

Suy ngẫm về chiến lược đô thị hóa của Việt Nam

<http://svec.org.vn/>

(Viện chiến lược phát triển – Trung tâm nghiên cứu kinh tế miền Nam)

Thứ hai - 16/03/2015 09:45

- Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam dựa quá nhiều vào mong muốn chủ quan của giới quản lý và bằng các quyết định hành chính, nhân khẩu thành thị phát triển nhanh hơn so với yêu cầu của sự phát triển kinh tế.

Trong công cuộc kiến thiết quốc gia, tổ chức lãnh thổ đất nước là một trong những vấn đề lớn cần phải bàn tính kỹ lưỡng. Trong đó, việc hình thành và phát triển hệ thống đô thị, lãnh thổ đầu tàu và vùng tập trung hóa là yếu tố then chốt, “xương sống” cho sự hình thành và phát triển lãnh thổ quốc gia. Trong bài viết này, nhóm tác giả thể hiện quan điểm riêng luận bàn về việc phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam với cách tiếp cận chiến lược.

Đô thị hóa ở Việt Nam: Điều bất ổn và những thôi thúc

Theo lý thuyết, phát triển hệ thống đô thị phải dựa trên nền tảng tư duy chiến lược về tích lũy, tập trung hóa và tạo đầu tàu để lôi kéo sự phát triển chung của đất nước. Đối với phát triển đô thị (hay đô thị hóa) không thể nhầm lẫn chữ “to” với chữ “lớn”. Nếu say sưa với mong muốn “to” (to về diện tích và nhiều về nhân khẩu), thì các đô thị của nước ta sẽ chỉ có cái vỏ, mà không có cái chất (không có nét đẹp, văn minh, giàu có) và vì thế mà hệ thống đô thị mất đi chức năng tạo vùng và chức năng làm đầu tàu lôi kéo sự phát triển chung của đất nước.

Từ năm 1990 các đô thị Việt Nam bắt đầu phát triển mạnh, trước đó cả nước mới có khoảng 500 đô thị (tỷ lệ đô thị hoá vào khoảng 18%), đến năm 2013 cả nước có khoảng 726 đô thị, trong đó có 5 thành phố trực thuộc Trung ương, 63 thành phố trực thuộc tỉnh, 47 thị xã và 615 thị trấn. Tỷ lệ đô thị hóa đạt khoảng 32%. Trong những năm qua, rất nhiều thị xã được nâng cấp lên

thành phố, nhiều thị trấn nâng cấp thành thị xã và nhiều thành phố được mở rộng diện tích.

Mặc dù đã đạt được một số kết quả nhất định, nhưng về cơ bản quá trình đô thị hóa ở nước ta còn bộc lộ nhiều bất ổn. Rất đông nông dân trở thành thị dân, rất nhiều diện tích đất nông nghiệp trở thành đất đô thị nhờ các quyết định hành chính. Nói cách khác, các đô thị đã phải “ôm” quá nhiều nông dân, nông thôn và nông nghiệp (Bảng). Năm 2013, phần người dân nông thôn chiếm trong tổng dân số thành phố quá lớn (của TP. Hà Nội khoảng 57,5%, TP. Hải Phòng khoảng 53,4%, TP. Cần Thơ khoảng 33,5%, TP. Hồ Chí Minh 17,5% và của TP. Đà Nẵng khoảng 12,7%) đã gây ra nhiều bất cập trong phát triển kinh tế và nhiều khó khăn trong quản lý đô thị.

Bảng: Tỷ lệ đô thị hóa của một số thành phố ở Việt Nam**

Đơn vị: %

Năm	2005	2013
Cả nước	27,1	32,2
Trong đó:		
1. TP. Hà Nội	65,3	42,5*
2. TP. Hồ Chí Minh	82,6	82,5
3. TP. Hải Phòng	40,8	46,6*
4. TP. Đà Nẵng	83,8	87,3
5. TP. Cần Thơ	49,9	66,6*

Ngày 7/5/2009,
Thủ tướng Chính phủ
đã ký ban hành Quyết
định số 445/QĐ-TTg
về phê duyệt quy
hoạch tổng thể phát
triển hệ thống đô thị
Việt Nam đến năm
2025 và tầm nhìn đến
năm 2050. Theo đó,
phần đầu đến năm
2025 tổng số đô thị
của cả nước vào
khoảng 1.000, trong
đó có 17 đô thị từ loại
I đến đặc biệt; 20 đô
thị loại II; 81 đô thị
loại III; 122 đô thị loại
IV; còn lại là các đô
thị loại V.

Nguồn: Tổng cục Thống kê năm 2013

***Ghi chú: Tỷ trọng dân số thành thị so với dân số chung. *Nếu không tính số dân của các thị xã, thị trấn thì tỷ lệ nhân khẩu thành thị của Hà Nội, Hải Phòng và Cần Thơ sẽ ít đi khoảng 5%-6%.*

Theo nhận thức chung của thế giới hiện nay, đô thị hóa chính là quá trình thay đổi tiên bộ về quy mô, cơ cấu, chất lượng dân số và về quy mô, trình độ phát triển kinh tế; đồng thời, nó là một trong những hình thái đầu tư tập trung mang lại hiệu quả cao. Mọi đô thị phát triển phải dựa trên số nhân khẩu cơ bản sinh sống bằng những công việc phi nông nghiệp (công nghiệp và dịch vụ, mà chủ yếu là dịch vụ). Đô thị hóa phải dựa trên yêu cầu của phát triển kinh tế, mà về thực chất là sự phát triển của khu vực phi nông nghiệp.

Rất tiếc, điều đó lại chưa thực đúng với đô thị hóa ở nước ta. Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam dựa quá nhiều vào mong muốn chủ quan của giới quản lý và bằng các quyết định hành chính, nhân khẩu thành thị phát triển nhanh hơn so với yêu cầu của sự phát triển kinh tế.

Rất nhiều đô thị mở rộng diện tích và gia tăng dân số cơ học chiếm tỷ lệ cao. Trong giai đoạn 2005-2013, ở Việt Nam nhân khẩu thành thị tăng bình quân khoảng 3,45%/năm, trong khi các ngành phi nông nghiệp của khu vực thành thị chỉ tăng 8,8%/năm.

Nếu so sánh hệ số tương quan giữa tốc độ tăng dân số đô thị với tốc độ tăng các ngành phi nông nghiệp (với tính chất là cơ sở kinh tế của đô thị hóa) thì của cả nền kinh tế là 1:2,56; trong khi của khu vực đô thị ở nước ta chỉ là 1:2,55 (nếu không kể các khu công nghiệp nằm ngoài phạm vi nội đô thì hệ số này chỉ còn khoảng 1:2,20) (xử lý theo số liệu niên giám thống kê của Tổng cục Thống kê năm 2013).

Trong 8 năm (2005-2013), dân số đô thị tăng khoảng 6,5 triệu người, thì do tăng cơ học chiếm khoảng 55,6% (tương ứng với 3,6 triệu người) và do tăng tự nhiên chỉ chiếm khoảng 44,4% (tương ứng với 2,9 triệu người). Tức là trong 8 năm có tới 3,6 triệu nông dân trở thành thị dân; nghĩa là cứ 1 người dân đô thị sinh ra phải cộng 1,24 người dân từ khu vực nông thôn trở thành thị dân.

Điều đó nói lên rằng, phát triển đô thị hóa ở nước ta không dựa chủ yếu vào sự phát triển của các ngành phi nông nghiệp, mà chủ yếu nhờ các quyết định hành chính theo ý chí và mong muốn chủ quan. Đô thị hóa theo kiểu “ôm” thêm nông dân, nông nghiệp và nông thôn, chỉ làm tăng số lượng chứ không làm tăng chất lượng dân số!

Về phân bố, ở các quốc gia phát triển, hệ thống đô thị phải được phân bố đúng chỗ và phát triển một cách hợp lý, điểm đô thị phân bố tốt nhất là cách tuyến trục giao thông khoảng 3-5 km.

Tuy nhiên, ở nước ta, phân bố đô thị vẫn còn nhiều bất hợp lý. Hiện tại, hầu như tất cả đô thị có trục đường giao thông chạy qua khu vực nội đô. Điển hình như các đô thị: Lạng Sơn, Hải Phòng, Thái Bình, Phủ Lý, Thanh Hóa, Vinh, Huế, Tam Kỳ, Phan Thiết, Thủ Dầu Một, Vĩnh Long, Cần Thơ, Cà Mau...

Chưa kể trong khi Việt Nam còn thiếu vốn để phát triển đất nước, lại phải kham quá lớn việc “nâng cấp” các thành phố/các đô thị, nên bộ mặt đô thị tuy được cải thiện, nhưng đa phần vẫn còn “nhếch nhác”. Dân số đô thị đông, nhưng số người có đời sống khó khăn, thiếu nhà ở và có học vấn thấp vẫn nhiều.

Chiến lược đô thị hóa ở Việt Nam: Tư duy khoa học, bài bản, hiện đại và tính bản sắc

Trước hết, phải nhận biết thấu đáo đặc điểm lãnh thổ và kinh tế - xã hội của Việt Nam. Lãnh thổ đất liền của Việt Nam chạy dài trên 2.500 km từ cực Bắc là chóp đỉnh Lũng Cú Hà Giang tới cực Nam là mũi Cà Mau. Với ba “khu vực lãnh thổ” có những đặc điểm khác nhau: trung du miền núi; đồng bằng và ven biển; các hải đảo.

Bốn tuyến đường chạy dọc Bắc - Nam đã, đang và sẽ hình thành (trục Quốc lộ 1A, tuyến đường ven biển, tuyến đường Hồ Chí Minh và tuyến đường dọc Đông Trường Sơn) cùng hàng chục tuyến giao thông ngang tạo thành mạng lưới giao thông thuận lợi cho việc giao lưu khắp các vùng miền đất nước. Đó là những yếu tố ảnh hưởng lớn đến quá trình đô thị hóa.

Vì thế, vấn đề then chốt là phát triển hợp lý hệ thống đô thị dọc theo các trục giao thông Bắc Nam cũng như dọc các trục ngang từ Đông sang Tây, ở hai đồng bằng châu thổ sông Hồng và sông Cửu Long, ở dải ven biển và hải đảo có ý nghĩa quan trọng.

Trên lãnh thổ Việt Nam có 54 dân tộc cùng sinh sống. Mỗi dân tộc phân bố ở các vùng khác nhau và có truyền thống văn hóa rất đặc sắc. Văn hóa đô thị phải phản ánh được những điểm quan trọng này.

Bên cạnh đó, hiện nay đã có nhiều thành phố bị ngập úng vào mùa mưa, triều cường. Ngoài Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, TP. Huế ngập úng thường xuyên về mùa mưa, còn nhiều đô thị khác bị ngập do triều cường, mưa lớn, lũ quét, như: Cần Thơ, Tuyên Quang, Hà Giang, Lạng Sơn, Cà Mau, Hà Tĩnh... cũng là yếu tố phải tính tới. Cùng với đó là, hiện tượng nước biển dâng, khiến diện tích đất liền bị thu hẹp. Vấn đề sử dụng tiết kiệm và hiệu quả đất trong phát triển nói chung, trong phát triển đô thị nói riêng có ý nghĩa chiến lược. Theo dự báo của nhiều chuyên gia về dân số và kinh tế, vào năm 2050 - 2060 Việt Nam có khoảng 125-130 triệu dân và chủ yếu phân bố ở các đồng bằng, dải ven biển. Nền kinh tế quốc gia sẽ tăng lên, gấp 8-10 lần so hiện nay và còn tiếp tục tăng hơn nữa. Năng lực kinh tế tăng lên sẽ tập trung chủ yếu ở khu vực đồng bằng và dải ven biển. Đó là điều tất yếu. Vào năm 2030, dự báo thu nhập bình quân đầu người (GDP) của Việt Nam mới đạt khoảng 6.500-7.000 USD, nền kinh tế bắt đầu có được sự chủ động trong công cuộc hiện đại hóa. Để phát triển, Việt Nam vẫn phải thu hút khoảng 15%-20% vốn đầu tư từ nước ngoài. Vì thế, trong vài chục năm tới, về cơ bản tiềm lực kinh tế của nước ta để hiện đại hóa đô thị vẫn chưa lớn, nếu không nói là còn rất thiếu. *Thứ hai*, cần nhận thức rõ nội dung, bản chất của đô thị hóa ở nước ta. Chúng tôi cho rằng, đô thị hóa ở Việt Nam phải bao hàm hai nhiệm vụ trọng tâm: hoàn thiện các đô thị đã có và hình thành các đô thị mới. Việc hoàn thiện các đô thị hiện có phải kết hợp giữa mở rộng và hiện đại hóa một cách khoa học. Về vấn đề này chúng tôi kiến nghị một số điểm sau đây:

- Đô thị hóa phải gắn với tổ chức hành chính - lãnh thổ. Không nên phát triển đô thị quá nóng và mở rộng đô thị một cách chủ quan, duy ý chí. Đô thị hóa phải dựa trên yêu cầu của sự phát triển kinh tế, mà cụ thể là dựa trên cơ sở phát triển của khu vực phi nông nghiệp. Các dịch vụ, như: đào tạo, chăm sóc sức khỏe, thông tin, tài chính ngân hàng, vận tải, văn hóa nghệ thuật, vui chơi giải trí... cùng với công nghiệp sáng chế công nghệ, kỹ thuật cao, chế tạo sản phẩm công nghệ tinh vi, sản xuất vật liệu xây dựng mới cũng như công nghiệp văn hóa và công nghiệp môi trường sẽ là những nhân tố chủ yếu của đô thị. Một thành phố không thể có quá nhiều nông dân, nông nghiệp và nông thôn như ở Việt Nam hiện nay (chỉ nên để vài phần trăm nông thôn để phát triển cây xanh, dự phòng khi cần mở rộng). Không nên hành chính hóa trong việc phát triển đô thị. Nếu cứ theo cách “phong” cho xã thành phường, huyện thành quận, thì có nghĩa là kéo làng ra phố, khoác áo thị dân cho nông dân; như thế cũng đồng nghĩa với việc làm mất đi giá trị đích thực của đô thị hóa.

- Ở Việt Nam, hiện nay đơn vị hành chính cấp tỉnh có 5 thành phố trực thuộc Trung ương và 58 tỉnh. Chúng tôi cho rằng, đã là thành phố trực thuộc Trung ương thì phải là đô thị lớn hoặc cực lớn. Nước ta cũng không nên phát triển nhiều đô thị cực lớn (khoảng 9-10 triệu người trở lên). Theo tinh thần ấy, chỉ nên để TP. Hồ Chí Minh thuộc loại cực lớn. Các đô thị lớn chỉ nên có quy mô từ 2-5 triệu dân. Các đô thị cỡ trung có quy mô khoảng vài chục vạn dân đến 1 triệu dân và cỡ nhỏ có quy mô với khoảng vài vạn dân. Không nên tiếp tục “phình to” các đô thị như kiểu hiện nay.

Riêng đối với TP. Hồ Chí Minh và Thủ đô Hà Nội nên cân nhắc theo hướng mới: (1) TP. Hồ Chí Minh sẽ trở thành một trung tâm tài chính và dịch vụ cao cấp và là trung tâm sáng tạo mạnh. Không nên phát triển quá nhiều khu công nghiệp ngay sát khu nội đô, vì nếu như thế chỉ sau vài chục năm nữa nhiều khu công nghiệp sẽ “lọt thỏm” trong thành phố lại tiếp tục di dời rất tốn kém, hoặc sẽ phải chấp nhận sống chung với môi trường công nghiệp ô nhiễm. (2) Nếu vẫn coi Thủ đô Hà Nội như một đơn vị hành chính cấp tỉnh thì phải là một Đặc khu hành chính. Trong đó, có thành phố trung tâm làm chức năng Thủ

đô của nước ta (mang tên TP. Hà Nội). Ngoài ra, Đặc khu hành chính còn có một số thành phố, thị xã nằm xung quanh như TP. Nội Bài (làm chức năng dịch vụ cao cấp gắn với sân bay quốc tế Nội Bài), TP. Sơn Tây (làm chức năng vui chơi, giải trí và nghiên cứu khoa học)... cùng một số thị xã, huyện. Đô thị trung tâm làm chức năng Thủ đô hình thành trên cơ sở phần nội thành hiện nay được mở rộng có giới hạn và trên cơ sở được nghiên cứu một cách thực sự khoa học. Thành phố trung tâm này nên để quy mô dân số cỡ khoảng 5 triệu người; nó phải được quy hoạch hiện đại và giàu bản sắc cũng như được đầu tư bài bản; làm đến đâu được đến đó và được cho trăm năm, thậm chí cho cả nghìn năm. Ngay ở các nước Đông Á, kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc rất đáng để cho Việt Nam tham khảo. Để giảm “tải” cho Thủ đô, gần Tokyo Chính phủ Nhật Bản xây dựng một thành phố khoa học mang tên Sukuba và một số thành phố chuyên năng. Ở Hàn Quốc, khi thấy thủ đô Seoul đã trở nên chật chội, Chính phủ nước này không “lan rộng” Seoul ra, mà xây dựng mới TP. Incheon. Kinh nghiệm của Hàn Quốc trong việc kêu gọi các Tập đoàn tham gia xây dựng TP. Incheon cũng rất đáng để Việt Nam tham khảo, rút kinh nghiệm.

Thứ ba, nên có luật pháp về đô thị và đổi mới mô hình quản lý đô thị. Nhà nước cần ban hành và tổ chức thực hiện hữu hiệu luật pháp về đô thị. Luật pháp này phải có những quy định bao quát cả về phát triển, chính quyền đô thị, quản lý hành chính và quản lý phát triển.

Mỗi đô thị nên có chính quyền đô thị và người đứng đầu là thị trưởng - Người chịu trách nhiệm cao nhất về phát triển và quản lý đô thị. Không nên tổ chức hành chính kiểu cấp tỉnh đối với một thành phố và không nên để một thành phố có quá nhiều huyện, quá nhiều nông dân, nông thôn.

Ví dụ đối với TP. Hải Phòng hiện nay, nên có TP. cảng Hải Phòng trực thuộc Trung ương và một tỉnh “bao xung quanh” (gồm một thành phố thuộc tỉnh làm thủ phủ và các huyện), không nên để TP. Hải Phòng “ôm” nhiều huyện như thế... TP. Cần Thơ cũng nên được tổ chức hành chính – lãnh thổ như vậy. Thực tế cũng cho thấy, ở nước ta mỗi đô thị có chức năng riêng, nên không thể có mô hình chính quyền chung cho tất cả các đô thị. Chính quyền đô thị có thể

là hội đồng đô thị/hội đồng thành phố. Giúp việc cho hội đồng này có các phòng, ban chuyên môn (phù hợp với chức năng của thành phố). Việc đầu tư phát triển thành phố nên bằng cả vốn đầu tư của Nhà nước và tư nhân (tư nhân trong nước và ngoài nước). Các hình thức đầu tư công, hợp tác công tư, BOT, tư nhân... cần được thực thi một cách có hiệu quả.

Thứ tư, phát triển ngành nghề và phát triển hệ thống đô thị phải được gắn liền với nhau. Việc tái cơ cấu nền kinh tế và đô thị hóa không được tách rời nhau, chúng phải được thực hiện đồng thời và cùng mục tiêu. Luật pháp về tái cơ cấu nền kinh tế và về đô thị hóa phải được thống nhất. Đầu tư trực tiếp nước ngoài có ý nghĩa to lớn đối với hiện đại hóa các thành phố của Việt Nam. Vì thế, trong chiến lược đô thị hóa phải gắn với chiến lược thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Việt Nam còn thiếu kinh nghiệm đô thị hóa và xây dựng các đô thị lớn, hiện đại, nên Nhà nước cần có kế hoạch mời chuyên gia quốc tế tham gia quy hoạch phát triển hệ thống đô thị và quy hoạch xây dựng một số thành phố lớn, có ý nghĩa quan trọng đối với đất nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thủ tướng Chính phủ (2009). Quyết định số 445/QĐ-TTg, ngày 7/4/2009 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050
2. Ngô Doãn Vịnh (2005). Bàn về phát triển kinh tế - Nghiên cứu con đường dẫn đến giàu sang, Nxb Chính trị quốc gia
3. Daron Acemoglu & Jame A. Robinson(2012). Tại sao các quốc gia thất bại - Nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói, Nxb Trẻ

PGS, TS. Ngô Doãn Vịnh; TS. Ngô Thúy Quỳnh

Nguồn tin: Theo Tạp chí Kinh tế và Dự báo số 03/2015