thị. Tuy còn nghèo, nhưng thành phố Hồ Chí Minh là thành phố có hạ tầng kỹ thuật tốt nhất ở Việt Nam hiện nay (khoảng 2000km đường, 14.800m cầu, 454km cống thoát nước Φ400 trở lên, sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất, cảng Sài Gòn ...).

Do thiếu kinh phí, thiếu kiến thức quản lý, một thời gian dài hơn 15 năm, chính quyền thành phố đã chi không đáng kể cho việc duy tu bảo trì các công trình kỹ thuật hạ tầng, gây ra tình trạng xuống cấp rất nguy hại hiện nay. Người ta có thể đặt câu hỏi, phải chăng giá sinh hoạt ở Việt Nam còn thấp là do dân chúng đang tiêu xài dần hạ tầng kỹ thuật của mình mà không biết ? Nếu đóng thuế đầy đủ để duy trì và phát triển hạ tầng, có lẽ giá cả các mặt hàng sẽ tăng tương đương giá quốc tế. Chính phủ còn bù giá điện, giá vận chuyển, các nguồn thu để đầu tư cho hạ tầng kỹ thuật còn quá thấp.

Sự phát triển đô thị do thiếu pháp luật và quy hoạch, đang có những xu hướng phản đô thị, hủy hoại hạ tầng đô thị hết sức nguy hiểm như:

- Xu hướng căn phố hóa, đó là việc lan rộng các dãy phố nhà cửa chen chúc một cách tản mạn, với bề rộng mỗi căn nhà thường từ 3m đến 4m. Xu hướng này đang giết chết mỹ quan đô thị.

- Xu hướng "bịt nút chai", lẽ ra các cửa vào đô thị phải rộng rãi, giao thông thuận tiện, thì ngược lại các căn phố có xu hướng lấn ra đường và bóp nghẹt các cửa ô (đường Hàng Xanh - Bình Triệu, Cách Mạng Tháng Tám - Bà Quẹo, Nguyễn Tất Thành - Nhà Bè, đường Hậu Giang - An Lạc, và ngay cả đầu các con hẻm).

- Xu hướng bịt đường thoát nước, các kênh thoát nước nhiều năm không nạo vét, lại bị cấm cọc, làm nhà bên trên hoặc đổ đất lấp dần. Hậu quả tất yếu là ô nhiễm và ngập lụt.

- Ngoài ba xu hướng trên, còn có xu hướng cá nhân hóa phương tiện đi lại. Một thành phố quá nhiều xe cá nhân thô sơ, vỉa hè bị lấn chiếm làm chỗ để xe, sửa xe, khó có thể đẹp được, chưa kể sự ô nhiễm do tiếng ồn và khí thải của chúng.

Điều đáng lo ngại ở đây là nếu biện pháp quản lý càng yếu, thì xu hướng tự phát sẽ ngày một mạnh thêm do ảnh hưởng qua lại trong vòng luẩn quẩn của sự nghèo nàn lạc hậu, làm đô thị ngày càng xuống cấp rất khó chạy chữa.

d) Nhịp độ sống và làm việc tại Việt Nam phụ thuộc vào năng suất lao động và phụ thuộc rất nhiều vào trình độ cán bộ.

Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "Muốn xây dựng chủ nghĩa xã hội phải có con người xã hội chủ nghĩa". Con người xã hội chủ nghĩa là con người biết đặt lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội lên trên lợi ích cá nhân, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao và hiểu biết toàn diện.

Ngay từ khi còn kháng chiến chống Pháp, Việt Nam đã cử học sinh đi các nước học tập. Qua nhiều năm đào tạo đội ngũ cán bộ khoa học kỹ thuật, cán bộ quản lý

kinh tế hiện nay rất đông đảo, hàng chục vạn người. Tuy nhiên hầu hết cán bộ hiện nay được đào tạo để phục vụ trong cơ chế hành chính bao cấp, qua cơ chế thị trường không khỏi bỡ ngỡ, một số không ít đã bị đào thải.

Vấn đề đào tạo lại đã được đặt ra, nhưng gặp không ít khó khăn do kinh phí, do thời gian, do kinh nghiệm .v.v... Một số rất đông công chức hiện nay chưa được học qua căn bản pháp lý. Vấn đề cải cách nội dung giáo dục đào tạo và chính sách giáo dục hiện nay vẫn còn đang nghiên cứu. Khắc phục sự chậm trễ này hầu như tất cả các trường học từ tiểu học tới đại học ở thành phố Hồ Chí Minh đều mở cửa vào ban đêm. Ngoại ngữ, tin học, học nghề (kể cả nghề quản trị kinh doanh) là các ngành học đang được hàng vạn người theo học ở đây. Hy vọng rằng cách đào tạo này sẽ đáp ứng nhu cầu hiện đại hóa môi trường làm việc và kinh doanh sản xuất tại thành phố trước mắt.

e) Pháp luật chưa đồng bộ, hạ tầng kỹ thuật và điều kiện phục vụ yếu, nhịp độ lao động chậm, năng suất thấp là ba trở ngại chính của sự phát triển của thành phố Hồ Chí Minh. Giữa sự lộn xộn trong quá trình đổi mới này, bắt tay vào công việc làm ăn có thể người ta sẽ thấy như đứng trước một khu rừng nhiệt đới chằng chịt dây leo và gai góc. Nhưng có lẽ khu rừng nào cũng có lối đi cho những người khai phá.

Sẽ khó có những giải pháp kiến trúc-quy hoạch đô thị nào được thực hiện có kết quả, nếu không đột phá các trở lực nêu trên.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ TỒN TẠI TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Trong phương pháp quy hoạch chiến lược, việc đánh giá hiện trạng, trả lời câu hỏi "hiện nay ta đang ở đâu ?" sẽ giúp định ra các giải pháp trong chiến lược phát triển. Những tồn tại nêu trong bài viết này là những thách thức đối với sự phát triển của thành phố khi bước vào Thế kỷ XXI. Một số các tồn tại đó không những không được khắc phục mà còn lớn dần (như nạn đầu cơ đất, nạn xây dựng trái phép ...), nhiều yếu tố khác cho đến nay chưa được giải quyết. Bài viết đã đăng trên Tạp chí Sài Gòn Đầu tư và xây dựng số 1 và 2 năm 2000.

Vị trí vai trò của thành phố Hồ Chí Minh được xác định trong quy hoạch tổng thể vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và quy hoạch tổng thể Thành phố.

Theo Quyết định 123/1998/QĐ-TTg, ngày 10/7/1998 của Thủ tướng về phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung thành phố thì "mục tiêu điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 nhằm xác định vị trí, vai trò đặc biệt của Thành phố trong mối quan hệ với vùng trọng điểm phía Nam, với cả nước và quốc tế; đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa; kết hợp tốt giữa xây dựng, phát triển với bảo đảm an ninh, quốc phòng, giữa cải tạo với xây dựng mới, để khắc phục những bất hợp lý trong cấu trúc của Thành phố do lịch sử để lại, nhằm xây dựng thành phố Hồ Chí Minh trở thành một đô thị vừa hiện đại, vừa có bản sắc dân tộc, là một trung tâm kinh tế, một trung tâm giao dịch quốc tế và du lịch của cả nước, có vị trí chính trị quan trọng của nước ta ở phía Nam, với các nước trong khu vực và quốc tế".

Năm năm qua thành phố Hồ Chí Minh đã giữ nhịp độ phát triển khá ổn định và giữ vai trò trọng yếu của cả nước về sản xuất công nghiệp và dịch vụ. Theo số liệu thống kê (Chi cục Thống kê thành phố) năm 1999 sản xuất công nghiệp chiếm 28,58%, dịch vụ 24,79%, tổng vốn đầu tư trên địa bàn 16,31%, tổng GDP chiếm 18,58% và thu ngân sách trên địa bàn chiếm 36,46% so với cả nước. Tuy nhiên, để đảm bảo thành phố phát triển ổn định, bền vững cần phải khắc phục các tồn tại sau:

1. Quy hoạch và tăng trưởng đô thị

Từ khi có chính sách đổi mới của Đảng, tại thành phố Hồ Chí Minh đã hình thành hệ thống thị trường đô thị và phát triển nhanh chóng. Trong đó có thị trường nhà ở và

đất đai. Tuy nhiên các thị trường đã không hình thành và phát triển đồng bộ. Cho tới năm 1999 tại Nghị định 17/CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ thị trường đất đai mới được Nhà nước công nhận một phần. Thị trường chứng khoán cũng mới chuẩn bị ra đời. Như vậy có thể thấy *công tác quản lý nhà nước theo chậm hơn nhu cầu phát triển của thị trường.*

Bằng những dự án phát triển ở các quận huyện ngoại thành hoặc các dự án cải tạo đô thị, Thành phố đã đưa một bộ phận dân cư ra khu vực ngoại thành (như dự án Thị Nghè - Nhiều Lộc đến tháng 7/1999 đã di dời 5418/6820 căn nhà). Tuy nhiên *hiện nay công ăn việc làm vẫn còn tập trung nhiều và tiếp tục tăng lên ở các quận trung tâm*, nên số dân tiếp tục tăng trong khu vực nội thành.

Kiểm soát sự tăng trưởng đô thị theo quy hoạch là việc khó, đòi hỏi phải có nhiều chính sách kinh tế và xã hội đồng bộ, hiện còn hai vấn đề lớn:

- Mức tăng dân số tự nhiên còn xấp xỉ 1,4% là quá cao, cộng với mức tăng cơ học khoảng 0,7%, *làm cho áp lực dân số vẫn còn tiếp tục đè nặng lên cơ sở hạ tầng* của Thành phố.

- Việc mở quá rộng diện đô thị hóa sẽ đòi hỏi vốn đầu tư cho hạ tầng rất lớn, cần lựa chọn kỹ các mục tiêu đầu tư và có kế hoạch thực hiện theo thứ tự. Đó là *sự lựa chọn giữa cải tạo Thành phố cũ với mở rộng đô thị*, việc lựa chọn này cần được nghiên cứu thấu đáo

2. Về đất đai

Đất đai được xác định là một nguồn lực phát triển

Quản lý đất đai có hai nội dung cơ bản là quản lý quỹ đất và quản lý phát triển đất (thay đổi mục đích sử dụng, nâng cao hiệu quả).

Mặc dù hệ thống pháp luật và hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai đã có nhiều tiến bộ, nhưng để phát huy hết nguồn lực từ đất phải khắc phục một số khó khăn, tồn tại sau:

Các chính sách chưa được cụ thể hóa để giải quyết hài hòa quyền lợi giữa Nhà nước với người có quyền sử dụng đất.

Việc *quản lý sử dụng đất theo quy hoạch chưa chặt chẽ*. Hiện tượng tự chuyển mục đích sử dụng đất và xây dựng trái phép còn phổ biến. Thậm chí nhiều khu vực đã có quy định cấm xây dựng nhưng nhiều người vẫn mua bán đất và xây dựng trái phép, điển hình là khu B, B' xã Bình Hưng, huyện Bình Chánh, nằm trong khu quy hoạch 2600 ha Nam Sài Gòn.

Do năng suất lao động nông nghiệp thấp, nhiều hộ nông dân ven Thành phố đã bán ruộng vườn để chuyển làm nghề khác. Nhiều người đã mua đất nhưng không đầu tư xây dựng, chờ giá lên bán kiếm lời, việc đầu cơ này chưa có biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn.

Việc cấp đất lẻ cho dân làm nhà đã tạo điều kiện tăng quỹ nhà, giải quyết nhu cầu nhà ở, tuy nhiên do việc không kiểm soát chặt chẽ quá trình xây dựng hạ tầng, đã để hình thành nhiều khu dân cư "ổ chuột" mới ở vùng ven.

Thủ tục hành chính liên quan tới sử dụng đất còn phức tạp. Việc này đã cản trở việc lưu chuyển đất đai phục vụ đầu tư phát triển.

Công tác đo đạc bản đồ chưa phục vụ kịp thời cho công tác quy hoạch và xây dựng.

3. Nhà ở

Sự nghiệp nhà ở tại thành phố Hồ Chí Minh phát triển dựa trên 5 nguồn lực:

- Nhân dân tự cải tạo và xây dựng mới nhà riêng lẻ (là nguồn chủ yếu).
- Các công ty lập dự án phát triển các khu dân cư và bán nhà cho người có nhu cầu.
- Nhà nước sử dụng quỹ bán nhà sở hữu nhà nước để tái tạo nhà.
- Các công ty nhà nước tham gia đầu tư (liên doanh hoặc 100% vốn) xây dựng các khu nhà cao cấp.
- Các doanh nghiệp đầu tư lo chỗ ở cho công nhân viên (còn ít).

Quỹ nhà của Thành phố không ngừng tăng, về cơ bản bảo đảm được nhu cầu với sự cải thiện rõ rệt về chất lượng ở cho nhân dân Thành phố. Theo thống kê (chưa đầy đủ ngày 01/8/1999), toàn Thành phố hiện có 982.873 căn. Từ giải phóng 1975 đến nay Nhà nước đã xây dựng thêm 49.762 căn (4.413.251 m²), dân tự xây dựng 87.156 căn (8.003.489 m²). Nếu kể cả nhà tình nghĩa, nhà quân đội tự xây v.v..., tổng số được 171.950 căn và 15.372.423 m².

Trong lĩnh vực nhà ở còn nhiều vấn đề phải quan tâm:

- Mô hình ở hiện nay chủ yếu là dạng nhà căn phố (nhà ống, với mặt tiền khoảng 4m). Dạng nhà này phù hợp với khu thương mại nhỏ. Tuy nhiên trên các trục lộ cấp I, các khu trung tâm, loại nhà này không phù hợp về tiện nghi và mỹ quan. Nhà phục vụ người có thu nhập thấp còn ít.

- Điều kiện ở tại các khu vực phát triển tự phát trước đây rất xấu. Không ngăn chặn được sự phát triển xây dựng kiên cố tự phát, cũng chưa bỏ nhiều công sức phối hợp với dân cư địa phương cải tạo các khu vực này. Do đó việc khoét lõm xây dựng

các công trình công cộng hoặc mở đường cải tạo hệ thống giao thông và hạ tầng ngày một khó khăn.

- Số lượng nhà chưa có đầy đủ giấy tờ hợp lệ rất lớn. Việc xem xét hợp thức hóa, nhất là đối với loại nhà cổ tình xây dựng trái phép, vi phạm quy hoạch rất khó khăn. Do chưa có giấy tờ hợp lệ, thị trường nhà đất thoả thuận bằng giấy viết tay giữa 2 bên vẫn còn tồn tại phổ biến nên không kiểm soát và thu thuế được.

4. Cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội

Nhận thức được vai trò quan trọng của hạ tầng cơ sở đối với sự phát triển, trong 5 năm qua, Ủy ban nhân dân Thành phố đã tích cực chỉ đạo phát triển và quản lý cơ sở hạ tầng:

- Đầu tư vốn cho công tác duy trì cơ sở hạ tầng hiện có.
- Lập danh mục ưu tiên đầu tư, tích cực lập các dự án hạ tầng kêu gọi đầu tư.
- Nghiên cứu tạo quỹ vốn cho đầu tư hạ tầng.

Nhờ những cố gắng đó, mặc dù thời gian qua dân số đô thị tăng nhanh, vào thời điểm này, hệ thống hạ tầng kỹ thuật vẫn còn đáp ứng được nhu cầu. Tuy nhiên, nguy cơ mất cân bằng giữa dân số với kết cấu hạ tầng vẫn còn rất nặng nề:

- Số dự án đầu tư được lập nhiều và có nhu cầu đầu tư lớn, nhưng triển khai còn rất chậm, trong đó có các dự án về xử lý nước thải, xử lý rác.
- Nguy cơ tắc nghẽn giao thông đang đe dọa sự phát triển ổn định của Thành phố.
- Giá cước dịch vụ điện thoại còn cao.
- Hệ thống cấp điện chưa ổn định, hiện tượng mất điện còn xảy ra phổ biến.
- Hệ thống hạ tầng xã hội còn thiếu nghiêm trọng, đặc biệt là hệ thống bệnh viện (thường phục vụ cho cả các tỉnh lân cận).

5. Tài chính đô thị

Thành phố đã chú trọng tạo các cơ sở về vật chất, chính sách để thu hút đầu tư.

Việc khai thác đất để tạo vốn đã được quan tâm nghiên cứu. Thành phố cũng đã tranh thủ được một số vốn ODA giúp cho công tác quy hoạch và đào tạo. Chính sách xã hội hóa (mở rộng cho các thành phần kinh tế) đầu tư cho hạ tầng xã hội đã đem lại kết quả tốt. Ở địa phương đã phát động phong trào "Nhà nước và nhân dân cùng làm" để cải tạo, phát triển cơ sở hạ tầng các khu ở, đường nông thôn.

Tuy nhiên, để có một nền tài chính đô thị lành mạnh còn nhiều vấn đề phải nghiên cứu:

- Do chưa chủ động nguồn vốn, thủ tục xây dựng cơ bản còn rườm rà, nhiều dự án qua nhiều năm không triển khai được (ví dụ trục đường Bắc - Nam thành phố).
- Chưa có chính sách tài chính thu trên sự phát triển đất đai và khai thác hạ tầng Thành phố. Điều này vừa thất thu, vừa tạo sự không công bằng giữa người được hưởng lợi và người bị giải tỏa khi phát triển đô thị.
- Bỏ qua một số lệ phí hành chính, trong khi các cơ quan hành chính rất thiếu kinh phí hoạt động, tiền lương thực tế không đủ sống.

6. Kiến trúc - quy hoạch xây dựng đô thị

Đến nay Thành phố đã hoàn tất quy hoạch tổng thể của Thành phố và 22 quận huyện. Hoàn thành quy hoạch giao thông đô thị trong đó có quy định lộ giới của hầu hết các tuyến đường trên địa bàn. Hoàn thành quy hoạch mạng đường sông, quy hoạch cấp nước Thành phố. Đang nghiên cứu quy hoạch chi tiết thoát nước (vốn ODA Nhật). Quy hoạch sử dụng đất tỷ lệ 1/2000 trên các khu vực có nhu cầu phát triển và cải tạo đã phục vụ tốt cho việc quản lý kiến trúc đô thị. Bộ mặt khu trung tâm Thành phố và các quận nội thành đã được cải thiện rõ rệt.

Tuy nhiên mặc dù vấn đề môi trường đã được quan tâm giải quyết từ khâu quy hoạch đến xử lý, nhưng chưa được cải thiện. Hệ thống luật xây dựng và quy chuẩn xây dựng chưa hoàn thiện, do đó còn gây nhiều khó khăn cho nhà đầu tư. Bộ máy quản lý kiến trúc-quy hoạch thành phố quá mỏng và không ổn định. Tình trạng xây dựng trái phép còn phổ biến, bộ mặt kiến trúc nhiều khu vực còn manh mún, luộm luộm.

Nhiệm vụ trước thêm thiên niên kỷ mới còn rất nặng nề.

VÌ SỰ PHÁT TRIỂN ỔN ĐỊNH BỀN VỮNG THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Sau năm 2000, mặc dù đã có sự phân cấp quản lý mạnh hơn cho chính quyền địa phương, tình hình quản lý cải tạo và phát triển thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục gặp nhiều khó khăn. Cơ quan Kiến trúc sư trưởng thành phố phối hợp Ban quản lý dự án cải cách hành chính dự định tổ chức hội nghị tại thành phố Hồ Chí Minh vào tháng 9/2001 để rút kinh nghiệm việc quản lý xây dựng sau quy hoạch, nhưng hội nghị đã không được tiến hành. Dưới đây là Báo cáo dẫn đề tại Hội nghị. Những câu hỏi đặt ra trong bài dẫn đề này đến nay vẫn còn đó ...

1. Ý nguyện của nhân dân đã được thể hiện trong Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố là phát triển thành phố Hồ Chí Minh ổn định - bền vững. Sự ổn định - bền vững được thể hiện trên 3 nền tảng cơ bản, đó là sự cân bằng trong phát triển kinh tế, sự cân bằng trong môi trường xã hội nhân văn và sự cân bằng trong môi trường sinh thái.

Những mặt trái của nền kinh tế thị trường luôn luôn đe dọa sự cân bằng ổn định của đô thị. Chính vì lẽ đó, sự can thiệp của Nhà nước, cụ thể là chính quyền thành phố vào quá trình phát triển có ý nghĩa quyết định đến sự cân bằng ổn định của thành phố.

Một công việc then chốt mà nhờ nó giúp chính quyền có điều kiện phát huy nỗ lực chủ quan, giữ thế chủ động và chi phối quá trình phát triển, đó là công tác quy hoạch và quản lý phát triển theo quy hoạch.

Quy hoạch đô thị được hiểu là quá trình tổ chức sắp xếp không gian phát triển phù hợp và đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế - xã hội theo từng thời kỳ phát triển.

Theo quy luật, đô thị là một cơ thể thống nhất và biến đổi không ngừng, nên quy hoạch đô thị luôn luôn là một quá trình liên tục theo đường xoắn ốc đi lên bao gồm 4 bước: điều tra hiện trạng → xây dựng chiến lược và dự báo → thiết kế quy hoạch → kiểm soát quá trình xây dựng sau đó lại bổ sung dữ liệu hiện trạng → xây dựng chiến lược và dự báo → v.v... Mục tiêu của quy hoạch là vì sự phát triển ổn định - bền vững của thành phố, vì lợi ích của nhân dân thành phố và của cả nước. Tuy nhiên việc quy hoạch và đầu tư xây dựng có liên quan trực tiếp tới lợi ích cụ thể của từng cá nhân hoặc tập thể. Do đó sự ràng buộc chủ yếu của bài toán quy hoạch chính là yêu cầu bảo đảm sự hài hòa giữa các lợi ích:

- Giữa cá nhân với cộng đồng,
- Giữa cục bộ với toàn bộ,
- Giữa trước mắt và lâu dài.

Việc giải bài toán quy hoạch lại còn nằm trong sự ràng buộc của nhiều mối quan hệ về nhân văn và pháp lý như các yêu cầu về:

- Mỹ quan và các giá trị văn hóa,
- Sự tiện lợi cho mọi cư dân, cho sản xuất kinh doanh,
- Sự an toàn và môi trường sinh thái,
- Việc đảm bảo các quan hệ dân sự,
- Sự phù hợp với khả năng đầu tư,
- Sự phù hợp với chiến lược phát triển quốc gia ...

Nêu lại mấy vấn đề trên để thấy tầm quan trọng và tính phức tạp của việc lập quy hoạch và triển khai thực hiện quy hoạch xây dựng thành phố.

2. Năm 1975, chúng ta tiếp quản Sài Gòn gần như nguyên vẹn. Nhưng đó là sự nguyên vẹn của một đô thị dị dạng. Thật vậy, đó là một thành phố có 3,5 triệu dân (lúc đó) sinh sống trên một đô thị quy hoạch cho 500 ngàn dân. Một vùng rộng lớn thuộc các quận ven nội như Bình Thạnh, Phú Nhuận, Tân Bình, Gò Vấp, quận 11, quận 6, quận 8, quận 4, Thủ Đức là các khu vực phát triển tự phát, thiếu tất cả các điều kiện hạ tầng tối thiểu về đường sá, điện-nước và thoát nước, lại còn xen cài nhiều cơ sở công nghiệp ô nhiễm giữa các khu dân cư. Hàng chục vạn người đã phải sinh sống chen chúc trên kênh rạch hôi thối ...

Năm 1977, Viện Quy hoạch xây dựng thành phố được thành lập và bắt tay ngay vào việc nghiên cứu lập luận chứng kinh tế kỹ thuật cải tạo và phát triển thành phố. Sau khi luận chứng kinh tế kỹ thuật được phê duyệt, Viện đã bắt tay vào quá trình thiết kế quy hoạch tổng thể phát triển thành phố và quy hoạch chung các quận, huyện. Bản quy hoạch tổng thể đầu tiên của thành phố (còn gọi là quy hoạch Tổng mặt bằng đã được Chính phủ phê duyệt ngày 16/01/1993).

Để bảo đảm thực hiện được quy hoạch này, Chính phủ đã chủ trương thực hiện chế độ Kiến trúc sư trưởng thành phố (thí điểm thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh).

Sau 8 năm, Tổng mặt bằng thành phố đã được điều chỉnh lần đầu (theo Quyết định 123/TTg ngày 10/7/1998). Quy hoạch chung các quận, huyện cũng đã được điều chỉnh theo Tổng mặt bằng thành phố, hàng trăm đồ án quy hoạch chi tiết sử dụng đất xây dựng tỷ lệ 1/2000 cho các khu vực cần cải tạo, phát triển đã được công bố. Những khu công nghiệp và khu dân cư mới đã hình thành, nhiều công trình hạ tầng về đường giao thông, cấp điện, cấp nước, thoát nước được xây dựng. Bộ mặt đô thị đã được đổi mới nhiều.

Nhưng thật buồn cho tình trạng quy hoạch và thực hiện quy hoạch hiện nay. Như bài xã luận trong mục diễn đàn và bình luận Báo Sài Gòn giải phóng số ra gần đây đã coi quy hoạch là một nỗi lo của nhân dân thành phố, sau nỗi lo về ma túy. Tất cả những người có trách nhiệm trong công cuộc quản lý phát triển thành phố chắc sẽ rất chua xót khi được xếp cùng hàng với các tệ nạn xã hội. Nhưng thật ra tác giả cũng mới chỉ đứng trên lợi ích trước mắt của người dân để viết. Chứ nếu đứng trên lợi ích của toàn cục và lâu dài của nhân dân thành phố, có lẽ nỗi lo quy hoạch này phải được xếp hàng thứ nhất. Vì lẽ đơn giản, nếu không có các giải pháp hữu hiệu để khắc phục tình trạng hiện nay, nó có thể làm cho thành phố này mất ổn định và lụn bại.

Chúng ta hãy bình tĩnh nhận dạng và tìm nguyên nhân của tình trạng này. Theo trình tự của quá trình quy hoạch và quản lý phát triển theo quy hoạch, sau khi quy hoạch tổng thể thành phố được duyệt, cần xem xét các công việc chính sau đây:

1. Đề xuất kế hoạch và triển khai lập *quy hoạch chi tiết*, quy hoạch ngành, đặc biệt quan trọng là quy hoạch chi tiết giao thông vận tải đô thị (ví dụ quy hoạch lộ giới, bến bãi ...) và quy hoạch thoát nước liên quan tới cốt san nền.
2. Rà soát, biên tập và *công bố các đồ án quy hoạch* được duyệt.
3. Thực hiện việc cắm mốc quy hoạch và *quản lý các dự án phát triển*. Xác định rõ ranh giới khu vực ổn định, khu vực đô thị hóa và khu vực cấm xây dựng.
4. Xác định ranh giới các khu vực có yêu cầu *cải tạo nâng cấp* và tổ chức phát huy vai trò của cộng đồng để nâng cấp đô thị.
5. Quản lý quỹ đất xây dựng, lựa chọn thứ tự ưu tiên và có kế hoạch *thực hiện các công trình hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội*.
6. Đề xuất các *chính sách kinh tế, tài chính* nhằm huy động mọi nguồn lực cho việc cải tạo và phát triển đô thị.
7. Đề xuất các chính sách và *quy chế quản lý* kiến trúc và môi trường đô thị.
8. Xây dựng các quy định về *kiểm soát xây dựng* và tổ chức quản lý trật tự xây dựng.
9. Cập nhật dữ liệu về quy hoạch và xây dựng, *cung cấp thông tin* cho thị trường về quy hoạch và phát triển đô thị.
10. *Chào mời đầu tư* để thực thi quy hoạch- phối hợp thực hiện các chương trình phát triển hạ tầng kỹ thuật và xã hội đô thị.

Có thể thấy 10 công việc trên liên quan mật thiết với nhau nhưng lại do hầu như tất cả các cơ quan thuộc thành phố và chính quyền địa phương quận, huyện, phường, xã tham gia thực hiện. Mặt khác cũng thấy rõ các công việc trên cần tới nguồn kinh phí rất lớn, trong khi nguồn kinh phí trong tay Nhà nước rất có hạn. Nhà nước chỉ có thể tìm mọi cách để huy động tài chính từ dân để phục vụ lại dân, theo nguyên tắc "ai được hưởng lợi do sự phát triển của đô thị mang lại thì người đó phải trả tiền" và

"phải thu tất cả nơi nào có thể". Như vậy các nguyên nhân của "vấn nạn quy hoạch" có thể nằm đâu đó trong các mặt sau:

- Về tổ chức phân công, phân cấp quản lý và sự phối hợp giữa các cơ quan, đã bảo đảm phát huy cao độ nỗ lực chủ quan của mọi người và đã thực hiện đúng nguyên lý đô thị là một thể thống nhất và liên tục biến đổi chưa ?
- Về vai trò và trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan đã thực hiện được các nội dung đã phân công phân cấp chưa ?
- Về phương pháp lập quy hoạch, đã bảo đảm khoa học và dân chủ, đã gắn kết giữa quy hoạch, kế hoạch và giải pháp tài chính chưa ?
- Về chính sách tài chính đô thị, đã huy động được vốn và giải quyết tốt vấn đề đền bù giải tỏa chưa ?
- Về thực thi pháp luật liên quan tới xây dựng đô thị đã bảo đảm đủ hiệu lực và đạt hiệu quả chưa ?
- Về quan hệ giữa chính quyền với các nhà đầu tư và nhân dân đã bảo đảm sự đồng thuận chưa ?

- ...

Nạn tham nhũng có thể làm thất thoát tài sản quốc gia, làm giảm lòng tin của nhân dân vào chính quyền, nạn mại dâm-ma túy có thể hủy hoại cuộc sống của hàng vạn người thật là nguy hiểm, nhưng còn nguy hiểm hơn, nạn xây dựng trái phép phá vỡ quy hoạch dẫn tới tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm môi trường, suy thoái kinh tế sẽ vừa làm thất thoát tài sản quốc gia, vừa làm giảm lòng tin của nhân dân vào chính quyền, vừa hủy hoại cuộc sống của hàng triệu nhân dân thành phố trước mắt và các thế hệ mai sau.

Phát biểu như vậy có quá đáng không khi mà trong suốt quá trình 300 năm hình thành và phát triển Sài Gòn - thành phố Hồ Chí Minh, có lẽ chưa có thời kỳ nào mà pháp luật về quy hoạch và xây dựng đô thị bị coi thường như lúc này. Chưa bao giờ có tình trạng người chiếm đất xây dựng trái phép lại đi kiện lại chính quyền để đòi bồi thường và được đền bù gần như bằng với người nghiêm chỉnh tôn trọng pháp luật.

Hậu quả của việc coi thường pháp luật, phá vỡ quy hoạch phải sau hàng chục năm mới thấy rõ.

Chính vì lẽ đó, mong rằng tất cả những ai có tâm huyết với tương lai của thành phố hãy cố tìm được giải pháp để khắc phục tình trạng quản lý xây dựng và phát triển hiện nay, giữ được sự phát triển ổn định và bền vững của thành phố chúng ta.



Hình 13: Đô thị hoá theo trục giao thông - tháng 5/2003



Hình 14: Quang cảnh lụp xụp trên đường Nguyễn Thị Minh Khai, Quận 1, tháng 10/2002

QUẢN LÝ QUY HOẠCH XÂY DỰNG THÀNH PHỐ LỚN TĂNG TRƯỞNG NHANH TRONG CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG

Tình hình quản lý đô thị thành phố Hồ Chí Minh được coi là yếu kém, phải chăng là do các nhà quản lý đã không đánh giá đúng đặc điểm phát triển của Thành phố ? Tác giả (TG) đã có cuộc trao đổi với phóng viên (PV) Tạp chí Sài Gòn đầu tư và xây dựng. Nội dung này đã được đăng trên số tháng 7/2002.

PV: *Hiện nay nhiều người cho rằng công tác quản lý quy hoạch phát triển Thành phố còn nhiều yếu kém, ý kiến ông thế nào?*

TG: Tất cả những ai có trách nhiệm với sự phát triển ổn định, bền vững của Thành phố đều thấy rõ và không khỏi đau lòng về điều đó. Tôi có cảm tưởng như đang đứng trên con đê mong manh trong mùa lũ.

PV: *Chẳng lẽ tình hình lại tồi tệ đến thế ? Sự phát triển của Thành phố về cơ bản vẫn theo đúng định hướng quy hoạch kia mà?*

TG: Đúng là từ khi có chính sách đổi mới, bộ mặt Thành phố nhất là khu vực trung tâm đã đổi mới khang trang hơn trước rất nhiều, nhiều khu công nghiệp, khu dân cư mới đã phát triển theo đúng quy hoạch. Nhưng tôi muốn nói tới các mối đe dọa đang lớn dần như việc hóa cứng (kiến cố hóa) các khu dân cư phát triển tự phát ở vùng ven trước đây, việc xây dựng trái phép tràn lan vượt trước khả năng cung ứng về kỹ thuật hạ tầng, việc thiếu các chính sách tài chính thích hợp để cải thiện điều kiện giao thông và môi trường đô thị và nhất là hiệu lực pháp luật về xây dựng còn rất yếu hiện nay. Diện tích được đô thị hóa đã rộng gấp mấy lần vùng nội thành cũ nhưng hầu như không có khu vực nào tạo được bộ mặt đô thị như khu trung tâm Thành phố hiện nay.

PV: *Tình trạng này có nguyên nhân từ phía quản lý nhà nước?*

TG: Quả thật quản lý cải tạo và phát triển một Thành phố cực lớn mang nhiều yếu tố tự phát, thiếu quy hoạch - hậu quả của nhiều năm chiến tranh, nay lại tăng trưởng rất nhanh trong hoàn cảnh chuyển đổi từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường có rất nhiều vấn đề nan giải mà hệ thống quản lý đã không theo kịp. Nhiệm vụ của bộ máy nhà nước rất nặng nề vì phải tổ chức hàng triệu người thực hiện việc cải tạo và phát triển Thành phố theo một bản thiết kế khoa học và một kế hoạch hợp lý.

PV: *Ngay từ khâu quy hoạch, nhiều người cho rằng các hiện tượng tiêu cực trong xây dựng đô thị hiện nay có nguyên nhân là do thiếu quy hoạch ? Hoặc quy hoạch không khả thi ?*

TG: Đúng hơn là quy hoạch không kịp nhưng trong khi đó, ví dụ năm 2000 và 2001 hầu như Viện quy hoạch xây dựng thành phố không có kinh phí hoạt động, đến gần giữa năm nay vẫn chưa thấy kế hoạch kinh phí cho năm 2002. Về tính khả thi của quy hoạch, đây thật sự là vấn đề khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa qua cơ chế thị trường. Căn cứ để lập quy hoạch trong thời bao cấp là kế hoạch kinh tế quốc dân, việc lập quy hoạch chỉ cần bố cục không gian phát triển cho một nền kinh tế đơn nhất về sở hữu do chính quyền tổ chức thực hiện. Khi chuyển qua kinh tế thị trường, chỗ dựa (hay căn cứ) để lập quy hoạch không còn nữa, quy hoạch phải có tính đàn hồi, thích ứng cao để đối phó với "bàn tay vô hình" của các quy luật thị trường. Từ đó nội dung quy hoạch cũng thay đổi, trong nền kinh tế nhiều thành phần, quy hoạch phải đa dạng hơn, phong phú hơn để đáp ứng các nhu cầu đa dạng của thị trường. Về đối tượng, trước đây lập quy hoạch để phục vụ chính quyền, nay quy hoạch phục vụ các nhà đầu tư, các thành phần kinh tế. Mặc dù có nhiều cố gắng, nhưng cả về nội dung và phương pháp lập quy hoạch đã không chuyển đổi kịp với tốc độ phát triển của Thành phố. Có lẽ do đó mà trong nhiều đồ án quy hoạch chi tiết (1/2000) còn nhiều nội dung thiếu tính khả thi.

PV: *Nhưng nếu các đồ án quy hoạch thiếu tính khả thi thì dựa vào đâu để quản lý xây dựng ?*

TG: Trong cơ chế thị trường, ngay ở các nước phát triển cũng khó có đồ án bảo đảm khả thi 100%, hướng hồ một thành phố đang phát triển nhanh như thành phố Hồ Chí Minh. Có nhiều người quan niệm quy hoạch được duyệt là phải "rắn chắc" và đủ chi tiết, chỉ cần có quy hoạch được duyệt thì ai cũng có thể tự áp dụng được. Khi đụng vào đôi chỗ chưa hợp lý hoặc khó thực hiện trong quy hoạch, thì kết luận ngay rằng quy hoạch không khả thi. Nhiều người còn lấy quan niệm này làm tiền đề cho việc cải cách hành chính, sắp xếp tổ chức, dẫn tới khuynh hướng muốn tách việc lập quy hoạch ra khỏi việc quản lý xây dựng. Trên thực tế việc thực hiện quy hoạch còn phụ thuộc vào quá trình quản lý xây dựng, tính ứng phó của quy hoạch cũng phụ thuộc vào quá trình này. Quá trình thực hiện (chi tiết hoá và lập dự án) và việc điều chỉnh quy hoạch theo đúng quy định của pháp luật sẽ tăng cường tính khả thi của quy hoạch.

PV: *Có nghĩa là giữa các nhà quy hoạch và các nhà quản lý xây dựng phải phối hợp chặt chẽ với nhau?*

TG: Đúng vậy, đặc biệt là đối với tình trạng cải tạo phát triển của thành phố hiện nay. Quy hoạch thành phố hiện nay mới chi tiết tới mức bố cục chức năng đất xây dựng đến tỉ lệ 1/2000, việc quy hoạch xây dựng phải vừa căn cứ định hướng trong quy hoạch, vừa áp dụng trực tiếp quy chuẩn xây dựng, trong nhiều trường hợp phải dựa cả vào năng lực chuyên môn về kiến trúc - quy hoạch (thường là của một Hội đồng) để ra quyết định. Có lẽ do dự báo được đặc điểm này mà năm 1992, Thủ tướng

Chính phủ đã cho áp dụng chế độ Kiến trúc sư Trưởng đối với hai thành phố lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, với hy vọng là sẽ có những cơ quan hành chính quy hoạch quản lý tập trung thống nhất mạnh ở trình độ chuyên môn cao về kiến trúc - quy hoạch để đảm bảo thực hiện được quy hoạch tổng mặt bằng Thành phố.

PV: Nhưng trên thực tế cuộc thí điểm này đã không đạt kết quả như mong muốn. Ban chỉ đạo cải cách hành chính Thành phố ngay từ 1997 đã nhiều lần kiến nghị bãi bỏ chế độ Kiến trúc sư trưởng thành phố?

TG: Vâng, ngay từ đầu việc ra đời chế độ Kiến trúc sư trưởng thành phố đã không được sự nhất trí cao, sự không nhất trí này đã đưa cơ quan quản lý quy hoạch vào ngõ cụt. Thiếu ổn định về tổ chức, thiếu nhân lực, thiếu mặt bằng dẫn đến tình trạng quá tải và thiếu điều kiện hoàn thành nhiệm vụ, dẫn đến bị cắt bớt nhiệm vụ, mất khả năng là đầu mối giúp Ủy ban nhân dân Thành phố quản lý tập trung thống nhất về kiến trúc - quy hoạch. Hậu quả là sự phát triển Thành phố đã diễn ra không như mong muốn và để lại hậu quả xấu về lâu dài. Theo tôi hiệu quả quản lý nhà nước là thước đo kết quả cải cách hành chính chứ không phải số lượng biên chế được cắt giảm hoặc giảm bớt số cơ quan.

PV: Lẽ nào các thành phố cực lớn không cần tới một cơ quan hành chính về quy hoạch đô thị để giúp Ủy ban nhân dân Thành phố?

TG: Trong nền kinh tế thị trường, vai trò chủ yếu của Nhà nước là tạo điều kiện cho nền kinh tế, biện pháp hàng đầu là Nhà nước phải tạo điều kiện đáp ứng về kết cấu hạ tầng đô thị. Công việc này đòi hỏi phải có dự báo, có quy hoạch, có thiết kế và phải được quản lý tập trung thống nhất, chưa kể yêu cầu quản lý tập trung, thống nhất với sự phân cấp hợp lý về đất xây dựng và kiến trúc đô thị. Đáng tiếc lúc này ở thành phố Hồ Chí Minh còn có nhiều cơ quan quy hoạch và quản lý quy hoạch, ví dụ có tới 2 cơ quan cấp Thành phố cùng thỏa thuận địa điểm xây dựng (Sở Kế hoạch đầu tư, Kiến trúc sư trưởng), 2 cơ quan cùng chức năng quản lý kiến trúc đô thị (Kiến trúc sư trưởng, Sở xây dựng) nhưng rồi việc kiểm soát xây dựng bị bỏ ngỏ, các nguồn vốn đầu tư cho hệ thống cơ sở hạ tầng cũng như cho công tác quy hoạch chưa được bố trí hợp lý, kịp thời... Hậu quả là hiệu quả quản lý trong lĩnh vực này rất đáng lo ngại.

PV: Nói vậy có nghĩa là vẫn cần tới một cơ quan đầu mối nào đó, ở Hà Nội đã thành lập Sở Kiến trúc quy hoạch thay cho cơ quan Kiến trúc sư trưởng thành phố, liệu ở thành phố Hồ Chí Minh có làm như vậy không?

TG: Việc này do tổ chức quyết định, chúng tôi chưa được biết, nhưng một Thành phố lớn, phát triển nhanh trong điều kiện không có sẵn quy hoạch như hiện nay, một cơ quan hành chính về quy hoạch mạnh là một yếu tố hàng đầu để bảo đảm đô thị phát triển ổn định, bền vững theo đúng tinh thần Nghị quyết Đại hội đảng bộ Thành phố.



Hình 15: Đô thị phát triển tự phát mới (tự quy hoạch) - tháng 5/2003



Hình 16: Đô thị phát triển tự phát mới (không có quy hoạch) - tháng 5/2003

QUẢN LÝ CẢI TẠO VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO DỰ ÁN PHÁT TRIỂN LỚN

Để cải tạo và phát triển đô thị theo dự án phát triển lớn (bao gồm cả các chương trình cải tạo đô thị như chương trình di dời các cơ sở ô nhiễm, chương trình cải tạo kênh rạch ...) trước hết cần có bộ tham mưu thống nhất cấp thành phố và hoạt động theo phương pháp quy hoạch chiến lược. Việc quy hoạch đô thị theo 3 mảng lớn: khu vực hiện trạng cải tạo, khu vực đô thị hóa và khu vực cấm xây dựng sẽ phục vụ trực tiếp cho việc hình thành các chương trình và dự án lớn - Bài đăng trên Tạp chí Sài Gòn đầu tư và xây dựng, số 9/2002).

1. Bài học chưa xốt nhất của công tác quản lý cải tạo và phát triển đô thị thời gian qua là đã bị sa vào các dự án nhỏ lẻ theo nhu cầu xây dựng nhà ở và sản xuất kinh doanh trước mắt. Các dự án nhỏ lẻ này đã không tạo được bộ mặt khang trang cho đô thị, mà còn để lại những hậu quả xấu về lâu dài. Có thể thấy điều đó qua một số thí dụ sau đây:

- Chương trình cải tạo kênh Nhiêu Lộc - Thị Nghè, ban đầu được quy hoạch như một dự án lớn cải tạo đô thị trên toàn lưu vực kênh với diện tích 3.324 ha, liên quan tới gần 1 triệu dân. Nhưng khi đi vào thực hiện, Nhà nước chỉ đủ sức tập trung cải tạo lòng kênh và ven kênh (trong phạm vi 20m tính từ mép bờ kênh). Các dự án nhỏ nhằm cải tạo, chỉnh trang đô thị, do chưa tìm hiểu kỹ nguyện vọng của nhân dân, thiếu khả năng huy động kinh phí nên việc thực hiện gặp rất nhiều khó khăn. Cuối cùng chỉ một vài dự án (chủ yếu trên đất trống) thực hiện được. Hậu quả là các khu đô thị lụp xụp với những đường hẻm chỉ rộng một vài mét không được cải tạo đồng bộ. Sau đó chiều theo nhu cầu xây dựng nhà ở của dân, hàng loạt nhà kiên cố lụp xụp được phép xây dựng dọc theo 2 bên bờ kênh và trong các khu lụp xụp này, tạo nên các cụm đô thị xơ cứng. Thật đáng tiếc cho mỹ quan kiến trúc trên một không gian thoáng rộng vừa được mở ra.

Các khu đô thị lụp xụp bị xơ cứng sẽ ngày một khó chỉnh trang hơn. Tình trạng này cũng đang xảy ra ở nhiều khu vực khác của Thành phố.

- Các dự án phát triển nhà ở nhỏ lẻ, trong đó có các dự án thí điểm việc nhóm dân cư tự lập quy hoạch và đầu tư hạ tầng (theo trình tự thủ tục quy định) để được giao đất làm nhà đã làm cho phạm vi đô thị hóa thiếu đồng bộ về hạ tầng chung, cả về kỹ

thuật và xã hội lan rộng. Mặc dù các dự án này đều có quy hoạch chi tiết 1/500, nhưng khi ghép nhiều dự án nhỏ này lại không tạo được khu đô thị đồng bộ. Chưa kể đến việc tùy tiện khi thực hiện dự án theo hướng cắt xén lộ giới và đất dành cho công trình công cộng, cây xanh. Tình trạng này trở nên nghiêm trọng hơn khi cái gọi là "cầu về nhà ở" không phải là thực chất. Chỉ một số người có nhu cầu thật sự, còn lại là nhu cầu mua nền để tích lũy tài sản là chính. Ngoài ra nhu cầu ở thật sự cũng có nhiều loại tùy theo thu nhập của mỗi người. Do đó ngay trong một cụm nhà ở được quy hoạch, có nhà làm đúng mẫu thiết kế, có nhà làm bề thế hơn, có nhà chỉ mái tôn vách ván hoặc để cỏ mọc ... Quang cảnh các khu đô thị mới kiểu này được thấy nhiều nơi ở vùng ven ngoại thành.

- Do việc xây dựng được giải quyết theo kiểu ai cần gì giải quyết nấy, nên bộ mặt kiến trúc đô thị trừ khu vực trung tâm có cải thiện do được chăm sóc kỹ, còn nói chung vẫn là cảnh luôm nhuôm, chấp vá. Dù có quy hoạch chi tiết 1/2000 ở hầu khắp các khu vực đô thị hóa, nhưng bộ mặt kiến trúc đô thị không thể được bảo đảm bằng loại quy hoạch này nếu không được chi tiết hóa qua các dự án. Tiếc rằng ngay cả các khu vực có tầm quan trọng về mỹ quan, dọc các trục phố chính, các cửa ngõ vào thành phố cũng không có các dự án như vậy. Kiến trúc sư có thể đã tạo ra vẻ đẹp cho từng công trình, nhưng khi ghép các công trình lại thì lại tạo thành quang cảnh manh mún và chấp vá của dãy phố.

- Một vấn đề cực kỳ quan trọng khác là trình tự hay tiến độ đầu tư cải tạo và xây dựng đô thị. Nhiều dự án về giao thông được quy hoạch và giữ hành lang cấm xây dựng rất lâu nhưng việc triển khai thực hiện chậm. Ví dụ các đường vành đai, các trục đường dự phóng bổ sung xuyên qua các khu dân cư tự phát vùng ven trước đây đã gây nhiều trở ngại cho đời sống nhân dân có nhà ở ngay trong phạm vi lộ giới dự phóng. Một số nơi không ngăn chặn được việc xây dựng trái phép sẽ gây khó khăn cho đầu tư xây dựng về sau. Trong khi đó phạm vi đô thị hóa lại mở ra rất rộng theo xu hướng ai thích đầu tư ở đâu thì được đấy (không theo kế hoạch chung). Tình trạng phát triển đô thị không có kế hoạch, đặc biệt chi phối là kế hoạch phát triển hạ tầng kỹ thuật, trong đó quan trọng nhất là giao thông và thoát nước, xử lý nước thải sẽ làm cho tình trạng bất cập về hạ tầng đô thị ngày một trầm trọng hơn.

2. Việc quản lý cải tạo và phát triển *một thành phố cực lớn tăng trưởng cực nhanh, trong thời kỳ quá độ có nhiều thay đổi về chính sách, pháp luật lại có phần lớn diện tích phát triển tự phát không theo quy hoạch* qua nhiều năm chiến tranh là việc hết sức khó. Khó tới mức không có một phương pháp quy hoạch và quản lý đô

thị nào đã được áp dụng có hiệu quả trên thế giới có thể áp dụng có hiệu quả cho thành phố Hồ Chí Minh hiện nay.

Có lẽ do thấy rõ đặc điểm đặc biệt này của Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, mà từ 1992 Chính phủ đã cho hai thành phố thực hiện thí điểm chế độ Kiến trúc sư trưởng thành phố. Mục tiêu của chế độ này là nhằm tập trung sự tham mưu chỉ đạo cải tạo và phát triển đô thị vào một đầu mối. Một chế độ quản lý mới cho một công việc quá mới mẻ ngay từ đầu đã không được sự nhất trí cao và gặp quá nhiều trở ngại trong quá trình hoạt động, kết quả là Kiến trúc sư trưởng thành phố đã không thực hiện được vai trò của mình theo mục tiêu đề ra. Điều này cũng cho thấy, đối với một đô thị cực lớn, phát triển cực nhanh không phải chỉ giao quyền quản lý tập trung cho một cơ quan chuyên môn là được. Việc quản lý phát triển này đòi hỏi sự tập trung trí tuệ và quyền lực cao hơn, rộng hơn trong một hệ thống điều khiển khoa học hơn.

Nếu trong chiến tranh, có bộ Tổng chỉ huy và các mặt trận, thì trong quá trình cải tạo và phát triển đô thị cũng cần như vậy. Các mặt trận sẽ là các chương trình và dự án cải tạo phát triển đô thị. Sau đây gọi là các dự án phát triển (DAPT) lớn.

3. Dự án phát triển lớn ở đây được hiểu là dự án cải tạo hoặc xây dựng mới, hoặc vừa cải tạo vừa xây dựng một khu đô thị đủ lớn để phát triển đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội trong một ranh giới địa lý xác định, hoặc một chương trình phát triển có nội dung xác định trên toàn phạm vi lãnh thổ Thành phố.

Theo khái niệm này, một khu công nghiệp vài trăm héc ta chưa phải là một dự án phát triển lớn, trong khi đó, một khu dân cư liên phường vài chục héc ta có thể là một DAPT lớn.

Nội dung quản lý cải tạo và phát triển đô thị theo DAPT lớn là phải lựa chọn từ đầu phạm vi thích hợp (ranh giới địa lý) thiết kế quy hoạch đồng bộ về hạ tầng đô thị trong mối quan hệ chung với toàn đô thị, xây dựng tiến trình đầu tư, chỉ đạo quá trình đầu tư xây dựng cho tới khi mục tiêu cải tạo hoặc phát triển đô thị được thực hiện hoàn chỉnh.

Trong một DAPT lớn (cũng như một chương trình phát triển) sẽ bao gồm nhiều dự án đầu tư xây dựng. Các dự án đầu tư xây dựng phải phù hợp với quy hoạch và kế hoạch của DAPT lớn. Hiện nay ở thành phố Hồ Chí Minh đã có một vài DAPT lớn như khu Nam Sài Gòn, khu đô thị mới Thủ Thiêm, chương trình di dời cơ sở ô nhiễm, nhưng các DAPT lớn này chưa thực sự đóng vai trò của một mặt trận hoặc mới trong quá trình hình thành.

Như vậy, khi chuyển từ việc quản lý theo từng dự án nhỏ lẻ kiểu du kích qua cách quản lý chính quy đồng bộ theo DAPT lớn bộ máy quản lý phải được đổi khác. Để giúp "bộ tư lệnh" chỉ huy tốt các "mặt trận" chắc hẳn phải có một cơ quan tham mưu mạnh. Cơ quan tham mưu này không chỉ có chuyên sâu về kiến trúc đô thị, mà còn phải am tường tất cả các lĩnh vực của đô thị từ kinh tế tới pháp luật, từ kỹ thuật tới mỹ quan và các vấn đề xã hội, một cơ quan có đủ năng lực để tập hợp thông tin, phối hợp hành động các cơ quan chức năng và chính quyền địa phương phục vụ cho việc thực hiện các DAPT lớn. Và như vậy, nếu thiếu cơ quan tham mưu này, sẽ khó khắc phục tình trạng phát triển manh mún hiện nay.



Hình 17: Kinh Thị Nghè sau khi được cải tạo tháng 8/2003

TRẬT TỰ ĐÔ THỊ - SỰ THỐNG NHẤT NHẬN THỨC VỀ PHÁT TRIỂN THEO QUY HOẠCH

Năm 2002 được lấy làm năm trật tự đô thị của thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên tình trạng vi phạm xây dựng, đầu cơ đất đai vẫn diễn ra nghiêm trọng. Tình trạng vi phạm pháp luật phổ biến như vậy không thể quy kết trách nhiệm cho cán bộ địa phương, chắc rằng phải có nguyên nhân sâu xa hơn từ cơ chế, từ ý thức ... Bài viết trình bày tại Hội thảo về Trật tự đô thị do Trung tâm nghiên cứu đô thị và phát triển tổ chức tháng 3/2003.

Nhận thức của mọi người đối với quy hoạch đô thị có tầm quan trọng đặc biệt để giữ gìn trật tự trong công cuộc thực hiện quy hoạch cải tạo và phát triển thành phố.

1. Bối cảnh chung

a) Về quy hoạch

"Từ plan" trong tiếng Anh có nghĩa là kế hoạch và khi gắn với không gian hay bản đồ, hay một dự án thì mới có nghĩa là quy hoạch, ví dụ "planning permission" nghĩa là giấy phép quy hoạch (giấy phép xây dựng). Trong tiếng Việt thường hiểu quy hoạch là sự sắp xếp công việc theo không gian, còn kế hoạch là sự sắp xếp công việc theo thời gian. Trên thực tế trong quy hoạch có kế hoạch, nghĩa là có thứ tự cho việc thực hiện các công trình. Và trong kế hoạch có quy hoạch, là phải thực hiện các công trình theo bố cục không gian quy hoạch.

Trật tự là sự hoạt động trong khuôn khổ định trước về không gian và thời gian. Như vậy trật tự đô thị không chỉ là trạng thái mà các hoạt động được diễn ra đúng quy định ở thời hiện tại, mà phải bảo đảm cả cho tương lai. Do đó bảo đảm thành phố phát triển theo quy hoạch là một nội dung của trật tự đô thị. Không những thế, đây là một nội dung hết sức trọng yếu bởi chính ý nghĩa của quy hoạch đối với hiện tại và tương lai các thế hệ.

Người xưa có câu "hảo gia bất như đa diên, đa diên bất như hiền thê, hiền thê bất như quý tử", có nghĩa là con cái là trên hết. Lênin cũng từng nói: "chúng ta là Đảng của tương lai, mà tương lai thuộc về thanh niên, chúng ta là Đảng của những đổi mới, mà thanh niên là những người sẵn sàng đi theo con đường đổi mới ...". Có thể thấy ý

nguyện của nhân dân cũng như của Đảng đều hướng về tương lai cho các thế hệ. Trong khi đó quy hoạch phát triển đô thị là công việc chuẩn bị cho tương lai, cho sự phát triển ổn định, bền vững của thành phố, vừa phải bảo đảm lợi ích trước mắt của người dân ở thế hệ chúng ta, vừa phải bảo đảm lợi ích lâu dài cho các thế hệ mai sau. Đảm bảo thực hiện quy hoạch trở thành yếu tố hàng đầu để bảo đảm phát triển ổn định bền vững đô thị.

b) Về quản lý phát triển thành phố theo quy hoạch

Lập quy hoạch cải tạo và phát triển một thành phố cực lớn như thành phố Hồ Chí Minh (hơn 10 triệu dân vào năm 2020) là việc khó, nhưng quản lý thành phố phát triển theo quy hoạch còn khó hơn nhiều lần.

Những cái khó có nguồn gốc khách quan từ đặc điểm của thành phố:

- Một là, thành phố Hồ Chí Minh là thành phố cực lớn, tầm hoạt động đô thị (liên quan tới bố trí dân cư và giao thông đô thị) khác xa thành phố nhỏ, hàng loạt vấn đề về môi trường sinh thái và an toàn xã hội cũng trở nên phức tạp hơn.

- Hai là thành phố Hồ Chí Minh đã phát triển rất nhanh và sẽ còn phát triển rất nhanh. Tốc độ tăng trưởng nhanh luôn là nguy cơ của trạng thái mất cân bằng của đô thị.

- Ba là thành phố đã phát triển qua thời kỳ chiến tranh kéo dài, dân chúng tản cư vào đô thị, một thời gian khá dài sau chiến tranh (khoảng 10 năm) cũng không có điều kiện cải tạo và phát triển hạ tầng, hậu quả là một vùng rộng lớn từ Bình Thạnh, Phú Nhuận, Tân Bình, Quận 11, Quận 6, Quận 4, Quận 8 (chiếm tới 80% diện tích 12 quận nội thành) rất thiếu cơ sở hạ tầng, lại có nhiều cơ sở sản xuất ô nhiễm nằm trong khu dân cư, tình trạng đó đã đặt gánh nặng cải tạo nâng cấp rất nặng nề lên vai thành phố hiện nay.

- Bốn là, mười lăm năm gần đây thành phố phát triển trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế, hệ thống pháp luật vừa thiếu, vừa không ổn định. Những văn bản pháp luật thiết yếu cho quản lý phát triển như quy định về quản lý đầu tư xây dựng đã sửa đổi 6 lần, luật đất đai 3 lần, còn luật về quy hoạch và xây dựng chuẩn bị gần 10 năm vẫn chưa ban hành được.

Trong khi đó, chúng ta đều biết xây dựng một toà nhà thường khó hơn đập phá nó. Việc cải tạo và xây dựng thành phố cũng vậy. Chúng ta có thể hô hào quần chúng thực hiện các phong trào như xây dựng nếp sống văn hóa, văn minh đô thị, thi đua lao động v.v..., nhưng không thể hô hào xây dựng thành phố bằng phong trào, mà thành phố phải xây dựng theo một bản thiết kế, đó là quy hoạch và theo một trình tự

thời gian đó là kế hoạch. Hơn thế nữa, thành phố còn giống như một cơ thể sống. Việc thành tạo một thành phố theo quy hoạch giống như sự trưởng thành của một cơ thể sống theo gen di truyền. Trật tự trong phát triển ở đây là trật tự trong hệ thống tự động hóa. Một thành phố ở trình độ lý tưởng, ai cũng am hiểu kiến trúc quy hoạch và kỹ thuật xây dựng, nghiêm chỉnh chấp hành luật pháp, có bản thiết kế quy hoạch hoàn hảo và chi tiết tới từng căn nhà, thì quá trình tự động hóa sẽ hoàn hảo.

Nhưng lần nữa đô thị giống một cơ thể sống ở tính không hoàn hảo, ở khả năng mất cân bằng (lâm bệnh) của nó. Từ đó, việc quản lý xây dựng theo quy hoạch là một quá trình điều khiển bán tự động. Tức là phải có các tác động quản lý như có giấy phép xây dựng v.v...

2. Nhận dạng về nhận thức xã hội đối với quy hoạch

Mục tiêu cao cả của Đảng ta là đem lại tự do hạnh phúc cho nhân dân. Mà tự do là nhận thức được tất yếu. Khi không nhận thức được yêu cầu phải xây dựng theo quy hoạch, lập tức quy hoạch đối với nhiều người sẽ trở thành xiềng xích làm mất tự do.

Trong bài này chỉ xin nêu lên một số dấu hiệu nhận thức có thể là nguyên nhân của tình trạng không tôn trọng pháp luật về xây dựng đô thị.

a) Người dân

Câu đầu tiên trong các đơn xin cứu xét việc xây dựng trái phép, sai phép là "do tôi không am tường về luật lệ ...". Đó là sự thực, do đa số người có nhu cầu xây dựng là mới từ nông thôn về thành phố nên không biết thành phố cần phải có quy hoạch, cần phải có bộ mặt kiến trúc và phải đảm bảo về môi trường. Họ cũng không quan tâm lắm tới hạ tầng kỹ thuật, chỉ lấy chỗ che mưa nắng làm trọng.

Do không thấy quy hoạch là cần, nên giấy phép xây dựng đối với họ là một thứ thủ tục gây phiền hà. Vin vào nhu cầu phải có nhà, phải sửa nhà, họ cứ xây dựng, không coi hành vi xây dựng trái phép là vi phạm pháp luật, là xấu, là gây hại cho xã hội. Nhiều người sẵn sàng bạt tai đứa trẻ móc túi hay khinh miệt các cô gái đứng đường, nhưng họ sẵn sàng xây dựng trái phép. Thử hỏi ba hành vi đó hành vi nào gây hại cho xã hội nhiều hơn ?

Một số đồng khác không thấy được việc xây dựng hệ thống kỹ thuật hạ tầng đô thị là việc của chính người dân đô thị. Nhiều người cho rằng "tôi đã đóng thuế, nhà nước có trách nhiệm cung ứng mọi thứ cho tôi". Đây là một suy nghĩ không hoàn toàn sai, tuy nhiên thuế ở nước ta chưa thu được và chưa thu đủ ở tất cả các đối tượng được hưởng lợi từ cộng đồng mang lại. Do đó một mặt phải sửa đổi chính sách thuế,

mặt khác phải tuyên truyền vận động người dân thấy được những lợi ích do phát triển đô thị mang lại để trực tiếp tham gia cùng Nhà nước trong công cuộc xây dựng và cải tạo thành phố.

Một số yếu tố khác về ý thức và tâm linh cũng dẫn tới việc vi phạm pháp luật trong xây dựng như "thối chơi trội" theo kiểu nhà mình phải trội hơn nhà bên một tý mới làm ăn được, hoặc quá lệ thuộc vào ngày giờ tuổi tác do từ vi quy định. Nhiều người quá tôn trọng quyền sở hữu của mình theo kiểu "nhà ta ta cứ xây" rồi chia năm xẻ bảy khuôn viên đất cho mỗi đứa con một mẫu. Không có kiến trúc sư tài ba nào có thể tạo ra vẻ đẹp của đô thị nếu như người dân đô thị không có nhu cầu về cái đẹp kiến trúc và không cảm nhận cái đẹp đó.

b) Giới chức

Với kiến thức đa dạng và đại diện cho các lợi ích khác nhau nên tình trạng "5 người, 10 ý" là tất yếu khi nói tới quy hoạch đô thị. Có lẽ đô thị học là một ngành khoa học mới mẻ và liên quan một cách tự nhiên tới nhiều ngành khoa học khác từ kiến trúc tới kinh tế, từ môi trường tới pháp luật, từ xã hội tới chính trị, nên hầu như trong các chương trình đào tạo cán bộ công chức không có nội dung về quản lý đô thị. Từ đó dẫn đến tình trạng là cán bộ công chức ngành nào biết ngành nấy. Công tác quản lý xây dựng theo quy hoạch cũng chỉ được coi là một ngành chuyên môn như các chuyên ngành khác. Ở đây có sự nhầm lẫn giữa công tác thiết kế quy hoạch (chuyên môn) với công tác quản lý nhà nước về quy hoạch. Việc quản lý phát triển thành phố không còn là công tác chuyên môn nữa, mà là một nhiệm vụ quản lý nhà nước khá toàn diện. Nhiều cán bộ hành chính cũng còn ít biết các yêu cầu quản lý đô thị theo quy hoạch, ví dụ không rõ thế nào là một công trình phù hợp quy hoạch, hoặc làm ngơ trước các hành vi vi phạm pháp luật về xây dựng. Có phải do bất cập trong nhận thức về đô thị mà có tình trạng ngành nào (kể cả về hạ tầng kỹ thuật) quy hoạch ngành nấy, hay công việc cứ chồng chéo lẫn nhau không ?

c) Người trong cuộc

Người lập quy hoạch và trực tiếp quản lý thực hiện quy hoạch hiện nay hầu hết là cán bộ kỹ thuật (kỹ sư, kiến trúc sư), sau đó được tu nghiệp thêm về quản lý hành chính như học 3 tháng tại Học viện hành chính quốc gia. Có phải do tình trạng về kiến thức này là nguyên nhân của việc cách biệt giữa lập quy hoạch với triển khai thực hiện quy hoạch không ? Ai thực sự là người trong cuộc để xây dựng tiến trình thực hiện quy hoạch, tiến trình huy động vốn, ai chịu trách nhiệm về tình trạng "quy hoạch treo dài dài", thậm chí trở thành "vấn nạn quy hoạch" ? Ngày nay việc quy

hoạch đòi hỏi phải có sự tham gia của cộng đồng. Tuy nhiên ai là người có thể tham gia lập quy hoạch, góp ý hay thẩm định quy hoạch? Nhận thức của các nhà quy hoạch và quản lý phát triển trong việc lấy ý kiến và huy động nguồn lực từ cộng đồng hiện nay cũng còn khác nhau. "Nguyên tắc quá hay mất lòng, dân chủ quá hay lỡ việc" Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dạy như vậy, nhưng thực hiện như thế nào ? Làm thế nào để xác định rõ trách nhiệm cho từng cơ quan, cho từng người theo tinh thần "Mỗi việc có một người chịu trách nhiệm" trong công tác quy hoạch và quản lý cải tạo phát triển theo quy hoạch?

Rõ ràng vi phạm pháp luật về xây dựng (mất trật tự xây dựng) có nguyên nhân từ nhận thức của các đối tượng tham gia trong tiến trình này, mà có khi lại là nguyên nhân chính.

QUY HOẠCH TREO - MẶT TRÁI CỦA QUY HOẠCH

"Quy hoạch treo" là mặt trái của quy hoạch xây dựng, bản thân việc lập quy hoạch không xóa được mặt trái này. Tuy nhiên, có nhiều giải pháp về quản lý cải tạo, phát triển đô thị có thể hạn chế được tác động xấu của nó. Bài viết đăng trên Báo Sài Gòn giải phóng ngày 12/8/2003.

1. Thế nào là quy hoạch treo ?

Trong đại tự điển tiếng Việt gần đây nhất chỉ có các từ "án treo", "tù treo", mà không có từ "quy hoạch treo". Cụm từ "Quy hoạch treo" chỉ mới xuất hiện trong dân gian và trên mặt báo cùng với cụm từ "vấn nạn quy hoạch". Một cụm từ làm đau đầu những ai có chút trách nhiệm liên quan tới việc quy hoạch và đầu tư phát triển thành phố.

Phạm việc gì làm hại đến nhiều người thì người ta gọi là "vấn nạn". Như vậy, quy hoạch hẳn là có chuyện hại người - và cái thứ quy hoạch hại người đó người ta gọi là "quy hoạch treo". Một khu đất khi lọt vào quy hoạch sử dụng không đúng với hiện trạng sử dụng của nó, lập tức nó phải chờ thực hiện quy hoạch. Việc chờ này nếu là đất nông nghiệp thì ít bị ảnh hưởng do người dân vẫn tiếp tục canh tác, nhưng nếu là khu dân cư phải chờ giải tỏa thì cuộc sống và quyền lợi của người dân bị ảnh hưởng nhiều mặt. Để bảo vệ quyền lợi chính đáng của nhân dân, tại văn bản 3187/UB-QLĐT ngày 24/10/1995, Ủy ban nhân dân Thành phố đã quy định một số chính sách như cho phép mua bán, sang nhượng bất động sản, cho phép xây dựng bán kiên cố hoặc sửa chữa không thay đổi kết cấu nhà cửa .v.v... Nhưng trong thực tế các chính sách này không đảm bảo được quyền lợi người dân vì được bán nhưng không bán được, do không ai mua hoặc mua với giá thấp, được sửa chữa hay xây dựng bán kiên cố nhưng biết khi nào sẽ giải tỏa để đầu tư xây dựng hoặc sửa chữa. Thậm chí ở nhiều khu vực các ngành dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước cũng không dám đầu tư phục vụ nhân dân vì sợ khi thực hiện quy hoạch sẽ phải dỡ bỏ, lãng phí (như đối với các xóm ấp ở phường 28 Bình Thạnh - trong khu quy hoạch du lịch Bình Quới, Thanh Đa). Quy hoạch sẽ đem lại tương lai tươi đẹp cho thành phố ở đâu không thấy, nhưng tại những nơi "chờ thực hiện" này nó trở thành vấn nạn đối với người dân.

- Xem xét các loại quy hoạch xây dựng đô thị: Quy hoạch chung thành phố và các quận - huyện, quy hoạch ngành kinh tế kỹ thuật và xã hội, quy hoạch chi tiết sử dụng

đất 1/2000, quy hoạch chi tiết phân lô 1/500 (còn gọi là Tổng mặt bằng dự án), ta thấy có 4 loại "Quy hoạch treo" tương ứng:

- + Các tuyến đường giao thông dự phóng, ví dụ đường vành đai I từ Tân Sơn Nhất đi Bình Lợi qua Thủ Đức, Quận 2 - lộ giới 60m, hoặc dự kiến mở rộng như đường vành đai II Thủ Đức - An Dương - An Lạc, lộ giới 120m.

- + Quy hoạch chi tiết 1/2000, đặc biệt tại nhiều khu dân cư phát triển tự phát trước đây (Quận 6, Quận 11, Quận 8, quận Tân Bình ...) nhà lụp xụp dày đặc, phải dự phóng thêm các trục đường, dự kiến xây dựng thêm các công trình công cộng như trường học, bệnh viện, cây xanh, chưa có chủ đầu tư hoặc chưa có kinh phí thực hiện.

- + Các dự án lớn đã có chủ trương đầu tư nhưng chưa có vốn hoặc chủ đầu tư cụ thể, triển khai trong thời gian dài như dự án khu đô thị Nam Sài Gòn, Thủ Thiêm, khu OKX phường 22 Bình Thạnh, dự án khu dân cư 200ha Hiệp Bình Chánh - Thủ Đức, khu du lịch Bình Quới - Thanh Đa, các khu công nghiệp cấp thành phố, cấp quận-huyện .v.v...

- + Các dự án đã có chủ đầu tư nhưng thực hiện chậm, không bảo đảm tiến độ được quy định trong dự án, như dự án bến sông rạch Ông Lớn (Quận 7), dự án Miếu Nổi phường 3, Bình Thạnh .v.v...

2. Quy hoạch treo là mặt trái của quy hoạch

Ai cũng biết quy hoạch là việc sắp xếp công việc tương lai trong không gian, hay đối với Thành phố nó là định hướng phát triển không gian đô thị. Việc định hướng này mang tính pháp lý, bởi vì khi đã định hướng sử dụng đất theo một mục đích nào đó thì phạm vi diện tích đất được định hướng này phải giữ nguyên hiện trạng sử dụng cho tới khi thực hiện quy hoạch. Ví dụ khi khoanh định khu công nghệ cao (Quận 9) hay khu du lịch Bình Quới (Bình Thạnh), thì hiện trạng sử dụng đất (đất nông nghiệp, dân cư nông thôn .v.v...) phải được giữ nguyên, không được xây dựng bất cứ công trình nào kiên cố khác ngoài dự án của khu công nghệ cao hay khu du lịch đó. Việc giữ nguyên hiện trạng sử dụng đất để chờ thực hiện quy hoạch (và nhiều khi không biết chờ đến bao giờ) được mọi người gọi là "Quy hoạch treo". Nhìn lại tất cả các quy hoạch xây dựng đều có tính "treo" đó. Tính chất này xuất phát từ bản chất định hướng cho tương lai của quy hoạch. Nói cách khác đồng thời với việc định hướng cho tương lai đã dẫn đến việc giữ nguyên hiện trạng sử dụng đất chờ thực hiện, dẫn đến "treo". Việc treo này có thể là 5 năm, 10 năm, 20 năm hoặc hơn tùy thuộc đó là quy hoạch chi tiết hay quy hoạch chung. Nếu định hướng cho tương lai là thuộc tính căn bản thì "treo" cũng là một thuộc tính cố hữu của quy hoạch. Một bên là thuộc tính tốt, một bên là thuộc tính xấu là mặt trái.

3. Các biện pháp hạn chế tính treo của quy hoạch

Việc hạn chế tác dụng xấu của tính treo trong quy hoạch xây dựng không thể chỉ do những người lập, xét duyệt quy hoạch, vì không thể chỉ bằng giải pháp của bản thân quy hoạch. Giải pháp về phía quy hoạch chỉ là phải bảo đảm một yếu tố, đó là tính khả thi. Nói cách khác quy hoạch chỉ trả lời các câu hỏi "có cần phải làm và có thể làm được hay không ? và làm ở chỗ nào?" mà không trả lời chính xác được câu hỏi "làm vào lúc nào ?". Trả lời câu hỏi này phải qua bước tiếp theo, đó là kế hoạch thực hiện quy hoạch. Kế hoạch thực hiện quy hoạch của Thành phố là kết quả tổng hợp kế hoạch của tất cả các ngành kinh tế, kỹ thuật và xã hội. Ở nhiều nước hiện nay quy hoạch xây dựng chỉ là một phần trong cái gọi là chiến lược phát triển đô thị (CDS - City development strategy). Chiến lược này bao gồm hệ thống các mục tiêu, các giải pháp, quy hoạch, chính sách, tài chính, kế hoạch, tổ chức, nhân sự .v.v... Quy hoạch xây dựng gắn chặt với các yếu tố khác trên cơ sở phối hợp đa ngành trong chiến lược phát triển chung đó để đảm bảo tính khả thi, và vì có kế hoạch triển khai cụ thể nên có điều kiện hạn chế tính "treo" của quy hoạch xây dựng.

Ở thành phố Hồ Chí Minh hiện nay chúng ta chưa có chiến lược phát triển đô thị, để hạn chế tính "treo" rất khó khăn. Giải pháp không phải là việc xác định cho được "làm vào lúc nào ?" rồi mới duyệt quy hoạch. Vì trong thực tế do thành phố cũng như các lĩnh vực kinh tế - xã hội đều không chủ động được nguồn vốn, nên nếu có đặt ra các mốc thời gian để thực hiện quy hoạch cũng chỉ là đặt ra quyết tâm để phấn đấu mà thôi (như để kêu gọi đầu tư, vay vốn, huy động sức dân .v.v...). Nhưng ngay khi trả lời được câu hỏi "làm vào lúc nào ?" vẫn chưa hạn chế tác dụng xấu của việc chờ thực hiện. Trong khi đó không thể không giữ đất để mở thêm đường, không thể không giữ đất cho các dự án lớn, không thể để người dân khổ sở do chờ đợi. Vậy phải làm cách nào ?.

Những việc có thể chủ động được để hạn chế ảnh hưởng xấu của quy hoạch treo có thể như sau:

1. Phải gắn mục tiêu cải tạo phát triển thành phố với mục tiêu an dân, đảm bảo quyền lợi chính đáng của người dân chịu ảnh hưởng của quy hoạch. Từ đó cần có chính sách cụ thể như tổ chức sớm việc tái định cư, khoan định phạm vi ảnh hưởng trực tiếp, có giải pháp về đời sống và việc làm .v.v...

2. Công bố các vùng cấm xây dựng dài hạn 10 và 20 năm để ổn định sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp, nghĩa là không phải nặng về công bố thời hạn thực hiện quy hoạch mà ngược lại, phải nặng về công bố thời hạn chưa thay đổi mục đích sử dụng đất. Biện pháp này còn góp phần chống phát triển tràn lan và đầu cơ đất.

3. Các dự án công trình công cộng cần sớm xác định chủ đầu tư hay người có trách nhiệm thực hiện dự án. Người này sẽ chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách đền bù, tái định cư và các chính sách ổn định đời sống nhân dân khác, từng bước quản lý quỹ đất dành cho dự án. Ví dụ như hơn 40 ha đất được khoanh định theo dự án xây dựng ga đầu mối hành khách quốc gia Bình Triệu, đến nay ngành đường sắt không hề quan tâm đến.

4. Tất cả các dự án đầu tư xây dựng phải được quản lý chặt chẽ về tiến độ, có biện pháp chế tài chủ đầu tư và các chủ thể khác có liên quan trong việc không bảo đảm tiến độ thực hiện dự án. Đồng thời, có chế độ quản lý chung về tiến độ thực hiện các dự án cải tạo và phát triển Thành phố.

5. Nghiên cứu kỹ hơn về tài chính đô thị, sớm có chính sách huy động sự đóng góp của nhân dân để thực hiện việc cải tạo và phát triển đô thị, đặc biệt đối với các tuyến đường đã được quy hoạch mở rộng lộ giới, đã quản lý xây dựng theo lộ giới quy hoạch từ trước đến nay. Nhiều dự án công trình công cộng như nhà trẻ, trường học, các cơ sở y tế, các nhu cầu giải trí cần được khuyến khích tư nhân đầu tư với sự hỗ trợ đặc biệt của Nhà nước. Các công trình này sớm được thực hiện vừa chống được quy hoạch treo vừa phục vụ kịp thời nhu cầu của nhân dân.

6. Cần sớm tiếp cận và thực hiện phương pháp quy hoạch chiến lược, xây dựng chiến lược phát triển đô thị cho từng quận, huyện và của toàn thành phố. Phương pháp này đòi hỏi có sự kết hợp chặt chẽ giữa quy hoạch, kế hoạch, chính sách hay cụ thể hơn giữa quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội với quy hoạch xây dựng. Nâng cao chất lượng các đồ án quy hoạch, đặc biệt là tính khả thi của quy hoạch.

7. Trong khi chưa thực hiện phương pháp quy hoạch mới nêu ở điểm 6, cần tìm mọi cách để tăng tính khả thi của quy hoạch. Trong đó, cần phân biệt hai loại quy hoạch chi tiết sử dụng đất: quy hoạch cải tạo chỉnh trang và quy hoạch khu đô thị mới. Cần xem lại nội dung, các tiêu chí và tiêu chuẩn một cách phù hợp cho việc quy hoạch cải tạo chỉnh trang đô thị. Hiện nay, một số quy hoạch chi tiết 1/2000 các khu dân cư hiện hữu không phê duyệt được vì không bảo đảm theo đúng Quy chuẩn xây dựng Việt Nam, nhưng lại không thể lập quy hoạch theo quy chuẩn này vì không khả thi.

Chắc rằng còn nhiều giải pháp nữa theo hướng vừa bảo đảm lợi ích chính đáng của người dân, vừa bảo đảm thực hiện được quy hoạch vì lợi ích chung và lâu dài của Thành phố.

TÁI ĐỊNH CƯ - QUÁ TRÌNH TẤT YẾU ỔN ĐỊNH PHÁT TRIỂN

Bài viết trình bày tại Hội thảo về vai trò của các dự án tái định cư nhỏ trong quá trình cải tạo, chỉnh trang và phát triển đô thị tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh tháng 7/2003, đăng trên Tạp chí Sài Gòn Đầu tư và xây dựng số 7/2003.

Tái định cư là công việc đang được nhiều người quan tâm. Trước khi đi sâu phân tích về vai trò các dự án tái định cư theo chủ đề của hội thảo, trong báo cáo này xin giới thiệu bối cảnh chung về chính sách tái định cư và chỉnh trang đô thị hiện nay.

1. Tái định cư là quá trình tất yếu của phát triển

Lâu nay công việc đền bù giải tỏa để giải phóng mặt bằng thường là những việc nặng nề nhất của các dự án đầu tư. Trong nhiều trường hợp do không chuẩn bị tốt việc tái định cư, không xác định giá cả đền bù hợp tình hợp lý, không kiên quyết thực hiện cưỡng chế giải phóng mặt bằng đã làm nhiều công trình bị ách tắc. Từ đó nhiều người đã ngộ nhận rằng công việc đền bù giải tỏa là trở lực của các dự án phát triển. Quan niệm không đúng này dễ dẫn đến các giải pháp sai lầm khi thực hiện giải phóng mặt bằng để cải tạo và phát triển đô thị.

Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa. Quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa cũng là quá trình đô thị hóa và phát triển toàn diện đất nước. Toàn bộ quá trình này có bốn tiến trình song hành:

Một là tiến trình di dân từ nông thôn về đô thị và vùng kinh tế mới. Hiện nay mức độ đô thị hóa của nước ta mới đạt 25%. Khi việc công nghiệp hóa thành công (vào khoảng năm 2020), mức độ đô thị hóa có thể đạt tới 40 - 45%, lúc ấy số dân sống trong các đô thị sẽ lên đến 40 triệu người. Đây là quá trình tái định cư vào đô thị theo nhu cầu phát triển đất nước. Ngoài di dân vào đô thị, việc khai hoang mở các nông trại, các lâm trường cũng là một khâu quan trọng trong việc tái bố trí dân cư nhằm mục đích khai thác tốt hơn tài nguyên và bảo vệ tốt hơn môi trường sinh thái.

Hai là tiến trình tái bố trí mục đích sử dụng đất theo quy hoạch. Việc quy hoạch cải tạo và phát triển các đô thị để phục vụ quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa là một công việc tất yếu. Tiến trình này ở đô thị có hai nội dung - quy hoạch cải tạo chỉnh trang đô thị cũ và quy hoạch phát triển các khu đô thị mới. Đối với Thành phố Hồ Chí Minh (một thành phố có diện tích phát triển tự phát quá rộng lớn bao quanh khu vực trung tâm thành phố) hai công việc này đều rất nặng nề và khẩn trương. Khi thực hiện các quy hoạch này không tránh khỏi việc di dời tái định cư. Ví dụ chương

trình cải tạo kênh rạch thành phố có nhu cầu tái định cư trên 10.000 hộ, chương trình di dời các cơ sở sản xuất ô nhiễm, chương trình cải tạo hệ thống giao thông đô thị ... cũng đòi hỏi phải tái định cư rất nhiều hộ dân khác.

Ba là tiến trình nâng cao năng suất lao động, đồng thời với nó là nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Đơn giản là vì năng suất lao động công nghiệp cao hơn năng suất lao động nông nghiệp giản đơn. Quá trình công nghiệp hóa đòi hỏi đào tạo và đào tạo lại lao động. Việc tái định cư phải đảm bảo việc này để phục vụ quá trình công nghiệp hóa đất nước. Nâng cao năng suất lao động là nội dung cơ bản của phát triển.

Bốn là tiến trình cải thiện đời sống nhân dân. Nâng cao đời sống mọi mặt của nhân dân là mục tiêu cơ bản của phát triển. Phương châm chỉ đạo cơ bản của công tác đền bù tái định cư là bảo đảm cuộc sống của người dân bằng hoặc hơn so với nơi ở cũ. Mỗi người dân sẽ được hưởng lợi từ hai nguồn. Một là từ sự đền bù tái định cư trực tiếp khi thực hiện dự án, hai là (và thường là nhiều hơn nhưng khó nhận thấy hơn), từ sự phát triển chung của đô thị do dự án mang lại. Đời sống nhân dân không ngừng nâng cao là biểu hiện của phát triển.

2. Tái định cư là một quá trình phức tạp

Tái định cư là di chuyển và thay đổi cuộc sống của con người, không chỉ là quá trình chuyển dịch vật chất mà còn là quá trình cắt bỏ các quan hệ cũ và tạo lập các quan hệ mới. Việc này gần giống việc bứng cây trồng vào chỗ mới.

Tái định cư thường là di dời tái định cư các căn hộ, nghĩa là bên cạnh sự ràng buộc giữa các thành viên trong gia đình, còn có sự ràng buộc giữa mỗi người trong đó với môi trường xã hội xung quanh. Các mối quan hệ chính là:

- Công ăn việc làm.
- Chỗ ở.
- Nơi học hành.
- Điều kiện đi lại và sự tiếp cận các dịch vụ đô thị.
- Quan hệ láng giềng (thứ yếu).

Trong các mối ràng buộc này, việc làm và nguồn thu nhập là nhu cầu cơ bản. Giải quyết một lúc các mối quan hệ ấy bảo đảm hài hòa lợi ích của người dân với lợi ích chung là một công việc phức tạp.

Về hình thức, việc tái định cư cũng có nhiều dạng:

Di dân vào vùng đô thị hóa - Đa số là người lao động trẻ và nghèo. Con đường tái định cư của họ phải qua quá trình "leo" từ KT4 lên KT1.

Chuyển dịch nội ngoại thành, bao gồm từ việc thực hiện các chương trình cải tạo đô thị cho tới việc chuyển dịch theo sở nguyện của người dân.

Tái định cư tại chỗ khi thực hiện các dự án chỉnh trang khu dân cư.

Xét về sở nguyện của người dân, cũng có nhiều mức độ:

Tái định cư tự phát, là việc mua bán đất và xây dựng trái phép không theo quy hoạch. Tình trạng này khá phổ biến trong thời gian trước khi có chỉ thị 08/CT-UB ngày 22/4/2002. Do việc xây dựng trái phép ở các khu vực không có hạ tầng, giá đất rẻ nên nhiều người có thu nhập thấp, trong đó nhiều người thuộc diện giải tỏa từ các công trình cải tạo đô thị nhận tiền đền bù tự lo chỗ ở đã làm việc này.

Tái định cư tự giác là việc tái định cư để thực hiện các dự án và người dân tự giác chấp hành kế hoạch và phương thức tái định cư, kể cả việc tạo lập chỗ ở mới ở các dự án phát triển nhà.

Cưỡng bức tái định cư, thường là cưỡng bức giải tỏa và bố trí chỗ ở cho người bị giải tỏa chưa được sự đồng thuận của họ. Nhiều trường hợp không kiên quyết đã gây ách tắc cho đầu tư phát triển.

3. Thực chất của quá trình phát triển đô thị là quá trình tái định cư

Phát triển kinh tế - xã hội bao gồm rất nhiều lĩnh vực, từ phát triển công - nông nghiệp, thương mại - dịch vụ, giáo dục - đào tạo, tới vui chơi giải trí ... nhưng về thực chất các công việc ấy là tạo thêm công ăn việc làm, tạo thêm chỗ ở và các dịch vụ phục vụ nhân dân ngày một đông hơn của đô thị. Đó là quá trình cải tạo chỉnh trang các khu đô thị cũ, xây dựng mới các khu công nghiệp và dân cư ở khu vực đô thị hóa. Nếu đứng về mục tiêu con người thì quá trình phát triển đô thị này chính là quá trình tái định cư của nhân dân trong phạm vi cả nước. Riêng thành phố Hồ Chí Minh, khi tăng dân số từ 5 triệu (1999) lên 10 triệu (2020) sẽ có khoảng 50% số dân tham gia quá trình tái định cư vào khu vực đô thị hóa, không kể một số rất đông khác thực hiện tái định cư tại chỗ. Việc phát triển các khu đô thị mới, phát triển nhà ở kéo theo nhiều ngành kinh tế khác phát triển.

Công cuộc tái định cư có tầm quan trọng như vậy nhưng lâu nay các chính sách trong lĩnh vực này còn thiếu và rời rạc. Chính sách tái định cư không thể chỉ là chính sách đền bù giải tỏa, mà nó nằm trong tất cả các chính sách và pháp luật liên quan tới cải tạo và phát triển đô thị từ khâu quy hoạch tới đầu tư xây dựng, tới quản lý các khu dân cư mới.

Do một thời gian dài vấn đề tái định cư chỉ được quan tâm như là một biện pháp hỗ trợ đền bù giải tỏa nên đã để lại một số hậu quả xấu cho phát triển.

- Việc quản lý đầu tư xây dựng các khu dân cư mới chưa được chú trọng. Hiện tượng đầu cơ đất gây trở ngại cho nhu cầu tái định cư. Các khu dân cư mới không được hình thành đồng bộ, gây trở ngại cho người dân đến ở (thiếu cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội).

- Về tài chính đô thị, có sự mất cân đối giữa đầu tư tư nhân và đầu tư cộng đồng. Biểu hiện ở chỗ nhà ở của tư nhân tự đầu tư quá lớn, trong khi hạ tầng đô thị (đầu tư của cộng đồng) quá thiếu.

- Về trình tự đầu tư có sự đảo lộn. Lẽ ra phải tạo hạ tầng đô thị trước, nơi ở sau - quá trình xây dựng ở nhiều khu dân cư tự phát thì ngược lại.

- Thiếu quan tâm đến chỗ ở cho công nhân, sinh viên (số đông là nhập cư) và người thu nhập thấp.

- Thiếu quan tâm tới các điều kiện sống khác ngoài chỗ ở, đặc biệt là về việc làm ...

- Thiếu sự quan tâm của người dân và cộng đồng dân cư vào quá trình cải tạo và phát triển đô thị. Việc tuyên truyền về các lợi ích chưa đầy đủ, việc huy động nguồn lực từ cộng đồng để phục vụ lại họ còn yếu.

Rất đáng mừng là từ đầu năm 2002 chính phủ và chính quyền các thành phố đã quan tâm nhiều tới quy hoạch và quản lý xây dựng theo quy hoạch. Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã có những chính sách kịp thời về chống đầu cơ đất đai, hỗ trợ phát triển nhà ở, hỗ trợ xây dựng nhà cho công nhân và sinh viên, đặc biệt là quyết tâm lập lại trật tự trong quản lý xây dựng đô thị.

Từ các cách tiếp cận như trên, có thể rút được một số kết luận về chính sách tái định cư như sau:

1. Tái định cư không phải là một công việc hỗ trợ đền bù giải tỏa mà là một lĩnh vực phát triển đô thị. Trong lĩnh vực đó phải lấy mục tiêu phát triển đồng bộ của các khu dân cư, tăng số lượng và chủng loại của quỹ nhà để đáp ứng mọi nhu cầu về tái định cư.

2. Việc cải tạo tại chỗ đô thị cũng thuộc lĩnh vực tái định cư, việc cải tạo này vừa có lợi cho cộng đồng vừa có lợi cho cư dân. Do đó các dự án cải tạo đô thị là các dự án đa ngành do cộng đồng dân cư tại chỗ trực tiếp tham gia ra quyết định.

3. Phát triển đô thị thực chất là quá trình tái định cư, việc quản lý phát triển các khu đô thị mới có ý nghĩa quyết định tới chính sách tái định cư (kể cả tái định cư phục vụ đền bù giải tỏa).

4. Cần sớm nghiên cứu để có chính sách tài chính (và gắn với nó là đất đai) thích hợp để huy động nguồn lực cho đầu tư cải tạo và phát triển đô thị.

HƯỚNG TÂM LÝ CƯ DÂN VÀ KIẾN TRÚC ĐÔ THỊ

Mối quan hệ qua lại giữa con người và môi trường có những quy luật riêng. Nghiên cứu văn hóa đô thị không thể không nghiên cứu môi trường sống và ảnh hưởng của nó tới tâm lý cư dân. Nền sản xuất manh mún, môi trường sống chật hẹp có ảnh hưởng gì đến tâm lý con người Việt Nam ? Bài viết trình bày tại Hội thảo về văn hóa đô thị do Trung tâm nghiên cứu đô thị và phát triển tổ chức tháng 10/2001.

1. Văn hóa đô thị là trạng thái xã hội hướng tới cái chân - thiện - mỹ trong đời sống đô thị, văn hóa bắt nguồn từ tâm lý phổ biến của cư dân, đó là những vấn đề liên quan đến tư duy, tính cách và lối hành xử của số đông. Bài viết này muốn xét tới một khía cạnh, đó là ảnh hưởng của kiến trúc đô thị tới hướng tâm lý cư dân và ngược lại.

2. Hướng tâm lý được hiểu là những yếu tố khởi đầu để hình thành trạng thái tâm lý. Các tác động ngoại cảnh thường ảnh hưởng trực tiếp vào hướng tâm lý, từ đó hình thành những trạng thái tâm lý có tính đặc trưng mang dấu vết của ngoại cảnh. Ví dụ tính cách của dân cư đồng cỏ thường rộng rãi, phóng khoáng, tính cách của dân chài lưới thường chất phác, mạnh mẽ ...

3. Văn hóa đô thị là văn hóa của môi trường sản xuất công nghiệp và dịch vụ, chắc chắn sẽ khác với văn hóa nông thôn của môi trường sản xuất nông nghiệp. Môi trường kinh tế là nền tảng của văn hóa, điều này được cụ thể hóa từ điều kiện môi trường sống của con người. Điều kiện sống ở đô thị về cơ bản là nhân tạo, ở nông thôn về cơ bản là tự nhiên. Bảng so sánh dưới đây cho biết những ảnh hưởng tâm lý của cư dân ở hai khu vực khác nhau.

Bảng 2

Trạng thái	Nông thôn	Đô thị
Trạng thái kinh tế	- Nông nghiệp, thương nghiệp nhỏ - thu nhập thấp - Không cạnh tranh	- Công nghiệp, dịch vụ, thương mại - thu nhập cao - Cạnh tranh
Trạng thái môi trường	- Tự nhiên - Rộng rãi - Ít ô nhiễm	- Nhân tạo - Chật chội - Ô nhiễm
Trạng thái quan hệ người với người	- Theo huyết thống - Gắn gũi trong sinh hoạt, độc lập trong sản xuất	- Độc lập trong cuộc sống riêng - Liên kết trong hoạt động
Nhịp sống	Chậm	Khán trương, năng động
Ảnh hưởng của quá khứ	Nhiều, bảo thủ	Ít, duy tân

4. Kiến trúc đô thị có nhiều xu hướng

- Xu hướng nặng về tiện ích nhằm phục vụ điều kiện cạnh tranh kinh tế. Xu hướng này nhằm vào việc tiết kiệm năng lượng trong giao thông, tiết kiệm mặt bằng, đất đai, ví dụ nhiều nước mức độ tiêu thụ năng lượng/sản phẩm thấp hơn Việt Nam hoặc các nhà đầu tư thường muốn mật độ xây dựng cao, mật độ diện tích cây xanh thấp.

- Xu hướng nặng về thẩm mỹ, hướng tới phục vụ trực tiếp nhu cầu sống của con người. Trong nhiều trường hợp đã áp dụng các tiêu chuẩn cao của các nước phát triển cho công trình Việt Nam.

Như vậy trong kiến trúc đô thị cuộc đấu tranh giữa cái tiện với cái đẹp không ngừng diễn ra từ công trình lớn đến công trình nhỏ.

Nhìn chung, điều kiện kinh tế mà trước hết là thu nhập bình quân đầu người ảnh hưởng trực tiếp tới mỹ quan kiến trúc đô thị. Đối với nhà ở, do điều kiện kinh tế của phân đông dân cư còn nghèo, nên cái tiện đã thắng cái đẹp. Người ta cần một chỗ trú để có một không gian riêng dù nhỏ (thậm chí $4m^2$) để tránh mưa nắng. Người ta cần một chỗ buôn bán vừa với khả năng kinh tế, hoặc có một phần diện tích nhà ở để cho thuê buôn bán - từ đó dẫn tới xu hướng kiến trúc nhà phố ống. Loại nhà này không chỉ phổ biến ở các khu vực thương mại mà ngay trong ngõ hẹp, trong các khu ở thuần túy (thậm chí còn thấy ở nông thôn).

Nhà ống, ngõ hẹp là một trạng thái kiến trúc đáng buồn của đô thị thành phố Hồ Chí Minh hiện nay.

5. Nhiều hành vi phi văn hóa đang diễn ra hàng ngày trên thành phố Hồ Chí Minh như:

- Bất chấp pháp luật về giao thông, vượt trái tuyến, vượt đèn đỏ.
- Xây nhà trái phép, bất chấp yêu cầu cảnh quan
- Lừa lọc trong buôn bán (nói thách) v.v...

Nhìn chung các hành vi này có một điểm xuất phát chung từ một hướng tâm lý thiển cận trong tư duy - xu hướng này dẫn đến kết quả chỉ thấy cái lợi trước mắt, cục bộ, không thấy hậu quả lâu dài và toàn cục. Trên đường phố, hễ thấy chỗ nào trống là người ta lách lên, bất kể đó là đường dành cho hướng đối diện. Kết quả là người ta chặn đường nhau và gây kẹt xe. Người ta chỉ biết ngôi nhà của mình, sự tiện lợi tí chút cho mình dẫn đến lấn hẻm, lấn phố khi xây cất - người ta cũng không cần biết vẻ đẹp đô thị là thế nào, ngay trên đường Đồng Khởi người ta cũng che giấy dầu, tôn rách lên ban công để làm nhà bếp. Một vài tập quán như ma chay ồn ào vẫn diễn ra tại đô thị cũng do xu hướng tâm lý đó.

Nhiều người cho rằng nguyên nhân của tình trạng phi văn hóa này là do đô thị tăng trưởng quá nhanh, có quá nhiều dân cư từ nông thôn mới ra thành thị mang theo lối sống tự nhiên ở nông thôn. Điều này có thể đúng. Nhưng về nguồn gốc tâm lý, phải chăng trạng thái sinh sống chật hẹp đã tác động xấu tới tầm suy nghĩ dẫn tới những hành vi thiếu văn hóa ?

Một trong những ảnh hưởng khác từ kiến trúc chật hẹp và riêng biệt của nhà phố dạng ống là khả năng hợp tác của dân chúng còn kém. Một trong những biểu hiện của văn hóa đô thị là tính hợp tác, hợp đồng trong hoạt động. Nhưng hình như lối sống riêng lẻ, lối buôn bán sản xuất nhỏ tại gia trong các nhà ống đang là trở ngại của yêu cầu cộng tác.

Tóm lại, môi trường kiến trúc chật hẹp có khả năng tác động xấu tới hướng tâm lý cư dân, nếu chậm khắc phục có thể ảnh hưởng xấu tới nhiều thế hệ. Xây dựng con người Việt Nam mới không chỉ phải lớn lên cả về tầm vóc mà cần phải cả về tính cách thoáng rộng.

Chúng ta có thể tự hào vì mình là người Việt Nam vì nhờ có những đặc điểm tâm lý ưu việt như thông minh, dũng cảm, cần cù ... trong hoàn cảnh địa lý khắc nghiệt đã tạo nên truyền thống lịch sử vẻ vang, đã làm nên kỳ tích "châu chấu đá voi". Nhưng tại sao chúng ta nghèo lâu như vậy ? Tại sao chúng ta lại bị nước ngoài dòm ngó nhiều như vậy ? Khi nghiên cứu cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh, một chuyên gia nước ngoài đã phát hiện một số mặt yếu của cán bộ công chức Việt Nam:

1. Lý thuyết thì giỏi, thực hành thì kém,
2. Thiếu tinh thần hợp tác,
3. Sa vào chi tiết, không nhìn thấy toàn cảnh,
4. Chú trọng trước mắt, ít nhìn về lâu dài,
5. Nặng về lợi ích cá nhân, ít vì cái chung,
6. Chú trọng luật lệ không chú trọng kết quả,
7. Nặng về kiểm soát không theo tinh thần phục vụ.

Đó là những điều mỗi chúng ta cần suy nghĩ.

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ NGUỒN GỐC BẢN SẮC VĂN HÓA

Bài viết trình bày tại Hội thảo về bản sắc văn hóa do Trung tâm đô thị và cộng đồng - Đại học khoa học xã hội nhân văn tổ chức tháng 10/2003.

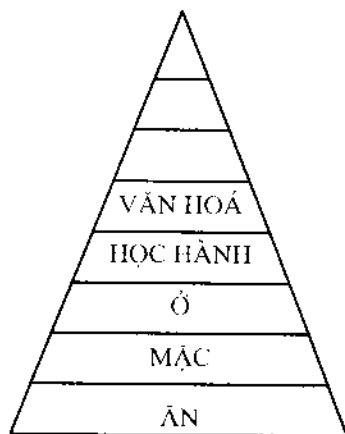
Thế giới sẽ không còn tươi đẹp nếu thiếu bản sắc riêng và đa dạng của các dân tộc và các địa phương. Ước nguyện của mọi người và đã trở thành đường lối phát triển là phát triển kinh tế phải gắn liền với việc duy trì và phát triển nền văn hóa dân tộc. Tuy nhiên, nội dung của bản sắc văn hóa nói chung và văn hóa kiến trúc nói riêng gồm những gì, sẽ được bảo tồn phát triển như thế nào, những gì sẽ đưa vào bảo tàng ... cũng còn nhiều ý kiến khác nhau và cần được xác định rõ ràng.

Trước hết về khái niệm, bản sắc văn hóa dân tộc phải chăng là *những sáng tạo văn hóa được cộng đồng dân tộc cảm thụ, chấp nhận và lưu truyền*. Như vậy, để có nền văn hóa truyền thống, phải có hai yếu tố: Đó là yếu tố sáng tạo, tức là yếu tố bác học và yếu tố cảm thụ chấp nhận và lưu truyền gọi tắt là cảm nhận của cộng đồng dân tộc. Sự sáng tạo và cảm nhận này lại phụ thuộc vào 5 nhân tố cơ bản:

Một là môi trường sống: Có thể thấy rất rõ ràng các dân tộc sinh tồn ở các điều kiện địa lý khác nhau có bản sắc văn hóa khác nhau. Nhất là về văn hóa kiến trúc. Vùng khô lạnh, vùng nóng ẩm, vùng ôn hòa có những đặc trưng riêng về kiến trúc nhà ở. Ngay trong một nước các vùng địa lý khác nhau cũng có truyền thống văn hóa về kiến trúc khác nhau. Nhà ở đồng bằng Bắc bộ kiên cố hơn ở Nam bộ. Đồng bào vùng rừng núi phải ở nhà sàn. Hoàn cảnh chiến tranh giã cũng để lại những dấu ấn đậm nét trong truyền thống văn hóa.

Hai là điều kiện kinh tế:

Dân gian có câu "phú quý sinh lễ nghĩa". Nhu cầu hưởng thụ văn hóa là nhu cầu ở bậc cao trong hình tháp về nhu cầu của con người, so với nhu cầu ăn, mặc, là những nhu cầu cơ bản (hình 18). Trong hoàn cảnh kinh tế eo hẹp không tương xứng với trình độ văn hóa, luôn luôn có sự đấu tranh giữa cái "tiện" và cái "đẹp". Ở mức sống thấp, do phải thỏa mãn nhu cầu sinh tồn, cái "tiện" thường thắng thế. Lúc này khó có thể có văn hóa kiến trúc - loại hình văn hóa tốn kém. Những triều đại vua chúa không lo đảm bảo đời sống nhân dân, chỉ lo xây dựng các thành quách, lăng mộ thường sớm bị diệt vong, dù rằng các công trình kiến trúc của họ đã trường tồn.



Hình 18

Trong suốt quá trình lịch sử, do vừa phải đấu tranh với thiên nhiên khắc nghiệt, vừa phải liên tục chống ngoại xâm hay bị cuốn vào các cuộc chiến tranh phong kiến, đời sống các dân tộc Việt Nam nói chung là nghèo khổ (triều đại nào cũng có những năm mất mùa, thiên tai, dịch bệnh...). Cho tới ngày nay phần đông dân chúng vẫn đặt mục đích mưu sinh lên hàng đầu. Chính vì vậy nền văn hóa kiến trúc của dân tộc ta, trước hết là các công trình kiến trúc lớn, mang tính sáng tạo kiến trúc trong quá khứ không nhiều. Hầu như việc xây dựng nhà ở chỉ nhờ vào "bộ nhớ" của các ông thợ mộc, thợ nề, mà không có các bản thiết kế của các kiến trúc sư. Nhu cầu "ăn chắc mặc bền" cũng chi phối khá năng cảm thụ thẩm mỹ kiến trúc. Các công trình công cộng cũng được các vua chúa phong kiến "nuông nệ" để dưỡng dân, nên dù có những nét độc đáo về kiến trúc, các công trình này đều nhỏ, so với những công trình đồ sộ ở nhiều quốc gia.

Dấu ấn "ăn chắc mặc bền" cũng in đậm trong tình trạng bùng nổ đục tường trổ cửa, bùng nổ xây dựng nhà ở căn phố trong mấy năm gần đây ở thành phố Hồ Chí Minh.

Trình độ kinh tế còn biểu hiện ở trình độ chế tạo vật liệu xây dựng và kỹ thuật xây dựng. Bên cạnh kỹ thuật gốm sứ, gạch nung có rất sớm, kỹ thuật sử dụng vôi nung, mật mía, khai thác đá ong, ngâm tre, gỗ, nhất là kỹ thuật chẻ đá granit, luyện kim và chế tạo sơn ta đã ảnh hưởng nhiều tới kiến trúc ở nước ta. Trình độ khoa học kỹ thuật về xây dựng và vật liệu xây dựng tạo điều kiện thuận lợi cho sáng tạo kiến trúc. Bên cạnh đó, khả năng đầu tư vốn cao cũng là yếu tố quan trọng hàng đầu chấp cánh cho sáng tạo.

Như vậy, trình độ kinh tế càng cao thì khả năng sáng tạo và cảm nhận văn hóa kiến trúc càng cao.

Ba là văn hóa ngoại lai: Văn hóa tất cả các dân tộc đều chịu ảnh hưởng lẫn nhau, kể cả trong sáng tạo và cảm nhận. Tuy nhiên, khả năng cảm nhận văn hóa có ý nghĩa quyết định tới việc du nhập và chuyển hóa văn hóa ngoại lai thành văn hóa truyền thống. Câu "ăn cơm Tàu, ở nhà Tây, lấy vợ Nhật" là châm ngôn vọng ngoại hay là biểu hiện của cảm nhận văn hóa. Kiến trúc phương Tây khi vào Việt Nam đã được Việt hóa một cách khéo léo để phù hợp với người Việt. Khi so sánh các công trình kiến trúc của Pháp ở Việt Nam và chính quốc dễ dàng thấy sự Việt hóa đó. Nhưng chắc rằng về cảm nhận văn hóa, giữa Việt Nam và Tây Âu có những sự tương đồng nhất định, nên có sự chấp nhận văn hóa ngoại lai chứ không hẳn là tư tưởng vọng ngoại.

Bốn là tâm lý dân tộc:

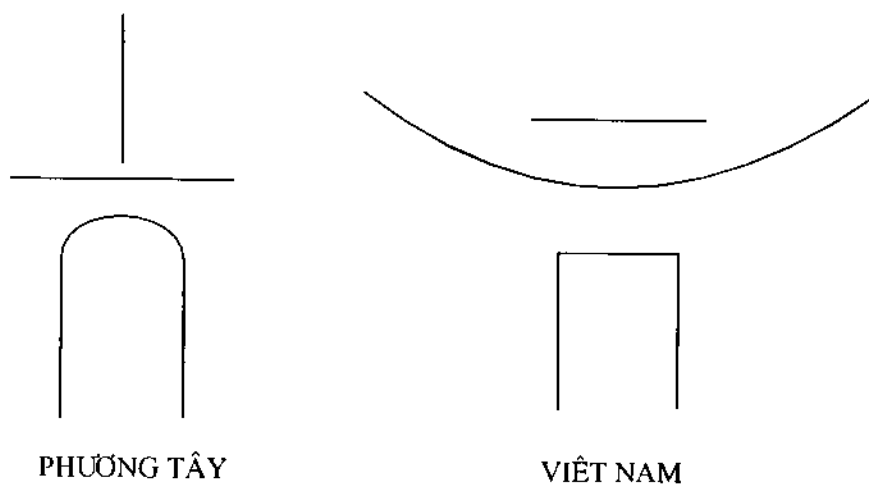
Như trên đã nêu, nền văn hóa được hình thành và duy trì trên cơ sở sáng tạo và cảm nhận của các nhà văn hóa và cộng đồng. Đặc điểm tâm lý nào của dân tộc tạo ra nét đặc thù trong văn hóa kiến trúc ?

Một sáng tạo văn hóa muốn được cộng đồng cảm thụ, chấp nhận nó phải có các yếu tố cơ bản tạo nên cảm hứng:

- Phải có tính mới, sáng tạo.
- Phải đẹp, phù hợp với sở thích.
- Phải phù hợp với triết lý sống.

Tại sao người Việt lại thích nhà Tây, phải chăng do hoàn cảnh kinh tế, những ngôi nhà truyền thống (xây dựng theo bộ nhớ của thợ mộc) đã không còn tính mới và sáng tạo. Trong khi đó kiến trúc phương Tây có ưu thế hơn khi nó mang tính mới lạ và có nhiều đường nét sáng tạo từ năng khiếu của kiến trúc sư.

Trong những đặc điểm tâm lý dân tộc, phải chăng người Việt thích sự giản dị, kín đáo, nhẹ nhàng nhưng chắc khỏe. Từ đó, đường nét kiến trúc Việt Nam cũng nhẹ nhàng nhưng cứng khỏe như hình vẽ khái quát đường nét kiến trúc Việt Nam và phương Tây dưới đây (hình 19).



Hình 19

Các yếu tố tâm lý dân tộc không phải là bất biến theo thời gian. Các yếu tố đó chịu ảnh hưởng của điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế, văn hóa truyền thống và văn hóa ngoại lai. Do đó tính dân tộc và hiện đại của văn hóa là *tính dân tộc và hiện*

đại của thời đại sản sinh ra nền văn hóa đó. Nói cách khác ở mỗi thời đại có tính dân tộc và tính hiện đại của mình.

Năm là văn hóa truyền thống: Văn hóa truyền thống là viên ngọc kết của văn hóa dân tộc. Sự kế thừa văn hóa phải thông qua khả năng sáng tạo và cảm nhận hiện đại. Không thể ép con người hiện đại có cảm hứng với tác phẩm văn hóa cũ. Cảm hứng trong hưởng thụ và sáng tạo văn hóa phải tự nhiên. Do đó văn hóa truyền thống phải được lưu truyền theo hai cách:

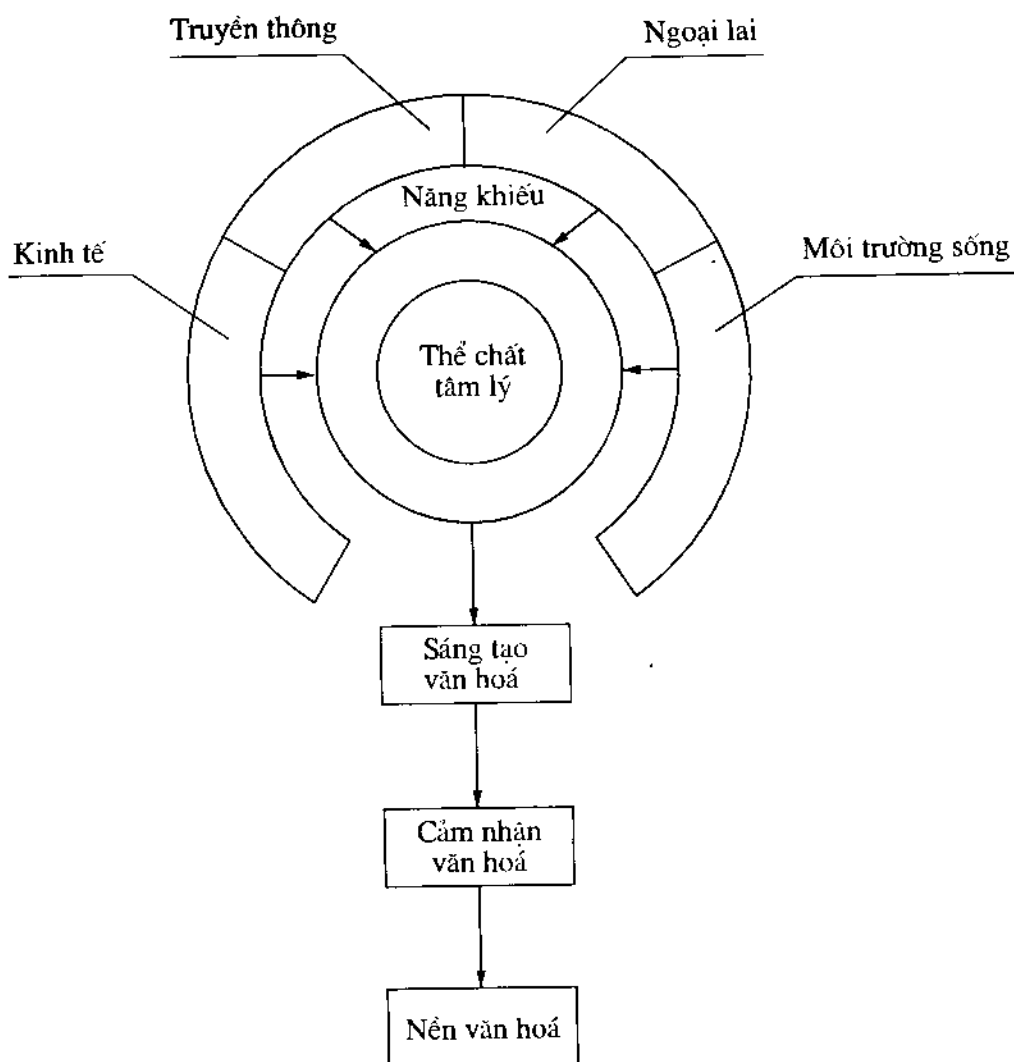
Bảo tàng, là giữ lại *để biết* nền văn hóa quá khứ như thế nào (ví dụ phải bảo tàng y phục khăn đóng áo dài).

Kế thừa, là duy trì được cảm hứng sáng tạo và hưởng thụ từ chính nền văn hóa cũ. Kế thừa còn mang ý nghĩa hiện đại hóa. Các tác phẩm có nguồn gốc kế thừa văn hóa cũ được xã hội đương đại chấp nhận chính là các tác phẩm hiện đại đậm đà bản sắc dân tộc.

Tuy nhiên, để có cảm hứng sáng tạo và cảm nhận mang bản sắc dân tộc, phải có quá trình giáo dục thẩm mỹ ngay từ nhỏ. Nhiều người rất giàu có nhưng thiếu giáo dục thẩm mỹ từ nhỏ cũng không có khả năng cảm nhận văn hóa đúng theo ý nghĩa văn hóa của nó. Nếu không có giáo dục thẩm mỹ cũng sẽ không có triết lý sống, dễ sa vào các thị hiếu thấp hèn nhưng được ngộ nhận là hiện đại. Kết quả giáo dục óc thẩm mỹ, ngay từ nhỏ là cơ sở cho năng lực sáng tạo và cảm nhận văn hóa kiến trúc vừa dân tộc vừa hiện đại trong tương lai.

Đất nước ta đang ở thời kỳ công nghiệp hóa - hiện đại hóa về kinh tế, trong khi đó về văn hóa đã phải chịu những làn sóng xâm nhập của các trào lưu hậu công nghiệp. Một nhà tương lai học - ông Alvin Toffler trong tác phẩm "Cú sốc tương lai" (future shock) cho rằng: "Để sống còn, để tránh cái mà chúng tôi gọi là cú sốc tương lai mỗi người phải tìm ra những cách hoàn toàn mới mẻ để bám chặt, vì tất cả những gốc rễ cũ như tôn giáo, quốc gia, cộng đồng, gia đình hoặc nghề nghiệp ... tất cả đều bị bật tung dưới tác động của bão táp áp lực gia tốc phát triển". Trong thời đại hậu công nghiệp mọi thứ đều trở nên tạm thời "dùng xong vứt đi", các công trình kiến trúc cũng được thiết kế với tuổi thọ ngắn hơn. Tuy nhiên nếu biết kế thừa và trên cơ sở tâm lý dân tộc, hy vọng đường nét kiến trúc Việt Nam sẽ được tô đậm và trường tồn từ công trình này tới công trình khác.

Năm nhân tố cơ bản tạo nên nền văn hóa được thể hiện bằng mối quan hệ trong hình 20 dưới đây.



Hình 20

Tóm lại, để có nền văn hóa đậm đà bản sắc dân tộc không phải bằng con đường tuyên truyền, gán ép, mà phải tạo khả năng cảm hứng văn hóa của chính con người Việt Nam hiện đại. Những sáng tạo văn hóa trong đó có kiến trúc mang dấu ấn của năng khiếu và trí tuệ, được người Việt Nam hiện đại ưa thích, chấp nhận, đó là sáng tạo văn hóa vừa hiện đại, vừa đậm đà bản sắc dân tộc.

NHỮNG CÂU HỎI TRƯỚC NGUY CƠ TẮC NGHẼN GIAO THÔNG

Tắc nghẽn giao thông là một nguy cơ lớn đối với thành phố Hồ Chí Minh. Những câu hỏi nêu trong bài viết này phản ánh thực trạng và những mối đe dọa cho sự phát triển ổn định bền vững của thành phố. 10 giải pháp chống tắc nghẽn giao thông của thành phố đã trả lời được một số vấn đề nêu ra ở đây, tuy nhiên để thực hiện được 10 giải pháp đó lại phải tiếp tục trả lời nhiều câu hỏi khác. Bài viết đăng trên Tạp chí Sài Gòn đầu tư và xây dựng - tháng 11/1999.

Mục tiêu cơ bản cũng là ước nguyện của chính quyền và nhân dân thành phố là giữ được sự ổn định - bền vững trong quá trình phát triển thành phố.

Giao thông đô thị thuận tiện, an toàn, không tắc nghẽn là một trong những tiêu chí hàng đầu về sự ổn định của đô thị. Trong mấy năm qua, thành phố Hồ Chí Minh có tốc độ tăng trưởng khá nhanh. Nhưng đồng thời với sự phát triển về kinh tế, nguy cơ tắc nghẽn giao thông đang từng ngày đe dọa thành phố. Theo nghiên cứu gần đây của Công ty MVA (Anh Quốc) về giao thông thành phố Hồ Chí Minh, nếu không cải thiện đáng kể hệ thống cầu đường, thì tốc độ trung bình của các phương tiện đường bộ (ô tô) năm 2020 là 5 km/h.

Có rất nhiều câu hỏi được đặt ra để tìm giải pháp tránh khỏi sự tắc nghẽn. Tựu trung có 8 vấn đề lớn:

1. Do hoàn cảnh lịch sử, sự phát triển phương tiện giao thông ở thành phố Hồ Chí Minh khác xa so với ở nhiều thành phố lớn trên thế giới. Thông thường ở các nước đó từ đi bộ, xe ngựa, sự phát triển phổ biến là lên xe công cộng (xe điện, buýt, tàu điện ngầm) và ô tô cá nhân. Hệ thống đường sá cũng phát triển theo nhu cầu của các phương tiện đó.

Còn ở thành phố Hồ Chí Minh, từ đi bộ và xe đạp (tương đương đi ngựa ở châu Âu) phát triển rất mạnh lên xe gắn máy, trong khi giao thông công cộng bị teo lại. Hiện nay ở thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 75% gia đình có xe máy (khoảng 1,5 triệu chiếc). Vận chuyển theo phương tiện này chiếm tới 95% vận tải hành khách đô thị. Nếu trung bình một xe giá 2.000 USD, chi phí cho thiết bị này lên tới 3 tỷ USD.

Trong khi đó thu nhập tính theo đầu người ở thành phố Hồ Chí Minh khoảng 900 USD/năm. Liệu khi GDP tăng lên ở mức 2000-3000 USD, những người đi xe máy sẽ sắm xe ô tô cá nhân hay chấp nhận giao thông công cộng. Ở Kuala Lumpur, 65% số

gia đình có ô tô cá nhân. Với hệ thống đường sá ở thành phố Hồ Chí Minh, chỉ cần vài chục phần trăm số hộ có xe ô tô cá nhân thì nạn kẹt xe triển miên khó tránh khỏi. *Có cách nào hạn chế phát triển ô tô cá nhân khi GDP tăng?*

2. Thành phố không ngừng mở rộng, khoảng cách đi lại trung bình của người dân tăng, cũng có nghĩa là lưu lượng vận chuyển sẽ tăng. Đường kính thành phố ở những năm năm mươi chỉ 5 - 7 km, ngày nay đã lên đến 25 - 30 km. Khoảng cách đi lại này không còn thích hợp cho xe đạp, nhưng thích hợp cho xe máy.

Theo thống kê gần đây nhất, có tới 90% dân cư thành phố sống ở các nhà riêng lẻ. Mô hình nhà phổ biến là nhà phố có bề rộng mặt tiền 4m, hoặc các căn nhà nhỏ trong hẻm. Loại nhà này thích hợp cho việc sở hữu xe máy và đi lại bằng xe máy.

Do hậu quả của việc tổ chức quản lý kém ở các chung cư, tâm lý chung của dân chúng rất ngại sống ở chung cư. Trong khi đó ở chung cư và đi lại bằng phương tiện công cộng là cách sống phổ biến của dân cư ở các thành phố khác trên thế giới. *Bằng cách nào để tăng tỷ lệ căn hộ chung cư trong mô hình ở hiện nay để tăng cường sử dụng phương tiện giao thông công cộng?*

3. Do điều kiện khí hậu phù hợp, đường sá nhỏ hẹp, nhà ở riêng lẻ, với thu nhập của người dân còn thấp hiện nay, xe gắn máy đang có ưu thế tuyệt đối so với các phương tiện giao thông hành khách khác. Tiềm nghi của xe gắn máy chỉ thua ô tô và xe điện ngầm. Yếu điểm của xe gắn máy là gây ô nhiễm môi trường bằng khí thải và tiếng ồn. Ngoài ra còn dễ gây tai nạn.

Trong khi đó phát triển giao thông công cộng bằng xe buýt trong điều kiện đường sá chật hẹp hiện nay chỉ tăng nguy cơ tắc nghẽn. Xe buýt lại không có đường dành riêng, làm sao chủ động được về giờ giấc và tần suất lưu hành, và do đó gây bất tiện về thời gian chờ đợi. Trong hoàn cảnh khí hậu nóng, đi bộ và chờ đợi không thuận tiện cho con người. *Bằng cách nào tăng tỷ lệ giao thông công cộng và giảm dân số lượng xe gắn máy?*

4. Giao thông công cộng khối lớn trên đường dành riêng như đường sắt nhẹ, xe điện ngầm (MRT) là lối thoát cho vận tải hành khách đô thị khi mức sống của dân cư được nâng cao. Tuy nhiên việc đầu tư xây dựng hệ thống này rất tốn kém, do đó giá vé vận hành cũng rất cao so với thu nhập của dân chúng hiện nay.

Như ở các nước, đối tượng phục vụ của MRT là tầng lớp dân cư có thu nhập trung bình trở xuống.

Để MRT có thể cạnh tranh được với xe gắn máy, MRT lại phải kết hợp chặt chẽ với hệ thống xe buýt và các phương tiện khác, và do đó hệ thống đường đô thị, bãi đậu xe cũng phải được cải thiện. Như vậy kinh phí đầu tư càng phải tăng thêm.

Theo tài liệu nghiên cứu sơ bộ của Trường Đại học Dresden (CHLB Đức) chi phí cho hệ thống đường sắt nội bộ của thành phố Hồ Chí Minh với 4 trục chính qua trung tâm tốn khoảng 10 tỷ USD, và có thể rải ra đầu tư trong 20 năm.

Nếu thấy được hậu quả tai hại của nạn tắc nghẽn giao thông (Thái Lan mất 4 tỷ USD trong những năm 93, 94; Philippine cũng công bố tổn thất 7 tỷ do tắc nghẽn giao thông thời gian qua), thì việc sớm đầu tư cho MRT là rất cần thiết.

Tuy nhiên trong hoàn cảnh đất nước hiện nay, *thời điểm nào đầu tư cho hệ thống này là thích hợp nhất?*

5. Dân số đô thị tiếp tục tăng mạnh ở vùng ngoại vi thành phố cũ. Giữa vùng ngoại vi này với trung tâm được nối với nhau bằng 12 cửa ô và hành lang hẹp qua các giao lộ đồng mức chật chội. Trong khi đó việc làm còn tập trung trong vùng trung tâm. Do đó lưu lượng qua 12 hành lang vào thời gian này đã rất lớn. Chỉ với phương tiện xe máy là chủ yếu (95%) trong giờ cao điểm đã xảy ra ách tắc khá thường xuyên.

Đặc điểm của các hành lang này là các dãy phố buôn bán hai bên những con đường chật hẹp, phổ biến là 2 - 4 làn xe. Yêu cầu bề rộng đường để bảo đảm nhu cầu giao thông hiện đại thường tối thiểu phải 6 làn xe (lộ giới khoảng 30 - 40m). Để mở rộng đường tất yếu phải giải tỏa tái định cư một số rất đông dân chúng cộng với công an việc làm của họ. Phương hướng này rất khó thực hiện. *Có giải pháp nào có thể chống lại sự tắc nghẽn tại các cửa ô và hành lang này mà hạn chế tối đa sự giải tỏa dân chúng hai bên đường không?*

6. Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh và liên tục qua chiến tranh. Hậu quả là một vùng rộng lớn các quận Bình Thạnh, Gò Vấp, Phú Nhuận, một phần quận 3, Tân Bình, quận 11, quận 8, quận 4, huyện Bình Chánh đã phát triển không theo quy hoạch. Các khu dân cư dày đặc (trước đây là các xóm lao động) có mật độ đường/km² rất thấp và bó chặt các hành lang xuyên tâm của thành phố. Tình trạng này làm tăng áp lực về lưu lượng giao thông lên các hành lang này.

Trong mấy năm qua, chính quyền một số quận đã có nhiều cố gắng trong việc cải thiện hệ thống đường và hẻm trên địa bàn. Nhưng hệ thống này chỉ phù hợp cho phương tiện xe đạp và xe gắn máy. Khi đời sống dân chúng được nâng cao, hệ thống đường và hẻm này khó chấp nhận được. *Cải tạo tình trạng này như thế nào?*

7. Thành phố Hồ Chí Minh có đủ 6 phương thức giao thông vận tải: hàng không, đường sắt, đường ô tô, đường biển, đường sông và đường đi bộ. Trong đó tiềm năng của đường thủy còn rất lớn. Nhưng giữa đường thủy và đường bộ có những mâu thuẫn. Ví dụ: Việc nâng cao tỉnh không thông thuyền để nâng cao năng lực đường thủy sẽ gây tổn kém cho đường bộ và ảnh hưởng tới mỹ quan và sự tiện lợi của đường bộ. *Làm thế nào để phối hợp có hiệu quả nhất các phương thức giao thông để tránh nguy cơ tắc nghẽn ?*

8. Trong quy hoạch phát triển giao thông đô thị, quan hệ giữa phương tiện, cơ sở hạ tầng và thu nhập của người dân rất chặt chẽ. Tuy nhiên vào thời gian này, nguyên nhân chính của việc tắc nghẽn giao thông không phải do lưu lượng quá lớn, mà chính là do ý thức chấp hành luật lệ của một số không ít người sử dụng phương tiện. Trong đó có một thói xấu là luôn tìm cách lách lên phía trước bằng cách lấn tuyền bên trái. Tình trạng đi đường mù quáng này là nguyên nhân của hầu hết các vụ tắc đường. *Làm thế nào khác phục được tình trạng này ?*

Nguy cơ tắc nghẽn giao thông từng ngày từng giờ đe dọa sự phát triển ổn định, bền vững của thành phố. Liệu với các giải pháp như hiện nay có tránh được nguy cơ này không ?

CHỐNG KẸT XE TỪ VIỆC GIẢI TỎA ÁCH TẮC TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

Tình trạng yếu kém trong quản lý đầu tư xây dựng ảnh hưởng trực tiếp tới tình trạng ổn định của đô thị. Tình trạng quản lý đầu tư xây dựng những năm qua cũng đã phản ánh đặc tính của thời kỳ chuyển đổi. Thủ tục hành chính rườm rà, hiệu quả quản lý thấp. Phải chăng đây là quy luật nằm ngoài ý muốn chủ quan của con người. Bài viết đăng trên Tạp chí Sài Gòn đầu tư và xây dựng tháng 10/2002.

Nguyên nhân sâu xa và cơ bản nhất của nạn kẹt xe là sự phát triển hạ tầng giao thông không theo kịp tốc độ tăng dân số đô thị. Thành phố đã phải gánh chịu hậu quả của nhiều năm phát triển đô thị không theo quy hoạch, để lại một vùng ven rộng lớn có mật độ đường rất thấp (chủ yếu là các đường hẻm chỉ phù hợp cho xe gắn máy).

Để tránh nạn kẹt xe, biện pháp cơ bản nhất vẫn là phải mở thêm đường, đặc biệt là các hành lang xuyên tâm. Nhưng giải pháp này đang bị ách tắc từ các tiến trình đầu tư xây dựng, cụ thể có những chỗ "kẹt" như sau:

1. Kẹt về quy hoạch

Bộ Giao thông vận tải đang giúp Thành phố lập quy hoạch tổng thể giao thông vận tải thành phố Hồ Chí Minh, ở Thành phố cũng có nhiều đề án nghiên cứu về giao thông đô thị, nhưng chưa có một quy hoạch chi tiết nào về việc chống tắc nghẽn cho các địa điểm tắc nghẽn cụ thể đã được Công an thành phố, Sở Giao thông công chính thống kê. Có những nơi thường xuyên tắc nghẽn như cầu chữ Y, ngã tư Phú Nhuận, ... liệu có các đường hẻm, các cầu nhẹ vượt kênh (thậm chí như cầu sắt Trần Nhật Duật) để giảm bớt áp lực phương tiện ở các nút giao thông? Những công trình này chắc chắn kinh phí không lớn nhưng hiệu quả sẽ rất cao.

2. Kẹt về kế hoạch và tiến độ đầu tư

Kinh phí và các nguồn vốn khác rót vào các công trình giao thông công chính không phải ít, nhưng nhiều công trình kéo dài thời gian đầu tư xây dựng. Ví dụ cầu Hoàng Hoa Thám nối quận 1 với Bình Thạnh đã duyệt dự án từ năm 1998, lẽ ra phải hoàn thành năm 2000. Nếu cầu này hoàn thành đúng kế hoạch thì tình trạng ách tắc

trên tuyến Đinh Tiên Hoàng và Phan Đình Phùng - Hai Bà Trưng sẽ giảm đáng kể. Hiện nay nhiều dự án cầu đường hầu như không được quản lý (có kiểm soát, chế tài) về tiến độ thực hiện. Các công trình chậm hoàn thành ngày nào thì nạn ách tắc giao thông trầm trọng thêm ngày đó.

Hơn nữa, việc mở công trình cải tạo, mở rộng cầu đường cũng sẽ làm trở ngại giao thông. Ví dụ: nếu dự án mở rộng trục Bắc - Nam dọc kênh Nhiêu Lộc (nối vào Trương Định và Bà Huyện Thanh Quan) không hoàn thành sớm trước khi mở công trình cống hộp và đường trên cao Nam Kỳ Khởi Nghĩa - Nguyễn Văn Trỗi, thì chắc chắn khi mở công trình này sẽ gây ách tắc trên các tuyến xuyên tâm Bắc - Nam (Cách mạng Tháng 8, Lê Văn Sỹ, Phan Đình Phùng, Hai Bà Trưng).

3. Kẹt về thủ tục xây dựng cơ bản

Vì sao nhiều công trình đã được đưa vào kế hoạch nhưng rất chậm khởi công (hoặc khởi công xong rồi để đó). Một số công trình đang làm thì dừng lại do không giải tỏa được. Vấn đề không chỉ là thủ tục rườm rà, mà quan trọng hơn là hiệu quả quản lý thấp. Sự ách tắc phát sinh do:

- Khảo sát thiết kế không kỹ, bỏ sót nhiều chi tiết, đến khi thi công mới bắt đầu xử lý (như việc di dời trụ điện, nhiều công trình làm xong, trụ điện vẫn cắm giữa đường như đường Xuyên Á, đường Phan Xích Long chẳng hạn).

- Thủ tục đấu thầu nhiều khâu.
- Thủ tục đền bù giải tỏa kéo dài.
- Thủ tục giải ngân chậm trễ .v.v...

4. Kẹt trong tiến trình đền bù giải tỏa

Hầu như công trình xây dựng cơ bản nào cũng gặp tình trạng này. Dự án đường Nguyễn Hữu Cánh chậm tiến độ tới ba năm do ách tắc trong đền bù giải tỏa. Ai tính được thiệt hại của đơn vị thi công, của nhân dân trong khu vực có đường đi qua và của nền kinh tế xã hội thành phố do sự chậm trễ này gây ra? Sự ách tắc này là do chưa giải quyết thỏa đáng sự hài hòa lợi ích giữa cộng đồng và cá nhân, chưa kiên quyết trong điều hành quá trình thực hiện giải tỏa. Nhưng một trong những nguyên nhân quan trọng là chưa chú ý đúng mức tới vấn đề tái định cư. Tâm lý chung của người dân là muốn tái định cư tại chỗ. Nhưng có mảnh đất trống nào ở nội thành thì thường được ưu tiên cho kinh doanh sản xuất hơn. Có thể nói đó là sự ưu tiên cái ngon nhiều hơn cái gốc.

5. Kẹt vốn đầu tư

Theo kinh nghiệm ở nhiều nước, chi phí cho hạ tầng kỹ thuật (trên mặt đất và dưới đất) chiếm tới 50% chi phí xây dựng cơ bản của một thành phố. Để tăng 1% GDP, vốn đầu tư phải tăng 3%, một phần lớn số vốn này chỉ cho phát triển hạ tầng. Ai từng thăm Trung Quốc thời gian gần đây đều có thể thấy nước này đã chắt chiu trong mấy chục năm để đầu tư cho cơ sở hạ tầng, nên ngày nay có được tốc độ tăng trưởng cao và ổn định như thế nào.

Thành phố chúng ta đang có những nghịch lý về vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng.

- Đất đai được coi là sở hữu toàn dân và là nguồn vốn quý, nhưng do ảnh hưởng của nạn đầu cơ tích trữ bất động sản, làm chi phí đền bù giải tỏa vượt gấp nhiều lần chi phí xây dựng. Ví dụ dự án mở rộng đường Phan Văn Trị (Bình Thạnh) sơ bộ tính toán chi phí đền bù gấp 9 lần chi phí xây dựng.

- Vốn trong dân (tiền nhàn rỗi) còn nhiều, nhưng chưa có giải pháp huy động phục vụ đầu tư cho hạ tầng.

- Tốc độ phát triển các dịch vụ kinh tế - xã hội (sản xuất, kinh doanh, nhà ở ...) nhanh gấp nhiều lần so với tốc độ phát triển cơ sở hạ tầng, hay là phần ngọn phát triển mạnh hơn phần gốc rễ.

Những nghịch lý này làm tắc nghẽn vốn đầu tư cho hạ tầng (trong đó có giao thông).

Ở thành phố có nhiều con đường đã được quy hoạch lộ giới, việc xây dựng mới kiên cố đã theo lộ giới quy hoạch, phần trên lộ giới chỉ còn là các kiến trúc bán kiên cố. Khi mở đúng lộ giới không những tránh được kẹt xe, mà việc kinh doanh, sinh sống của nhân dân hai bên đường cũng được cải thiện. Nhưng Nhà nước và nhân dân đều chỉ biết chờ.

Trong trường hợp này tại sao chúng ta không vận động nhân dân tự giải tỏa, giao mặt bằng để Nhà nước mở rộng đường ngay. Phần đền bù giải tỏa Nhà nước chịu nợ và dùng vốn kích cầu trả lãi tiền nợ này cho dân? Hiện nay lãi suất tiền gửi ngân hàng chỉ 6 - 7%/năm. Trong khi khấu hao vốn các dự án BOT lên đến 16 - 17% năm. Nhưng điều quan trọng hơn là nhân dân có đường để đi ngay, nạn kẹt xe được giải quyết sớm.

Như vậy, để chống nạn kẹt xe ngay trước mắt, bên cạnh nhiều giải pháp đã có, việc chống "kẹt" trên 5 tiến trình đầu tư xây dựng cơ bản nêu trên có lẽ là giải pháp cơ bản nhất.

GIÁ ĐẤT VÀ SỰ CẦN THIẾT CẦN THIẾT CỦA NHÀ NƯỚC

Vào đầu năm 2002, cơn sốt giá đất đã lên tới mức nhiều dự án đầu tư bị ngưng trệ do không thể đền bù giải phóng mặt bằng được. Kinh tế thành phố đang sa vào vòng luẩn quẩn của nguy cơ suy thoái: giá đất càng cao → đầu tư giảm → tăng vốn nhàn rỗi trong dân → đi mua đất → làm tăng giá đất nhiều hơn ... Trong tình trạng đó sự can thiệp của Nhà nước là vô cùng cần thiết. Bài viết đăng trên Báo Tuổi trẻ thứ 7 ngày 13/4/2002.

Giá đất được hiểu là giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất, được cấu thành từ 3 phần:

1. *Phần giá nguyên thủy*, được hình thành từ khả năng thu lợi trên đất chưa có hạ tầng - thông thường là từ hoa lợi sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp. Tùy độ phì nhiêu của đất, độ thuận lợi của việc chăm bón, tưới tiêu và tiêu thụ sản phẩm mà giá cả chuyển nhượng có khác nhau. Tuy nhiên mức độ chênh lệch giữa giá hàng đất tốt nhất với giá đất trung bình không lớn do chênh lệch giá sản phẩm nông, lâm nghiệp không lớn.

2. *Phần giá chi phí đầu tư hạ tầng* trên khu đất, chi phí này chính là chi phí xây dựng cơ bản. Có thể xác định chính xác từ hóa đơn chứng từ chi tiêu cho việc xây dựng. Tùy điều kiện tự nhiên của khu đất và yêu cầu về kết cấu hạ tầng chi phí này có thể khác nhau, tuy nhiên chênh lệch cũng không nhiều. Phần chi này thường trong khoảng 500.000 đ đến 1.000.000 đ/m².

3. *Phần giá cả có được nhờ tác động phát triển*, phần giá này phụ thuộc vào tình trạng phát triển của đô thị và vị trí của khu đất. Ở vị trí trung tâm có hạ tầng kỹ thuật chung đô thị đầy đủ, thuận lợi cho việc kinh doanh, giá thường cao gấp nhiều lần so với vị trí ở xa đô thị. Theo xu hướng phát triển của nền kinh tế toàn quốc và từng đô thị trong đó có xu hướng phát triển hạ tầng chung, kéo theo là việc tăng dân số, phần giá này càng được nâng cao, gấp hàng chục, thậm chí hàng trăm lần so với chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng riêng cho khu đất. Giá đất cao ở những vị trí sinh lợi cao. Khả năng sinh lợi này do tác động phát triển chung mang lại. Tác động phát triển này là kết quả trực tiếp và gián tiếp của nhiều nguồn đầu tư. Trong đó đặc biệt quan trọng và hết sức tốn kém là việc đầu tư cho cơ sở hạ tầng chung của đô thị như hệ thống giao thông, hệ thống thoát nước, cấp nước, cấp điện, thông tin liên lạc, cơ sở thể dục thể thao, giải trí, công viên cây xanh, trường học, bệnh viện v.v... Phần

giá cả do tác động phát triển này là phần giá chịu ảnh hưởng nặng nề của nạn đầu cơ và khó xác định. *Tuy nhiên, khi tính toán đầu tư, nếu giá đất quá cao, làm cho sản phẩm sản xuất kinh doanh mất khả năng cạnh tranh thì không thể có đầu tư, lúc đó phải có sự can thiệp của Nhà nước.*

Trong nền kinh tế thị trường, đặc biệt đối với đô thị, sự can thiệp của Nhà nước là việc phổ biến hiện nay. Giáo sư R.Prud'home - Đại học tổng hợp Paris từng viết: "các Thành phố có thể sinh ra từ các tác động mạnh mẽ của thị trường, nhưng các Thành phố có hiệu quả cao thì lại không thể như vậy. Thị trường chỉ có hiệu quả khi có một số các điều kiện (từ lâu đã được các nhà kinh tế xác định và phân loại) được đáp ứng thỏa đáng. Khi không đáp ứng được những điều kiện đó thì cần phải có một hình thức kế hoạch hoặc là một sự can thiệp về chính trị. Đây chính là trường hợp đối với các Thành phố."

Sự can thiệp của chính quyền vào thị trường đất đai có thể bằng biện pháp hành chính và bằng chính sách tài chính. Về biện pháp hành chính có thể bằng quyết định ngăn chặn hoặc hạn chế mua bán đất trái phép và bằng cách quản lý chặt chẽ mục đích sử dụng đất. Việc tùy tiện phân lô bán nền, xây dựng trái phép không những phá vỡ quy hoạch, tạo ra các khu ổ chuột mới (vì Nhà nước không thể trong một thời gian ngắn 5, 10 năm có thể đầu tư phát triển hạ tầng chung cho một vùng đô thị rộng hàng chục lần so với 300 năm tồn tại trước đó), mà còn cản trở đầu tư phát triển, làm tăng nạn đầu cơ đất. Có thể nói chỉ những kẻ hám lợi bất chấp pháp luật, làm ăn chộp giựt mới xây dựng trái phép. Cho nên việc tăng cường quản lý trật tự xây dựng là một trong những biện pháp có tính then chốt để chống đầu cơ đất, hạ giá đất, kích thích đầu tư phát triển. Trong một xã hội dân chủ, nhân đạo với những kẻ coi thường pháp luật là vô nhân đạo với người dân lương thiện. *Không có biện pháp cứng rắn quản lý trật tự xây dựng thì khó ngăn chặn được việc mua bán đất trái phép.*

Về biện pháp tài chính khi ngăn chặn việc tự ý phân lô bán nền xây dựng trái phép cũng như ngăn chặn tình trạng mua đất để chờ tăng giá kiếm lời, nếu vốn nhàn rỗi trong dân còn nhiều, lúc đó nhu cầu mua nhà đất trong các khu dân cư ổn định và các dự án phát triển nhà sẽ tăng. Giá nhà, đất tại các khu vực này sẽ tăng cao. Trong chính sách tài chính đô thị, có hai nguyên tắc mà tất cả các Thành phố đều cố gắng áp dụng, đó là "ai được hưởng lợi thì phải trả tiền" và "phải thu tất cả nơi nào có thể". Nhà nước tìm mọi cách thu tiền của dân một cách hợp lý để phục vụ dân một cách tốt nhất.

Theo hiến pháp, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước giữ quyền quyết định về mục đích sử dụng đất, thời hạn giao quyền sử dụng đất, định khung giá quyền sử

dụng đất và thu nghĩa vụ tài chính trên đất. Để giữ cho giá đất ổn định ở mức thấp, chống đầu cơ rất cần các biện pháp ngăn chặn việc mua bán đất để kiếm lời. Bất động sản là loại hàng hóa đặc biệt, nên kinh doanh bất động sản cũng khác với kinh doanh hàng hóa thông thường. Nhà nước kiểm soát chặt chẽ việc kinh doanh bất động sản là một biện pháp có tính tất yếu để bảo đảm phát triển đất nước. Nhà nước khuyến khích đầu tư cơ sở hạ tầng để tăng giá trị đất và tăng nguồn cung ứng đất xây dựng, Nhà nước kiểm soát và điều tiết lợi nhuận trên đất nhằm phục vụ việc phát triển chung của đô thị. Nhà nước ngăn chặn việc kinh doanh đất đai dưới hình thức mua đi bán lại để kiếm lời. Trên cơ sở đó mới giữ được giá đất ở mức thấp.

Có kiểm soát được giá đất, điều tiết được lợi nhuận từ đất để phục vụ phát triển hạ tầng, mới thực sự tăng cung về đất xây dựng, tạo điều kiện cho đầu tư sản xuất, tạo nhiều công ăn việc làm, mới thực sự bảo đảm phát triển Thành phố ổn định, bền vững.

ĐẤT LÀ CHÌA KHÓA MỞ CỬA THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

Thị trường bất động sản có ý nghĩa đặc biệt đối với sự phát triển đô thị. Bởi vì bất động sản mà chủ yếu là đất đai vừa là công cụ vừa là nguồn vốn cho sản xuất kinh doanh. Điều kiện để đất đai tham gia vào thị trường bất động sản là đất đai hoặc ít nhất là quyền sử dụng đất phải trở thành hàng hóa. Muốn trở thành hàng hóa nó phải có chủ. Do đó muốn mở thị trường bất động sản theo tinh thần Nghị quyết Đại hội IX của Đảng, mọi thửa đất thuộc quyền sử dụng của bất cứ ai cũng phải được đăng ký. Đó cũng là điều kiện để quản lý chặt chẽ quỹ đất công (quyền sử dụng trong tay Nhà nước).

Một quốc gia muốn phát triển phải tìm mọi cách phát huy hết nguồn lực của mình. Nguồn lực của một quốc gia bao gồm nhân lực, tài nguyên và các mối quan hệ. Bất động sản mà trước hết là đất đai là tài nguyên hàng đầu của quốc gia. Đất đai có ba vai trò, vừa là phương tiện sản xuất, vừa là phương tiện tích lũy vừa là nguồn vốn phát triển. Đất đai chỉ được phát huy hết vai trò của nó khi tồn tại và phát triển thị trường bất động sản đồng bộ với các thị trường khác như tài chính, hàng hóa, dịch vụ v.v...

Hiện nay ở nước ta thị trường này còn dề dặt, nửa bao cấp, nửa chính quy. Thị trường chính quy dành cho đất có giấy tờ hợp lệ và được phép sang nhượng, thị trường không chính quy dành cho đất thiếu giấy tờ... Một số loại đất (đất ở, đất nông nghiệp) người sử dụng được hưởng 5 quyền, một số loại đất khác thì không. Giấy tờ chứng nhận không đầy đủ, rõ ràng, giá cả đền bù không nhất quán, xử lý vi phạm không nghiêm đang là nguyên nhân của tình trạng khiếu kiện phổ biến hiện nay. Một xu thế khác, do chỉ có đất ở được 5 quyền nên người ta đua nhau chuyển đất ruộng thành đất ở và phát sinh tình trạng đầu cơ đất. Tình trạng đổ xô mua đất làm giá đất tăng vọt, khiến việc đầu tư khó có hiệu quả, vốn dư trong xã hội không được huy động để đầu tư sẽ lại bỏ ra mua đất, giá đất càng tăng, đầu tư càng giảm, theo vòng luẩn quẩn này kinh tế sẽ ngưng trệ.

Nguyên nhân sâu xa của tất cả sự rối loạn nêu trên là do hệ thống pháp luật chưa làm rõ nội dung sở hữu toàn dân về đất đai. Các cơ quan nhà nước với nhận thức đất đai là sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý nên có xu hướng muốn toàn quyền định đoạt, cho ai thì cho, đền bù bao nhiêu thì đền, bất chấp nguồn gốc và quá trình sở hữu đất đai do lịch sử để lại. Còn người dân thì cứ theo tập quán coi đất "do ông bà để lại" là của mình, muốn bán thì bán, muốn xây dựng thì xây. Khi nhà nước

thu hồi giao cho người khác, giá đền bù lại thấp xa giá thị trường tự do thì sinh ra khiếu nại triển miên.

Việc không làm rõ chủ sở hữu thực sự của quyền sử dụng đất đai đang làm thất thoát tài sản công, ví dụ khi đem đất của các nông trường giao cho nông trường viên, thì người ta hiểu đất này đã là của họ. Ngược lại nhiều trường hợp đất do người dân tạo lập bằng mồ hôi nước mắt qua nhiều thế hệ thì bị thu hồi, có khi chỉ được bồi thường hoa màu trên đất. Hoặc như việc nhà nước chưa dùng quyền sở hữu toàn dân để thu khoản tiền từ việc tăng giá đất nhờ tác động phát triển (nhờ mở thêm cầu đường, nhờ tăng trưởng toàn đô thị v.v...).

Có lẽ ai cũng biết, để có một thị trường bất động sản thì điều tất nhiên bất động sản phải là hàng hóa. Nếu không coi bất động sản (bao gồm đất đai) là hàng hóa thì đừng nói tới thị trường bất động sản, và cũng đừng nói tới chủ động hòa nhập với thị trường thế giới. Hàng hóa chẳng qua là tài sản giao dịch trên thị trường. Mà đã là tài sản để giao dịch thì phải xác lập chủ sở hữu. Tuy nhiên đất đai là một tài sản đặc biệt mà quyền sở hữu bị giới hạn bởi pháp luật về quy hoạch xây dựng. Hiểu một cách khác quyền sở hữu một mảnh đất được chia cho hai chủ, cho "ông" toàn dân và "ông" công dân (hay pháp nhân). Sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện được quyền định đoạt về mục đích sử dụng đất, về giá cả đất đai, và nhiều quyền hạn khác. Công dân hoặc pháp nhân được sở hữu quyền sử dụng đất theo mục đích và thời hạn do nhà nước quy định. Đất chưa giao quyền sử dụng và đất mà quyền sử dụng trong tay nhà nước là đất công. Phần sở hữu toàn dân không phải là hàng hóa, còn phần sở hữu về quyền sử dụng đất là hàng hóa. Như vậy thay vì xác lập chủ sở hữu cho mảnh đất, hoàn toàn có thể thay bằng xác lập chủ sở hữu về quyền sử dụng đất mảnh đất đó để đưa đất đai vào thị trường bất động sản.

Như vậy bất động sản chỉ có thể trở thành hàng hóa để hình thành thị trường bất động sản khi:

1. Quyền sử dụng đất, quyền sở hữu công trình được đăng ký (xác lập chủ sở hữu)
2. Phải có luật pháp về giao dịch bất động sản
3. Phải có luật pháp về tịch thu thế nợ.

Các pháp luật về giao dịch và tịch thu thế nợ đã có và đang hoàn chỉnh. *Vậy cái chìa khóa để mở cửa thị trường bất động sản chính là việc xác định sở hữu và đăng ký quyền sử dụng đất đối với mọi loại đất.* Quan điểm không coi quyền sử dụng đất đai là hàng hóa đang cản trở việc sử dụng chiếc chìa khóa này và do đó cản trở sự phát triển của đất nước vậy.

IV. CÁC VẤN ĐỀ VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH XÂY DỰNG BỘ MÁY QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

CƠ CHẾ HÀNH CHÍNH BAO CẤP VÀ VIỆC CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Đổi mới phương thức quản lý nền kinh tế - xã hội là một nội dung trọng yếu trong chính sách đổi mới của Đảng và Nhà nước. Đồng thời cũng là nội dung chủ yếu của trạng thái chuyển đổi trong đô thị từ nền hành chính kinh tế kế hoạch hóa qua nền hành chính kinh tế thị trường. Quá trình chuyển đổi xảy ra không đồng bộ gây không ít khó khăn cho công tác quản lý. Bài viết trình bày tại Hội thảo cải cách hành chính do Kiến trúc sư trưởng thành phố Hồ Chí Minh tổ chức tháng 10/1994.

Việc cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh đã tiến hành từ khi có Quyết định 216/QĐ-UB ngày 11/6/1990 của Ủy ban nhân dân Thành phố và đã có một số kết quả nhất định.

Ta biết rằng, ở thời bao cấp, bộ máy hành chính lo mọi thứ cho người dân. Một món hàng bán trên thị trường có thể vừa bằng tiền, vừa bằng một quyết định hành chính. Giá trị của một quyết định hành chính đúng bằng hiệu số giữa giá tự do với giá quy định của món hàng đó. Từ đó đã sinh ra một hệ thống đồ sộ gồm nhiều người có quyền ra quyết định hành chính, từ công chức, tới nhân viên mậu dịch, ngay cả y bác sĩ, giáo viên cũng ra quyết định hành chính khi họ xét đơn xin điều trị, xin học .v.v...

Khi chuyển qua cơ chế thị trường, rất nhiều thủ tục hành chính đã bị bãi bỏ. Đầu tiên, với việc bãi bỏ cơ chế nhiều giá, thừa nhận thị trường tự do thống nhất trong cả nước, các thủ tục hành chính liên quan tới việc mua bán hầu hết các mặt hàng đã được bãi bỏ. Riêng việc mua bán nhà, Quyết định 1488/QĐ-UB ngày 17/5/1994 của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh cũng đã bãi bỏ thủ tục xin phép, việc mua bán được giải quyết bằng thị trường. Với Luật đất đai 1993, quyền sử dụng đất ở cũng được tự do sang nhượng giữa công dân. Thời kỳ quá độ chuyển từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường có thể coi là thời kỳ dỡ bỏ hàng loạt thủ tục hành chính, là thời kỳ cải cách hành chính.

Tuy nhiên đến nay, mặc dù Chính phủ đã có Nghị quyết 38/CP (ngày 04/5/1994) đưa việc cải cách hành chính thành chương trình quốc gia và chỉ đạo ráo riết các ngành, các cấp thực hiện, nhưng kết quả chưa được nhiều.

Nguyên nhân chính của tình trạng này là tư tưởng và hành động hành chính bao cấp chưa được xóa bỏ triệt để. Trên nhiều lĩnh vực Nhà nước còn "bao cấp" trách nhiệm của công dân và chưa đủ điều kiện để người dân đứng vững trên đôi chân pháp lý của mình cũng như tự chịu trách nhiệm về mọi hành vi của mình.

Các quy định hành chính trong lĩnh vực xây dựng biểu lộ rõ điều đó.

Thử theo vết chân người xin phép xây dựng. Để có thể được cấp giấy phép xây dựng, anh ta phải lo đủ các "giấy thông hành" sau đây:

1. Đơn có chứng nhận của ủy ban nhân dân phường, xã
2. Chủ quyền nhà hoặc quyền sử dụng đất (nếu là đất trống)
3. Giấy biên nhận đóng tiền sử dụng đất
4. Văn bản phê duyệt dự án bảo đảm cấp đất đúng mục đích
5. Văn bản duyệt quy hoạch chi tiết công trình (tổng mặt bằng - nếu công trình lớn)
6. Chấp thuận về kiến trúc
7. Có văn bản phòng cháy chữa cháy
8. Có văn bản thỏa thuận về môi trường
9. Có văn bản giám định an toàn công trình.

Để có được 9 loại "giấy thông hành" này, anh ta phải đi tới ủy ban nhân dân phường, Phòng quản lý đô thị quận, huyện, Sở Nhà đất, Sở Địa chính, Phòng Thuế trước bạ, Sở Kinh tế ngành, Công an phòng cháy chữa cháy, Sở Khoa học công nghệ và môi trường, Sở Xây dựng và Văn phòng kiến trúc sư trưởng .v.v...

Giả sử 9 "cửa ải" kia đều tối cần thiết, thì riêng việc người dân đứng vững trên các cơ sở pháp lý của mình cũng đã làm giảm phiền hà đi rất nhiều. Khốn thay do qua nhiều năm chia cắt và tùy tiện, thiếu căn cứ pháp lý trong quản lý, do hậu quả của chiến tranh, ly tán, do các quy định và chính sách không thống nhất, các loại "giấy thông hành" mà chủ đầu tư trình ra các "cửa ải" cũng rất khác nhau, những người gác cửa không biết nên "gật" hay nên "lắc". Nếu "gật" có thể bị kháng nghị về vi phạm nguyên tắc quản lý, còn "lắc" thì bị coi là gây phiền hà, sách nhiễu dân.

Ví dụ như về chứng từ sở hữu nhà, văn tự tốt nhất là giấy chứng nhận quyền sở hữu do Sở Nhà đất cấp, thế nhưng tờ giấy này có khi chỉ ghi diện tích nhà, không ghi

diện tích đất, có khi ghi tường chung, tường riêng, có khi không. Khi mỗi người dân muốn xây dựng lại nhà, nhiều khi phải quay về làm lại thủ tục về sở hữu hoặc bổ sung quyền sử dụng đất. Chưa kể hiện nay có nhiều loại chứng từ khác nhau và đối với một bất động sản cũng chưa có quy định thống nhất là cần xác định những gì trong giấy chứng nhận. Nếu thực hiện tốt Nghị định 60/CP về đăng ký sở hữu nhà đất, thống nhất mẫu biểu, thì việc cấp phép xây dựng sẽ đơn giản biết chừng nào.

Một ví dụ khác, vấn đề an toàn công trình lẽ ra không thuộc trách nhiệm hành chính Nhà nước, mà là trách nhiệm của công dân (người thiết kế, người thi công, người giám định, chủ đầu tư ...). Nhà nước chỉ đặt ra các quy chuẩn xây dựng nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích giữa cá nhân với cộng đồng và giám sát việc tuân thủ các quy chuẩn đó. Thủ tục hành chính sẽ có thể bớt rườm rà khi các yêu cầu quản lý chỉ được đặt ra theo các quy chuẩn này.

Trong lĩnh vực đầu tư, cơ quan hành chính đôi khi còn "bao cấp" trách nhiệm tới lỗi lổ của doanh nghiệp, tới cơ cấu của thị trường. Lẽ ra Nhà nước chỉ cần có trách nhiệm cung cấp thông tin và luật lệ, lúc đó một loạt thủ tục hành chính sẽ được bãi bỏ. Đã có nhiều trường hợp cơ quan hành chính "phốt ăng lê", vô trách nhiệm- loại trách nhiệm bao cấp, lại có lợi cho sự phát triển. Ý thức bao cấp về trách nhiệm này còn tồn tại ở nhiều người. Do mỗi người chưa quen tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, nên người này còn "lo" giúp người kia trong các trách nhiệm quản lý. Ví dụ cơ quan cấp phép xây dựng hiện nay chỉ cấp phép khi chủ đầu tư đóng đủ tiền sử dụng đất và thuế trước bạ, hoặc chỉ cấp phép xây dựng khi ranh giới đất được xác định rõ ràng. Nếu giả sử quy định giấy phép xây dựng chỉ là một văn bản xác nhận bản thiết kế bảo đảm các yêu cầu pháp lý về kiến trúc và quy hoạch, thì việc cấp phép chỉ cần dựa trên cơ sở chủ quyền và pháp luật về xây dựng. Chủ công trình phải tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về tội trốn thuế, tội lấn chiếm đất công hay đất của người khác- nếu có.

Là người chịu trách nhiệm cấp giấy phép, kiến trúc sư trưởng buộc phải kiểm đủ 9 loại giấy thông hành kể trên và mắc tội oan nghiệt về sự nhiều khê hành chính. Phấn đấu giữ vững các nguyên tắc quản lý, làm giảm phiền hà cho nhân dân trong điều kiện pháp lý như hiện nay là hết sức khó khăn.

Con đường duy nhất là làm rõ quyền lợi và trách nhiệm trước pháp luật của mỗi công dân, triệt để xóa bao cấp về trách nhiệm của bộ máy hành chính đối với công dân.

Bằng cách làm rõ trách nhiệm trước pháp luật như vậy, nhiều công việc của bộ máy hành chính được chuyển thành việc của dân hoặc việc của tòa án. Cải cách hành chính giúp tăng cường các định chế tư pháp tới từng cá nhân. Cá nhân được xác định pháp danh cũng có trách nhiệm như tổ chức. Ví dụ: kiến trúc sư, kỹ sư trắc địa, kỹ sư giám định khi đăng ký trước pháp luật chữ ký, con dấu của mình thì cũng có vai trò như các tổ chức thiết kế, đo đạc, giám định khác. Trong khi đó thủ tục đối với cá nhân đơn giản hơn đối với tổ chức, trách nhiệm lại rõ ràng hơn.

Khi chuyển từ trách nhiệm hành chính qua trách nhiệm công dân như vậy, nhiều thủ tục hành chính có thể tiến hành song song, thay vì theo trình tự nối tiếp trước đây, nhờ đó mà rút ngắn thời gian giải quyết.

Mỗi công dân cũng cần xóa bỏ tư tưởng bao cấp, sẵn sàng trả tiền (qua lệ phí hành chính) những gì mà bộ máy nhà nước phục vụ cho mình. Lệ phí hành chính phải bù đắp được các chi phí cho công việc. Trên cơ sở nguồn tài chính đó, khi cần thiết tuyển dụng thêm nhân công để đảm bảo giải quyết công việc cho dân được nhanh chóng.

Tóm lại, thủ tục hành chính chỉ được cải cách triệt để, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước khi cơ chế hành chính bao cấp được xóa bỏ triệt để, khi bộ máy nhà nước pháp quyền được hoàn thiện. Nhà nước ta đang trong quá trình hoàn thiện đó.

CHI PHÍ HÀNH CHÍNH

Nội dung về cơ sở vật chất cho nền hành chính chưa được chú trọng trong cải cách hành chính. Chính việc thiếu hụt trong chi phí hành chính (bao gồm cả tiền lương công chức) đã là một nguyên nhân làm giảm hiệu lực bộ máy Nhà nước, là một nguyên nhân của nạn tham nhũng. Nhưng quan trọng hơn nó làm giảm giá trị cán bộ công chức hành chính- Lực lượng phải bao gồm những phần tử trong sạch và ưu tú trong xã hội. Bài viết đăng trên Báo Sài Gòn giải phóng, năm 1996.

Một trong 10 định hướng phát triển các lĩnh vực chủ yếu trong dự thảo báo cáo chính trị tại Đại hội 8 của Đảng là "tiếp tục cải cách bộ máy Nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam".

Một trong những hoạt động trọng yếu để nâng cao hiệu lực bộ máy Nhà nước là cải cách nền hành chính nhà nước. Nội dung cải cách nền hành chính được nêu trong dự thảo, cũng như đã được triển khai thực hiện có kết quả bước đầu trong mấy năm gần đây là:

- Cải cách thể chế hành chính,
- Cải cách tổ chức bộ máy,
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính.

Thể chế, tổ chức, con người là nền tảng của bộ máy hành chính. Tuy nhiên để nâng cao năng lực của bộ máy này, không thể không xem xét tới vấn đề chi phí cho nền hành chính.

Trong sản xuất, chi phí hành chính là chi phí gián tiếp. Phàm những chi phí gián tiếp được coi là không quan trọng, càng giảm thiểu càng tốt.

Trong chế độ bao cấp, giá trị sản phẩm không được hạch toán đúng và đủ, bộ máy gián tiếp thường phình to một cách tùy tiện. Bộ máy hành chính Nhà nước trong chế độ bao cấp lại còn phải gánh vác những công việc lẽ ra không phải của nó như:

- Thay thế vai trò của tiền tệ bằng các mệnh lệnh hành chính (các quyết định phân phối nhà ở, hàng tiêu dùng .v.v...).
- Thay thế công việc của cơ quan xét xử, các cơ quan về sự nghiệp dân sự và dịch vụ (công chứng, tư vấn, thiết kế ...). Do đó bộ máy hành chính hết sức cồng kềnh, năng suất thấp, chi phí lớn. Từ đó tạo nên ác cảm đối với chi phí hành chính.

Chuyển qua cơ chế thị trường có sự quản lý nhà nước, vai trò của Nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nói riêng đổi khác một cách cơ bản:

- Chuyển từ điều hành trực tiếp nền kinh tế qua điều hành gián tiếp thông qua các chính sách vĩ mô và hệ thống pháp luật.

- Chuyển từ việc quản lý toàn diện nền kinh tế xã hội qua việc tập trung tạo các điều kiện cho thị trường phát triển, như tập trung xây dựng cơ sở hạ tầng, cơ sở pháp lý, đào tạo nhân tài, giao lưu quốc tế .v.v...

- Vận hành của bộ máy hành chính cũng chuyển đổi từ kỷ luật hành chính (với trách nhiệm hạn chế) qua pháp luật hành chính (với trách nhiệm vô hạn). Quyền lợi viên chức hành chính cũng thay đổi từ phân phối bình quân, qua phân phối theo trách nhiệm .v.v...

Do có sự thay đổi đó, bộ máy hành chính Nhà nước có điều kiện tinh giản rất nhiều. Bộ máy hành chính được tập trung vào những vị trí then chốt nhất, ở vị trí điều khiển toàn bộ cỗ máy kinh tế-xã hội. Do được tập trung như vậy, tuy không trực tiếp làm ra của cải, bộ máy hành chính có thể gián tiếp tạo ra hoặc tiêu hủy những giá trị tài sản rất lớn. Ví dụ: tổng vốn đầu tư trên địa bàn thành phố năm 1995 là 12.713 tỷ đồng, giả sử vốn đầu tư được quay 4 vòng/năm, và lãi suất bình quân 15% trong 3 tháng, thì mỗi ngày số vốn này có thể sinh lợi được $(12.713 \times 15\%) : (4 \times 3 \times 30) = 5,3$ tỷ đồng. Như vậy nếu bộ máy hành chính liên quan tới việc cấp phép đầu tư (nhà, đất, xây dựng, kinh doanh, đầu tư) giải quyết sao cho các dự án được triển khai sớm một ngày sẽ làm lợi cho xã hội trên 5 tỷ đồng.

Để nâng cao năng lực của bộ máy hành chính, không thể không quan tâm tới các chi phí cho bộ máy. Chi phí hành chính đủ để trang bị các phương tiện công tác và trả lương cho công chức. Về phương tiện, *trung bị của bộ máy quản lý phải tương đương hoặc mạnh hơn đối tượng quản lý*. Về tiền lương tối thiểu của công chức phải bảo đảm để công chức có mức sống trung bình trong xã hội mà *không phải làm thêm*. Có như vậy công chức mới toàn tâm, toàn lực cho công việc và có điều kiện phòng chống tham nhũng, tiêu cực.

Nguồn kinh phí để chi phí hành chính lấy từ ngân sách (qua thuế) và được bổ sung từ lệ phí hành chính. Lệ phí hành chính được quy định trên cơ sở chi phí cho công việc cụ thể nên nó phản ánh khá rõ nét cường độ hoạt động của các cơ quan. Những công việc hoặc đối tượng quản lý có thể tính được giá trị, thường chi phí hành chính chiếm từ 1% đến 10% giá trị đó. Nếu Nhà nước thu đúng mức lệ phí hành chính thì chắc chắn bảo đảm được các chi phí cho bộ máy hành chính. Ví dụ: lệ phí giấy phép xây dựng hiện nay trung bình 1.000 đ/m², chỉ bằng một phần ngàn giá trị xây lắp (trung bình 1.000.000 đ/m²), nếu được sử dụng 30% số lệ phí thu được, có thể nâng năng lực của cơ quan cấp phép xây dựng lên 2 lần hoặc hơn.

Chi phí để tăng cường năng lực của bộ máy hành chính, tăng cường năng lực chủ quản Nhà nước, chính là chi vào khâu then chốt nhất cho sự phát triển đất nước. Cải cách hành chính mà thiếu quan tâm tới khía cạnh tài chính, tới cơ sở vật chất của bộ máy hành chính e rằng khó thu được kết quả cao.

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CẦN BẮT ĐẦU TỪ CẢI CÁCH NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

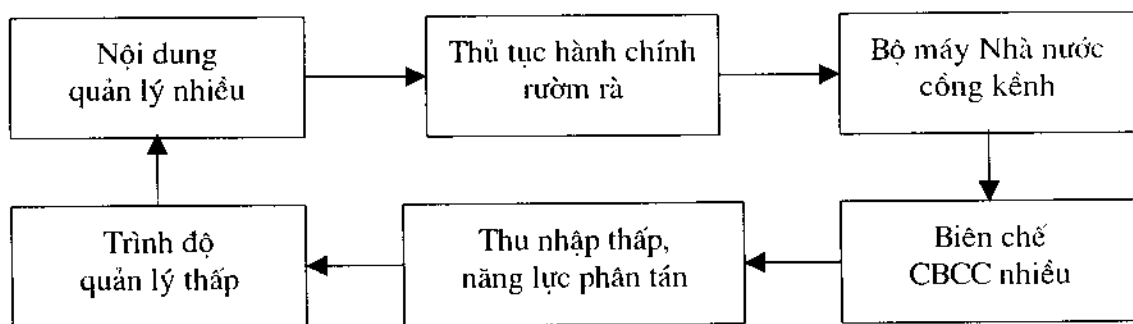
Giải pháp có tính cải cách triệt để được nêu trong bài này đã được nhiều cơ quan quản lý nhà nước thực hiện. Tuy nhiên một số cơ quan, thậm chí một số ngành và lĩnh vực vẫn còn muốn "ôm" quyền lực thật nhiều ... Đó là nguyên nhân cơ bản của tính kém hiệu quả của công tác quản lý nhà nước. Bài viết được trình bày tại Hội thảo cải cách hành chính thành phố Hồ Chí Minh 1998.

Cuộc cải cách hành chính được Đảng và Chính phủ phát động từ nhiều năm nay. Đó là cuộc cách mạng về hành chính thật sự khi chuyển nền kinh tế từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường, làm thay đổi đáng kể vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế - xã hội.

Tuy nhiên, ngoài một bước tiến căn bản là tách quản lý hành chính Nhà nước ra khỏi quản lý sản xuất kinh doanh, những tiến bộ trong riêng nền hành chính nhà nước còn rất chậm. Nguyên nhân của tình trạng này thường được nêu lên là:

- Thủ tục hành chính không tinh giản được vì vướng vào các quy định của luật,
- Tổ chức bộ máy và biên chế không tinh giản được vì công việc sự vụ hành chính còn quá nhiều (do các quy định về thủ tục hành chính rườm rà),
- Năng lực của cán bộ công chức, hiệu lực và hiệu quả quản lý chưa nâng lên được, chưa ngăn ngừa có hiệu quả tình trạng tham nhũng, tiêu cực vì đồng lương thấp ...

Chúng ta dễ thấy vòng luẩn quẩn ràng buộc nhau như sau:



Hình 21: Vòng ảnh hưởng của nội dung quản lý hành chính.

Nghe nói thời Nghiêu - Thuấn luật pháp sơ sài như lưới để sông cả cá nuốt thuyền mà đời vẫn thịnh trị. Hẳn đó là *thời đức trị*, và lại trong xã hội nông nghiệp sơ khai, còn có ít các mối quan hệ phức tạp để "điều chỉnh, quản lý". Nội dung để điều chỉnh, quản lý càng ít, thì hệ thống pháp luật càng đơn giản, bộ máy hành chính càng tinh gọn. Nhà nước ít tốn công sức quản lý. Đó là trình độ "vô vi" của nhà cầm quyền. Để đạt tới trình độ vô vi, ngày xưa các bậc minh quân đã phải "hữu vi" rất nhiều. Đó là việc xây dựng một nền đạo lý, một xã hội tự động hóa theo cơ chế đức trị thời đó.

Cải cách hành chính ngày nay chắc hẳn cũng nhằm hướng tới một xã hội tự động hóa vận hành theo pháp luật.

Để đột phá vòng luẩn quẩn nêu trên, trong cải cách hành chính cần bắt đầu từ việc mạnh dạn cắt bỏ nội dung quản lý. Ví dụ: trong quản lý đất đai, Luật Đất đai phân đất thành 6 loại (đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng). Nhưng không phân rõ trách nhiệm quản lý về mục đích sử dụng đất (phải theo quy hoạch, kế hoạch) với quản lý hành chính về quyền sử dụng đất. Cơ quan quản lý đất đai, các cấp chính quyền đều tham gia quản lý việc chuyển mục đích sử dụng đất. Việc này dẫn tới tình trạng một nhà đầu tư muốn sử dụng đất phải lần theo vài mươi cửa ải khác nhau. Thời gian kéo dài có khi tới 5-6 năm. Giả sử thay vì 6 loại, Luật chỉ phân đất thành 3 loại như đất lâm nghiệp, đất nông nghiệp, đất xây dựng; và khi chuyển loại mới phải làm thủ tục xin phép. Việc chuyển quyền sử dụng đất không phải xin phép, chỉ đăng ký, việc xây dựng phải xin phép theo yêu cầu về kiến trúc-quy hoạch, nếu đất đã là loại đất xây dựng thì cũng không cần phải làm thủ tục về đất. Lúc đó thủ tục hành chính sẽ giảm rất nhiều. Bộ máy tổ chức, biên chế cơ quan quản lý đất đai, quy hoạch cũng sẽ giảm theo.

Nhà nước đại diện cho nhân dân thực hiện việc định đoạt về đất đai (do đất đai là sở hữu toàn dân). Việc định đoạt này phải theo quy hoạch và kế hoạch. Nhà nước chỉ định đoạt mục đích sử dụng đất, còn quyền sử dụng đất Nhà nước chỉ tổ chức đăng ký, quản lý và bảo hộ quyền lợi cho công dân.

Việc định đoạt mục đích sử dụng đất ở cấp chiến lược chỉ nên giới hạn ở 3 mục tiêu:

- An toàn môi trường sinh thái,
- An toàn lương thực, thực phẩm,
- Đảm bảo hiệu quả khai thác đất, phát triển kinh tế xã hội.

Việc phân loại đất gắn liền với mục tiêu quản lý đất đai. Căn cứ vào các mục tiêu quản lý đất đai của Nhà nước nêu trên, đất đai chỉ nên chia thành 3 loại:

- **Đất lâm nghiệp** (bao gồm đất dự trữ) - vì mục tiêu môi trường. Đất lâm nghiệp được quản lý theo quy hoạch lâm nghiệp và bảo vệ thiên nhiên.

- **Đất nông nghiệp** - vì mục tiêu an toàn lương thực thực phẩm. Đất nông nghiệp được quản lý theo quy hoạch nông nghiệp.

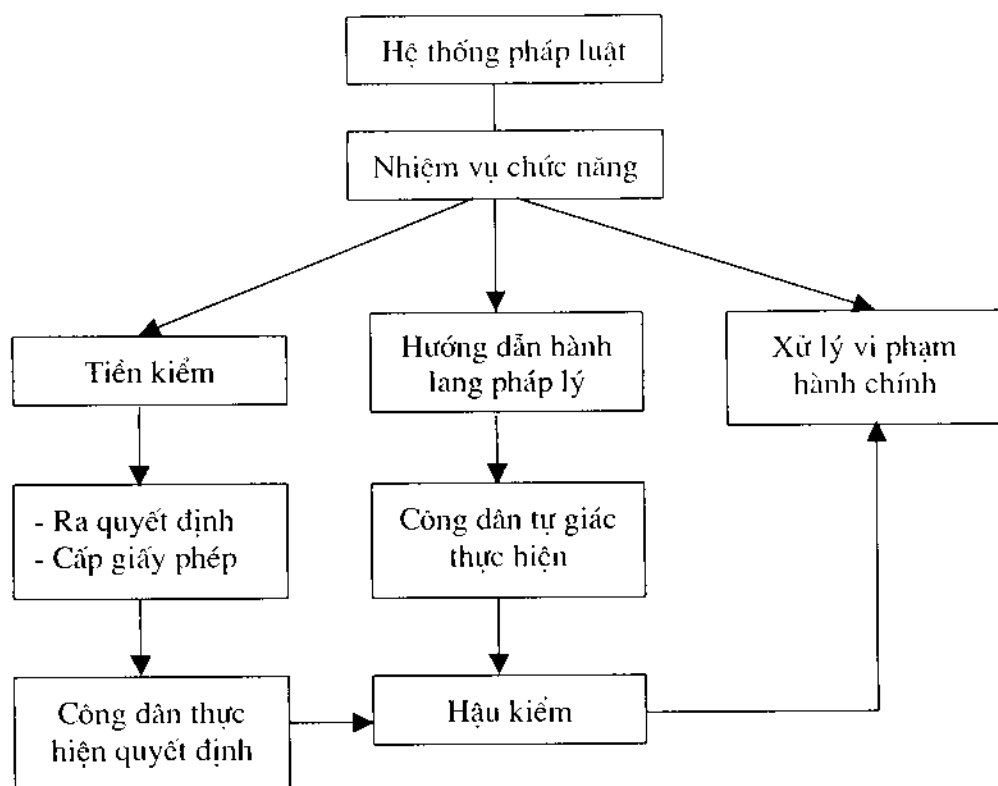
- **Đất xây dựng** - vì mục tiêu phát triển các ngành sản xuất các nhu cầu xã hội và phục vụ an ninh quốc phòng. Đất xây dựng được quản lý theo quy hoạch xây dựng.

Theo một cách nhìn khác, nội dung quản lý bắt nguồn từ nhu cầu quản lý của Nhà nước. Nếu chỗ nào Nhà nước thấy không cần quản lý mà sự vật vẫn vận hành tốt thì không quản lý nữa.

Trong cơ chế thị trường, vai trò của Nhà nước là tạo điều kiện cho các thị trường phát triển trên cơ sở bảo vệ lợi ích chung và lợi ích lâu dài của cộng đồng. Từ đó sẽ có 3 biện pháp thực hiện pháp luật cơ bản:

- Hướng dẫn hành lang pháp lý.
- Cấp phép hoặc ra quyết định hành chính,
- Kiểm tra việc thực hiện pháp luật và quyết định.

Việc áp dụng 3 biện pháp này còn phụ thuộc vào nội dung quản lý đòi hỏi phải kiểm soát trước (tiền kiểm) hay kiểm soát sau (hậu kiểm), như sơ đồ sau:



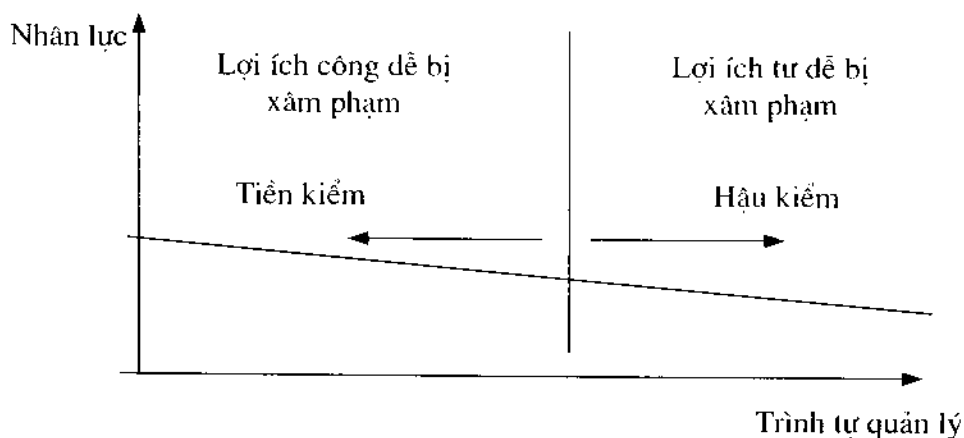
Hình 22: Các biện pháp quản lý

Trong khi thực hiện các biện pháp quản lý hành chính, đối với các nội dung quản lý khác nhau có mức độ can thiệp của cơ quan nhà nước khác nhau. Mức độ can thiệp này phụ thuộc vào khả năng bị xâm phạm về lợi ích của chủ thể hoặc khách thể quản lý.

Ở đâu *lợi ích công* dễ bị xâm phạm, sự quản lý của Nhà nước phải can thiệp sâu vào quá trình công việc. Trong trường hợp này thường phải sử dụng quyền lực của cơ quan nhà nước bằng cách ra quyết định (cấp phép cũng là một loại quyết định).

Trong trường hợp *lợi ích tư* dễ bị xâm hại, vì lợi ích của mình công dân phải tự lo. Cơ quan nhà nước chỉ cần hướng dẫn về pháp lý cũng như tạo điều kiện bảo hộ khác nhau mà thôi. Ví dụ an toàn kết cấu hay nội thất của tòa nhà tư nhân, chủ sở hữu sẽ tự lo nhiều hơn sự chăm lo của Nhà nước.

Từ việc phân tích nêu trên, cũng dễ thấy, ở các khu vực mà lợi ích công dễ bị xâm phạm, nhân lực cũng như phương tiện và chi phí cho cơ quan hành chính thường lớn hơn ở khu vực lợi ích tư dễ bị xâm phạm (xem sơ đồ hình 22).

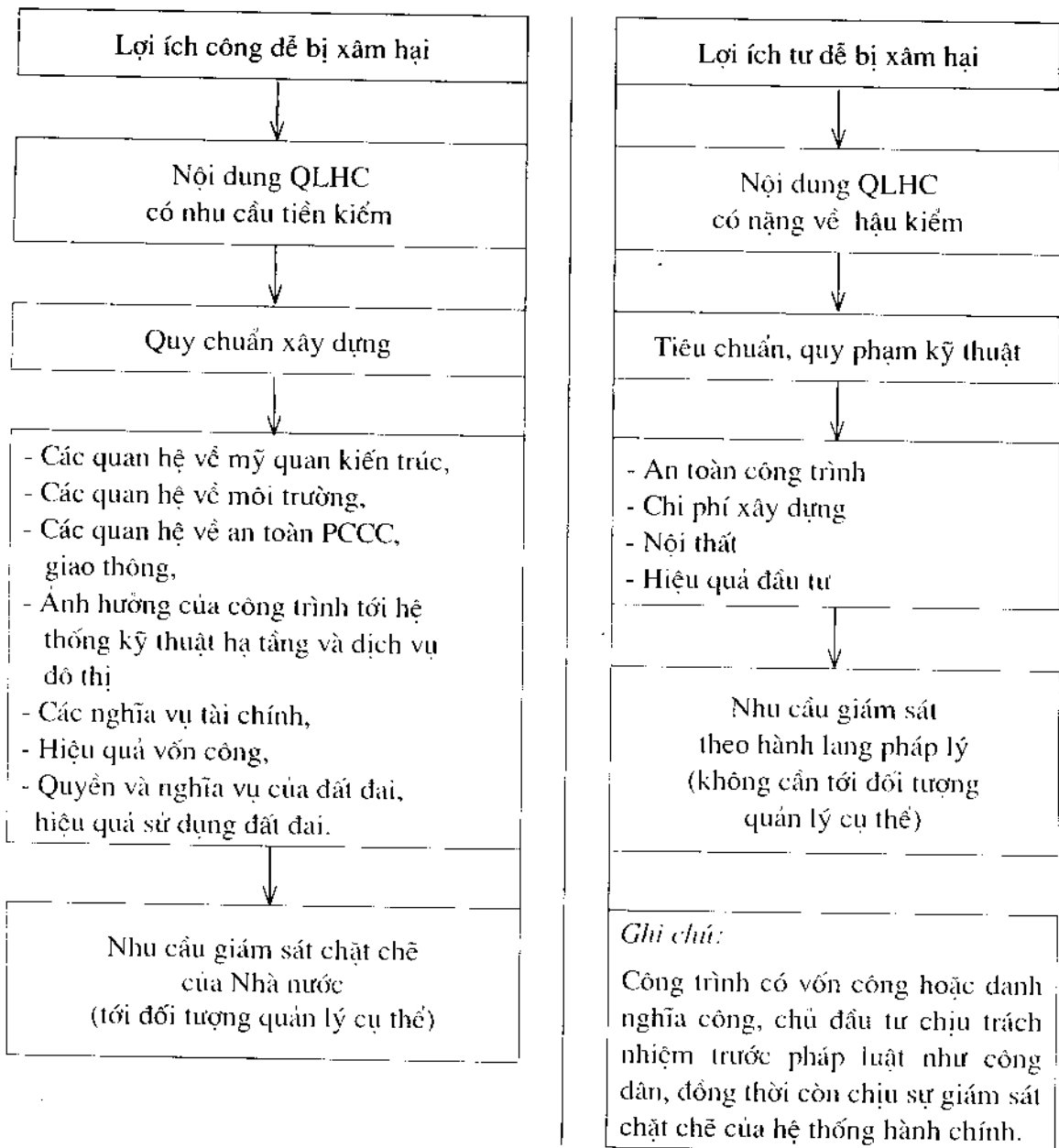


Hình 23: Sơ đồ về đầu tư nhân lực quản lý hành chính

Sơ đồ hình 24, qua ví dụ về quản lý nhà nước công trình xây dựng, cho thấy những nội dung quản lý nào đòi hỏi sự can thiệp của Nhà nước cao.

Như vậy, những nội dung có nhu cầu tiền kiểm, sẽ phát sinh các thủ tục hành chính, từ đó phát sinh công việc và có nhu cầu nhân lực cao.

Không làm rõ nội dung quản lý, không xác định biện pháp quản lý, định biên hành chính một cách máy móc, làm cho bộ máy hành chính có cường độ làm việc không đồng đều, một số bộ phận quá tải, gây ách tắc, dẫn tới làm suy giảm hiệu quả chung của hệ thống.



Hình 24: Sơ đồ về mức độ can thiệp của quản lý hành chính

Như vậy cải cách hành chính bắt đầu từ tinh giản nội dung quản lý nhà nước. Nội dung này lại phụ thuộc vào mục tiêu quản lý. Tìm bắt được vấn đề cốt yếu để định mục tiêu quản lý là việc mấu chốt trong cải cách hành chính.

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG DỰ ÁN CÔNG TRÌNH CÔNG CỘNG

Việc chuẩn bị đầu tư được một công trình công cộng thường kéo dài thời gian, nguyên nhân từ đâu ?

+ Quản lý đầu tư-xây dựng một công trình giao thông công cộng cũng giống như các công trình đô thị khác liên quan tới 8 mối quan hệ chính yếu

1. Chủ trương đầu tư và hiệu quả vốn
2. Quy hoạch
3. Mỹ quan kiến trúc
4. Môi trường
5. Đất đai
6. An toàn - thiết kế, thi công, phòng cháy chữa cháy, vệ sinh ...
7. Đấu nối hạ tầng-liên quan tới khai thác sử dụng
8. Quan hệ sở hữu-liên quan tới đền bù giải tỏa và đăng ký chủ quyền.

+ Để ra quyết định (hoặc giấy phép) đầu tư-xây dựng, cấp thẩm quyền phải xem xét từng mối quan hệ trên cơ sở tham mưu của các cơ quan chức năng trực thuộc và tham khảo ý kiến của cộng đồng. Việc xem xét của các cơ quan chuyên môn cũng như trong nhiều trường hợp phải trình bày để lấy ý kiến cộng đồng lại phải dựa trên kết quả nghiên cứu của tổ chức tư vấn.

Hiện nay có ba bước nghiên cứu để giúp ra quyết định đầu tư:

1) Đề xuất chuẩn bị đầu tư do cấp thẩm quyền chỉ đạo hoặc do cơ quan chức năng tham mưu đề xuất để xin chủ trương và kinh phí chuẩn bị đầu tư.

2) Nghiên cứu tiền khả thi, nhằm giúp cấp thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

3) Nghiên cứu khả thi, nhằm giúp cấp thẩm quyền quyết định đầu tư.

Tùy quy mô và tầm quan trọng của công trình phải xem xét các thông tin khác nhau trong dự án nghiên cứu. Công trình càng lớn, càng quan trọng việc nghiên cứu chuẩn bị dự án (chuẩn bị thông tin để quyết định) càng phải công phu.

+ Các căn cứ để *đề xuất chuẩn bị đầu tư*:

- Từ quy hoạch và chiến lược phát triển - kinh tế-xã hội dài hạn.
- Từ thứ tự ưu tiên đã định sẵn trong quy hoạch phát triển giai đoạn đầu.

- Từ thực tiễn, nhu cầu ưu tiên phát sinh trong quá trình phát triển như:

- Giải quyết nhu cầu cấp thiết của đô thị,
- Chuẩn bị sẵn dự án kêu gọi đầu tư cho kế hoạch dài hạn.

Các thông tin để làm cơ sở cho việc ra quyết định có thể:

- Có sẵn trong quy hoạch và kế hoạch dài hạn
- Khảo sát tại thời điểm nghiên cứu

Trong cả 2 trường hợp thời gian giải quyết đều do cấp thẩm quyền trực tiếp đặt ra cho chủ đầu tư.

+ Các căn cứ để ra quyết định ở bước *tiền khả thi*:

(Cấp thẩm quyền cần thông tin gì để quyết định tiến hành nghiên cứu khả thi?).

- Sự cần thiết phải đầu tư (dự báo hiệu quả đầu tư)
- Đánh giá tác động môi trường
- Đánh giá tác động xã hội
- Sơ bộ chi phí (vốn, đất đai, thời gian)
- Các phương án để so sánh, lựa chọn.

Trên thực tế khi dự án *tiền khả thi* được duyệt, công trình đã được đưa vào quỹ đạo thực hiện. Quyết định phê duyệt dự án *tiền khả thi*, vì lý do trên, có tầm quan trọng chiến lược. Bởi vì:

- Nếu quyết định đúng sẽ tranh thủ được cơ hội đầu tư đem lại hiệu quả phát triển
- Nếu sai sẽ gây lãng phí rất lớn.

Đối với công trình nhỏ, ít quan trọng, bước dự án *tiền khả thi* được bỏ qua. Khi đó các nội dung nêu trên được thực hiện trong dự án *khả thi*.

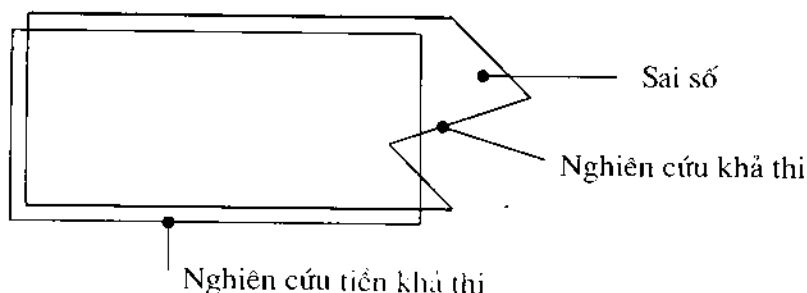
+ Các căn cứ để ra quyết định ở bước *nghiên cứu khả thi* (cấp thẩm quyền cần thông tin gì để ra quyết định đầu tư?)

Quy mô chính xác của công trình theo phương án chọn:

- Diện tích đất xây dựng
- Tổng vốn đầu tư

Thời gian thực hiện dự án cụ thể

Nội dung nghiên cứu *khả thi* chỉ là chính xác hóa nội dung được quyết định ở nghiên cứu *tiền khả thi*. Nội dung chính xác hóa này không còn ý nghĩa chiến lược nữa (nó chỉ có ý nghĩa ở mức sai số giữa nghiên cứu *tiền khả thi* và *khả thi* - xem sơ đồ hình 25).



Hình 25

Như vậy nội dung ra quyết định ở giai đoạn tiền khả thi quan trọng hơn giai đoạn nghiên cứu khả thi. Nếu kết luận này đúng thì cần xem xét việc phân cấp ra quyết định. Có thể tinh giản nhiều thủ tục hành chính không cần thiết ở cấp chiến lược. Cấp chiến lược chỉ cần những thông tin đại thể để quyết định chủ trương đầu tư, quy hoạch, kế hoạch và khái toán vốn. Cấp thấp hơn quyết định những vấn đề chi tiết và thực hiện.

+ Cũng tương tự như vậy, về mặt đất đai, ngay ở giai đoạn đề xuất đầu tư đã cần thiết phải xác định địa điểm và quy mô sử dụng đất.

Quyết định về địa điểm (bao gồm sơ bộ quy mô sử dụng đất) chính là định đoạt mục đích sử dụng đất, là quyết định thể hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai. Quyết định về địa điểm còn là quyết định về quy hoạch (sau khi đã xem xét các tác động của công trình tới môi trường, tới xã hội). Do đó địa điểm xây dựng phải do cấp có thẩm quyền cao quyết định. Việc giải quyết các yêu cầu chi tiết chính xác hơn về diện tích, bố cục cụ thể các công trình, vấn đề đền bù giải tỏa, vấn đề đăng ký sử dụng đất chỉ là các vấn đề chiến thuật. Cần nói thêm, diện tích rộng hẹp của công trình thông thường do quy chuẩn xây dựng quyết định, phạm vi sai số thường rộng, không như kinh phí tài chính cần độ chính xác hơn. Hình vẽ trên cũng mô tả sai số về đất khi quyết định địa điểm, và khi công trình hoàn thành.

Từ đây có thể thấy, nếu Thủ tướng ra quyết định duyệt dự án tiền khả thi, và quyết định địa điểm xây dựng (đối với một số công trình đặc biệt quan trọng), thì Thủ tướng có thể phân cấp cho cấp thấp hơn duyệt dự án khả thi. Thủ tướng không cần phải ra quyết định cấp đất, nhất là với diện tích vài ba hecta. Sau khi có quyết định về địa điểm xây dựng có thể căn cứ quyết định này để làm thủ tục bàn giao đất và công trình có thể được thực hiện xây dựng (san lấp, giải phóng mặt bằng, xin phép xây dựng ...). Sau khi hoàn thành xây dựng mới cần đăng ký việc sử dụng đất và sở hữu công trình.

+ Trên cơ sở phân biệt nội dung quản lý đầu tư mang tính chiến lược với sai số mang tính chiến thuật như trên, sẽ xuất hiện yêu cầu xác định giới hạn của sai số.

Đối với việc lập dự án cũng như thiết kế một công trình, năng lực của một tổ chức tư vấn thể hiện ở mức độ sai số này. Sai số càng cao thì năng lực tư vấn càng thấp.

Để đơn giản thủ tục hành chính trong đầu tư xây dựng rất cần nâng cao năng lực tư vấn. Nếu cho sai lớn, ví dụ 100%, chắc tư vấn không cần trình độ gì (trong thực tế nhiều nhà dân hiện nay không cần tư vấn, thợ xây dựng có thể làm theo kinh nghiệm). Thông thường nhiều nghiên cứu tiền khả thi (mang tính chiến lược) lại ít được đầu tư thích đáng dẫn đến kết quả cấp ra quyết định phải do dự vì thông tin đưa ra không chính xác hoặc thiếu, làm kéo dài thời gian chuẩn bị đầu tư. Nên chẳng cần tăng mức độ nghiên cứu tiền khả thi để sau khi được phê duyệt bước thẳng vào giai đoạn thiết kế, thực hiện xây dựng. Lược bỏ giai đoạn nghiên cứu khả thi như quy định hiện nay.

+ Sau cùng, các cơ quan tham mưu theo lĩnh vực phụ trách phải giúp cấp thẩm quyền thẩm định nghiên cứu tiền khả thi và khả thi. Nếu không xác định rõ các nội dung thẩm định, thiếu các tiêu chí được chuẩn hóa, sẽ làm cho công việc thẩm định gặp khó khăn, dễ tự đặt ra các yêu cầu về những thông tin không cần thiết, những thông tin không giúp gì cho người ra quyết định.

Nâng cao năng lực thẩm định không chỉ là nâng cao năng lực cán bộ, mà còn là việc tinh giản và chuẩn hóa các nội dung thẩm định.

+ Việc xem xét nhiều mối quan hệ để ra quyết định đầu tư là việc làm khó khăn, tốn nhiều thời gian, công sức và trí tuệ. Thời gian chuẩn bị cho việc ra quyết định thường dài hơn thời gian thực hiện một dự án. Ví dụ công trình vượt eo biển Manso phải qua hơn 200 năm nghiên cứu suy nghĩ, hoặc việc chuẩn bị đầu tư cho một sân bay quốc tế thường mất 10 năm .v.v... Tinh giản thủ tục hành chính không chỉ là việc tìm cách rút ngắn thời gian thụ lý hồ sơ, mà còn là việc nhìn xa và chuẩn bị từ xa để có được những quyết định chính xác.

NHU CẦU ỨNG DỤNG HỆ THỐNG THÔNG TIN ĐỊA LÝ (GIS) CHO CÔNG TÁC QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Bài toán quy hoạch phát triển đô thị và quản lý sự phát triển đô thị là một bài toán tổng hợp liên quan tới đất đai và nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, văn hóa - khoa học kỹ thuật ... Trong đó cơ sở dữ liệu là căn cứ quan trọng nhất để thiết kế quy hoạch và quản lý phát triển theo quy hoạch. Bài viết trình bày tại Hội nghị về GIS - Đại học Bách khoa thành phố Hồ Chí Minh 1997.

1. Lâu nay việc thu nhập dữ liệu quy hoạch được tiến hành theo phương pháp bán thủ công (các phương pháp chưa được tin học hóa) gồm có:

- Điều tra thu thập số liệu
- Đo vẽ bản đồ hiện trạng

Việc xử lý các thông tin, phân tích, dự báo cũng như thiết lập các bản đồ quy hoạch (9 loại bản đồ, sơ đồ cho một đồ án quy hoạch chi tiết theo Quyết định 322/BXD) cũng được tiến hành một cách bán thủ công, và riêng biệt cho từng địa bàn hoặc theo từng mục tiêu quy hoạch (hạ tầng kỹ thuật, cây trồng ...).

Mỗi ngành chức năng đô thị như cấp nước, thoát nước, cấp điện ... có hệ thống dữ liệu riêng. Cho tới nay thành phố chưa có được hệ thống bản đồ công trình ngầm tổng hợp.

Do trạng thái quản lý thông tin dữ liệu như vậy nên khi lập quy hoạch một khu vực, việc thu thập dữ liệu hiện trạng gặp nhiều khó khăn, khó chính xác, và lãng phí. Ví dụ việc đo đạc bản đồ thường bị trùng lặp, vì mỗi cơ quan có mục tiêu thu thập thông tin riêng trên bản đồ của mình. Nhà nước đã tốn nhiều chục tỷ đồng cho việc lập bản đồ như vậy. Trong nhiều trường hợp, để xây dựng một công trình, việc trắc địa bản đồ phải tiến hành 4 lần theo yêu cầu của các cơ quan quản lý khác nhau.

Việc cập nhật thường xuyên thông tin mới về xây dựng trên bản đồ bằng phương pháp thủ công cũng gặp nhiều khó khăn do không có hệ thống phối hợp và trao đổi thông tin thường xuyên giữa cơ quan quản lý quy hoạch với các ngành chức năng và chính quyền địa phương. Việc này ảnh hưởng tới việc giải quyết cấp giấy phép xây dựng.

2. Khi chuyển qua cơ chế thị trường, vai trò của chính quyền có sự thay đổi lớn, chuyển từ vai trò nặng về kiểm soát và bao cấp qua nặng về kích thích và tạo điều kiện cho các thị trường phát triển.

Vai trò quản lý nhà nước thay đổi, vai trò của quy hoạch đô thị cũng thay đổi. Quy hoạch phải có khả năng thích ứng với thị trường. Nói cách khác, quy hoạch phải thật sự góp phần tạo điều kiện cho thị trường đô thị phát triển. Sự quản lý phát triển đô thị cũng do đó mà năng động linh hoạt hơn.

Sự biến đổi này có hệ quả từ cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật trên thế giới, của tin học hiện đại. Giống như sự đổi mới chiến lược, chiến thuật trong chiến tranh nhờ sự tiến bộ về vũ khí. Sự phát triển của tin học không chỉ tạo cơ sở cho phát triển khoa học kỹ thuật, mà làm biến đổi cả về phương pháp và công cụ quản lý nhà nước. Sử dụng vũ khí tin học một cách hiệu quả, nhiều nước đã nâng cao đáng kể sức cạnh tranh của mình.

Phương pháp quy hoạch đô thị hiện đại (quy hoạch chiến lược) đã dựa trên cơ sở tin học phát triển. Bởi vì phương pháp này đòi hỏi có sự phối hợp thường xuyên và kịp thời ở tất cả các ngành liên quan trong đô thị, việc này không thể làm được nếu không nhờ hệ thống máy tính điện tử và trên cơ sở hệ thống thông tin địa lý (GIS).

3. Nhận thức được vai trò đặc biệt quan trọng của công cụ tin học, từ sau khi triển khai có kết quả dự án nâng cao năng lực lập bản đồ công trình ngầm (VIE 93-014 do chương trình phát triển của Liên hiệp quốc UNDP tài trợ), Kiến trúc sư trưởng thành phố đã cùng chuyên gia Liên hợp quốc xây dựng đề án tổ chức trung tâm dữ liệu và bản đồ. Theo đề xuất của đề án, trung tâm này là phôi thai của trung tâm thông tin địa lý (GIS) thành phố. Dự án này đã được trình Ủy ban nhân dân Thành phố (số 11104/KTST-ĐT ngày 05/9/1996), tuy nhiên do đang trong quá trình cải cách hành chính trong xu hướng một dấu, một cửa, sáp nhập các cơ quan chức năng cấp thành phố nên đề án này chưa được xem xét.

Mặc dù vậy, việc hiện đại hóa công tác quy hoạch vẫn phải tiến hành. Có lẽ đây là công việc cần sớm hiện đại hóa nhất theo đường lối công nghiệp hóa - hiện đại hóa của Đảng. Do đó, đồng thời với việc thực hiện dự án VIE 95-051, nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý đô thị (cũng do UNDP tài trợ), một trung tâm vi tính đang được thiết lập tại Viện Quy hoạch xây dựng thành phố trên cơ sở trang bị có từ dự án VIE 93-014 và VIE 95-051 (dự án VIE 95-051 còn giúp đào tạo nhân viên kỹ thuật cho GIS).

Viện Quy hoạch xây dựng thành phố, ngoài việc đang gấp rút hoàn thành việc điều chỉnh quy hoạch tổng mặt bằng thành phố và 22 quận, huyện, còn phải nhanh chóng xây dựng hệ thống bản đồ công trình ngầm, hệ thống bản đồ các công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị để phục vụ việc quy hoạch ngành và quy hoạch chi tiết trên địa bàn thành phố.

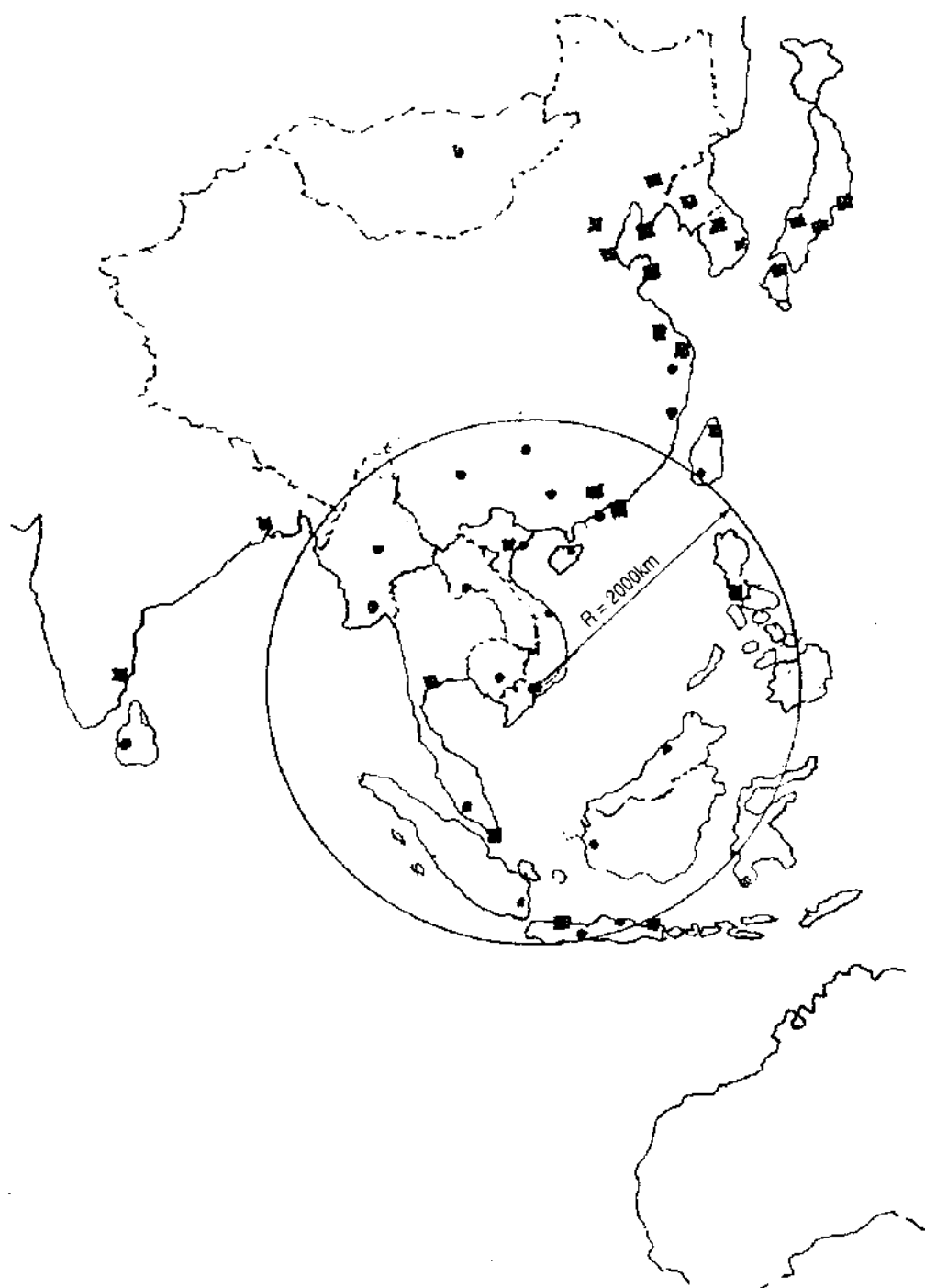
Một trong những việc có thể áp dụng sớm công nghệ GIS là thực hiện dự án quy hoạch tổng thể thoát nước thành phố Hồ Chí Minh (vốn ODA Nhật), lập và công bố bản đồ chi tiết sử dụng đất.

Kiến trúc sư trưởng thành phố cũng đã tổ chức một phòng chuyên lo về thông tin quy hoạch và công bố bản đồ quy hoạch. Trên cơ sở công nghệ GIS, phòng thông tin và bản đồ đã xây dựng xong đề án hiệu chỉnh và công bố bản đồ quy hoạch chi tiết sử dụng đất. Phòng thông tin và bản đồ cũng đã phối hợp tốt với các cơ sở công nghệ tin học, xây dựng đầu bài chi tiết cho việc lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất theo công nghệ tin học, trong đó đã đề xuất (trên cơ sở quy phạm quy hoạch) từ điển ký hiệu về quy hoạch. Những sản phẩm bản đồ sử dụng đất loại này sẽ ra đời vào năm 1998.

Việc triển khai công nghệ GIS cho việc lập quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch là việc tất yếu phải làm. Hy vọng việc này sẽ giúp chúng ta có con đường tắt để rút ngắn khoảng cách với các nước, kịp thời phục vụ sự phát triển khá nhanh của thành phố, góp phần tăng khả năng cạnh tranh của thành phố trên thị trường quốc tế.

PHỤ LỤC

**BẢN ĐỒ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
QUA CÁC THỜI KỲ**



Hình 26: Vị trí thành phố Hồ Chí Minh trong khu vực

Hình 27: BẢN ĐỒ SÀI GÒN 1867

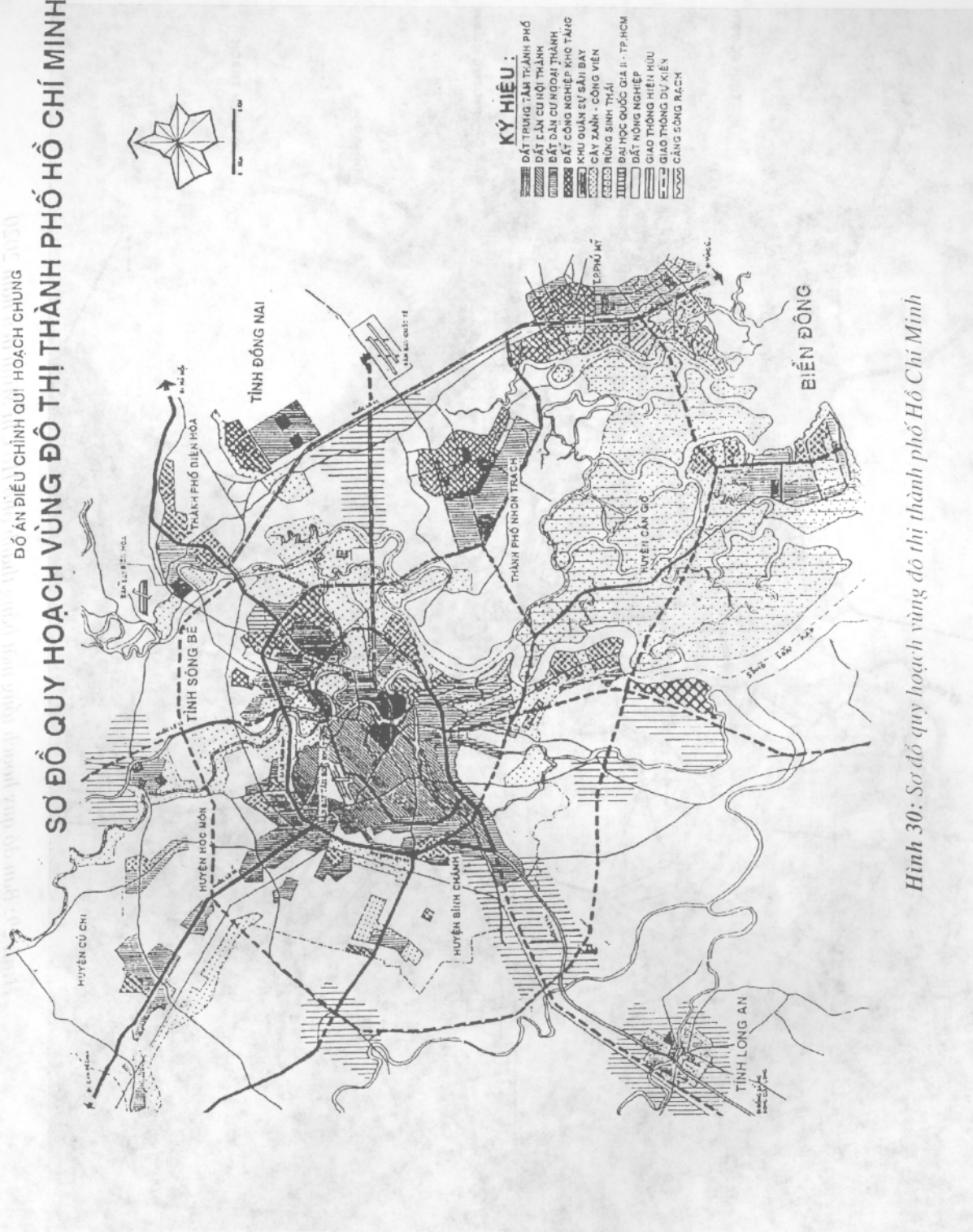
Plan de Saigon 1867

Map of Saigon 1867



Hình 29: Bản đồ quy hoạch tổng mặt bằng thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020

SƠ ĐỒ QUY HOẠCH VÙNG ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

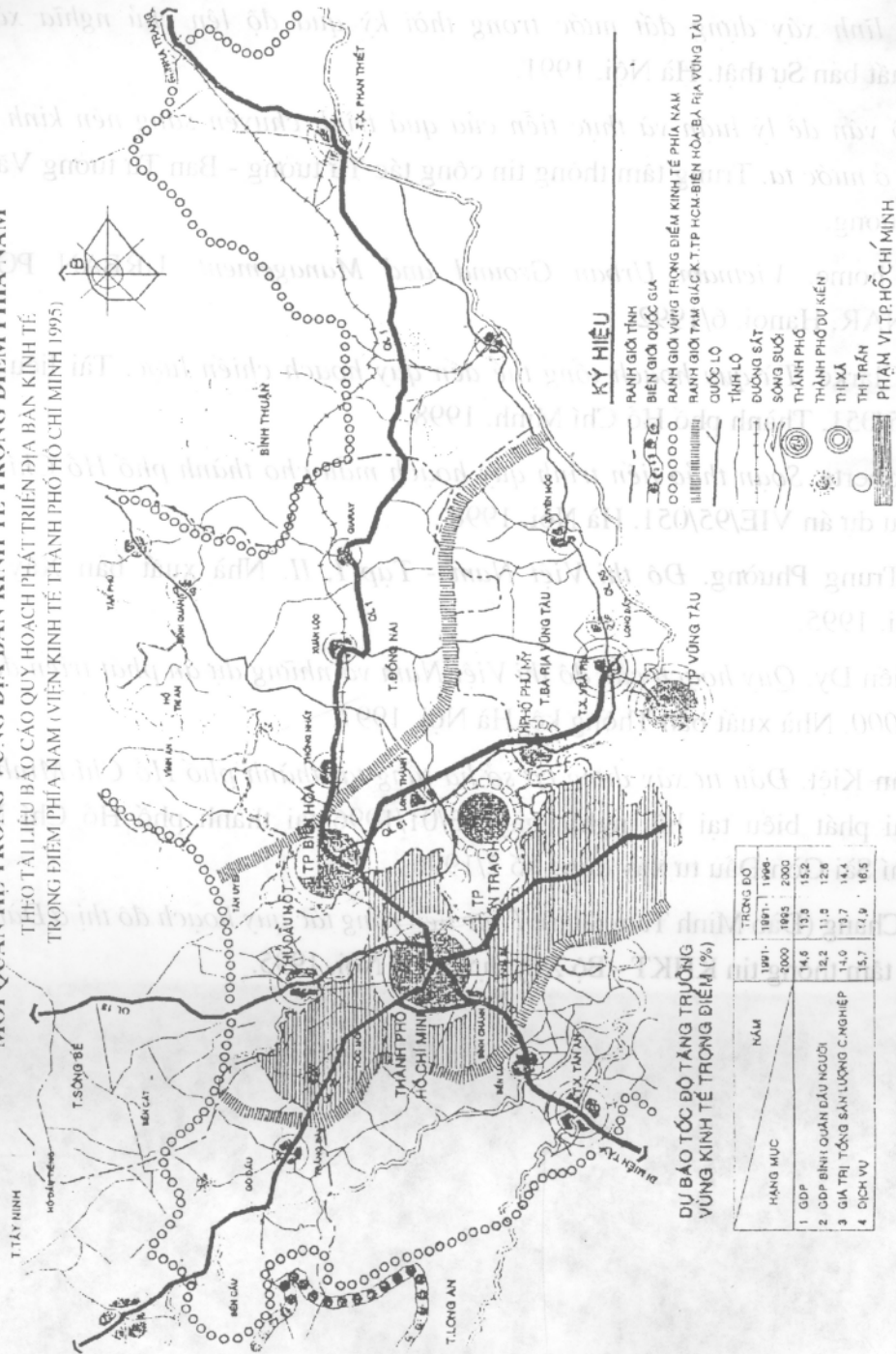


Hình 30: Sơ đồ quy hoạch vùng đô thị thành phố Hồ Chí Minh

ĐỒ ÁN ĐIỀU CHỈNH QUY HOẠCH CHUNG

MỐI QUAN HỆ TRONG VÙNG ĐỊA BÀN KINH TẾ TRONG ĐIỂM PHÍA NAM

THEO TÀI LIỆU BẢO QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN ĐỊA BÀN KINH TẾ
TRONG ĐIỂM PHÍA NAM (VIỆN KINH TẾ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH 1995)



Hình 31: Mối quan hệ trong vùng địa bàn kinh tế trong điểm phía Nam

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*. Nhà xuất bản Sự thật. Hà Nội. 1991.
2. *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn của quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường ở nước ta*. Trung tâm thông tin công tác Tư tưởng - Ban Tư tưởng Văn hoá Trung ương.
3. R.Prud'home. *Vietnam: Urban Ground and Management*. URBAN POLICY SEMINAR. Hanoi. 6/1992.
4. Giles Clarke. *Từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược*. Tài liệu dự án VIE/95/051. Thành phố Hồ Chí Minh. 1998.
5. B.H.Roberts. *Soạn thảo tiến trình quy hoạch mẫu cho thành phố Hồ Chí Minh*. Tài liệu dự án VIE/95/051. Hà Nội. 1998.
6. Đàm Trung Phụng. *Đô thị Việt Nam - Tập I, II*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội. 1995.
7. Cao Tiến Dy. *Quy hoạch các đô thị Việt Nam và những dự án phát triển đến sau năm 2000*. Nhà xuất bản Thống kê. Hà Nội. 1997.
8. Võ Văn Kiệt. *Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng tại thành phố Hồ Chí Minh* (lược ghi bài phát biểu tại hội nghị ngày 13/01/1996 tại thành phố Hồ Chí Minh). Tạp chí Sài Gòn Đầu tư xây dựng số 2/1996.
9. W.C. Chang (Đào Minh Tâm dịch). *Thực tiễn công tác quy hoạch đô thị ở Đài Loan*. Trung tâm thông tin KHKT - Bộ Xây dựng. Hà Nội. 1995.

MỤC LỤC

Trang

Lời tựa	3
----------------	---

PHẦN MỞ ĐẦU

I. Đô thị học và quản lý đô thị	5
II. Khái niệm về đô thị và đô thị hoá	7

PHẦN I

ĐỊNH HƯỚNG QUẢN LÝ ĐÔ THỊ CHUYỂN ĐỔI

I. Trạng thái đô thị chuyển đổi	15
1. Ba trạng thái quá độ trong quá trình chuyển đổi	15
2. Sự ảnh hưởng của các yếu tố quá độ	31
II. Những luận cứ khoa học của quản lý đô thị	41
1. Một số vấn đề về luận cứ khoa học áp dụng khi lập quy hoạch và quản lý đô thị	41
2. Chính sách vĩ mô và mục tiêu phát triển đô thị	52
3. Hệ thống các mối quan hệ hay các mâu thuẫn phải giải quyết trong quá trình phát triển	55
4. Luận cứ về việc lựa chọn phương pháp quy hoạch	60
5. Các luận cứ khoa học cho quản lý đô thị	63

PHẦN II

MỘT SỐ VẤN ĐỀ NHẠY CẢM TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

I. Quan điểm và chính sách quản lý đô thị	66
- Một số quan điểm cơ bản về phát triển đô thị trong cơ chế thị trường	66
- Các mục tiêu quản lý đô thị	73
II. Các vấn đề về quy hoạch và đất đai	77
- Một số vấn đề về quy hoạch thành phố Hồ Chí Minh	77
- Vĩ tương lai của thành phố	89
- Bán kính đô thị cực lớn	95
- Rừng ngập mặn Cần Giờ và chùm đô thị vùng phát triển kinh tế trọng điểm phía Nam - Những vấn đề quy hoạch	99

- Quy hoạch chung thành phố Hồ Chí Minh và phát triển giao thông công cộng	105
- Bài toán quy hoạch không gian đô thị	109
- Thành phố Hồ Chí Minh - Hướng phát triển ra biển	112
III. Các vấn đề về quản lý phát triển	115
- Tiềm năng phát triển và những khó khăn trong quản lý đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh	115
- Một số vấn đề tồn tại trong lĩnh vực quản lý đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh	121
- Vì sự phát triển ổn định bền vững thành phố Hồ Chí Minh	126
- Quản lý quy hoạch xây dựng thành phố lớn tăng trưởng nhanh trong cơ chế thị trường	131
- Quản lý cải tạo và phát triển đô thị theo dự án phát triển lớn	135
- Trật tự đô thị - sự thống nhất nhận thức về phát triển theo quy hoạch	139
- Quy hoạch treo - mặt trái của quy hoạch	144
- Tái định cư - quá trình tất yếu ổn định phát triển	148
- Hướng tâm lý cư dân và kiến trúc đô thị	152
- Một số suy nghĩ về nguồn gốc bản sắc văn hoá	155
- Những câu hỏi trước nguy cơ tắc nghẽn giao thông	160
- Chống kẹt xe từ việc giải toả ách tắc trong đầu tư xây dựng	164
- Giá đất và sự can thiệp cần thiết của nhà nước	167
- Đây là chìa khoá mở cửa thị trường bất động sản	170
IV. Các vấn đề về cải cách hành chính xây dựng bộ máy quản lý đô thị	172
- Cơ chế hành chính bao cấp và việc cải cách thủ tục hành chính	172
- Chi phí hành chính	176
- Cải cách hành chính cần bắt đầu từ cải cách nội dung quản lý nhà nước	178
- Quản lý nhà nước trong dự án công trình công cộng	183
- Nhu cầu ứng dụng hệ thống thông tin địa lý (GIS) cho công tác quy hoạch và quản lý đô thị thành phố Hồ Chí Minh	187
Phụ lục: Bản đồ thành phố Hồ Chí Minh qua các thời kỳ	190

QUẢN LÝ ĐÔ THỊ THỜI KỲ CHUYỂN ĐỔI

Chịu trách nhiệm xuất bản:

BÙI HỮU HẠNH

Biên tập: NGUYỄN MINH KHÔI

Chế bản điện tử: VŨ HỒNG THANH

Sửa bản in: NGUYỄN MINH KHÔI

Trình bày bìa: NGUYỄN HỮU TÙNG

In 1000 cuốn khổ 19×27 cm, tại Xưởng in Nhà xuất bản Xây dựng. Giấy chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số 498/XB-QLXB-17 ngày 26/4/2004. In xong nộp lưu chiểu tháng 5/2004.

quản lý đô thị thời kỳ



35.000 VNĐ

XD- 2004 498 - 2004

Giá : 35.000^d