

TS. VÕ KIM CƯỜNG

# CHÍNH SÁCH ĐÔ THỊ

*(Tái bản)*

NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG

HÀ NỘI - 2010

## LỜI NÓI ĐẦU

*Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa, quá trình công nghiệp hóa cũng là quá trình đô thị hóa. Nền kinh tế nước ta lại đang trong thời kỳ chuyển đổi từ cơ chế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường. Quản lý đô thị trong bối cảnh nền kinh tế-xã hội phát triển nhanh và có nhiều thay đổi đó hết sức khó khăn phức tạp. Nhu cầu bồi dưỡng kiến thức về quản lý đô thị cho đội ngũ cán bộ công chức các thành phố, thị xã, thị trấn trở nên cấp thiết. Nhiều trường đại học đã mở chuyên ngành đào tạo cử nhân quản lý đô thị và nhiều lớp bồi dưỡng chuyên đề về quản lý đô thị.*

*Trong hệ thống kiến thức về quản lý đô thị, chính sách đô thị được coi là các kiến thức cơ bản, nó trang bị cho học viên một tầm nhìn bao quát về đô thị, một hệ thống các quan điểm và giải pháp cơ bản về quản lý cải tạo và phát triển đô thị, những vấn đề chiến lược nhất của đô thị. Trên cơ sở đó, sẽ giúp học viên tiếp thu một cách hệ thống và sâu sắc các kiến thức về nghiệp vụ chuyên môn trong quản lý đô thị.*

*Nội dung cuốn sách được xây dựng trên cơ sở các tài liệu hội thảo về chính sách đô thị, các Hội nghị toàn quốc về quản lý đô thị (do Bộ Xây dựng chủ trì tổ chức), các tài liệu tập huấn về nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý đô thị, do chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP), Ngân hàng Thế giới (WB) tài trợ, các tài liệu tham khảo về quản lý đô thị khác và qua kinh nghiệm 15 năm trực tiếp tham gia quản lý quy hoạch xây dựng tại thành phố Hồ Chí Minh của tác giả.*

*Sách được dùng làm tài liệu giảng dạy, học tập trong các lớp bồi dưỡng kiến thức về quản lý đô thị cho đội ngũ cán bộ công chức ở các địa phương, các sinh viên chuyên ngành quản lý đô thị trong các trường đại học, cao đẳng và đông đảo bạn đọc quan tâm đến lĩnh vực này.*

*Tác giả xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ, góp ý kiến của các bạn đồng nghiệp và Nhà xuất bản Xây dựng. Mặc dù đã cố gắng hết sức, tuy nhiên cuốn sách chắc chắn còn nhiều khiếm khuyết, mong nhận được nhiều ý kiến phê bình của quý độc giả, xin chân thành cảm ơn.*

**Tác giả**

# PHẦN MỞ ĐẦU

## I. CHÍNH SÁCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

### 1. Chính sách đô thị (Urban policy)

Trong từ điển Anh-Việt do Viện Ngôn ngữ học, các tác giả Hồ Hải Thụy, Chu Khắc Thuật, Cao Xuân Phổ chủ biên (Nhà xuất bản thành phố Hồ Chí Minh) có định nghĩa từ policy - "kế hoạch hành động, sự trình bày những ý tưởng v.v... do một chính phủ, đảng chính trị, tổ chức doanh nghiệp v.v... đưa ra hoặc áp dụng".

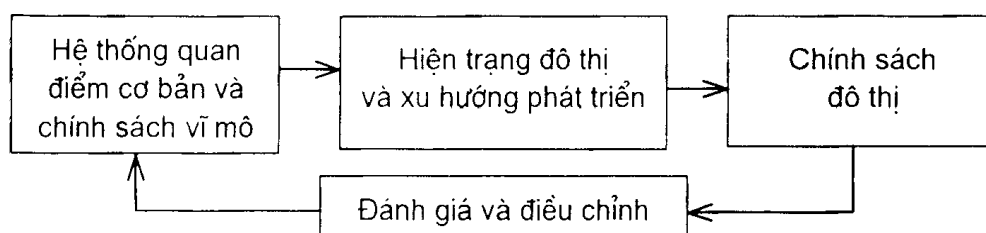
Từ "chính sách" cũng có thể hiểu theo kiểu: Chính sách = chính + sách

Sách là đối sách, cách ứng xử, theo nghĩa các từ như "phương sách", "sách lược". Còn chính là chính trị, chính quyền. Như vậy chính sách là cách ứng xử, cách xử lý các vấn đề do một tổ chức chính trị đưa ra (sau này mở rộng cho mọi tổ chức khác kể cả doanh nghiệp hay cá nhân).

*Chính sách đô thị là hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp (bao gồm kế hoạch hành động) của chính quyền về đô thị để đạt mục tiêu quản lý của mình.*

Chính sách đô thị có nghĩa rộng hơn chính sách quản lý đô thị. Đối tượng của chính sách đô thị là đô thị. Đối tượng của chính sách quản lý đô thị là công tác quản lý đô thị.

Để hiểu rõ chính sách đô thị, ta cần nghiên cứu nguồn gốc của chính sách, đó là hệ thống các quan điểm chính trị thường đã có sẵn trong các chính sách vĩ mô của quốc gia. Từ quan điểm đó, xuyên qua thực trạng và xu hướng phát triển của đô thị ta có các mục tiêu quản lý và các giải pháp để đạt đến mục tiêu. Khái quát quá trình hình thành chính sách đô thị theo sơ đồ 0-1.



Hình 0-1. Sơ đồ hình thành chính sách đô thị.

Sơ đồ hình thành (thiết kế) chính sách đô thị không khác sơ đồ thiết kế quy hoạch đô thị. Chính sách vĩ mô chính là đường lối chính sách chung của Đảng và Nhà nước liên quan tới đô thị sẽ được cụ thể hóa thành các quan điểm và mục tiêu của chính sách đô thị. Bên cạnh các thông tin về hiện trạng đô thị, còn có các thông tin chung về các yếu tố bên ngoài của đô thị, xu hướng phát triển và dự báo phát triển của đô thị, các bài học kinh nghiệm theo chiều dài lịch sử của đô thị và từ các đô thị khác trong nước và nước ngoài.

Đối tượng của chính sách đô thị là tất cả các vấn đề của đô thị trên ba lĩnh vực bao quát nhất là kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên với quan điểm "Nhà nước tạo điều kiện", những gì mà cá nhân công dân không tự làm được thì Nhà nước phải "tạo điều kiện", và phải có chính sách ở đó. Do đó chính sách đô thị sẽ hướng vào việc đảm bảo về hạ tầng đô thị, vào việc bảo vệ môi trường và vào việc tạo điều kiện cho các thị trường phát triển. Đó cũng là ba chức năng cơ bản của chính quyền đô thị.

## 2. Quản lý đô thị

*Quản lý đô thị là một quá trình hoạt động để đi đến mục tiêu đảm bảo cho đô thị phát triển ổn định bền vững, đảm bảo hài hòa các lợi ích quốc gia cộng đồng và cá nhân cả trước mắt và lâu dài.*

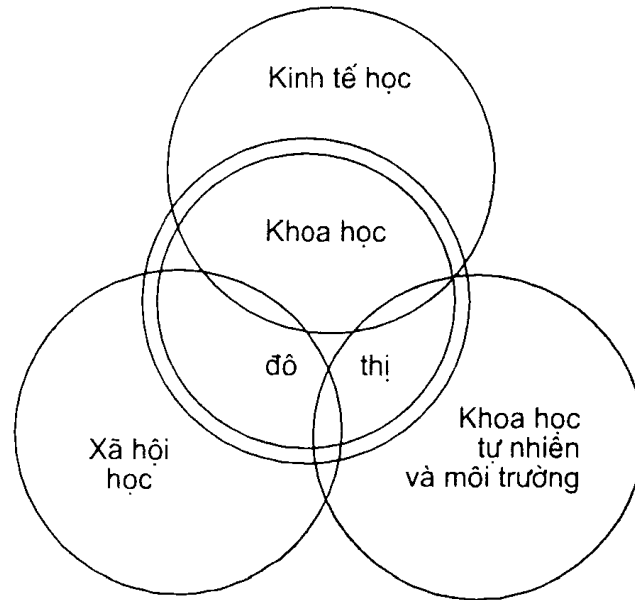
Quá trình hoạt động quản lý là một quá trình xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật, là một quá trình huy động nhân tài vật lực của đô thị, tận dụng các thời cơ, chế ngự các nguy cơ để phục vụ cho việc cải tạo và phát triển đô thị, nâng cao không ngừng đời sống nhân dân.

Trong quản lý đô thị có nội dung quản lý hành chính nhà nước (hành chính công) và quản lý kỹ thuật đô thị. Nói cách khác quản lý đô thị bao gồm nghiệp vụ hành chính đô thị và nghiệp vụ kỹ thuật đô thị. Tuy nhiên trong giáo trình này không đi sâu nghiên cứu về nghiệp vụ kỹ thuật đô thị. Nghiệp vụ kỹ thuật đô thị là nghiệp vụ của các nhà chuyên môn kỹ thuật đô thị nhằm đảm bảo sự hoạt động của hệ thống kỹ thuật hạ tầng đô thị. Nghiệp vụ hành chính đô thị đảm bảo sự vận hành của đô thị trên tất cả các lĩnh vực, đó là nội dung cơ bản của quản lý đô thị. Chính sách đô thị là nền tảng của nghiệp vụ quản lý đô thị, của nền hành chính đô thị.

## II. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU

Đối tượng của tài liệu này là các chính sách phục vụ công tác quản lý đô thị, nói cách khác là nghiên cứu các quy luật của đô thị và hoạt động quản lý đô thị để phục vụ công tác quản lý đô thị.

Để có thể nắm được các quy luật của hoạt động quản lý, trước hết phải nắm được các quy luật cơ bản của đô thị, trên từng lĩnh vực hoạt động của đô thị. Đó chính là khoa học về đô thị. Đây là một lĩnh vực tổng hợp, hầu như nó có liên quan tới tất cả các lĩnh vực khoa học có liên quan tới đô thị. Một cách khái quát nó là mảng giao thoa của khoa học về kinh tế, xã hội, khoa học tự nhiên và môi trường như hình 0-2.



*Hình 0-2. Quan hệ giữa các lĩnh vực khoa học ở đô thị*

Các lĩnh vực của khoa học về đô thị hiện nay, trên thế giới cũng như trong nước thường gồm các lĩnh vực chủ yếu sau đây:

1. Vấn đề tăng trưởng đô thị và đô thị hóa,
2. Thị trường đô thị,
3. Quy hoạch kiến trúc và xây dựng,
4. Hạ tầng kỹ thuật và dịch vụ đô thị.
5. Đất đai
6. Nhà ở
7. Môi trường
8. Tài chính đô thị
9. Xã hội đô thị và người nghèo
10. Quản lý hành chính nhà nước.

Các lĩnh vực trên cũng là các lĩnh vực của khoa học về quản lý đô thị. Tuy nhiên như sau này sẽ thấy, trong nền kinh tế thị trường vai trò chủ yếu của chính quyền là tạo điều kiện cho thị trường phát triển và bảo vệ môi trường, biện pháp hàng đầu là

tạo điều kiện về cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội, cho nên phạm vi nghiên cứu về quản lý đô thị tập trung vào các lĩnh vực liên quan tới không gian vật thể, là cơ sở đảm bảo cho đô thị phát triển.

### III. MỤC TIÊU VÀ PHƯƠNG PHÁP

Mặc dù đối tượng của quyển sách nhỏ này là các chính sách phục vụ công tác quản lý đô thị, tuy nhiên mục tiêu của nó không phải nhằm trang bị kiến thức để thực hiện các nghiệp vụ quản lý cụ thể. Nội dung quyển sách hướng tới việc cung cấp cho bạn đọc những *thông tin cơ bản về đô thị, về quan điểm, mục tiêu và các giải pháp cơ bản để quản lý đô thị. Hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp cơ bản đó gọi là chính sách đô thị.* Khi nắm được các quy luật vận động của đô thị, nắm được mục tiêu và các giải pháp quản lý cơ bản đó, bạn đọc dễ dàng nghiên cứu và tiếp thu các kiến thức và pháp luật thuộc về nghiệp vụ cụ thể của từng lĩnh vực quản lý.

Khi nghiên cứu môn học này, bạn đọc cần đứng ở vị trí người có trách nhiệm tới sự phát triển đô thị. Đô thị đang tồn tại và vận động quanh ta. Các kiến thức được đúc kết thường lạc hậu so với thực tiễn. Do đó, để vận dụng được kiến thức rất cần sự đối chiếu thường xuyên với thực tế, trả lời những câu hỏi thực tiễn thường xuyên đặt ra cho chúng ta.

# Chương 1

## ĐÔ THỊ, ĐÔ THỊ HÓA VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC

### 1.1. KHÁI NIỆM VỀ ĐÔ THỊ

Đô thị là tên gọi chung các thành phố, thị xã, thị trấn, và *được hiểu là nơi tập trung dân cư đông đúc, là trung tâm của một vùng lãnh thổ với hoạt động kinh tế chủ yếu là công nghiệp và dịch vụ*. Hiện nay chưa có định nghĩa chính xác và bao quát về đô thị. Phạm những khái niệm phức tạp khó có định nghĩa chính xác. Tuy nhiên có hai tiêu chí được sử dụng chung để định nghĩa một đô thị. Tiêu chí thứ nhất là "độ kết tụ" (agglomeration) và tiêu chí thứ hai là "ngưỡng dân số" (population threshold). *Độ kết tụ* biểu hiện mức độ tập trung các công trình và nhà ở. Một khu vực nào đó được coi là đô thị khi các công trình và nhà ở phải kê sát nhau. Tuy nhiên sát cạnh nhau tới mức nào thì còn tùy điều kiện và cách xác định của mỗi nước. Ví dụ ở Pháp một ngôi nhà được coi là thuộc đô thị A nếu nó cách ngôi nhà gần nhất thuộc A dưới 200m. *Ngưỡng dân số* là số dân tối thiểu cư trú trong ranh giới đô thị (được xác định bằng độ kết tụ nêu trên). Cũng ở Pháp, một điểm dân cư được coi là đô thị khi số dân  $\geq 2.000$  người.

Ở nước ta, Nghị định 72/2001/NĐ-CP ngày 05.10.2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị đã đưa ra 5 tiêu chuẩn để xác định đô thị:

1. Là trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội,
2. Dân số  $\geq 4.000$  người,
3. Lao động phi nông nghiệp  $\geq 65\%$ ,
4. Có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội đạt  $> 70\%$  mức tiêu chuẩn, quy chuẩn quy định đối với từng loại đô thị.
5. Mật độ dân số đủ cao (tùy vùng).

Ở Việt Nam ta các thành phố, thị xã, thị trấn được xác định bằng ranh giới hành chính. Trong phạm vi hành chính đô thị theo cách xác định của nước ta bao gồm khu vực đô thị thuần khiết (Nghị định 72 gọi là khu vực nội thành phố, nội thị xã và thị

trấn) có độ kết tụ cao có thể hiểu như cách xác định ở các nước và khu vực nông thôn, nông nghiệp hay lâm nghiệp. Khu vực đất nông-lâm nghiệp bao quanh khu vực đô thị thuần khiết có ý nghĩa rất lớn đối với đô thị. Trên khu vực này thường bố trí các mảng xanh, các khoảng cách ly, các khu xử lý kỹ thuật, các khu vực dự trữ phát triển của đô thị. Hơn nữa việc phân loại theo Nghị định 72 nêu trên là để phục vụ việc phân cấp quản lý cho chính quyền các đô thị, nên việc lấy ranh giới hành chính và 5 tiêu chí nêu trên làm cơ sở là hợp lý. Tuy nhiên trong các bài toán về kinh tế-xã hội cần chú ý tới tính chất không thuần khiết của đô thị trong ranh giới hành chính nêu trên để có lời giải thích hợp.

## 1.2. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN CỦA ĐÔ THỊ

Đô thị có ba đặc điểm cơ bản chung nhất và sẽ là tiền đề cho các chính sách đô thị.

### 1.2.1. Đô thị như một cơ thể sống

Đặc điểm này xuất phát từ tính chất cấu trúc hoàn chỉnh và đồng bộ của từng bộ phận cũng như của toàn bộ cơ thể đô thị và tính chất luôn luôn vận động của nó. Hệ thống cấu trúc hạ tầng của đô thị bao gồm:

- Hệ thống hạ tầng kỹ thuật;
- Hệ thống hạ tầng xã hội;
- Hệ thống hạ tầng kinh tế.

Hệ thống các chức năng vận động của đô thị là toàn bộ các hoạt động của nền kinh tế-xã hội đô thị trên cơ sở hệ thống hạ tầng nêu trên. Giống như một cơ thể sống có "sinh, lão, bệnh, tử", bất kỳ một sự "trục trặc" nào trong hệ thống cấu trúc cũng sẽ dẫn tới những rối loạn trong các hoạt động đô thị. Nếu như trong y học người ta định nghĩa "bệnh là sự mất cân bằng giữa cơ thể và môi trường", thì đô thị cũng có những căn bệnh do mất cân bằng như vậy. Nếu như sức khỏe được coi là yếu tố quan trọng số 1 của đời người, thì sự cân bằng, ổn định, bền vững cũng là mục tiêu số 1 của đô thị.

### 1.2.2. Đô thị luôn luôn phát triển

Đặc điểm này vừa biểu hiện tính "sống" của đô thị, đồng thời biểu hiện sự gắn kết chặt chẽ giữa đô thị với xã hội loài người. Sự hình thành và phát triển của đô thị gắn liền với lịch sử phát triển của loài người, đặc biệt là gắn liền với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa. Về ngôn ngữ chữ "đô" có ý nghĩa là trung tâm, chữ "thị" có ý nghĩa là chợ - là nơi giao lưu trao đổi hàng hóa. Xã hội loài người luôn phát triển, kinh tế hàng hóa luôn phát triển do đó đô thị luôn phát triển. Luôn luôn phát triển là đặc điểm chung và phổ biến của đô thị theo tiến trình phát triển của xã hội loài người.



Đặc điểm này cũng cho thấy sự hình thành, tồn tại, phát triển của đô thị chịu sự tác động mạnh mẽ của các quy luật kinh tế - xã hội, đặc biệt là các quy luật của nền kinh tế thị trường. Các tác động này vừa là thời cơ, vừa là thách thức cho sự phát triển ổn định, bền vững của đô thị.

### 1.2.3. Sự vận động và phát triển của đô thị có thể điều khiển được

Đặc điểm này cho thấy mặc dù các đô thị được hình thành và phát triển theo các quy luật khách quan của nền kinh tế - xã hội, nhưng con người có thể tham gia và điều khiển được sự phát triển đó. Nói cách khác, đô thị được coi là một hệ điều khiển, tuy nhiên là một hệ mở, một hệ điều khiển bán hoàn chỉnh. Con người chỉ có thể điều khiển được sự hình thành, hoạt động và phát triển của đô thị theo đúng các quy luật khách quan của nó. Con người có thể định hướng, có thể can thiệp vào sự vận động của đô thị, chứ không thể "bắt" đô thị vận động theo ý chí chủ quan trái quy luật của mình.

## 1.3. ĐÔ THỊ HÓA VÀ CÁC THÁCH THỨC

### 1.3.1. Đô thị hóa

#### 1.3.1.1. Khái niệm đô thị hóa và tăng trưởng đô thị

Đô thị hóa là quá trình phát triển đô thị ở một quốc gia. Đô thị hóa bao gồm việc mở rộng các đô thị hiện có và việc hình thành các đô thị mới. Một khu vực lãnh thổ nào đó được "hóa" thành đô thị khi nó hội đủ các tiêu chuẩn của đô thị. Tuy nhiên để đánh giá quá trình đô thị hóa, người ta chỉ dựa vào hai tiêu chí là mức độ đô thị hóa và tốc độ đô thị hóa.

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

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

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

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

(Nguồn: Tổng cục thống kê công bố tại Hà Nội ngày 23.7.1999).

Tốc độ đô thị hóa của thành phố Hồ Chí Minh từ năm 1999 (dân số 5,037 triệu) đến năm 2004 (dân số 6,117 triệu) là:

$$\frac{6,117 - 5,037}{10 \times 5,037} (\%/năm) \approx 4,29 \%/năm$$

Tốc độ đô thị hóa có thể tính cho từng năm khi lấy số năm giữa hai kỳ thống kê  $N = 1$ . Lúc đó tốc độ đô thị hóa cũng chính là tốc độ tăng dân số đô thị hàng năm (nếu tính cho cả nước) hoặc tốc độ tăng dân số hàng năm nếu tính cho một đô thị.

Mức độ đô thị hóa và tốc độ đô thị hóa phụ thuộc vào cách xác định phạm vi đô thị, do đó có thể không hoàn toàn chính xác. Ví dụ như do quan niệm về dân cư đô thị, như nêu ở phần mở đầu, nó có thể là số dân sống trong khu vực đô thị thuần khiết, có thể là số dân nằm trong ranh giới hành chính đô thị. Dân số đô thị tăng đột biến trong thống kê khi một khu dân cư nào đó được công nhận là đô thị bằng một quyết định hành chính.

Tăng trưởng đô thị là sự phát triển của đô thị, việc đánh giá tăng trưởng đô thị thường trên cơ sở tăng dân số, cho nên khi nói tăng trưởng đô thị cũng là nói tăng dân số của đô thị và ngược lại.

Trên thế giới hiện nay có hai xu hướng đô thị hóa. Xu hướng "điểm" là tập trung phát triển các đô thị lớn và cực lớn. Xu hướng "diện" là phát triển đồng đều các đô thị và vùng nông thôn. Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy đô thị hóa theo "điểm" có hiệu quả về kinh tế cao hơn. Nhiều nước đã bứt lên nhờ các đô thị cực lớn như Hàn Quốc nhờ Seoul, Mexico nhờ Mexico city, Thái Lan nhờ Bangkok v.v... trong khi đó ở một số nước khác có các chính sách nhằm chuyển quá trình phát triển từ những thành phố lớn có năng lực cao qua các thành phố nhỏ kém năng lực hơn hoặc về vùng nông thôn đã làm tốc độ phát triển bị chậm lại. 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 ở thành phố nhỏ và vùng nông thôn. Tuy nhiên các thành phố cực lớn lại nảy sinh nhiều yếu tố bất lợi về xã hội và môi trường, như việc làm tăng khoảng cách giàu nghèo, tăng sự cách biệt đô thị và nông thôn hoặc gây nhiều khó khăn cho việc bảo vệ môi trường sống.

Chiến lược phát triển đô thị ở nước ta cũng như ở nhiều nước khác hiện nay, một mặt khai thác tính ưu việt của xu hướng phát triển tập trung (xu hướng "điểm"), mặt khác chú trọng phát triển khu vực nông nghiệp và nông thôn để hạn chế các mặt yếu của xu hướng này. Cần lưu ý rằng xu hướng "điểm" còn là xu hướng tự phát của thị trường, nó phản ánh tác động của luật cung cầu, nên việc hạn chế, điều chỉnh xu hướng này là việc khó. Ví dụ ở Trung Quốc, điều 4 Luật Quy hoạch (năm 1989) có nêu "Nhà nước thực hiện phương châm khống chế nghiêm ngặt quy mô của các

thành phố lớn, phát triển hợp lý các thành phố vừa và nhỏ" (thành phố lớn được quy định từ 500 ngàn dân trở lên). Đồng thời có cả phong trào "ly nông bất ly hương" để phát triển sản xuất phi nông nghiệp ở vùng nông thôn, giữ dân ở nông thôn. Nhưng kết quả của chính sách mở cửa (từ 1979) các thành phố lớn và cực lớn vẫn phát triển nhanh nhất, nhất là khu vực phía Đông nước này.

### **1.3.1.2. Đô thị hóa là tất yếu**

Điều dễ hiểu là cùng với sự phát triển kinh tế hàng hóa là sự xuất hiện các trung tâm giao lưu hàng hóa. Đô thị hình thành từ quá trình ấy, đó là quá trình tất yếu của sự phát triển. Đô thị càng phát triển mạnh mẽ trong thời kỳ công nghiệp hóa. Thời kỳ công nghiệp hóa là thời kỳ có 4 tiến trình song song:

- Trước hết là tiến trình nâng cao năng suất lao động. Năng suất lao động công nghiệp cao hơn nhiều lần so với lao động thủ công.

- Thứ hai là tiến trình tái định cư trên quy mô quốc gia. Đó là quá trình chuyển từ 80% dân cư sinh sống ở nông thôn thành 80% dân cư sinh sống ở đô thị, chưa kể một số lượng lớn dân cư di chuyển cùng với sự phát triển nông, lâm, ngư nghiệp.

- Thứ ba là tiến trình tái bố trí sử dụng đất đai, không những chỉ là tiến trình phát triển các cơ sở sản xuất công nghiệp lớn, các khu dân cư mới, mà còn là tiến trình hiện đại hóa nền sản xuất nông-lâm-ngư nghiệp.

- Thứ tư là tiến trình cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Ta có thể thấy rõ cả 4 tiến trình này đều gắn liền với quá trình đô thị hóa.

Trước đây do chịu ảnh hưởng hàng ngàn năm của tư tưởng phong kiến "trọng nông khinh thương" và trước mặt trái của đô thị như các tệ nạn xã hội thường tập trung ở đô thị, hiện tượng người thất nghiệp, hiện tượng ăn chơi xa hoa v.v... người ta thường e ngại sự phát triển đô thị. Trên thực tế do đô thị là nơi tập trung các cơ sở sản xuất có năng suất cao, là nơi tập trung các cơ sở văn hóa, giáo dục, nghiên cứu phát triển, là trung tâm giao lưu thông tin v.v... nên các đô thị thực sự trở thành nguồn lực của quốc gia, đóng góp sản phẩm để đáp ứng phần lớn nhu cầu quốc gia, là nơi sinh sôi phát triển. Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh chiếm 6% dân số nhưng đã đóng góp khoảng 1/3 ngân sách quốc gia (số liệu thống kê nhiều năm, từ 1995).

Một vai trò đặc biệt quan trọng nữa của quá trình đô thị hóa, là chính quá trình này đã giải quyết tình trạng nghèo nàn lạc hậu ở khu vực nông thôn. Chính nông thôn mới là nơi sản sinh ra nạn thất nghiệp. Lý do là ruộng đất có hạn, tăng dân số tự nhiên cao, nhu cầu lao động lại giảm do kết quả của việc cơ giới hóa. Các đô thị đang phát triển là nơi tiếp nhận số lao động dư thừa này ở nông thôn. Các đô thị còn

là nơi tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp với số lượng ngày một lớn, chất lượng ngày một cao. Đây là yếu tố quyết định sự tăng năng suất lao động và cải thiện đời sống của nhân dân ở khu vực nông-lâm nghiệp và nông thôn.

### **1.3.2. Các thách thức cho tương lai đô thị**

#### **1.3.2.1. Bối cảnh**

Theo kinh nghiệm các nước, khi mức độ đô thị hóa đạt tới 20% thì đô thị bắt đầu có vai trò nổi bật trong nền kinh tế xã hội. Đến năm 2000, đã có 51% dân số thế giới sống trong đô thị. Các vấn đề của đô thị đã trở nên các vấn đề lớn của thế giới. Loại trừ các xung đột về chính trị, những vấn đề trọng yếu được thế giới cùng quan tâm là:

- Yêu cầu phát triển bền vững,
- Vấn đề toàn cầu hóa về kinh tế,
- Vấn đề nghèo đói,
- Vấn đề môi trường sinh thái.

Do không xử lý tốt các vấn đề của quá trình công nghiệp hóa, ở nhiều nước (trong đó có Việt Nam) đã gặp phải tình trạng tồi tệ về đô thị, như nhận định của Ngân hàng thế giới (WB) là "yếu kém, không hiệu quả, không lành mạnh, thiếu công bằng".

Trên thực tế, do quá trình toàn cầu hóa, chính quyền các nước đang phát triển mất dần khả năng kiểm soát phát triển với tư cách của một quốc gia độc lập. Sự phát triển kinh tế phụ thuộc rất nhiều vào ý chí của các Công ty đa quốc gia. Theo tài liệu của hai tác giả Medard Gabel và Henry Buner, phát hành ở Hoa Kỳ năm 2003, năm 2000 thế giới có 63.000 Công ty đa quốc gia, 1000 Công ty đa quốc gia lớn nhất thế giới hiện nay đã chiếm 80% giá trị sản lượng công nghiệp toàn cầu. Exxon Mobil Corp là Công ty đa quốc gia lớn nhất thế giới hiện nay có doanh thu hàng năm lớn hơn giá trị tổng sản phẩm nội địa (GDP) của 200 trong số 220 quốc gia và vùng lãnh thổ trên toàn cầu<sup>(\*)</sup>.

Nước ta đang trong quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa và cũng là quá trình đô thị hóa. Quá trình này cũng là quá trình hội nhập với nền kinh tế thị trường toàn cầu. Một mặt chịu sự chi phối của các quy luật vận động và phát triển toàn cầu, mặt khác chịu sự chi phối của các đặc điểm phát triển trong nước. Đặc điểm nổi bật là nước ta đang trong thời kỳ chuyển đổi với ba trạng thái quá độ song hành.

---

<sup>(\*)</sup> Nguồn: Báo Đầu tư chứng khoán số 217, ngày 02.02.2004.

- Quá độ từ nền sản xuất tự nhiên lên sản xuất hàng hóa,
- Quá độ từ nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hóa (hành chính bao cấp) qua cơ chế thị trường.
- Quá độ từ chế độ thuộc địa nửa phong kiến lên xã hội chủ nghĩa.

Các trạng thái chuyển đổi của nền kinh tế nước ta xảy ra trong môi trường toàn cầu hóa với yêu cầu cạnh tranh gay gắt đặt ra trước mắt các đô thị những thử thách rất lớn.

### ***1.3.2.2. Các thách thức***

#### ***a) Tính cạnh tranh***

Tính cạnh tranh và vai trò của các đô thị quyết định tương lai kinh tế của các quốc gia. Khả năng cạnh tranh của các đô thị biểu hiện ở sức hấp dẫn đầu tư để phát triển kinh tế trong điều kiện ổn định, bền vững. Các đô thị mất khả năng cạnh tranh, nền kinh tế quốc gia sẽ suy sụp.

#### ***b) Môi trường***

Phát triển công nghiệp đi liền với phát triển chất thải với quá trình làm bầu khí quyển trái đất nóng lên và tạo ra hiệu ứng nhà kính. Theo dự báo trong vòng 25 năm tới mức độ ô nhiễm nguồn nước có thể tăng lên 10 lần và lượng khí thải độc hại sẽ tăng lên 15 lần. Phần lớn trên 70% chất thải độc hại là của đô thị.

Nhu cầu hạ giá thành sản phẩm để tăng tính cạnh tranh làm hạn chế khả năng xử lý ô nhiễm, nhất là khi thiếu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước.

Nhu cầu phát triển đô thị từng ngày từng giờ đe dọa môi trường sinh thái, diện tích đất rừng và đất nông nghiệp ngày một giảm.

Phát triển đô thị, tăng khả năng cạnh tranh trong yêu cầu bảo vệ tốt môi trường là một thách thức lớn của các đô thị.

#### ***c) Nạn nghèo đói và bất công xã hội***

Nông dân nghèo thiếu đất canh tác thường xuyên bổ sung vào đội quân nghèo đói ở đô thị. Chống nghèo đói không chỉ là mục tiêu xã hội lớn lao của nước ta, mà còn là của nhiều nước trên thế giới. vì cùng với nó là xung đột xã hội và mất ổn định về kinh tế.

Nguồn gốc của tính năng động, của năng suất lao động cao trong nền kinh tế thị trường là động lực cá nhân được giải phóng. Quá trình phát triển kinh tế thị trường theo hướng tự phát là quá trình phân tầng xã hội, là quá trình tăng thêm khoảng cách

giàu nghèo, khoảng cách giữa thành thị và nông thôn. Hậu quả của quá trình này là các tệ nạn xã hội và xung đột. Các khu nhà ổ chuột bên cạnh các khu thương mại lộng lẫy phản ánh tình trạng đó. Con người không thể có hạnh phúc trong môi trường xã hội như vậy.

#### *d) Năng lực quản lý*

Những thách thức nêu trên đòi hỏi các đô thị phải có khả năng quản lý tốt. Tuy nhiên chính khả năng này cũng là một thách thức đối với sự phát triển của đô thị.

Yếu tố thứ nhất là nguồn nhân lực. Kiến thức và kinh nghiệm về đô thị thường lạc hậu hơn so với thực tiễn vận động và phát triển của đô thị. Trong quá trình đô thị hóa nhanh, phần đông nguồn nhân lực quản lý đô thị có nguồn gốc từ nông thôn. Hoàn cảnh đô thị mỗi nước một khác. Do đó đòi hỏi đội ngũ quản lý đô thị phải "vừa làm vừa học".

Yếu tố thứ hai là công cụ quản lý- đó là hệ thống pháp luật cũng thường đi sau thực tiễn phát triển theo kiểu "mất bò mới lo làm chuồng". Đối với nước ta, thời kỳ chuyển đổi cũng là thời kỳ đổi mới về pháp luật tới mức "chống mặt". Nhiều nhà đầu tư đã phản ứng về sự thay đổi nhiều khi rất "nhanh chóng" của các chính sách và pháp luật ở nước ta trong thời gian qua. Tuy nhiên pháp luật buộc phải thay đổi khi chính sách thay đổi cho phù hợp hơn với nền kinh tế thị trường.

Yếu tố thứ ba là cơ cấu tổ chức quản lý thường nặng nề, bảo thủ so với sự linh hoạt của thị trường. Ví dụ ở nước ta bộ máy tổ chức chính quyền đô thị không khác mấy bộ máy ở nông thôn đã tồn tại mấy chục năm qua.

Hậu quả của ba yếu tố trên là làm nảy sinh tệ nạn quan liêu, tham nhũng, cửa quyền trong bộ máy quản lý, lãnh đạo.

### **1.3.3. Sự can thiệp chính trị**

Đô thị hình thành và phát triển do sự đòi hỏi của thị trường. Theo tác động của nền kinh tế thị trường toàn cầu cũng như trong nước, các đô thị đang phát triển đứng trước những thử thách nặng nề như nêu ở phần trên, nếu không vượt qua sẽ dẫn các đô thị đến chỗ mất cân bằng, kinh tế đình đốn, đời sống nhân dân bị đe dọa, khả năng cạnh tranh của nền kinh tế bị suy yếu, đất nước bị suy yếu theo. Từ đó, việc can thiệp của chính trị vào quá trình đô thị và phát triển đô thị là tất yếu. Sự can thiệp đó thông qua chính sách và pháp luật. Tuy nhiên sự can thiệp chính trị có thể tốt hoặc xấu tùy theo chính sách quản lý đô thị đúng hay sai. Điều đó thể hiện tầm quan trọng của chính sách quản lý đô thị. Chỉ có chính sách quản lý đô thị đúng đắn mới bảo đảm đô thị phát triển ổn định bền vững.

## 1.4. MỤC TIÊU QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

### 1.4.1. Mục tiêu con người

Ta biết rằng mọi sự vận động đều có cái bất biến làm cơ sở cho sự vận động, ví dụ trục của bánh xe, hay khối lượng của vật thể chuyển động... Trước khi lên máy bay sang Pháp để đàm phán về nền độc lập của nước nhà (31.5.1946), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nắm tay cụ Huỳnh Thúc Kháng và nói:... "cụ ở nhà dĩ bất biến ứng vạn biến".

Cái "bất biến" mà Chủ tịch Hồ Chí Minh nhắc đến là gì ? Có thể thấy ngay câu trả lời từ câu khẩu hiệu phía dưới danh xưng của nước ta: "độc lập, tự do, hạnh phúc". Đó là độc lập cho dân tộc, tự do hạnh phúc cho nhân dân. Đây chính là mục tiêu chiến đấu cả đời của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Nó bắt nguồn từ chủ nghĩa yêu nước và chủ nghĩa nhân đạo của Người và cũng là của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tất cả mọi đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước đều bắt nguồn từ hai bất biến này. Đây cũng chính là mục tiêu cơ bản của công tác quản lý đô thị - Mục tiêu con người.

Mục tiêu con người chính là cơ sở định hướng cho mọi chủ trương, chính sách, đồng thời cũng là định hướng xử thế của các chủ thể tham gia quá trình quản lý đô thị, theo tinh thần "dĩ bất biến ứng vạn biến".

Mục tiêu con người là tất cả vì lợi ích của con người, tuy nhiên trong bản thân lợi ích của mỗi con người có các yếu tố mâu thuẫn nhau. Đó là mâu thuẫn giữa:

- Lợi ích cá nhân với lợi ích cộng đồng,
- Lợi ích cục bộ với lợi ích toàn bộ,
- Lợi ích trước mắt với lợi ích lâu dài.

Sở dĩ nói đây là lợi ích của mỗi con người, là vì trong lợi ích cộng đồng, lợi ích toàn bộ, lợi ích lâu dài hay trước mắt đều có phần của mỗi cá nhân. Một số tài liệu hay nói tới lợi ích của Nhà nước và lợi ích của nhân dân, về bản chất dưới chế độ ta không có sự tách biệt này. Không có mâu thuẫn giữa Nhà nước với nhân dân. Chỉ có mâu thuẫn giữa ba cặp lợi ích nêu trên mà thôi.

Trên cơ sở mục tiêu con người này, có thể có một định nghĩa khác về quản lý đô thị: *Quản lý đô thị là một quá trình hoạt động liên tục của Nhà nước để tìm kiếm các nguồn lực và tổ chức thực hiện các giải pháp nhằm thỏa mãn không ngừng các nhu cầu về vật chất và tinh thần của nhân dân trong sự hài hòa các lợi ích.*

### 1.4.2. Mục tiêu phát triển ổn định bền vững

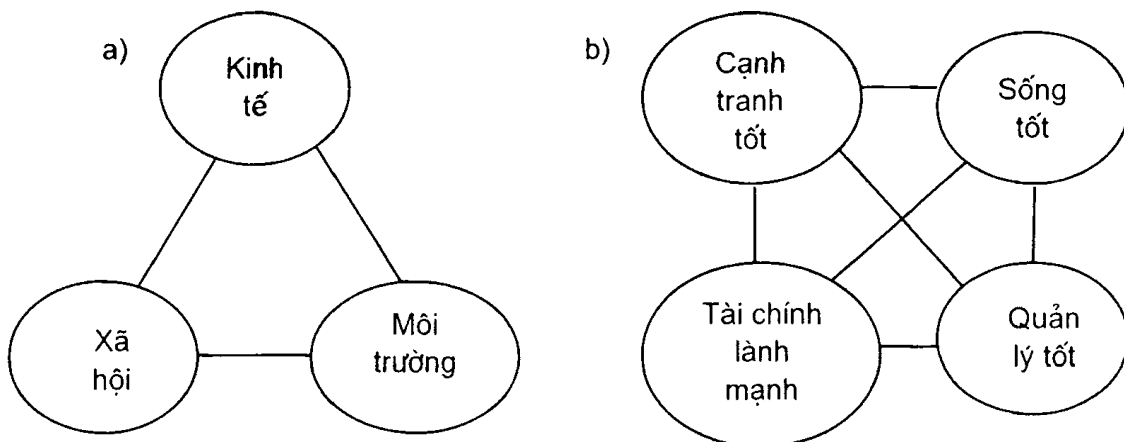
Như đã trình bày ở phần đầu, nếu thiếu sự tác động của quản lý, xu thế phát triển tự phát theo các quy luật của thị trường là nguy cơ luôn đe dọa sự ổn định của nền kinh

tế xã hội, hủy hoại môi trường sống của con người. Do đó, mục tiêu chiến lược cụ thể hơn của các đô thị là phát triển ổn định bền vững.

Định nghĩa phát triển bền vững của ủy ban về môi trường và phát triển của Ngân hàng Thế giới (Brundland commission 1987) và được đưa vào văn kiện Hội nghị quốc tế về môi trường tại Saopaulo 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"*.

Xem xét một cách tổng quát, sự ổn định của một đô thị chính là sự ổn định của môi trường kinh tế, môi trường xã hội và môi trường sinh thái đô thị. Kinh tế, xã hội và môi trường tạo thành ba chân trong thế cân bằng của đô thị, tạm gọi là thế cân bằng chân vạc (hình 1-1a). Có thể thấy mâu thuẫn giữa các "chân" trong thế cân bằng này.

- Phát triển kinh tế vì mục tiêu lợi nhuận có thể hủy hoại nhân phẩm và môi trường,
- Những yêu cầu quá cao về xã hội và môi trường có thể làm giảm khả năng cạnh tranh,
- Các rối loạn xã hội ảnh hưởng tới ổn định kinh tế, phá hoại môi trường,
- Môi trường bị hủy hoại dẫn tới rối loạn xã hội v.v...



**Hình 1-1**

*a) Thế cân bằng chân vạc; b) 4 tiêu chí bền vững*

Như vậy để đảm bảo phát triển ổn định bền vững, các thị trường trong nền kinh tế phải phát triển ổn định bền vững, môi trường xã hội nhân văn phải ổn định bền vững, môi trường sinh thái được đảm bảo. Đồng thời phải đảm bảo sự cân bằng, hài hòa giữa các nhu cầu trong từng lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường. Mỗi một giải pháp quản lý phải được đối chiếu, xem xét sự tác động của nó trong từng lĩnh vực và tới các lĩnh vực khác trong ba lĩnh vực cơ bản này.



Để đảm bảo sự cân bằng về kinh tế, xã hội và môi trường nêu trên, người ta đã đưa ra bốn tiêu chí cụ thể cho đô thị. *Một đô thị sẽ bảo đảm phát triển ổn định bền vững khi:*

- Cạnh tranh tốt
- Sống tốt
- Tài chính lành mạnh
- Được quản lý tốt.

Bốn tiêu chí này được thể hiện trên hình 1-1b.

Nói tới ổn định bền vững về kinh tế không gì hơn là khả năng cạnh tranh tốt. Đô thị có tính cạnh tranh tốt thể hiện bằng nhiều yếu tố như sức hấp dẫn đầu tư, hấp dẫn du lịch, hấp dẫn về môi trường sống. Đô thị có tính cạnh tranh cao còn là nơi có năng suất lao động cao, là trung tâm sáng tạo và phát triển.

Nói tới xã hội và môi trường không gì bằng nói tới đời sống của người dân đô thị. Đời sống của nhân dân là thước đo của mọi giải pháp quản lý. Tiêu chí sống tốt phản ánh đầy đủ sự ổn định bền vững trong môi trường nhân văn và môi trường sinh thái. Chúng ta đều biết người giàu chưa hẳn đã có hạnh phúc.

Tài chính là thước đo về vật chất các quan hệ trong cộng đồng đô thị, là thước đo nguồn lực của đô thị. Các nguồn lực vật chất của đô thị được huy động thông qua hệ thống tài chính - ngân hàng để trở lại phục vụ đô thị. Các giá trị của cuộc sống được lượng hóa bằng tiền. Trên thực tế không phải cái gì cũng có thể được đánh giá bằng tiền. Các tác động vô hình như quan hệ xã hội, ảnh hưởng thứ cấp của các tác nhân bên ngoài có thể tạo thuận lợi hay gây hại cho một cơ sở sản xuất. Ví dụ một quán giải khát được hưởng lợi khi ở ngay cạnh một công sở có nhiều giao dịch. Tuy nhiên xu hướng chung để có thể đánh giá một cách công bằng các giá trị, người ta thường cố gắng quy ra tiền. Nên tài chính lành mạnh là nền tài chính rõ ràng, công bằng, trong sạch. Đồng thời là nền tài chính tạo điều kiện khai thác được các nguồn lực trong đô thị. Sự định giá không công bằng các giá trị có thể làm tiêu hủy nguồn lực. Khi đã khai thác được nguồn lực về tài chính một cách hợp lý, sẽ có điều kiện thực hiện được câu "có tiền mua tiên cũng được".

Tiêu chí quản lý tốt không những đảm bảo tăng khả năng cạnh tranh của đô thị mà còn là cơ sở để thực hiện tiêu chí sống tốt. Giống như một ngôi nhà được quản lý tốt là ngôi nhà luôn sạch sẽ, trật tự, ngăn nắp, các thành viên trong gia đình sống hòa thuận; nó thể hiện năng lực tổ chức và trình độ văn hóa, thẩm mỹ của chủ nhà. Một đô thị được quản lý tốt là đô thị luôn duy trì được trạng thái trật tự, an toàn, sạch đẹp. Nó thể hiện trình độ tổ chức quản lý của chính quyền, trình độ văn hóa và thẩm mỹ của cư dân.

### 1.4.3. Quản lý đô thị theo mục tiêu

Do có sự tương đồng nhất định về cấu trúc và hoạt động, người ta đã xem quản lý một đô thị như quản lý một xí nghiệp.

Quản lý theo mục tiêu là cách tiếp cận có tính logic chặt chẽ, cho phép trả lời các câu hỏi:

1. Cần phải làm gì ? Xác định sự cần thiết phải làm các công việc đó, sắp xếp thứ tự ưu tiên.
2. Cần phải làm như thế nào ? Xác định các giải pháp để thực hiện.
3. Khi nào phải làm ? Lập kế hoạch cho công việc.
4. Cần kinh phí bao nhiêu để đạt được kết quả ?
5. Các tham số của công việc được coi là thỏa đáng là gì ?
6. Cách đánh giá kết quả công việc là gì ?
7. Cần tiến hành những điều chỉnh gì ?

Quản lý theo mục tiêu nhằm vào kết quả cuối cùng. Theo cách tiếp cận này thì mục tiêu và kết quả không tách rời nhau. Trên thực tế đề ra mục tiêu thì dễ hơn là quản lý để đạt mục tiêu đó. Khi trả lời các câu hỏi trên, ta thấy sự thống nhất giữa mục tiêu và kết quả. Các giải pháp hướng tới kết quả quản lý theo mục tiêu đòi hỏi việc kiểm tra đánh giá chính xác các thông số của công việc phải làm theo yêu cầu do mục tiêu đưa ra. Mục tiêu vừa là điểm quy chiếu để định hướng cho các giải pháp vừa là tiêu chuẩn để đánh giá kết quả thực hiện.

Những nội dung nêu trên đồng thời cũng tương đồng với trật tự công việc quản lý hành chính mà theo tiếng Anh viết tắt là POSCoRDB, bao gồm:

1. P - Planning - Lập kế hoạch
2. O - Organization - Tổ chức
3. S - Staff - Nhân sự
4. Co - Cooperation - Phối hợp
5. R - Report - Báo cáo
6. D - Direction - Điều hành
7. B - Budget - Ngân sách

Quản lý theo mục tiêu đối với đô thị được thực hiện theo một phương pháp gọi là phương pháp CDS (City Development Stragic) - chiến lược phát triển thành phố. Đây là một phương pháp do Ngân hàng thế giới (WB) đưa ra theo hướng tiếp cận mới có nhiều thành phần tham gia (partneship Approach), phương pháp CDS là phương pháp

quy hoạch và quản lý đô thị trong tiến trình, gắn chặt mục tiêu với kết quả, bảo đảm tính khả thi của quy hoạch và kế hoạch khi thực hiện các mục tiêu quản lý đô thị. Nội dung chi tiết hơn của phương pháp này sẽ được trình bày ở chương 2.

## 1.5. VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC

### 1.5.1. Sự chuyển đổi vai trò của Nhà nước

Theo Chủ nghĩa Mark, Nhà nước là bộ máy quản lý con người, quản lý xã hội xuất phát từ lợi ích của giai cấp thống trị, là bạo lực có tổ chức của một giai cấp để đàn áp những giai cấp khác<sup>(\*)</sup>.

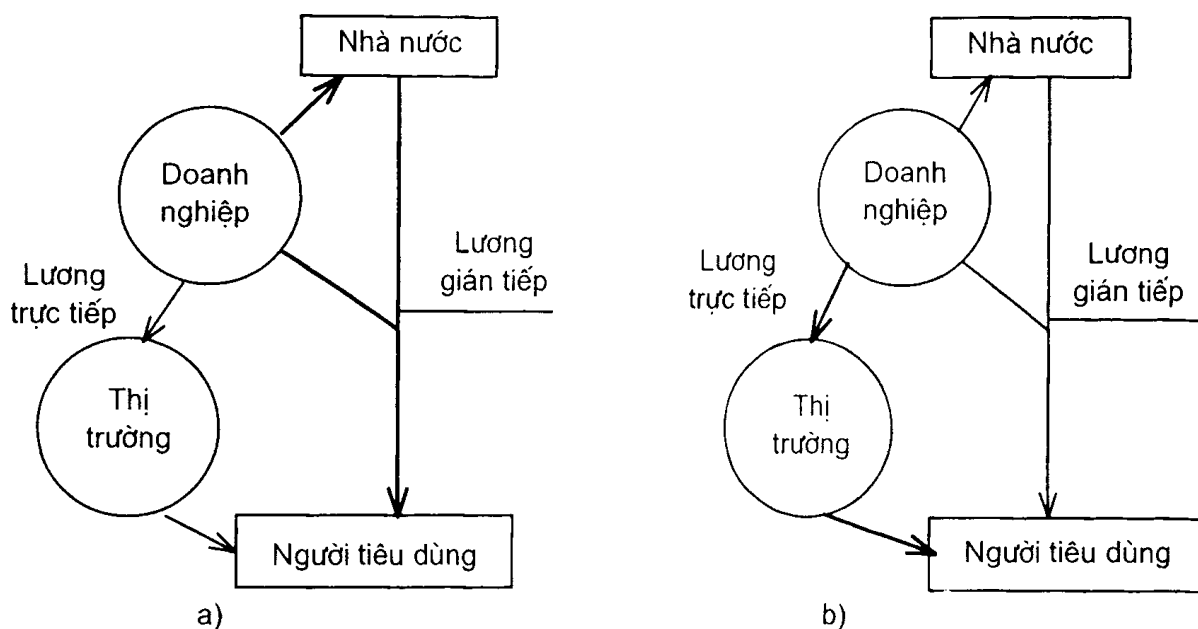
Nhà nước của nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Thực chất là Nhà nước của giai cấp công nhân liên minh với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Nhà nước có hai chức năng cơ bản là thực hiện chuyên chính vô sản, trấn áp bọn phản động, bảo vệ tổ quốc và thực hiện xây dựng đất nước giàu mạnh, xã hội công bằng dân chủ văn minh. Trong quá trình đổi mới từ nền kinh tế kế hoạch hóa qua nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa hai chức năng cơ bản này không thay đổi. Tuy nhiên vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế đã được thay đổi về căn bản.

Xem mô hình nền kinh tế xã hội (hình 1-2) có thể thấy rõ ở nền kinh tế hành chính bao cấp (kế hoạch hóa) Nhà nước điều hành toàn bộ nền kinh tế thông qua các kế hoạch sản xuất, các chỉ tiêu pháp lệnh. Phần lớn sản phẩm sản xuất ra được nộp cho Nhà nước để Nhà nước thực hiện việc phân phối thông qua lương gián tiếp cho người lao động. Lương gián tiếp chính là các phúc lợi xã hội như nhà ở, trường học, bệnh viện, nghỉ dưỡng v.v... Một phần thu nhập của người lao động qua lương trực tiếp do xí nghiệp trả để mua nhu yếu phẩm hàng ngày. Lương trực tiếp được tính trên cơ sở bù đắp năng lượng (tính bằng calo) cho người lao động và người ăn theo của họ.

Lương trực tiếp nhỏ hơn nhiều so với lương gián tiếp. Do trực tiếp điều hành sản xuất và phân phối, bộ máy nhà nước ở chế độ hành chính bao cấp rất công kênh. Nhưng nguy hại hơn, Nhà nước không phát huy được tính năng động sáng tạo của mọi người dân, thiếu tính cạnh tranh giữa các sản phẩm làm cho năng suất lao động thấp. Đó là nguyên nhân cơ bản dẫn đến sự sụp đổ của nhiều nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu và Liên Xô cũ. V.I. Lênin từng nói: "... quyết định việc ai thắng ai là năng suất lao động ...".

---

<sup>(\*)</sup> Nguyễn Duy Gia, "cải cách một bước bộ máy Nhà nước ở nước ta hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia - HN-1996 (trang 11).



**Hình 1-2.**  
a) Bao cấp; b) Thị trường

Chuyển qua cơ chế thị trường, sự đổi mới cơ bản là đổi mới vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế, *chuyển từ trực tiếp quản lý điều hành qua định hướng và tạo điều kiện*. Vai trò đó thể hiện trên sơ đồ hình 1-2b, lúc này quan hệ giữa xí nghiệp và người lao động là quan hệ trực tiếp. Người lao động bán sức lao động cho xí nghiệp và được trả bằng lương. Lương trực tiếp phải đủ trang trải mọi nhu cầu cuộc sống. Phần lương gián tiếp từ sự bao cấp của Nhà nước chỉ còn rất ít. Nền kinh tế - xã hội chủ yếu vận hành một cách tự động theo luật pháp, không còn bằng mệnh lệnh như trước.

### 1.5.2. Nhiệm vụ chức năng của Nhà nước trong cơ chế thị trường

Nhà nước trong nền kinh tế thị trường để thực hiện vai trò định hướng và tạo điều kiện nêu trên, có ba nhiệm vụ cơ bản sau:

- Cung cấp cơ sở hạ tầng,
- Tạo điều kiện cho thị trường,
- Bảo vệ môi trường.

#### 1.5.2.1. Cung cấp cơ sở hạ tầng

Nhà nước bằng nguồn lực của mình và bằng cách huy động mọi nguồn lực trong xã hội để chăm lo tới toàn bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, xã hội và kinh tế. Trong đó đặc biệt quan trọng là hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Do yêu cầu đồng bộ, do yêu cầu cần phải có nguồn vốn đầu tư lớn và chậm thu hồi nên Nhà nước phải đứng ra tổ

chức và chăm lo việc bảo đảm hạ tầng kỹ thuật. Nhà nước có thể trực tiếp đầu tư, hoặc thông qua chính sách tư nhân hóa, xã hội hóa để huy động vốn từ xã hội, vốn nước ngoài để đầu tư cho hệ thống hạ tầng kỹ thuật.

Để đảm bảo sự ổn định và phát triển của nền kinh tế và của cuộc sống đô thị, hạ tầng kỹ thuật phải đi trước một bước.

#### ***1.5.2.2. Tạo điều kiện cho thị trường***

Tạo điều kiện cho thị trường là tạo điều kiện để tăng sức cạnh tranh của đô thị, là tạo điều kiện để mọi cá nhân phát huy được tính năng động sáng tạo của mình, là tạo ra sân chơi bình đẳng cho mọi chủ thể.

Đô thị có 6 thị trường cơ bản:

- Thị trường hàng hóa,
- Thị trường tài chính,
- Thị trường đất đai và nhà ở (bất động sản),
- Thị trường giao thông vận tải,
- Thị trường dịch vụ, khoa học và công nghệ,
- Thị trường lao động.

Nhà nước vừa là chủ thể khi là chủ sở hữu hàng hóa (quốc doanh) tham gia thị trường, vừa đứng ngoài thị trường để đảm bảo cho các thị trường vận hành thuận lợi.

Nội dung đảm bảo bao gồm:

- Hành lang pháp lý (trong đó có quy hoạch),
- Cơ sở hạ tầng, là cơ sở vật chất nền tảng của các thị trường,
- Nguồn nhân lực, bảo đảm để các thị trường có đủ nhân lực có trình độ thỏa mãn yêu cầu,
- Thông tin, hỗ trợ các chủ thể trong thị trường quyết định.

Nói chung những gì thị trường cần mà các tổ chức hoặc cá nhân riêng lẻ không làm được Nhà nước đều phải ra tay gánh vác. Không những thế Nhà nước còn phải dự liệu trước mọi tình huống để dọn đường cho các thị trường phát triển.

#### ***1.5.2.3. Bảo vệ môi trường***

Như trên đã nói, mục tiêu lợi nhuận trong kinh tế thị trường có xu hướng phá hủy môi trường sinh thái. Những chi phí cho môi trường, an toàn phòng chống cháy, an ninh trật tự chiếm phần đáng kể trong tổng chi tiêu quốc gia. Một số loại xí nghiệp sản sinh khí thải, chất thải độc hại, chi phí để xử lý và bảo vệ môi trường có thể chiếm đến 20% giá thành sản phẩm.

Do nhu cầu của thị trường, rừng phòng hộ có thể bị tàn phá, sự cân bằng sinh thái trong hệ động thực vật có thể bị phá hủy, môi trường khí hậu toàn cầu ngày một xấu đi ...

Nếu Nhà nước không có pháp luật nghiêm minh và có biện pháp quản lý kiên quyết thì không thể bảo vệ được môi trường sống tốt cho nhân dân, nhất là nhân dân đô thị cả trước mắt, cả về lâu dài.

### **1.5.3. Bốn biện pháp cơ bản của Nhà nước**

Để thực hiện tốt ba nhiệm vụ chức năng cơ bản nêu trên, Nhà nước trong nền kinh tế thị trường chú trọng thực hiện 4 biện pháp trọng yếu sau đây, theo tiếng Anh gọi là 4I.

- Infrastructure      - Cơ sở hạ tầng
- Incentives          - Kích thích, khuyến khích
- Interdiction        - Ngăn cấm
- Information        - Thông tin

Đây là bốn giải pháp hay là bốn công việc luôn luôn thường trực trong đầu các nhà quản lý đô thị.

Về tầm quan trọng của cơ sở hạ tầng đã nêu ở phần trên, bao gồm hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và hạ tầng kinh tế. Nhà nước giữ vai trò chủ động từ khâu quy hoạch tới trực tiếp đầu tư hoặc huy động đầu tư, tới quản lý khai thác, bảo trì, bảo đảm hệ thống hạ tầng luôn đồng bộ, phát huy hết năng lực phục vụ phát triển kinh tế và đảm bảo đời sống nhân dân.

Có người nói thực chất của quản lý là kích thích. Kích thích là biện pháp khuyến khích hay xử phạt bằng tinh thần hay vật chất để định hướng hành vi theo chủ trương của Nhà nước. Biện pháp này phương Tây còn gọi một cách thô thiển nhưng dễ hiểu là "cây gậy và củ cà rốt".

Ngăn cấm là biện pháp tạo ra hành lang pháp lý. Xã hội hướng tới vận động một cách tự động hóa trong hành lang pháp lý đó. Để thay thế lối quản lý theo lệnh bằng lối quản lý theo luật, hành lang pháp lý phải rõ ràng, sao cho mọi người dân được tự do làm những gì pháp luật không cấm. Hiện nay tình trạng pháp lý ở nước ta chưa được như vậy, vì còn nhiều việc không cấm nhưng muốn làm còn phải xin phép. Cơ chế xin-cho còn phổ biến là vì thế.

Thông tin là biện pháp hỗ trợ đặc biệt của Nhà nước cho các doanh nghiệp và cư dân nói chung. Đứng ở cương vị quản lý, Nhà nước có điều kiện thu thập và cung cấp thông tin đầy đủ và toàn diện mà cá nhân hay tổ chức riêng lẻ không thể làm được.

Nhà nước cung cấp thông tin, tạo điều kiện cho mọi người có thông tin để ra quyết định, Nhà nước không quyết định thay như trong nền kinh tế kế hoạch hóa trước đây. Ví dụ Nhà nước cung cấp đầy đủ thông tin về thị trường nước giải khát, ai muốn đầu tư sản xuất nước giải khát thì tự xem xét và quyết định đầu tư, Nhà nước không vin vào lý do đã có nhiều cơ sở sản xuất nước giải khát rồi để cấm đầu tư tiếp. Nghĩa là thay vì ra quyết định, Nhà nước chỉ cung cấp thông tin. Doanh nghiệp ra đời sau có thể mạnh về kỹ thuật và công nghệ vẫn có thể giành thắng lợi trong thị trường nước giải khát tương như đã bão hòa.

#### **1.5.4. Định hướng XHCN và giải pháp tư nhân hóa, xã hội hóa**

Phần trên đã nói tới 3 nhiệm vụ chức năng và 4 biện pháp cơ bản của chính quyền trong nền kinh tế thị trường để bảo đảm cho đô thị phát triển bền vững. Hiện nay nước ta đang thực hiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước và đang trong quá trình thương thuyết để gia nhập WTO (tổ chức thương mại thế giới). Hội nhập vào nền kinh tế thế giới là hội nhập vào nền kinh tế tư bản chủ nghĩa, chịu sự tác động mạnh mẽ của các quy luật kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa. Hội nhập vào thị trường đó có rất nhiều thời cơ nhưng cũng rất nhiều thách thức. Những mặt trái tội ác của chủ nghĩa tư bản luôn đe dọa sự phát triển đất nước theo mục tiêu xã hội chủ nghĩa của Đảng và nhân dân ta được khẳng định trong cương lĩnh xây dựng đất nước do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 7 (1991) đề ra: "Xã hội - xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội:

1. Nhân dân lao động làm chủ,
2. 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,
3. Có nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc,
4. 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,
5. Các dân tộc trong nước bình đẳng, đoàn kết và giúp đỡ lẫn nhau cùng tiến bộ,
6. Có quan hệ hợp tác với nhau, dân tộc cả các nước trên thế giới".

Để khắc phục sai lầm duy ý chí, nóng vội trong cách mạng về quan hệ sản xuất khi nền sản xuất còn yếu kém, lạc hậu, Đảng đã chủ trương phát triển kinh tế thị trường có nhiều thành phần. Từ đó có chủ trương tư hữu hóa nhiều doanh nghiệp nhà nước (ví dụ biện pháp cổ phần hóa). Như vậy tư hữu hóa là một biện pháp chuyển quyền sở hữu và đầu tư sản xuất kinh doanh từ Nhà nước về tư nhân nhằm huy động tối đa nguồn lực từ nhân dân để phát triển đất nước.

Ngoài ra, theo cơ chế hành chính bao cấp trước đây mọi việc đầu tư vào lĩnh vực dịch vụ xã hội như y tế, giáo dục, vui chơi giải trí, thể dục thể thao, kể cả dịch vụ đô thị như cấp điện, cấp nước đều do Nhà nước bao lo. Người dân được hưởng các dịch vụ nêu trên một cách miễn phí. Xã hội hóa là việc huy động nguồn lực từ nhân dân (qua việc thu phí và các đóng góp khác của nhân dân) để giải quyết các nhu cầu của nhân dân. Xã hội hóa có nghĩa rộng bao gồm cả tư nhân hóa đầu tư và khai thác trong các lĩnh vực này.

Có thể nói *thực chất của công cuộc đổi mới từ nền kinh tế hành chính bao cấp qua cơ chế thị trường là sự giải phóng, kích thích, phát huy động lực cá nhân trong khuôn khổ pháp luật theo lý tưởng xã hội chủ nghĩa*. Nhưng động lực cá nhân nếu bùng phát tự do sẽ gây tác hại như các nguồn năng lượng khác như xăng dầu, chất nổ. Các nguồn năng lượng tự nhiên được chế ngự trong lò phản ứng, trong xilanh. Động lực cá nhân phải được chế ngự bằng pháp luật. Đây chính là nhiệm vụ cơ bản và lâu dài của Nhà nước trong quản lý phát triển đất nước nói chung và đô thị nói riêng.

#### **1.5.5. Nội dung quản lý nhà nước về đô thị**

Trên cơ sở nhiệm vụ chức năng chung của Nhà nước nêu ở phần trên có thể xác định nội dung quản lý nhà nước về đô thị gồm<sup>(\*)</sup>:

1. Xây dựng chiến lược phát triển và quản lý phát triển,
2. Ban hành các văn bản pháp luật,
3. Quản lý đầu tư xây dựng và thị trường bất động sản,
4. Cung cấp hạ tầng kỹ thuật,
5. Bảo vệ môi trường, an ninh, trật tự xã hội,
6. Phát triển văn hóa, kiến trúc, bảo vệ di sản, cảnh quan,
7. Kiểm tra xử lý vi phạm về trật tự đô thị,
8. Giải quyết tranh chấp khiếu nại, khiếu kiện,
9. Ngăn chặn tệ nạn xã hội, chống bóc lột, xóa đói giảm nghèo,
10. Tổ chức bộ máy hành chính đô thị hữu hiệu.

Ta thấy thực hiện những công việc này sẽ bảo đảm sự ổn định của đô thị, bảo đảm những điều kiện cơ bản và tiên quyết cho nền kinh tế đô thị phát triển.

---

<sup>(\*)</sup> Theo tài liệu tập huấn về quản lý đô thị của Bộ Xây dựng.



## Chương 2

# TĂNG TRƯỞNG ĐÔ THỊ VÀ QUY HOẠCH

### 2.1. TĂNG TRƯỞNG ĐÔ THỊ

#### 2.1.1. Khái niệm

- Tăng trưởng đô thị là sự tăng dân số gắn liền với sự phát triển không gian kiến trúc đô thị. Tuy nhiên cốt lõi của tăng trưởng đô thị là dân số. Dân số là yếu tố chi phối các yếu tố khác của đô thị cho nên khi nói tới tăng trưởng đô thị thường được hiểu là tăng dân số đô thị.

- Đối với một thành phố, tăng trưởng đô thị được đo bằng tốc độ tăng dân số hàng năm. Tăng dân số hàng năm bao gồm tăng dân số tự nhiên và tăng dân số cơ học. Tăng dân số tự nhiên là hiệu số sinh tử hàng năm, tăng dân số cơ học là số dân tăng lên do việc di dân nhập cư vào đô thị.

Ngoài ra trong cơ cấu dân số các thành phố còn có lượng khách vắng lai, bao gồm lao động thời vụ, những người tạm trú dài hạn, khách tham quan du lịch, chữa bệnh... Do có vai trò trung tâm, cơ sở hạ tầng của đô thị (cả hạ tầng kỹ thuật và xã hội) phải đáp ứng nhu cầu của lượng khách vắng lai này. Ví dụ các trường đại học hay bệnh viện lớn ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh phải phục vụ cho nhân dân các tỉnh xung quanh.

#### 2.1.2. Dân số vừa là nguồn lực vừa là áp lực

Ở chương 1, chúng ta đã nói tới di dân như là một tiến trình phát triển. Quá trình đô thị hóa là quá trình di dân từ nông thôn về đô thị, là một quá trình tất yếu của phát triển, quá trình này thường được hoàn tất (về cơ bản) trong ba, bốn thập niên. Quá trình di dân vào đô thị đồng thời cũng là quá trình tăng năng suất lao động, nhờ đó của cải được làm ra nhiều hơn, đời sống được cải thiện tốt hơn.

Việc tăng dân số và việc di dân vào đô thị làm tăng sức lao động cho đô thị. Mặc dù một số đông dân nhập cư là lao động phổ thông nhưng chính đô thị cũng rất cần lao động đó.

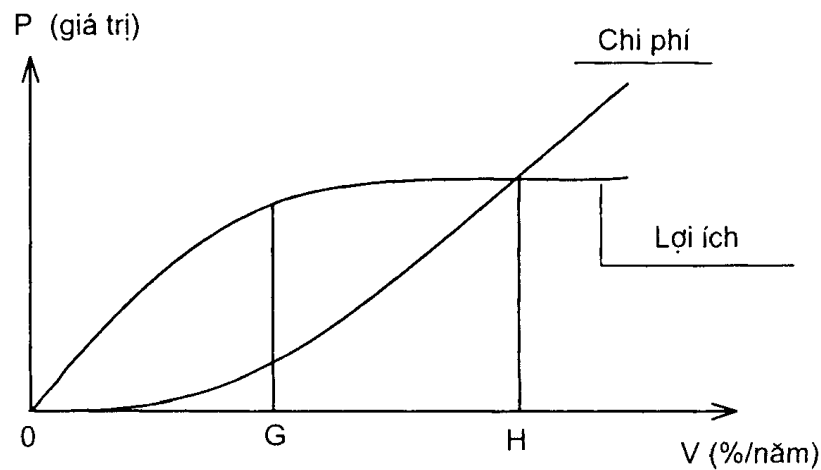
Việc tăng dân số cũng là tăng nhu cầu cho các thị trường đô thị. Một lao động trực tiếp sản xuất thường kéo theo lao động gián tiếp và người ăn theo. Ví dụ thống

kê lao động ở thành phố Hồ Chí Minh năm 2004 có 1.356.827 lao động trong các ngành sản xuất, 1.204.277 lao động trong các ngành dịch vụ và quản lý nhà nước, còn lại là người ăn theo trong tổng số hơn 6,0 triệu dân. Đối với kinh tế thị trường việc tăng cầu là một động lực để phát triển.

Tuy nhiên, việc tăng nhu cầu quá mức, vượt quá khả năng cung ứng về hạ tầng và dịch vụ sẽ dẫn tới sự mất cân bằng của đô thị, ảnh hưởng xấu tới sự phát triển kinh tế và ổn định đời sống nhân dân. Dân số tăng nhanh trở thành áp lực đối với đô thị.

### 2.1.3. Chi phí và lợi ích của tăng trưởng

Đô thị trên hình 2-1 biểu thị mối quan hệ giữa giá trị lợi ích hay chi phí (trục tung) với tốc độ tăng trưởng (trục hoành).



Hình 2-1

Chi phí cho đô thị bao gồm chi phí đầu tư cho hạ tầng và xã hội, chi phí bảo vệ môi trường, chi phí thời gian đi lại (nhất là đối với đô thị lớn).

Những chi phí này tăng rất nhanh khi tốc độ tăng dân số cao, do phát sinh thêm những chi phí thứ cấp. Ví dụ dân số tăng nhanh phải chi phí cải tạo đô thị, chi phí này tốn kém hơn xây dựng đô thị mới, hoặc đô thị lớn thời gian đi lại nhiều, chi phí cho việc đi lại cao hơn. Do đó đô thị chi phí - tốc độ tăng trưởng là đường cong "lõm".

Trong khi đó dân số tăng nhanh lợi ích mang lại không tăng nhanh. Bởi vì năng suất lao động không tăng theo số dân, phúc lợi xã hội cũng tăng chậm hơn. Do đó đô thị lợi ích - tốc độ tăng trưởng là đường cong "lồi".

Hiệu số giữa lợi ích và chi phí chính là hiệu quả của sự phát triển đô thị. Nhìn lên hình 2-1, ta thấy điểm G sẽ tương ứng với tốc độ tăng trưởng có hiệu quả tốt nhất (hiệu số lợi ích - chi phí max) Còn điểm H tương ứng với tốc độ mà việc phát triển đô thị

không mang hiệu quả gì. Nếu tốc độ tăng trưởng vượt khỏi giá trị ứng với điểm H, chi phí cho đô thị sẽ lớn hơn lợi ích, đô thị sẽ sa vào tình trạng mất cân bằng.

#### **2.1.4. Nguy cơ phát triển tự phát và kiểm soát tăng trưởng**

Như sơ đồ hình 2.1, về mặt lý thuyết để cho đô thị phát triển có hiệu quả nhất phải xác định tốc độ tăng trưởng ứng với điểm G. Tất cả các thành phố đều muốn kiểm soát tốc độ tăng trưởng để có hiệu quả cao nhất. Tuy nhiên, bài toán xác định tốc độ tăng trưởng tối ưu đó rất phức tạp và khó tìm ra lời giải thỏa đáng. Dưới tác động mạnh mẽ của thị trường, xu hướng phát triển tự phát luôn luôn đe dọa các kế hoạch cứng nhắc của đô thị.

Phát triển tự phát là sự tăng dân số không kiểm soát được, kéo theo một loạt các tệ nạn như xây dựng trái phép, thất nghiệp, tệ nạn xã hội, ô nhiễm môi trường.

Hiện tượng di dân vào đô thị cũng giống như hiện tượng nước chảy về chỗ trũng. Lý do đơn giản là ở thành phố dễ kiếm tiền hơn, ở thành phố lớn dễ hơn ở thành phố nhỏ. Nhà văn Sơn Nam thường nói đặc điểm của dân cư Sài Gòn là "về quê ăn Tết". Thành phố là nơi để làm ăn, để kiếm tiền. Ban đầu là lao động công nhật, chạy xe kéo, đạp xích lô, bán hàng rong, dần dần học được nghề, kiếm được chỗ làm và "sinh cơ lập nghiệp". Cũng dễ thấy bản chất của quá trình này là tự phát, chính xác hơn đó là một quá trình tự vận hành theo quy luật. Nếu không nhận thức được quy luật ấy sẽ dễ có những giải pháp sai lầm.

Trong lịch sử phát triển các đô thị, người ta đã áp dụng nhiều biện pháp để kiểm soát tăng trưởng:

- *Ngăn chặn nhập cư*: bằng biện pháp kinh tế và hành chính. Về kinh tế người ta đặt ra lệ phí nhập cư. Về hành chính người ta đặt ra các tiêu chuẩn nhập cư. Ví dụ phải có nhà ở, có công ăn việc làm hoặc có trình độ lao động cao mới được nhập cư vào thành phố. Ở nước ta nặng về biện pháp hành chính, người nhập cư phải tạm trú dài hạn (ít nhất 5 năm) có chỗ ở và việc làm ổn định mới được đăng ký hộ khẩu.

Tuy nhiên giải pháp ngăn chặn nhập cư chỉ gây khó khăn cho người nhập cư, hạn chế phần nào số người muốn nhập cư mà không ngăn chặn được việc nhập cư. Lý do là vì nhu cầu sinh sống bức bách của người dân buộc họ bất chấp các yêu cầu của chính quyền. Họ không có hộ khẩu, cuộc sống gặp khó khăn, con cái học hành không được thuận lợi, cuối cùng chính quyền cũng phải lo. Họ đã nghèo lại còn chịu thiệt thòi nhiều hơn là điều không tốt, chính quyền các đô thị không thể làm ngơ trước tình trạng đó.

- *Phát triển khu vực nông thôn*: để hạn chế di dân, theo kiểu "ly nông bất ly hương" giải pháp này về lý thuyết còn làm giảm khoảng cách giữa thành thị và nông

thôn, cải thiện môi trường các đô thị v.v... nhưng thực tế rất khó thực hiện trong kinh tế thị trường. Nguyên nhân là việc đầu tư rài "mành mành" về hạ tầng kỹ thuật sẽ rất tốn kém và kém hiệu quả, năng suất lao động ở nông thôn (thủ công nghiệp, công nghiệp nhỏ) không thể cao bằng ở đô thị do đó khả năng cạnh tranh của hàng hóa cũng kém hơn. Vì vậy giải pháp này cũng chỉ mang tính bổ trợ.

- Ngày nay ở nhiều nước người ta đã không coi trọng vấn đề kiểm soát tăng dân số đô thị mà *hướng vào việc quản lý phát triển đô thị bằng quy hoạch và chiến lược* phát triển nhằm đáp ứng nhu cầu tăng trưởng. Thậm chí các đô thị còn đưa ra các chính sách nhằm thu hút lao động có tay nghề, hoặc tạo điều kiện để đào tạo nguồn nhân lực từ dân nhập cư để tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Từ đó quy hoạch và chiến lược phát triển trở thành một phần quan trọng trong chính sách đô thị.

### **2.1.5. Chính sách về dân số và tăng trưởng**

Chính sách về dân số là một trong những chính sách quan trọng nhất của các quốc gia. Chính sách dân số tác động trực tiếp tới mục tiêu con người, tới cuộc sống và tự do hạnh phúc của nhân dân. *Xu hướng chung của thế giới là hạn chế sinh đẻ, tăng cường sức khỏe chống lão hóa và kéo dài tuổi thọ cho mọi người.* Một số nước đã phải áp dụng biện pháp cưỡng bức hạn chế sinh đẻ, như Trung Quốc chỉ cho phép mỗi cặp vợ chồng có một con, hoặc Ấn Độ áp dụng triệt sản cưỡng bức v.v... Ở Việt Nam cũng đã có cuộc vận động sinh đẻ có kế hoạch và đã giúp làm giảm tốc độ tăng dân số từ 3÷4% xuống còn khoảng 2% hiện nay.

Nhờ hạn chế tăng dân số, các nước đặc biệt là các nước phát triển có điều kiện phát triển kinh tế và nâng cao đời sống nhân dân. Nếu tốc độ tăng tổng sản phẩm quốc gia không cao hơn tốc độ tăng dân số thì đời sống nhân dân không thể được cải thiện.

Ở một số nước phát triển, việc không tăng dân số (do việc sinh đẻ quá ít) cùng với việc kéo dài tuổi thọ làm cho xã hội bị "già hóa" và thiếu sức lao động. Nhiều nước đã bỏ chính sách hạn chế sinh đẻ, thậm chí một số nước còn khuyến khích sinh đẻ, đồng thời kéo dài tuổi lao động như nam giới tới 65 tuổi mới được nghỉ hưu. Tuy nhiên do trình độ khoa học kỹ thuật, đặc biệt về y học ngày một cao, cùng với đời sống kinh tế ngày một sung túc, tuổi thanh xuân của con người được kéo dài cùng với tuổi thọ. Nhiều người ở độ tuổi 50÷60 ở các nước phát triển hầu như còn trẻ hơn lớp người 30÷40 tuổi ở các nước nghèo, sinh đẻ quá dày, kể cả về tâm lý và sinh lý. Cho nên với một góc nhìn khác, ở các nước phát triển không phải dân số bị "già hóa" mà được "trẻ hóa".

Chính sách dân số quốc gia ảnh hưởng trực tiếp tới chính sách quản lý tăng trưởng của đô thị.

## 2.2. QUY HOẠCH - CÔNG CỤ CƠ BẢN ĐỂ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN

### 2.2.1. Khái niệm chung

Như phân trên đã nêu, dân số đô thị luôn luôn tăng cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Dân số tăng tạo nên động lực phát triển, đồng thời với nguy cơ mất cân bằng đô thị. Tuy nhiên không thể ngăn chặn được việc gia tăng dân số đô thị mà chỉ có thể phát triển kinh tế, phát triển đô thị để đáp ứng nhu cầu gia tăng đó, biện pháp hàng đầu để giữ tăng trưởng đô thị trong sự ổn định và bền vững là định hướng sự tăng trưởng đó theo quy hoạch đô thị.

Ngày nay từ "quy hoạch" được dùng rộng rãi ở nhiều ngành và lĩnh vực, nhiều khi có sự nhầm lẫn trong cách hiểu giữa quy hoạch và kế hoạch.

*Quy hoạch là sự bố trí sắp xếp công việc theo không gian. Kế hoạch là sự bố trí sắp xếp công việc theo thời gian.* Tuy nhiên trong quy hoạch có kế hoạch, đó là có phân giai đoạn thực hiện quy hoạch. Trong kế hoạch có quy hoạch, đó là có địa điểm thực hiện các công việc.

Quy hoạch đô thị dự liệu và bố trí sắp xếp không gian vật chất đô thị, còn được gọi là quy hoạch vật thể (fizical plan) nhằm định hướng sự phát triển hợp lý của đô thị trong từng giai đoạn và về lâu dài. Quy hoạch đô thị có các nhiệm vụ cơ bản như sau:

*Về sản xuất*, quy hoạch đô thị đảm bảo phân bố hợp lý các khu vực sản xuất, kinh doanh trong đô thị, bảo đảm giải quyết tốt các mối quan hệ về không gian giữa các khu vực sản xuất với các khu vực khác, tạo điều kiện tăng khả năng cạnh tranh của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

*Về đời sống*, quy hoạch đô thị đảm bảo tổ chức tốt mọi hoạt động hàng ngày của nhân dân đô thị, đảm bảo thỏa mãn ngày một tốt hơn các nhu cầu về ăn, ở, việc làm, chi phí, giải trí, thể dục thể thao, học tập, chữa bệnh và mọi nhu cầu khác của nhân dân, tạo điều kiện xây dựng một xã hội thân thiện (friendly), công bằng, dân chủ, văn minh.

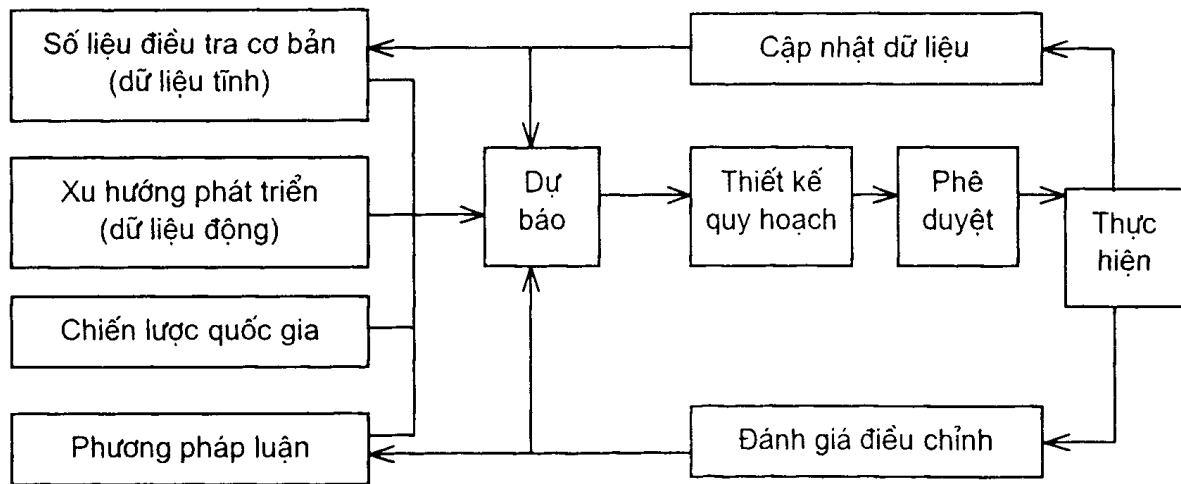
*Về không gian kiến trúc, cảnh quan và môi trường*, quy hoạch đô thị cụ thể hóa công tác xây dựng đô thị, tạo vẻ đẹp đặc trưng cho đô thị và bảo đảm sự cân bằng môi trường sinh thái của đô thị.

Như vậy quy hoạch đô thị là bài toán tổng hợp xem xét toàn diện các vấn đề về kinh tế - xã hội - môi trường nhằm giải quyết hài hòa các lợi ích trước mắt và lâu dài, cá thể và cộng đồng, cục bộ và toàn bộ của nhân dân.

## 2.2.2. Các căn cứ và tính pháp lý của quy hoạch

Điều 62 Hiến pháp 1992 quy định công dân có quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch của pháp luật. Vậy quy hoạch được cấp thẩm quyền theo luật định phê duyệt cùng với pháp luật là cơ sở pháp lý để quản lý xây dựng đô thị.

Để đảm bảo tính pháp lý cao của quy hoạch, quy hoạch phải được thiết lập trên cơ sở khoa học, phù hợp với quy luật phát triển của nền kinh tế - xã hội và phải qua quá trình phê duyệt theo quy định của pháp luật. Tiến trình lập quy hoạch phải qua các bước như sơ đồ hình 2-2.



*Hình 2-2. Sơ đồ tiến trình quy hoạch*

Theo sơ đồ hình 2-2 các đồ án quy hoạch được thiết kế trên cơ sở bốn nguồn dữ liệu cơ bản:

- Các số liệu điều tra cơ bản, đó là các số liệu thống kê thường niên của nền kinh tế xã hội, các số liệu điều tra khảo sát về tự nhiên khu vực quy hoạch (bao gồm các loại bản đồ hiện trạng, các thông tin về kinh tế và văn hóa xã hội).

- Xu hướng phát triển là các dữ liệu động, có được nhờ điều tra xã hội học và thu thập thông tin trên phạm vi rộng lớn bên ngoài đô thị, có khả năng ảnh hưởng tới sự phát triển thành phố.

- Chiến lược quốc gia bao gồm các chính sách vĩ mô tác động tới sự phát triển của đô thị.

- Phương pháp luận bao gồm cơ sở khoa học và pháp lý để lập quy hoạch, các mục tiêu, giải pháp, quy chuẩn, tiêu chuẩn để làm căn cứ thiết kế.

Trên cơ sở các dữ liệu cơ bản, các nhà quy hoạch thực hiện việc phân tích kinh tế kỹ thuật và dự báo phát triển, trước nhất là dự báo về dân số. Các chỉ tiêu quy hoạch (theo tiêu chuẩn) thường căn cứ vào dân số. Quá trình thiết kế và trình duyệt là quá

trình tham khảo ý kiến của cộng đồng theo nguyên tắc dân chủ. *Quy hoạch được duyệt có tính pháp luật, mọi người phải có trách nhiệm chấp hành.*

Trên thực tế, dù dự báo đã căn cứ trên cơ sở lý luận khoa học và dữ liệu thực tế nhưng không bao giờ chính xác hoàn toàn. Tác động của thị trường là thiên biến vạn hóa. Do đó theo quy định của pháp luật, các đồ án quy hoạch đều được phép điều chỉnh cục bộ hoặc điều chỉnh theo định kỳ. Tuy có sự điều chỉnh nhưng định hướng lớn phải đảm bảo ổn định để đảm bảo sự phát triển ổn định của đô thị. Việc điều chỉnh quy hoạch phải được thực hiện trên cơ sở cập nhật dữ liệu phát triển đô thị, đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch, tham chiếu các chính sách vĩ mô của nhà nước trong thời kỳ xem xét điều chỉnh.

### **2.2.3. Các loại hình quy hoạch đô thị**

#### **2.2.3.1. Chiến lược phát triển đô thị quốc gia**

Các đô thị hình thành và phát triển theo nhu cầu của thị trường. Tuy nhiên việc phát triển đô thị chịu nhiều sự khống chế từ điều kiện tự nhiên - môi trường trong phạm vi khu vực lãnh thổ rộng lớn và cả nước. Những điều kiện đó là:

- Nguồn nước ngọt,
- Điều kiện phát triển giao thông và giao lưu kinh tế,
- Yêu cầu đảm bảo an toàn lương thực,
- Yêu cầu bảo đảm an toàn môi trường - bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ và mảng xanh tự nhiên,
- Yêu cầu về an ninh, quốc phòng,
- Yêu cầu phát triển kinh tế từng khu vực và khả năng cung ứng năng lượng v.v...

Trên cơ sở khảo sát đánh giá điều kiện tự nhiên, căn cứ các mục tiêu chiến lược quốc gia về kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng, Nhà nước xây dựng chiến lược phát triển đô thị quốc gia thỏa mãn các điều kiện ràng buộc nêu trên.

Thực chất chiến lược đô thị quốc gia chính là một loại quy hoạch lãnh thổ - hay quy hoạch sử dụng đất đai trên phạm vi quốc gia.

Chiến lược đô thị quốc gia cũng là định hướng bố trí dân cư làm cơ sở cho việc lập quy hoạch các vùng lãnh thổ và quy hoạch các đô thị. Đó là các loại quy hoạch xây dựng được quy định trong Luật Xây dựng Việt Nam có hiệu lực từ ngày 01/7/2004.

#### **2.2.3.2. Quy hoạch xây dựng vùng**

Quy hoạch phát triển vùng là loại quy hoạch định hướng phát triển không gian một vùng lãnh thổ. Nội dung nghiên cứu của quy hoạch vùng là chi tiết hóa nội dung

nghiên cứu trong chiến lược đô thị quốc gia. Trên cơ sở phân tích các điều kiện tự nhiên, quy hoạch vùng xác định các định hướng phát triển kinh tế-xã hội của vùng phù hợp với chiến lược quốc gia, bố cục không gian phát triển các đô thị, các khu công nghiệp tập trung, hệ thống các trục kỹ thuật hạ tầng nối kết các đô thị trong vùng và với các vùng khác trong nước.

Quy hoạch phát triển vùng là cơ sở để lập quy hoạch xây dựng các đô thị và các công trình kỹ thuật hạ tầng trong vùng, đồng thời là cơ sở để hợp tác phát triển giữa các đô thị, các địa phương trong vùng và các vùng lân cận.

Vùng lãnh thổ được quy hoạch có thể là vùng liên tỉnh, ví dụ vùng kinh tế trọng điểm phía Nam gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh Bình Dương, Biên Hòa, Bà Rịa - Vũng Tàu, Long An. Hoặc vùng đô thị bao gồm một đô thị trung tâm và các đô thị phụ cận, ví dụ vùng đô thị Hà Nội bao gồm Hà Nội, Hà Đông, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Bắc Giang, Hưng Yên, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam, Sơn Tây. Hoặc vùng liên huyện thuộc tỉnh.

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

Đồ án quy hoạch chung được lập trên bản đồ địa hình có tỷ lệ 1/2000÷1/25.000 tùy theo loại đô thị và được thể hiện bằng sơ đồ định hướng 15÷20 năm và quy hoạch xây dựng đợt đầu 5÷10 năm.

*Đồ án quy hoạch chi tiết* được lập trên cơ sở bản đồ địa hình tỷ lệ 1/500÷1/2000 nhằm cụ thể hóa và tuân theo các quy định của quy hoạch chung và được lập đồng bộ cho từng khu vực đô thị có yêu cầu cải tạo và xây dựng trong giai đoạn trước mắt để làm cơ sở xây dựng các công trình trên mặt đất và các công trình ngầm như: nhà ở, các công trình sản xuất và dịch vụ, công viên, cây xanh, các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật và tuân theo các quy định về giữ gìn, tôn tạo các công trình kiến trúc có giá trị và cảnh quan thiên nhiên, bảo đảm an toàn phòng cháy, chữa cháy, bảo vệ môi trường đô thị.

Quy hoạch chi tiết còn được phân thành hai loại:

- Quy hoạch chi tiết sử dụng đất (SDD) tỷ lệ 1/2000, thực hiện việc bố cục cơ cấu sử dụng đất (phân khu chức năng), xác định cơ cấu và quy mô hệ thống kỹ thuật hạ tầng (tuyến, hành lang, lộ giới) và cốt san nền. Cốt san nền (cao độ xây dựng)



được thiết kế trên cơ sở tính toán cân bằng đất đai và thoát nước. Quy hoạch chi tiết sử dụng đất 1/2000 là căn cứ để cung cấp thông tin quy hoạch, lập dự án đầu tư và cấp giấy phép xây dựng sẽ nói tới ở phần sau.

- Quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500 thực hiện việc bố trí các công trình xây dựng trong khu đất. Thông thường quy hoạch chi tiết 1/500 chính là sơ đồ tổng mặt bằng của một dự án đầu tư xây dựng. Trong sơ đồ này kích thước và vị trí tất cả các công trình đã được xác định. Quy hoạch chi tiết 1/500 là cơ sở để định vị công trình, thiết kế kỹ thuật và thực hiện xây dựng.

- Thiết kế đô thị là một phần nội dung của quy hoạch đô thị. Thiết kế đô thị là bước cụ thể hóa về kiến trúc cảnh quan trong các đồ án quy hoạch đô thị.

#### **2.2.4. Quy hoạch kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành**

Ở nước ta hiện nay, ngoài quy hoạch xây dựng đô thị còn có những quy hoạch khác có liên quan tới xây dựng và phát triển đô thị.

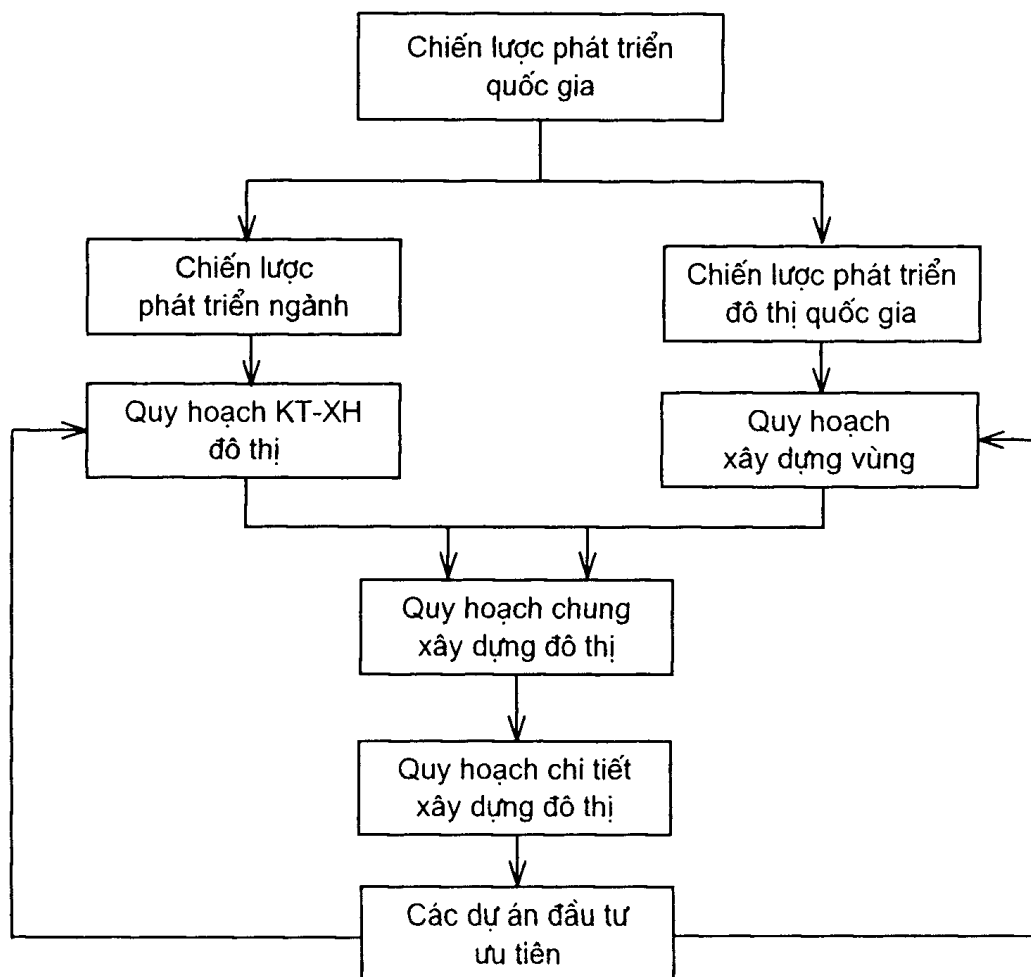
**2.2.4.1. Quy hoạch kinh tế - xã hội**, xác định các mục tiêu, quy mô và cơ cấu các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội, các chỉ tiêu kinh tế - xã hội, các chương trình và kế hoạch thực hiện. Thực chất quy hoạch kinh tế - xã hội là chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của địa phương. Quy hoạch kinh tế - xã hội có quan hệ mật thiết với quy hoạch xây dựng đô thị. Các dữ liệu về kinh tế - xã hội là cơ sở để lập quy hoạch xây dựng đô thị. Quy hoạch xây dựng đô thị lại là cơ sở để xây dựng các chương trình, các kế hoạch thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội.

Trong quá trình lập và thực hiện, nếu hai loại quy hoạch này không gắn kết với nhau, sẽ dẫn tới mất tính khả thi của cả hai. Theo phương pháp quy hoạch hiện đại, quy hoạch kinh tế-xã hội được coi là một bộ phận của quy hoạch phát triển đô thị.

**2.2.4.2. Quy hoạch ngành**, mỗi ngành kinh tế - kỹ thuật, xã hội có mục tiêu và định hướng phát triển riêng vừa đáp ứng các yêu cầu của đô thị, vừa đáp ứng các yêu cầu của ngành trong phạm vi rộng lớn hơn. Ví dụ quy hoạch ngành giáo dục đào tạo sẽ cho biết nhu cầu phát triển các trường đại học ở các khu vực khác nhau trong cả nước, từ đó có nhu cầu đất xây dựng trường đại học ở các thành phố. Các dữ liệu từ quy hoạch ngành là các dữ liệu cơ bản để thiết lập quy hoạch xây dựng đô thị.

Hiện nay còn nhiều ngành kinh tế - kỹ thuật chưa có quy hoạch ngành. Do đó quy hoạch xây dựng đô thị chỉ có thể dự liệu đại thể về nhu cầu của các ngành ở đô thị mình. Việc dành đất, giữ đất để phát triển các ngành trong khi bản thân ngành không có kế hoạch thực hiện đã dẫn đến tình trạng quy hoạch "treo". Tình trạng này chỉ có thể khắc phục khi các ngành có chiến lược phát triển ngành - thường được gọi là quy hoạch ngành.

Hệ thống chiến lược và quy hoạch phát triển theo sơ đồ hình 2-3.



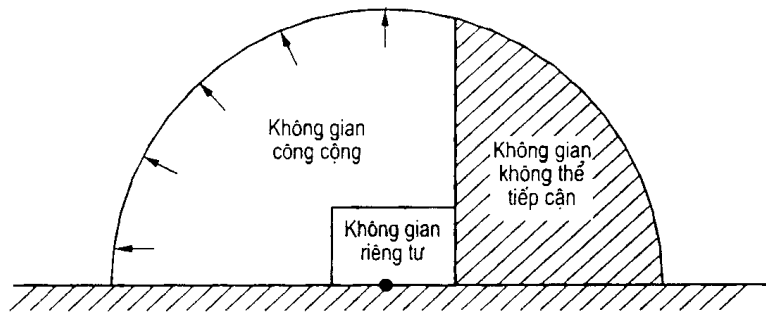
Hình 2-3

## 2.2.5. Quy hoạch xây dựng là công cụ cơ bản để quản lý phát triển

### 2.2.5.1. Quy hoạch là công cụ bảo đảm mục tiêu quản lý

*Quy hoạch xây dựng tổ chức không gian phát triển đô thị*, đó là không gian sống của toàn đô thị. Đối với mỗi con người, không gian sống được chia làm ba phần như hình 2-4, gồm không gian riêng tư, không gian công cộng và không gian không thể tiếp cận được (không gian riêng của người khác, không gian cấm, không gian ngoài khả năng nhận biết).

Không gian của đô thị được tổ chức bằng quy hoạch tổng mặt bằng, quy hoạch cảnh quan kiến trúc và quy hoạch môi trường, đó là các thành phần của quy hoạch xây dựng. Các yếu tố cơ bản của không gian này có quan hệ mật thiết với nhau và với nền kinh tế xã hội đô thị. Giải bài toán quy hoạch là giải quyết hài hòa các mối quan hệ đó.



Hình 2-4

Từ mục tiêu quản lý phát triển đô thị đã nêu ở chương 1, công cụ đầu tiên và là tiền đề để tổ chức các hoạt động đô thị đạt đến mục tiêu đó là giải quyết tốt bài toán quy hoạch xây dựng đô thị.

Từ phương pháp và nội dung thiết lập quy hoạch có thể thấy bài toán quy hoạch là bài toán tổng hợp xem xét mọi khía cạnh của đô thị từ kinh tế tới văn hóa xã hội, từ lịch sử tới tương lai để xác định các giải pháp phát triển phù hợp các lợi ích khác nhau.

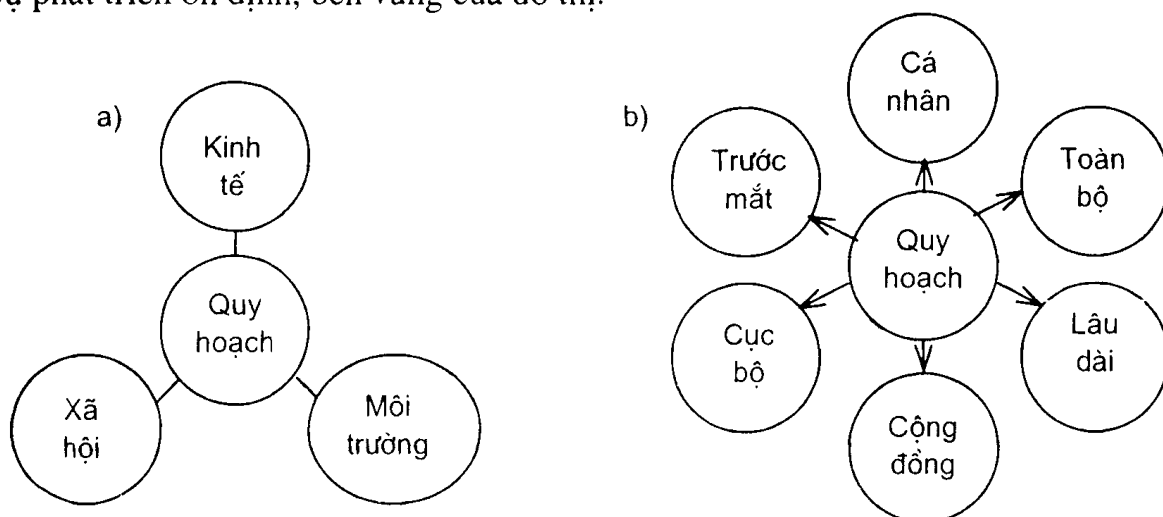
Quy hoạch tạo điều kiện để giữ sự cân bằng của đô thị trong quá trình phát triển (hình 2-5a).

- Tạo điều kiện đồng bộ về nhu cầu cung ứng cho nền kinh tế (mặt bằng, năng lượng, giao thông vận tải, xử lý chất thải, ...).

- Quy hoạch tạo nền tảng cho sự cân bằng trong môi trường sinh thái nhờ bố trí hợp lý không gian phát triển.

- Quy hoạch tạo điều kiện bảo đảm các nhu cầu thiết yếu cho đời sống xã hội trong sự cân bằng giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường và phát triển nhân văn.

- Quy hoạch giúp giải quyết hài hòa lợi ích của người dân (hình 2-5b), bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững của đô thị.



Hình 2-5

### ***2.2.5.2. Quy hoạch xây dựng đô thị là duy nhất để quản lý xây dựng***

Quy hoạch xây dựng là quy hoạch không gian đô thị, không gian đô thị là không gian trên đất đai. Quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt là cơ sở pháp lý để định đoạt mục đích sử dụng đất trong đô thị. Trong đô thị quy hoạch xây dựng là quy hoạch tổng hợp, cũng chính là quy hoạch sử dụng đất đô thị.

Tại một vị trí (một địa điểm) chỉ có thể chịu sự chi phối của một loại quy hoạch. Tất cả các quy hoạch khác như quy hoạch giao thông, quy hoạch các trường học, ... đều là thành phần của quy hoạch xây dựng và phải phù hợp với quy hoạch xây dựng.

Quy hoạch đất nông nghiệp trong đô thị cũng là bộ phận của quy hoạch xây dựng, khi các khu vực đất nông nghiệp được xác định trong quy hoạch xây dựng đô thị. Quy hoạch đất nông nghiệp chi tiết (nuôi trồng con gì, cây gì, ở đâu) do ngành nông nghiệp lập.

### ***2.2.5.3. Lập quy hoạch xây dựng là công việc khó khăn và tốn kém***

Như nêu ở trên công việc lập quy hoạch là công việc phức tạp và khó khăn, đòi hỏi phải thu thập phân tích thông tin kinh tế-xã hội, điều kiện tự nhiên liên tục, toàn diện và chính xác, phải tính toán dự báo được sự phát triển của đô thị. Chỉ có các viện nghiên cứu chuyên về quy hoạch mới làm được việc đó.

Ngày nay, nhờ tiến bộ khoa học kỹ thuật trong việc thu thập và xử lý thông tin đã giúp tăng năng suất lập quy hoạch, tăng tính khả thi trong công tác quy hoạch. Tuy nhiên do yêu cầu cao hơn đối với đồ án quy hoạch, chi phí cho việc lập quy hoạch phát triển không ngừng tăng theo nhu cầu đầu tư phát triển quốc gia. Kinh nghiệm ở nước ta và nhiều nước cho thấy việc thiếu kinh phí cho công tác quy hoạch đã phải trả giá đắt cho những khiếm khuyết của đô thị. Mặc dù có tốn kém, nhưng đồng tiền chi cho quy hoạch là đồng tiền đi trước, là "đồng tiền khôn" vậy.

Quy hoạch phải do một tổ chức chuyên môn (Viện Quy hoạch) với đầy đủ các chuyên gia ngành từ kinh tế, xã hội, kiến trúc, kỹ thuật hạ tầng, giao thông đến an ninh quốc phòng, v.v... thực hiện việc nghiên cứu và thiết kế dưới sự quản lý chỉ đạo sâu sát của chính quyền đô thị.

### **2.2.6. Yêu cầu chung đối với các đồ án quy hoạch**

Giải bài toán quy hoạch để lập nên các đồ án quy hoạch là công việc phức tạp, đòi hỏi khảo sát, phân tích toàn diện trong không gian 4 chiều để tìm giải pháp tối ưu nhất.

Một đồ án quy hoạch tốt phải thỏa mãn các yêu cầu chung sau đây:

1. Tính khoa học, các kết luận phải trên cơ sở dữ liệu và căn cứ khoa học, phù hợp với quy luật. Trong thực tế đã không ít đồ án quy hoạch được lập một cách chủ quan, phiến diện, duy ý chí.

2. Tính khả thi, bảo đảm đồ án quy hoạch sau khi được duyệt được thực hiện thuận lợi. Yêu cầu về tính khả thi nhấn mạnh tính thực tế của đồ án, các phương án quy hoạch phải phù hợp điều kiện thực tế để thực hiện.

3. Tính ổn định, quy hoạch là cơ sở định vị các sản phẩm xây dựng, là các sản phẩm có khối lượng lớn quy hoạch bảo đảm sự kế thừa trong quá trình phát triển, tạo điều kiện hoạch định những kế hoạch dài hạn về kinh tế - xã hội.

4. Tính tối ưu, bảo đảm giải pháp được lựa chọn là giải pháp tốt nhất có thể. Giải pháp tốt nhất phải theo quan điểm toàn diện, không chỉ là giải pháp đẹp nhất.

5. Hợp lòng dân, tất cả các yêu cầu nêu trên phải hướng tới mục tiêu giải quyết hài hòa các lợi ích của người dân, tạo được động lực phát triển.

Cần lưu ý các yêu cầu nêu trên trong nhiều trường hợp mâu thuẫn nhau. Khi đòi hỏi lời giải bài toán quy hoạch phải thỏa mãn cùng một lúc quá nhiều điều kiện ràng buộc sẽ có thể không có nghiệm. Nhất là trong trường hợp các điều kiện ràng buộc mâu thuẫn nhau. Ví dụ giữa tính khả thi và tính ổn định thường mâu thuẫn nhau do tác động của thị trường. Khi muốn giữ ổn định (không điều chỉnh quy hoạch) nhưng không đáp ứng nhu cầu của nhà đầu tư hoặc không thỏa mãn yêu cầu của nhân dân có liên quan thì quy hoạch trở nên không khả thi. Khi muốn đầu tư phải điều chỉnh quy hoạch thì quy hoạch giảm tính ổn định. Từ đó, trong nền kinh tế thị trường một mặt chú trọng tới quy hoạch, mặt khác phải chú trọng tới quản lý thực hiện quy hoạch, bảo đảm tính linh hoạt trong áp dụng quy hoạch phục vụ kịp thời các yêu cầu của thị trường.

## 2.3. QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

### 2.3.1. Từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược

#### 2.3.1.1. Bối cảnh

Xu thế phát triển của thế giới ảnh hưởng trực tiếp và mạnh mẽ đến sự phát triển của mỗi nước, và từ đó tới mỗi đô thị. Hòa bình, hợp tác và phát triển là xu thế lớn hiện nay, nhưng bên trong xu thế chung ấy còn chứa đựng các mâu thuẫn xuất phát từ các lợi ích khác nhau, nhiều mâu thuẫn được giải quyết bằng sự xung đột sống còn.

Ảnh hưởng trực tiếp tới các đô thị, có thể thấy 5 đặc điểm sau đây của thế giới hiện đại.

1) *Toàn cầu hóa là hoạt động bao trùm* trong nền kinh tế thế giới. Toàn cầu hóa là sự hòa nhập các nền kinh tế của mỗi nước vào nền kinh tế chung của thế giới. Tất cả các doanh nghiệp (tên gọi chung cho các loại hình tổ chức kinh tế, từ xí nghiệp nhỏ tới tập đoàn đa quốc gia) đều hoạt động theo một "luật chơi" chung. Luật chơi bao trùm nền kinh tế thế giới hiện nay do WTO đưa ra. Đó là luật chơi tư bản chủ nghĩa. Nói cách khác quy luật kinh tế chi phối thế giới hiện nay là quy luật kinh tế tư bản chủ nghĩa, quy luật kinh tế thị trường trong các mối quan hệ theo phương thức tư bản chủ nghĩa. Trong quan hệ ấy cạnh tranh là một quy luật và cũng là động lực cơ bản để phát triển. Trong nền kinh tế cạnh tranh đó, các nhà đầu tư, đặc biệt là các tập đoàn đa quốc gia (kiểm soát tới 80% nền công nghiệp thế giới) có vai trò đặc biệt quan trọng. Quyền lực của các thế lực chính trị bị chi phối bởi các thế lực kinh tế. Hấp dẫn đầu tư để phát triển trở thành mục tiêu hàng đầu của các quốc gia.

2) *Nhờ kết quả của cuộc đấu tranh lâu dài của nhân dân lao động và các dân tộc thuộc địa*, chế độ thực dân và áp bức dân tộc đã cơ bản bị xóa bỏ, chế độ áp bức bóc lột giai cấp bị lên án. Nhân loại văn minh hơn, hướng tới các giá trị cao cả về tự do, dân chủ và công bằng xã hội mạnh mẽ hơn. Con người trở nên "khó tính" hơn. Dù trong quan hệ kinh tế-xã hội tư bản chủ nghĩa, các thế lực chính trị buộc phải chú ý tới cộng đồng. Sự "khó tính" của cộng đồng tạo nên chất lượng cao của sản phẩm, trong đó có sản phẩm xây dựng phát triển đô thị. Đây cũng là lý do của một phương pháp quy hoạch hiện đại - phương pháp quy hoạch tham dự (participatory Approach). Tự do dân chủ cũng là một xu thế của thời đại.

3) *Cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật* tiếp tục phát triển làm thay đổi cách nghĩ, cách làm của mọi người. Nhịp điệu đổi mới kỹ thuật, lối sống "dùng xong vứt đi", công nghệ thông tin, làm thay đổi phương pháp quy hoạch và xây dựng các cơ sở kinh tế, và từ đó tới các đô thị. Sự đổi mới nhanh chóng của khoa học kỹ thuật cũng dẫn tới sự đổi mới nhanh chóng trong giáo dục đào tạo. Sự bất cập hiện nay của nền giáo dục đào tạo nước ta so với thế giới, nguyên nhân cơ bản không phải do năng lực con người mà là do phương pháp tiếp cận. Nếu không có cuộc cách mạng về phương pháp, nước ta sẽ đánh mất một nguồn lực cơ bản nhất cho phát triển - đó là nhân lực. Nếu đào tạo một con người mà khi tốt nghiệp không làm được nhiệm vụ theo chức năng thì đó là sự lãng phí lớn nhất trước mọi sự lãng phí khác.

Cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật đã trở thành cơ hội, nhiều nước đã kịp thời nắm bắt cơ hội đó để trở thành các con rồng, con hổ của thế giới ngày nay.

4) Đồng thời với những xu thế thuận lợi nêu trên, *nhiều vấn đề có tính toàn cầu* đe dọa sự phát triển của các nước, nhất là các nước nghèo.

- Thế giới vẫn tồn tại tình trạng bất công, tình trạng bóc lột quốc tế. Đó là tình trạng của trạng thái cạnh tranh mạnh được - yếu thua. "Tự do cạnh tranh" mới nghe xem ra rất bình đẳng, nhưng thực chất chỉ có lợi cho kẻ mạnh. Ai trường vốn hơn, ai có thương hiệu lớn hơn, lâu đời hơn sẽ thắng.

- Môi trường sinh thái toàn cầu ngày một xấu đi. Hậu quả xấu của cạnh tranh tư bản chủ nghĩa là lãng phí và phá hoại môi trường. Mỹ là nước sản xuất lớn nhất thế giới, tạo ra hiệu ứng nhà kính nhiều nhất nhưng vẫn không tham gia nghị định Tokyo về hạn chế khí thải (CO<sub>2</sub>).

- Xung đột sắc tộc, tôn giáo, kinh tế, chính trị vẫn còn gay gắt, gây những tổn hại nghiêm trọng tới sự phát triển của các nước. Bên cạnh xu thế toàn cầu hóa như là để tạo nên sự phát triển đồng đều giữa các quốc gia, đã xuất hiện một xu thế ngược lại là khoảng cách giàu nghèo, giữa người với người, giữa quốc gia với quốc gia ngày một lớn. Vào thế kỷ XIX chênh lệch thu nhập quốc dân (GDP) giữa các nước Tây Âu với thuộc địa chỉ 2,5 lần. Sau một trăm năm, khoảng cách này đã lên tới hàng trăm lần. Trong quan hệ quốc tế hiện nay, mặc dù khẩu hiệu về công lý và nhân quyền rất hay, thực chất vẫn là *ai mạnh người ấy có lợi hơn*.

5) Trong thế giới "mạnh được yếu thua" ấy vẫn tồn tại các cơ hội của các nước chậm phát triển (chậm phát triển ở đây là tất cả các nước chưa được công nghiệp hóa) cơ hội đó nằm trong ba nguồn lực cơ bản:

- Thế lực, có tranh thủ được các mối quan hệ trong thế cân bằng về chính trị của thế giới không ?

- Tài lực, có khai thác được nguồn tài nguyên còn khá dồi dào ở mỗi nước không?

- Nhân lực, có phát huy được yếu tố con người trong phát triển không ?

Để phát triển hầu hết các nước muốn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đều phải mở cửa và hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Việt Nam không tránh khỏi xu thế đó. Thách thức rất lớn, nhưng cơ hội cũng rất nhiều. Bài toán quy hoạch và phát triển quốc gia, quy hoạch phát triển các đô thị phải làm sao tận dụng triệt để các cơ hội và vượt qua được các thách thức để phát triển. Bài học của thế giới là nhiều nước thuộc địa cũ, sau khi giành được độc lập, đã không tận dụng tốt cơ hội và đã sa vào tình trạng khủng hoảng ...

### 3.1.2. Sự thất bại của phương pháp quy hoạch tổng thể

Phương pháp lập quy hoạch xây dựng đô thị nêu ở mục 2.2 trên được lập trên cơ sở định hướng chiến lược về kinh tế, xã hội được gọi chung là *phương pháp quy hoạch tổng thể*. Phương pháp quy hoạch này có từ 2500 năm nay, (nên còn được gọi là phương pháp quy hoạch cổ điển). Quy hoạch tổng thể có các đặc điểm sau:

- Được thiết kế cho một thời gian dài, bố cục có tính định hướng nhưng được pháp lý hóa (được cấp có thẩm quyền phê duyệt) nên có tính pháp lý cao, cố định và cứng nhắc trong thời gian thực hiện.

- Có tính kỹ trị hơn là chính trị (do các kiến trúc sư lập nên). Quy hoạch như là một công cụ kỹ thuật hơn là có vai trò điều hành phát triển. Ta biết kỹ thuật là quan hệ máy móc, chính trị là quan hệ xã hội.

- Có tính thứ bậc cứng nhắc từ quy hoạch chung đến quy hoạch chi tiết.

- Có tính ổn định trong thời gian dài, nặng về thiết kế, nhẹ về thực hiện.

Quan điểm nổi bật của cộng đồng quy hoạch quốc tế ngay từ giữa những năm 1970 là phương pháp quy hoạch tổng thể đã thất bại. Những nguyên nhân được nêu ra là:

1. Quy hoạch tổng thể có đặc tính quá xơ cứng (một bản quy hoạch thường được coi như bản thiết kế một tòa nhà), mất quá nhiều thời gian để chuẩn bị (hàng năm hoặc hàng chục năm) và cực kỳ tốn kém. Trong khi sự vận động của thị trường rất linh hoạt, năng động. Quy hoạch tổng thể ít khi nêu rõ phần nào thật sự "cứng" còn phần nào "mềm" thậm chí có thể bỏ đi nếu thiếu nguồn tài trợ.

2. Quy hoạch tổng thể *không đưa ra kế hoạch và hướng dẫn kỹ thuật thực hiện*. Thiếu sự liên hệ giữa việc lập quy hoạch với việc thực hiện quy hoạch, nhất là kế hoạch vốn đầu tư. Quy hoạch tổng thể cho thấy ở đâu được đặt cơ sở hạ tầng nhưng không chỉ ra được tiêu chuẩn, công nghệ, phương pháp thực hiện và thứ tự ưu tiên - là những yếu tố liên quan tới nguồn tài chính, tiến trình và khả năng xây dựng.

3. Quy hoạch tổng thể *ít khi đánh giá chi phí* của phương án phát triển, khả năng huy động tài chính, do đó không chứng minh được tính khả thi về mặt tài chính.

4. Quy hoạch tổng thể *không thể dự báo chính xác* trong thời gian dài sự biến động của nền kinh tế thị trường, dẫn tới việc dễ dàng bị phá vỡ (tự phát) hoặc phải điều chỉnh tuân theo các thủ tục hành chính phiền hà chậm chạp gây trở ngại cho đầu tư phát triển.

5. Do quy hoạch tổng thể *khó chọn được lời giải tối ưu*, nên ít có tính thuyết phục cho các biện pháp kiểm soát sử dụng đất chi tiết. Quá trình phát triển đất đai diễn ra không phù hợp với quy hoạch, hoặc nếu được kiểm soát chặt chẽ thì tạo ra tình trạng đóng băng. Cùng với việc thiếu hướng dẫn thứ tự ưu tiên đầu tư cơ sở hạ tầng, dẫn đến tình trạng phát triển nhà ở tràn lan, thiếu các điều kiện về cơ sở hạ tầng đô thị đồng bộ.

6. Các nhà lãnh đạo, các nhà chính trị, các cán bộ quản lý các cơ quan thực thi, các nhà đầu tư và người dân có liên quan ít khi tham gia một cách có ý nghĩa vào tiến trình quy hoạch tổng thể. Các đề án quy hoạch tổng thể thường được soạn thảo



bởi các nhà chuyên môn làm việc tại các cơ quan, ít bám sát các nhu cầu và ý nguyện thực tế của cộng đồng, xa rời nhận thức về chi phí và khả năng sẵn sàng chi trả của những người thụ hưởng cơ sở hạ tầng. Đặc biệt thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa kế hoạch kinh tế-xã hội với quy hoạch phát triển không gian đô thị. Do đó nhiều công trình quy hoạch tổng thể không thực hiện được vai trò phối hợp thông tin, dung hòa các lợi ích, ấn định thứ tự ưu tiên, tạo sự đồng tâm nhất trí và huy động nguồn lực của quy hoạch.

7. Các quy hoạch tổng thể *hiếm khi được cập nhật*, phát triển đô thị là một quá trình rất năng động, đặc biệt trong thời kỳ công nghiệp hóa. Do không cập nhật các đồ án quy hoạch trở nên lạc hậu đáng kể sau vài năm được phê duyệt.

8. Quy hoạch tổng thể theo thứ bậc dẫn đến thể chế quản lý thực hiện theo thứ bậc hành chính, thường tập trung quyền lực và trách nhiệm về quy hoạch vào chính quyền trung ương. Sự tập trung này góp phần mở rộng hố ngăn cách giữa tiến trình lập quy hoạch và quá trình quản lý hành chính ở địa phương. Quy hoạch đã xơ cứng, bộ máy hành chính lại máy móc là nguyên nhân của sự phiền hà khi giải quyết các nhu cầu xây dựng.

Trước yêu cầu phát triển trong một thế giới biến động nhanh chóng, tất cả các nước đều phải xem xét lại cách quản lý phát triển của mình. Trước hết là phải đổi mới phương pháp lập và quản lý phát triển theo quy hoạch.

### 2.3.2. Quy hoạch chiến lược

#### 2.3.2.1. Khái niệm

Phương pháp *quy hoạch chiến lược* (Strategic planning) ra đời ở Mỹ từ những năm 60 thế kỷ XX, ban đầu nhằm tăng năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp. Đến thập niên 1980 được các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương ở Mỹ và nhiều nước phát triển đưa vào áp dụng cho đô thị, coi hoạt động của một đô thị cũng giống như một doanh nghiệp. Ngày nay, với đô thị, bên cạnh chiến lược kinh tế-xã hội còn có chiến lược về môi trường và quy hoạch tổng mặt bằng Thành phố, nên quy hoạch chiến lược của đô thị còn gọi là quy hoạch chiến lược hợp nhất (Integrated Strategic planning).

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

Quy hoạch chiến lược cung cấp cho tổ chức phương hướng phát triển lâu dài dựa trên ba yếu tố căn bản sau:

- Mục đích của tổ chức (doanh nghiệp),
- Các giá trị và triết lý quản lý,

- Đánh giá sức mạnh của tổ chức trong bối cảnh môi trường bên trong cũng như bên ngoài của tổ chức.

"Chiến lược", với ý nghĩa danh từ, đó là hệ thống các mục tiêu cơ bản nhất, bao trùm nhất của một tổ chức, các chính sách, các giải pháp cơ bản, quyết định sử dụng nguồn lực và kế hoạch hành động để đạt các mục tiêu đó. Với ý nghĩa tính từ nó phản ánh tính chất vĩ mô của chủ từ.

Trong phạm vi một doanh nghiệp, bản quy hoạch chiến lược mang nội dung kế hoạch hành động theo mục tiêu. Quản lý doanh nghiệp theo mục tiêu là một phương pháp quản lý hiện đại và ngày càng hoàn thiện<sup>(\*)</sup>. Mục tiêu sâu xa của doanh nghiệp là lợi nhuận.

### **2.3.2.2. Nội dung cơ bản của quy hoạch chiến lược phát triển đô thị<sup>(\*\*)</sup>**

Nội dung của quy hoạch chiến lược chứa đựng trong tiến trình lập quy hoạch.

#### ***Bước 1- Thỏa thuận sơ bộ (kế hoạch cho quy hoạch)***

Thỏa thuận để đi đến một bản ghi nhớ với các nhà ra quyết định trọng yếu về những nỗ lực chiến lược tổng quát và các bước trọng yếu trong tiến trình quy hoạch.

Ngay từ lúc đầu nếu không đạt được sự thỏa thuận thì không nên xúc tiến quy hoạch. Nếu cứ xúc tiến, quy hoạch sẽ thất bại.

#### ***Bước 2- Xác định tôn chỉ của tổ chức***

- Liệt kê đầy đủ nhiệm vụ của các tổ chức tham gia vào tiến trình quy hoạch.
- Gom các tổ chức có trách nhiệm tương đồng vào một nhóm, lập sơ đồ phân bổ trách nhiệm, xác định chỗ chồng chéo, chỗ trống.

#### ***Bước 3- Xác định mục đích của các tổ chức tham gia***

- Các tổ chức muốn gì ở bản quy hoạch để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ chức năng của mình.
- Các quy hoạch có khuynh hướng cố gắng bao gồm đủ mọi thứ. Một quy hoạch như vậy sẽ thất bại.

#### ***Bước 4 và 5- Tiến hành phân tích SWOT***

SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat - mạnh, yếu, thời cơ, nguy cơ). Mạnh, yếu là các yếu tố bên trong, thời cơ, nguy cơ là các yếu tố bên ngoài. Môi

---

<sup>(\*)</sup> Xem thêm quản lý theo mục tiêu và hiệu quả - mục sách tham khảo.

<sup>(\*\*)</sup> Brian Herbert Robert - soạn thảo tiến trình quy hoạch mẫu cho thành phố Hồ Chí Minh. Chương V- Từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược. Tài liệu Dự án VIE95-051, thành phố Hồ Chí Minh.

trường bên trong là các nguồn lực, hiện trạng, hiệu quả của tổ chức, quản lý. Môi trường bên ngoài là các xu thế, khách hàng, nhà đầu tư, cạnh tranh, tác động toàn cầu.

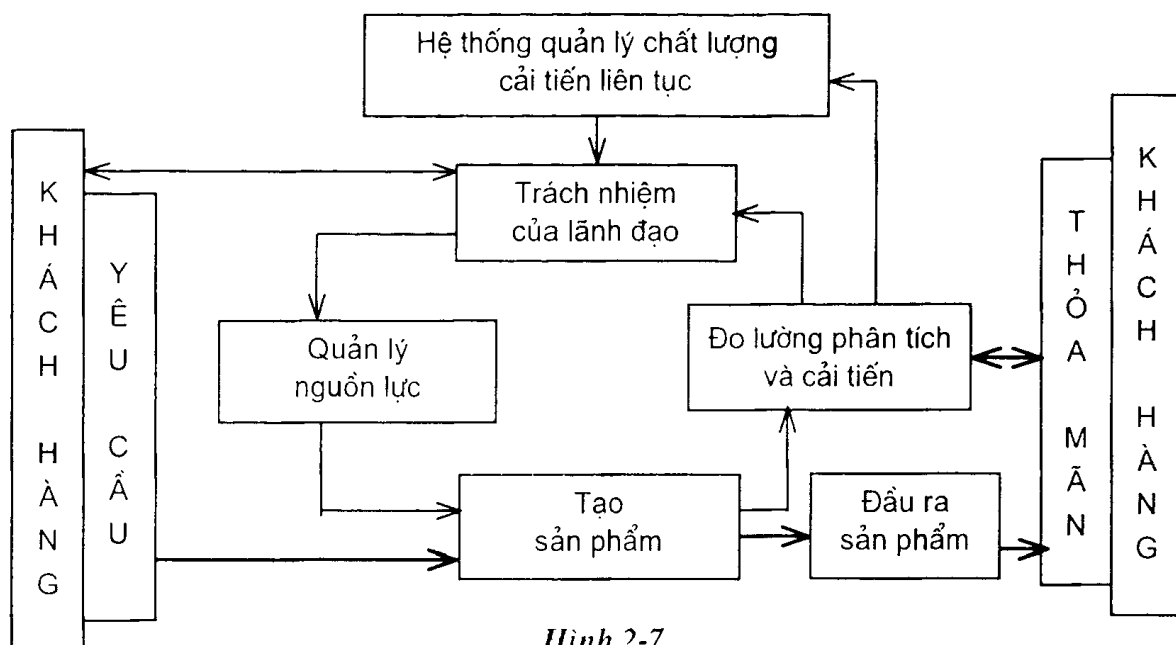
Việc phân tích SWOT và từ đó xác định các vấn đề chiến lược được thể hiện trên ma trận SWOT - hình 2.6.

Bên trong	Bên ngoài	Các cơ hội (O) 1, ... 2, ... 3, ...	Các nguy cơ (T) 1, ... 2, ... 3, ...
	Các điểm mạnh (S) 1, ... 2, ... 3, ...	Các chiến lược (SO) Sử dụng các điểm mạnh để tận dụng cơ hội	Các chiến lược (ST) Sử dụng các điểm mạnh để tránh các nguy cơ
	Các điểm yếu (W) 1, ... 2, ... 3, ...	Các chiến lược (WO) Khắc phục điểm yếu để tận dụng cơ hội	Các chiến lược (WT) Khắc phục điểm yếu để tránh các nguy cơ

Hình 2-6

Mục tiêu thường trực là phải chiến thắng trong môi trường cạnh tranh. Muốn vậy phải thỏa mãn ngày càng tốt hơn nhu cầu của khách hàng. Khách hàng trở thành trung tâm, thành mục tiêu hàng đầu của doanh nghiệp.

Từ quy trình quản lý theo mục tiêu đã tiến đến hệ thống quản lý chiến lược ISO (International Standards Organization - Tổ chức quốc tế về tiêu chuẩn hóa). Sơ đồ của hệ thống quản lý chiến lược ISO 9001:2000 như hình 2.7.



Hình 2-7

Quản lý chất lượng theo ISO là quản lý chất lượng trong tiến trình. Tiến trình đó luôn luôn được cải tiến để ngày càng thỏa mãn tốt hơn nhu cầu của khách hàng. Quy hoạch chiến lược cũng là quy hoạch trong tiến trình. Bản quy hoạch là một "quy trình" chứ không phải là một "sản phẩm". Đó là điểm khác nhau cơ bản giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chiến lược.

#### *Bước 6- Xác định các chiến lược*

Dùng phân tích SWOT để phân nhóm các vấn đề:

- Về môi trường,
- Về bố cục không gian (thông qua ban quy hoạch),
- Phát triển đất,
- Hạ tầng kỹ thuật,
- Quản lý,
- . . .

Soạn thảo danh mục các ưu tiên chiến lược, danh mục này sẽ được sử dụng làm cơ sở để xây dựng các chiến lược trong giai đoạn kế tiếp.

#### *Bước 7- Hình thành chiến lược để quản lý*

Xác định một chiến lược gồm 5 bước (sau khi xác định mục tiêu của vấn đề ở bước 6).

- Xem xét các phương án giải quyết vấn đề,
- Liệt kê các cản trở để thực hiện phương án,
- Xác định các phương án chọn,
- Đề xuất các hành động,
- Xác định chương trình làm việc.

#### *Bước 8- Viễn cảnh và cơ cấu tổ chức*

Sau khi xây dựng các chiến lược, rà soát lại tổ chức, sắp xếp lại để quản lý và phân bổ các nguồn lực nhằm thực hiện các chiến lược.

#### *Bước 9- Các kế hoạch hành động*

Kế hoạch hành động hàng năm sẽ nêu ra các dự án, các chương trình, thời gian thực hiện.

#### *Bước 10- Các tiến trình đánh giá, giám sát, điều chỉnh*

- Thỏa thuận các tiêu chí, các mốc đánh giá,
- Cường chế các cơ quan hành động tùy tiện, phát triển hợp tác,
- Xây dựng mạng lưới thông tin,

- Tổ chức việc kiểm tra đánh giá và đề xuất việc điều chỉnh trong tiến trình thực hiện các chiến lược.

### 2.3.2.3. Cách tổ chức lập quy hoạch chiến lược

Giới chuyên môn (các nhà kinh tế, kiến trúc sư, xã hội học, ... ) trong các Viện nghiên cứu là những người trực tiếp tổ chức việc lập quy hoạch. Tuy nhiên quy hoạch chiến lược còn được gọi là quy hoạch chiến lược hợp nhất đa ngành, là quy hoạch có sự tham gia trực tiếp của các nhà chính trị, các nhà quản lý, các nhà đầu tư và cộng đồng (trong hội đồng quy hoạch của đô thị). Cho nên phương pháp quy hoạch chiến lược được triển khai như là phương pháp "*nhiều thành phần tham gia*" (Partreship Approach), còn gọi là phương pháp quy hoạch tham dự. Đây là đặc điểm nổi bật của phương pháp quy hoạch chiến lược.

### 2.3.2.4. Áp dụng quy hoạch chiến lược

Phương pháp quy hoạch chiến lược được đưa vào Việt Nam nhờ dự án VIE/95/051 "*Tăng cường quản lý và quy hoạch đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh*" do chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ. Tuy nhiên đã qua 10 năm, phương pháp quy hoạch đô thị hiện đại này vẫn chưa áp dụng được vào hoàn cảnh các đô thị ở Việt Nam. Nguyên nhân do đâu ? Để áp dụng vào Việt Nam cần những điều kiện gì ? Để trả lời các câu hỏi đó, cần xem xét sự giống và khác nhau giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chiến lược thể hiện trong bảng 2.1.

**Bảng 2-1**

	Quy hoạch tổng thể	Quy hoạch chiến lược
Mục đích	Con người - phát triển bền vững	Con người - phát triển bền vững
Chủ quản	Tổ chức chính trị (Đảng, chính quyền)	Tổ chức quản trị (thị trường)
Tác giả chính	- Viện quy hoạch (giới chuyên môn) - Các tổ chức thuộc hệ thống chính trị (Đảng, chính quyền, đoàn thể)	Chính quyền, nhà đầu tư cộng đồng dân cư Viện quy hoạch (giới chuyên môn)
Căn cứ	Chính sách vĩ mô Quy hoạch ngành Hiện trạng đô thị	Chính sách vĩ mô Mục đích các tổ chức Phân tích SWOT
Nội dung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy hoạch KT-XH thành phố.</li> <li>• Quy hoạch ngành và lĩnh vực trong thành phố</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hệ thống mục tiêu</li> <li>• Quy hoạch cơ cấu thành phố</li> <li>• Các chiến lược phát triển</li> </ul>

**Bảng 2-1 (tiếp theo)**

	Quy hoạch tổng thể	Quy hoạch chiến lược
Nội dung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy hoạch vùng</li> <li>• Quy hoạch chung thành phố.</li> <li>• Quy hoạch chi tiết</li> <li>• Quy hoạch xây dựng đợt đầu (kế hoạch 5 năm)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Các chương trình</li> <li>• Hệ thống tổ chức và huy động nguồn lực</li> <li>• Kế hoạch hành động 5 năm</li> </ul>
Tổ chức thực hiện	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Theo trật tự thẩm quyền hành chính</li> <li>• Theo kế hoạch cố định</li> <li>• Thiếu cơ chế tạo vốn</li> <li>• Vai trò cộng đồng gián tiếp</li> <li>• Sử dụng CNTT ít</li> <li>• Điều chỉnh định kỳ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phối hợp đa ngành</li> <li>• Theo nhu cầu thị trường</li> <li>• Gắn liền cơ chế tạo vốn</li> <li>• Vai trò cộng đồng trực tiếp</li> <li>• Sử dụng CNTT nhiều</li> <li>• Điều chỉnh linh hoạt</li> </ul>
Tính chất quản lý	Kiểm soát phát triển	Tạo điều kiện cho thị trường
Tính chất ứng xử	Cứng	Linh hoạt
Sản phẩm	Đồ án quy hoạch	Tiến trình quy hoạch

Xem xét các tiêu chí so sánh theo bảng 2.1, ta thấy về mục tiêu cả hai phương pháp quy hoạch đều hướng tới sự phát triển ổn định, bền vững vì con người. Phương pháp quy hoạch tổng thể ra đời sớm qua nhiều thời đại có các chế độ chính trị khác nhau, trình độ kinh tế khác nhau, ở mỗi thời đại mục tiêu quy hoạch có thể khác nhau. Tuy nhiên ngày nay mục tiêu của quy hoạch ở chế độ nào cũng hướng tới sự phát triển bền vững của đô thị.

Về đại thể tiến trình quy hoạch là giống nhau, đều xuất phát từ hiện trạng, từ đường lối vĩ mô, qua phân tích dự báo phát triển, đến thiết kế không gian đô thị và đưa ra kế hoạch thực hiện.

Sự khác nhau cơ bản ở vai trò của người cầm quyền và dân chúng trong quy hoạch. Ở quy hoạch tổng thể, người cầm quyền sử dụng quy hoạch do giới chuyên môn lập để quản lý phát triển. Ở quy hoạch chiến lược, người cầm quyền trực tiếp tham gia quá trình quy hoạch. Quy hoạch chiến lược là quy hoạch trong tiến trình, có tính thích ứng cao với cơ chế kinh tế thị trường. Chỉ khi nào người cầm quyền trực tiếp tham gia vào quá trình quy hoạch mới tổ chức được sự hợp tác đa ngành, kết quả quy hoạch mới đi vào thực tế nhanh chóng.

Sự khác nhau này cũng là nguyên nhân của việc chưa áp dụng được phương pháp quy hoạch chiến lược vào các đô thị Việt Nam.

Ngoài ra trạng thái xuất phát để quy hoạch cải tạo và phát triển các đô thị ở nước ta cũng khác với nhiều nước. Do được quản lý theo quy hoạch từ đầu, quá trình quy hoạch đô thị ở nhiều nước là quá trình điều chỉnh chút ít khu đô thị cũ và phát triển khu đô thị mới. Ở nước ta tình trạng phát triển không theo quy hoạch kéo dài, việc quy hoạch cải tạo khu vực đô thị cũ cũng rất phức tạp. Trong khi đô thị cũ lại là gốc rễ của đô thị mới. Phương pháp quy hoạch tổng thể đòi hỏi hệ thống thông tin hoàn chỉnh, trình độ hợp tác cao, những yêu cầu này không dễ dàng đối với đối tượng đô thị có độ phức tạp cao, trình độ cán bộ lại hạn chế.

Với những đặc điểm lịch sử đó, việc tận dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật của phương pháp quy hoạch hiện đại cho công tác quy hoạch và quản lý đô thị ở nước ta là một nghệ thuật, cần có phương pháp thích hợp với hệ thống chính trị ở nước ta.

### **2.3.3. Chiến lược phát triển đô thị CDS (City Development Strategic)**

Trên cơ sở phương pháp quy hoạch chiến lược, từ năm 2000 liên minh các thành phố (Cities Alliance), Ngân hàng Thế giới (WB) và UNCHS (Habitat) đưa ra phương pháp quản lý phát triển theo chiến lược phát triển đô thị CDS.

Phương pháp xây dựng kế hoạch và quản lý phát triển này đã được áp dụng cho 70 thành phố, trong đó có 50 thành phố châu Á, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng đã được thí điểm áp dụng phương pháp này.

*Chiến lược phát triển đô thị là một công cụ gắn kết các bên liên quan chủ chốt với nhóm các nhà tài trợ trong việc hình thành và thực hiện một chiến lược phát triển cho một thành phố một cách tổng thể, đề ra các ưu tiên đầu tư, tạo lập sự nhất trí và khuyến khích sự tham gia hành động để biến những chiến lược đó thành hiện thực.*

Xây dựng CDS nhằm nâng cao năng lực lập quy hoạch và quản lý đô thị ở cấp thành phố để sử dụng các nguồn tài nguyên có sẵn một cách hiệu quả thông qua việc điều phối tốt hơn các hoạt động phát triển theo mục tiêu được hình thành thông qua quá trình tạo lập sự nhất trí.

Khuôn khổ của việc xây dựng CDS gồm 5 giai đoạn:

*Giai đoạn 1: Trả lời câu hỏi chúng ta đang ở đâu ?*

Câu hỏi này liên quan đến các chỉ số:

- *Khả năng sinh sống* - Có cấp nước, có thoát nước, vệ sinh, chất lượng của môi trường và nơi ở.

- *Khả năng cạnh tranh* - Tổng sản phẩm quốc nội, công ăn việc làm, đầu tư trực tiếp của nước ngoài, phát triển nguồn nhân lực, công nghệ và khả năng tiếp cận thị trường.

- *Khả năng quản lý* - Cung cấp các dịch vụ, lập kế hoạch và điều phối, sự tham gia của các bên có liên quan.

- *Khả năng tài chính* - Quản lý tài chính và độ tin cậy về tài chính.

Trong giai đoạn này cũng áp dụng phương pháp SWOT cho thành phố. Việc phân tích này có thể được hiểu qua một loạt các hội thảo có sự tham gia của chính quyền thành phố và các cơ quan chủ quản, các cấp lãnh đạo quận, huyện và các bên có liên quan.

*Giai đoạn 2: Trả lời câu hỏi chúng ta muốn đi về đâu ?*

Trong giai đoạn này có dự báo dân số và tăng trưởng kinh tế, một tầm nhìn 20 năm và mục tiêu cần đạt được trong 10 năm.

*Giai đoạn 3: Trả lời câu hỏi chúng ta cần giải quyết những vấn đề gì ?*

Trong giai đoạn này cần xác định các chương trình và các dự án để đạt được các mục tiêu đề ra.

*Giai đoạn 4: Trả lời câu hỏi cần phải tiến hành những hành động gì để đạt tới tầm nhìn và các mục tiêu đã đề ra ?*

Giai đoạn này gồm việc xác định các chương trình và dự án ưu tiên, đồng thời xác định các nguồn tài chính để thực hiện. Các dự án được đánh giá (trong hội thảo) bằng điểm số theo định tính và định lượng.

*Giai đoạn 5: là xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá*

Quá trình xây dựng CDS là một quá trình lặp lại khi một hành động đã được tiến hành thông qua việc thực hiện các chương trình hay các dự án, nó sẽ ảnh hưởng tới hiện trạng và câu hỏi hiện tại chúng ta đang ở đâu ? cần được rà soát lại và nếu cần thiết các chương trình và các dự án sẽ được duyệt lại hoặc xây dựng mới.

*Những lợi ích của việc áp dụng Chiến lược phát triển đô thị (CDS)*

Một trong những vấn đề đáng lo ngại và cũng là nền tảng của các chiến lược phát triển kinh tế xã hội là *tính hiệu quả và một sự tăng trưởng kinh tế hợp lý*. Các nguồn lực tài chính ở cấp quốc gia, tỉnh và thành phố là có hạn và để đạt tới những mục tiêu tăng trưởng, ngày càng có sự gia tăng trong việc đưa vào các nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài, nguồn viện trợ phát triển quốc tế và đầu tư tư nhân. Việc này đã dẫn đến sự tham gia của các đối tác mới với nhiều bên liên quan khác nhau.

Chiến lược phát triển đô thị kết nối các bên liên quan lại với nhau, tìm hiểu quan điểm của họ do đó có thể góp phần tạo ra một quyền sở hữu chung không chỉ quá trình xây dựng chiến lược phát triển mà cả việc thực hiện thành công chiến lược phát triển đó.



Những thành phố có được tầm nhìn rõ ràng về sự phát triển của mình trong tương lai và những mục tiêu cần đạt được để đạt tới tầm nhìn như vậy thường có khả năng hấp dẫn các nguồn viện trợ phát triển quốc tế, vì các nhà tài trợ sẽ có khả năng nhìn nhận xem các nguồn vốn trợ giúp phát triển của họ sẽ được sử dụng dưới hình thức nào và sẽ đóng góp ra sao vào chương trình phát triển toàn diện. Các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài và từ các nguồn khác sẽ thấy tin tưởng vào thành phố nào chứng tỏ được năng lực quản lý đô thị của mình thông qua việc xây dựng và thực hiện chiến lược phát triển đô thị.

Việc xác định các nguồn lực tài chính và việc chuẩn bị các chương trình đầu tư vốn sẽ giúp đảm bảo rằng các đề xuất là hiện thực và mang tính thực tế. Các chỉ số của thành phố sẽ cung cấp những thông tin giá trị để có thể so sánh với những hoạt động trong quá khứ và nâng cao khả năng đưa ra các hành động sửa chữa kịp thời nếu cần thiết. Quá trình trên cho thấy tầm quan trọng của chức năng quản lý đô thị của chính quyền thành phố và các ban ngành không chỉ đóng vai trò là các cơ quan cung cấp các dịch vụ mà còn có chức năng rất quan trọng như một nhà quản lý và điều phối việc tăng trưởng kinh tế.

Việc xây dựng chiến lược phát triển thành phố không kén chọn phương pháp quy hoạch đô thị, nghĩa là có thể dựa trên kết quả (đồ án) quy hoạch tổng thể hay quy hoạch chiến lược đều được. Trong CDS mục tiêu phát triển bền vững được cụ thể hóa hơn bằng 4 tiêu chí:

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

Một lần nữa phương pháp CDS không được áp dụng có kết quả tại thành phố Hồ Chí Minh. Ma trận các dự án ưu tiên do các chuyên gia đại diện các ngành trong thành phố đưa ra không phù hợp với thực tế đầu tư của thành phố. Phải chăng CDS chỉ phù hợp với các đô thị vừa và nhỏ, ở đó "vấn đề" của mỗi ngành đều rất rõ ràng, việc lựa chọn thứ tự ưu tiên thuận lợi hơn thành phố cực lớn như thành phố Hồ Chí Minh. Hơn nữa CDS lẽ ra không phải là sản phẩm của một nhóm chuyên gia, mà nó phải là nội dung cơ bản của nghị quyết Đảng bộ, của kế hoạch 5 năm của thành phố.

CDS của một đô thị rất gắn với nghị quyết đại hội Đảng bộ của đô thị đó. Liệu có thể áp dụng phương pháp này cho việc xây dựng nghị quyết Đảng bộ về phát triển đô thị không ?

## 2.4. QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO QUY HOẠCH

### 2.4.1. Quy hoạch là cơ sở pháp lý để quản lý đầu tư xây dựng

Như đã biết, đô thị như một cơ thể sống luôn luôn phát triển và sự phát triển của nó có thể điều khiển được. Công cụ để điều khiển sự phát triển của đô thị chính là quy hoạch xây dựng.

Điều 62, Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có câu "công dân có quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật". Vai trò của quy hoạch cũng đã được thể chế hóa bằng luật xây dựng (có hiệu lực từ ngày 01/7/2004). Quy hoạch được cấp thẩm quyền phê duyệt có tính bắt buộc chấp hành. Ai không chịu chấp hành sẽ bị cưỡng chế chấp hành.

Qua lịch sử các thành phố, pháp luật về quy hoạch và xây dựng đã tạo nên bộ mặt đặc trưng ở mỗi thành phố. Ví dụ luật xây dựng từ thời Napoleon đã tạo nên bộ mặt các đường phố Paris và nhiều thành phố của Pháp.

Dưới chế độ dân chủ (tư bản hay xã hội chủ nghĩa), quy hoạch là công cụ quản lý phát triển của chính quyền, đồng thời cũng là công cụ để huy động nguồn lực từ cộng đồng. Quy hoạch là của dân, do dân, vì dân, được cộng đồng dân cư tham gia từ khâu thiết kế đến quá trình thực hiện quy hoạch. Việc tổ chức thực hiện quy hoạch là quá trình hợp lực giữa chính quyền và nhân dân, ở nước ta là cả hệ thống chính trị.

Quy hoạch được duyệt có tính pháp lý. Nhưng quy hoạch cũng có tính nghệ thuật, có tính linh hoạt để thích nghi với thị trường và đặc biệt là để khuyến khích sự sáng tạo trong kiến trúc đô thị. Tính pháp lý của quy hoạch không mang tính máy móc theo những đường nét trên bản vẽ, nhưng phải tuân thủ những quy định có tính nguyên tắc một cách nghiêm ngặt. Nói cách khác, quy hoạch không phải là cái khuôn để "đúc" nên các đô thị, mà quy hoạch là một hệ thống thông tin phát triển, giống hệ thống gen trong sinh học. Hệ thống gen chứa trong nó khả năng biến đổi để thích nghi với môi trường. Trong sinh học thích nghi được thì tồn tại, không thích nghi được thì tuyệt chủng.

### 2.4.2. Giấy phép xây dựng

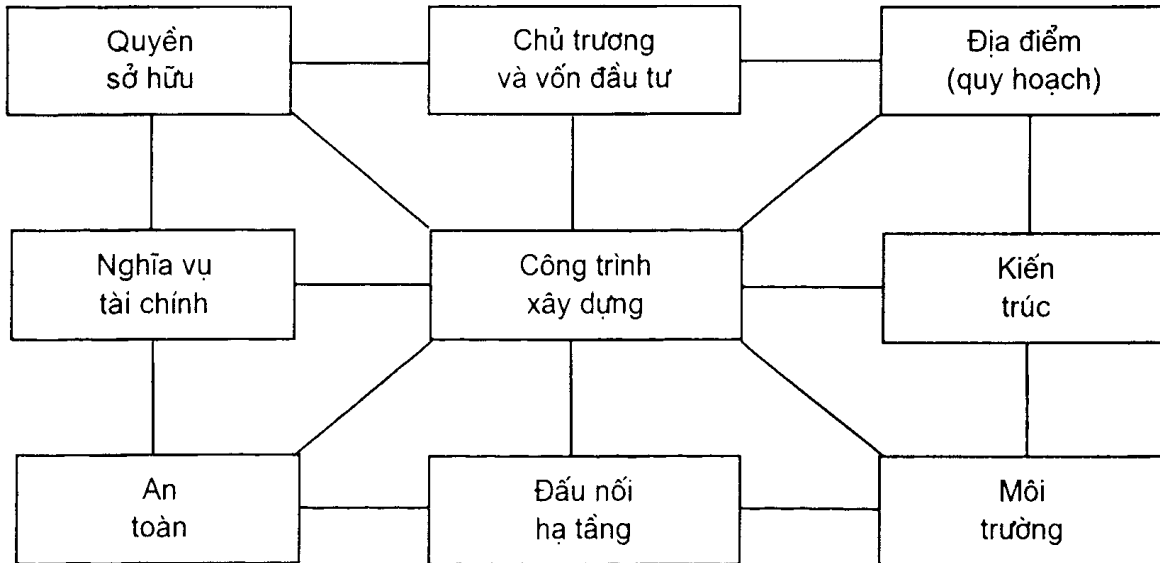
#### 2.4.2.1. Trình tự xây dựng cơ bản

Công trình xây dựng là sản phẩm của nền sản xuất xây dựng. Công trình xây dựng là loại sản phẩm đặc biệt với các đặc tính:

- Cố định
- Khối lượng lớn

- Thời gian thành tạo kéo dài,
- Có nhiều mối liên quan tới đô thị.

Các mối liên quan được thể hiện trên hình 2.8.



Hình 2-8

Do đặc điểm nêu trên nên quản lý xây dựng các công trình trong đô thị phải theo trình tự đầu tư xây dựng. Trình tự này gồm ba giai đoạn cơ bản.

*Giai đoạn 1: Chuẩn bị đầu tư*, bao gồm các công việc:

- Xác định chủ trương đầu tư và nguồn vốn (việc này liên quan tới chiến lược phát triển đô thị CDS và chịu sự tác động trực tiếp của luật cung cầu), ra quyết định đầu tư.

- Lựa chọn địa điểm, thiết kế cơ sở công trình, lập dự án đầu tư và xin phép xây dựng.

- Thiết kế kỹ thuật, thiết kế thi công, đấu thầu xây lắp và chuẩn bị mặt bằng xây dựng.

Các công trình có mang lại hiệu quả hay không, được quyết định ở giai đoạn này.

*Giai đoạn 2: Thực hiện xây dựng* là quá trình tiến hành thi công xây lắp công trình. Công trình có được xây dựng đúng quy hoạch, có bảo đảm được mỹ quan kiến trúc, môi trường và chất lượng hay không, được quyết định ở giai đoạn này.

*Giai đoạn 3: Nghiệm thu, khai thác và bảo trì*, giải quyết các vấn đề pháp lý, các nghĩa vụ tài chính để đưa công trình vào sử dụng.

#### **2.4.2.2. Giấy phép xây dựng**

Trong tiến trình xây dựng nêu trên, liên quan tới đô thị Nhà nước phải quan tâm tới quy hoạch kiến trúc và môi trường. Việc giám sát các nội dung liên quan tới quy hoạch (địa điểm, hạ tầng kỹ thuật), kiến trúc và môi trường được thực hiện thông qua việc cấp giấy phép xây dựng.

Về nguyên tắc, khi bản vẽ thiết kế công trình thỏa mãn được các yêu cầu về quy hoạch, kiến trúc và môi trường (bao gồm cả phòng cháy chữa cháy) thì công trình được phép xây dựng.

Theo Luật xây dựng Việt Nam, trong tiến trình chuẩn bị các dự án xây dựng đã qua các bước Nhà nước kiểm soát được các yêu cầu về quy hoạch, kiến trúc và môi trường thì được miễn giấy phép xây dựng. Đó là các trường hợp xây dựng nhà trong các khu ở đã có thiết kế kiến trúc đô thị được duyệt (quy hoạch chi tiết 1/500 + mẫu nhà), các công trình đã có thiết kế cơ sở được cấp thẩm quyền thẩm định là những trường hợp được miễn cấp giấy phép xây dựng.

Giấy phép xây dựng hay các văn bản phê duyệt quy hoạch 1/500, thẩm định thiết kế cơ sở, v.v... là các căn cứ pháp lý để đăng ký quyền sở hữu công trình.

#### **2.4.3. Mặt trái của quy hoạch xây dựng**

Tất cả các đồ án quy hoạch đều là những dự kiến công việc cho tương lai trên cơ sở dự báo phát triển do đó bao giờ cũng có hai yếu tố ảnh hưởng tới khu vực được quy hoạch, đó là thời gian chờ thực hiện quy hoạch và khả năng không khả thi của quy hoạch.

*Thời gian chờ quy hoạch* phụ thuộc vào kế hoạch thực hiện quy hoạch. Các đồ án quy hoạch xây dựng chi tiết có thời hạn hiệu lực là 5 năm. Tuy nhiên do không chủ động được nguồn vốn đầu tư, nên nhiều công trình không được thực hiện trong thời hạn quy định. Ngoài ra trong quy hoạch chung các thành phố thường còn dành quỹ đất để phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật và xã hội, hầu như không thể quy định chính xác thời hạn sử dụng quỹ đất này. Quy hoạch mà chưa có kế hoạch thực hiện ngay dư luận gọi là quy hoạch "treo". Trong các khu vực quy hoạch này việc xây dựng và chuyển dịch bất động sản bị hạn chế, việc mua bán bất động sản không bị cấm nhưng bán không ai mua hoặc mất giá. Thậm chí người dân không dám đầu tư sửa chữa nhà hư hỏng, sợ khi sửa xong bị giải tỏa sẽ uổng kinh phí. Như vậy quy hoạch mà không có chính sách bảo hộ quyền lợi của người dân trong khu vực quy hoạch đã làm tổn hại lợi ích của họ.

Xóa "quy hoạch treo" là việc đưa ra kế hoạch cụ thể, chính xác để thực hiện quy hoạch đồng thời có các chính sách đảm bảo quyền lợi của người dân trong khi chờ

thực hiện quy hoạch. Đây là bài toán giải quyết hài hòa lợi ích cần thực hiện trên cơ sở dân chủ và sự giác ngộ của người dân.

*Tính khả thi của quy hoạch phụ thuộc nhiều yếu tố. Trước hết phụ thuộc tác giả của đồ án, phụ thuộc vào năng lực dự báo phát triển và khả năng giải quyết vấn đề của họ. Tuy nhiên, qua thực hiện quy hoạch ở thành phố Hồ Chí Minh, tính khả thi của quy hoạch phụ thuộc chủ yếu vào năng lực tổ chức thực hiện quy hoạch. Có một thời gian dài đồ án quy hoạch xây dựng không được coi là công cụ hàng đầu để quản lý đô thị ở địa phương. Thực hiện quy hoạch được duyệt không trở thành quyết tâm của hệ thống chính trị. Trong tình trạng đó khó có thể tổ chức lực lượng vượt qua các khó khăn để thực hiện quy hoạch. Theo thời gian, một số đồ án quy hoạch đã trở nên không khả thi.*

Khắc phục các mặt trái của quy hoạch xây dựng là việc khó, là việc đòi hỏi quyết tâm cao của chính quyền đô thị, nhiều vấn đề cần được nghiên cứu giải quyết (cả về kinh tế, xã hội và kỹ thuật). Ví dụ quy hoạch chi tiết ở Pháp ngày nay chỉ là bản thoả hiệp của cộng đồng dân cư có liên quan về các công trình sắp xây dựng. Không phải bản quy hoạch định hướng của chính quyền như ở nước ta.

#### **2.4.4. Quản lý phát triển đô thị bằng các chương trình và dự án lớn**

Sản phẩm của quy hoạch chiến lược chính là danh sách theo thứ tự ưu tiên các dự án, các chương trình cải tạo và phát triển đô thị. Tuy nhiên, không chỉ khi áp dụng phương pháp quy hoạch chiến lược mới lập được danh sách này. Nhiều nhu cầu thực tế của đô thị đòi hỏi các nhà quản lý phải giải quyết. Nếu thiếu tầm nhìn, thiếu quy hoạch và kế hoạch dài hạn việc giải quyết các nhu cầu này sẽ bằng các công việc trước mắt, các dự án nhỏ, thậm chí mang tính "chữa cháy". Nếu thành phố đã có quy hoạch với tầm nhìn xa của nhà quản lý, thành phố sẽ được cải tạo và phát triển bằng các chương trình và các dự án lớn. Quản lý theo dự án hay bằng dự án đã trở thành một phương pháp quản lý tiên tiến và phổ biến hiện nay trong mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Các chương trình (thường là cải tạo, phát triển một ngành, một lĩnh vực trên phạm vi toàn thành phố) sẽ bao gồm mục tiêu, giải pháp, kế hoạch thực hiện dài hạn và bước đi ngắn hạn. Ví dụ chương trình cải tạo kênh rạch hay chương trình di dời các cơ sở sản xuất ô nhiễm ở thành phố Hồ Chí Minh. Thời gian thực hiện một chương trình như vậy có thể là 10 năm hoặc hơn.

Các dự án lớn là các dự án cải tạo một khu vực đô thị cũ hoặc phát triển một khu đô thị mới. Cải tạo và phát triển đô thị theo dự án lớn như vậy mới có thể đảm bảo được tính đồng bộ trong việc kiến tạo đô thị, trong việc xây dựng hệ thống kỹ thuật

hạ tầng, hệ thống dịch vụ đô thị và mỹ quan kiến trúc, bảo đảm về môi trường sinh thái. Đặc biệt phát triển theo dự án lớn sẽ tránh được sự manh mún và chắp vá của bộ mặt đô thị. Rất tiếc là các dự án này còn quá ít, việc cải tạo phát triển thành phố chủ yếu vẫn bằng các dự án nhỏ lẻ tại các địa phương.

Về các chương trình và dự án lớn sẽ được đề cập nhiều hơn ở chương 5.

#### **2.4.5. Quản lý trật tự xây dựng**

*Quản lý trật tự xây dựng* là một nội dung trong công tác quản lý trật tự đô thị, bảo đảm đô thị được quản lý tốt, là một trong bốn tiêu chí cơ bản của mục tiêu phát triển ổn định bền vững của đô thị.

Mục tiêu của quản lý trật tự xây dựng là ngăn chặn có hiệu quả các hành vi vi phạm các quy định pháp luật về xây dựng.

*Các hành vi vi phạm chủ yếu* bao gồm:

- Xây dựng trái phép, vi phạm các điều cấm trong xây dựng như xây dựng trên đất lấn chiếm, trên đất cấm xây dựng, xây dựng trái quy hoạch, vi phạm các hành lang an toàn, lộ giới, chỉ giới xây dựng v.v...

- Xây dựng sai giấy phép xây dựng, có hoặc không vi phạm các điều cấm nêu trên.

- Xây dựng không có giấy phép xây dựng (đối với các công trình có yêu cầu phải xin phép xây dựng).

- Vi phạm các quy định về tổ chức thi công, các quy định về an toàn, trật tự công cộng và môi trường trong xây dựng.

- Xây dựng xâm phạm quyền lợi người có liên quan. Cần phân biệt các hình thức vi phạm:

+ Vi phạm pháp luật, tùy mức độ có thể xử phạt vi phạm hành chính, có thể truy cứu trách nhiệm hình sự.

+ Tranh chấp dân sự, hiện nay thường do cơ quan hành chính giải quyết, ở một số nước hầu như do toà án giải quyết.

*Các biện pháp quản lý trật tự xây dựng:*

Trong những năm qua, một mặt do hệ thống pháp luật và quy hoạch đô thị không đầy đủ, lực lượng quản lý xây dựng mỏng, trình độ hiểu biết về đô thị của cán bộ và nhân dân còn thấp, mặt khác các thành phố đều nằm trong tình trạng đô thị hoá nhanh, nên tình trạng vi phạm hành chính và pháp luật trong xây dựng là phổ biến. Để khắc phục tình trạng này, cần chú trọng các biện pháp sau:

1) Tăng cường giáo dục về đô thị từ học sinh tiểu học trở đi, trình độ thẩm mỹ, thái độ ứng xử, ý thức tôn trọng pháp luật đều cần được giáo dục từ nhỏ.

2) Tuyên truyền, quán triệt pháp luật về quy hoạch và xây dựng cho cán bộ và nhân dân.

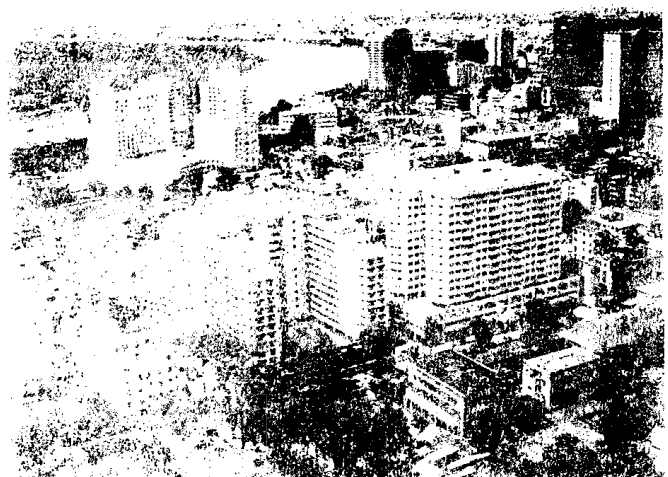
3) Thực hiện cải cách hành chính, đơn giản tối đa các thủ tục về xây dựng.

4) Tổ chức lực lượng kiểm tra, giám sát tình hình xây dựng ở từng đường phố, khu phố. Đặc biệt cần phát huy vai trò tự quản của cộng đồng dân cư.

5) Xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm. Kiên quyết tháo dỡ các công trình xây dựng trái phép. Cần phát hiện sớm, xử lý kịp thời để giảm tổn thất về vật chất cho người dân và xã hội.

Theo điều 121 Luật xây dựng 2003, có hiệu lực từ 01/7/2004, các công trình xây dựng vi phạm trước ngày Luật Xây dựng có hiệu lực được phép tồn tại. Như vậy ngày 01/7/2004 đã là mốc thời gian quan trọng để xử lý nghiêm minh các công trình vi phạm xây dựng.

Quản lý trật tự đô thị nói chung và trật tự xây dựng nói riêng là công việc thường nhật của chính quyền đô thị, là việc không dễ dàng. Hiện nay ở nước ta mỗi thành phố có cách tổ chức lực lượng và thực hiện quản lý riêng, một số nơi đã có những biện pháp tích cực và đạt được kết quả nhất định. Xong hiệu quả nhìn chung chưa được như mong muốn.



## Chương 3

# CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI ĐÔ THỊ

### 3.1. TẦM QUAN TRỌNG CỦA CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI

Loài người được sinh ra trên mặt đất. Từ xa xưa cuộc sống của con người đã gắn liền với đất. Ngày nay đất càng hẹp, người càng đông, đất đai càng có giá trị to lớn đối với con người. Đối với đô thị "tấc đất tấc vàng", đất đai trở thành đối tượng hàng đầu của công tác quản lý đô thị.

#### 3.1.1. Đất đai là tài sản đặc biệt

*Tài sản* là các vật thể hữu hình hoặc các sự vật vô hình có giá trị và được chiếm hữu. Vật hay sự vật nào đó có giá trị (trước hết là giá trị sử dụng) và có chủ thì đó là tài sản. Tài sản hữu hình là các vật thể, tài sản vô hình là các quyền, còn gọi là quyền tài sản. Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự, ví dụ quyền tác giả, quyền sử dụng đất v.v... Có nhiều thứ có giá trị nhưng không ai nhận là chủ như ánh sáng, không khí thì không phải là tài sản. Trên thực tế có nhiều thứ vắng chủ hoặc chưa xác lập chủ quyền cũng vẫn được coi là tài sản. Theo luật Dân sự, tài sản bao gồm vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản.

*Đất đai là tài sản đặc biệt*, trước hết là đặc biệt về cách chiếm hữu. Mặc dù sự tuyên bố có khác nhau ở mỗi nước, nhưng quyền sở hữu về đất đai đều bị hạn chế ở tất cả các nước. Dưới hình thức sở hữu nào (công hữu hay tư hữu) đất đai đều do Nhà nước thống nhất quản lý. Ví dụ ở Australia đất đai không thuộc sở hữu toàn dân, nhưng Nhà nước thống nhất quản lý việc đăng ký và sử dụng đất theo đúng quy hoạch. Chủ của các thửa đất được xác định rõ ràng (chủ của bằng khoán, mỗi bằng khoán có duy nhất một chủ). Chủ thửa đất có thể là cá nhân, cộng đồng (tập thể người Maori) hay Nhà nước (đất công). Ở Việt Nam theo Luật đất đai 2003, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng người dân có quyền sử dụng đất. Quyền sử dụng đất được coi là tài sản. Cho nên ở mức độ nào đó chế độ sở hữu đất đai ở tất cả các nước là chế độ "song trùng sở hữu", vừa sở hữu chung, vừa sở hữu tư nhân, không hình thức sở hữu nào trọn vẹn như đối với các loại tài sản khác.

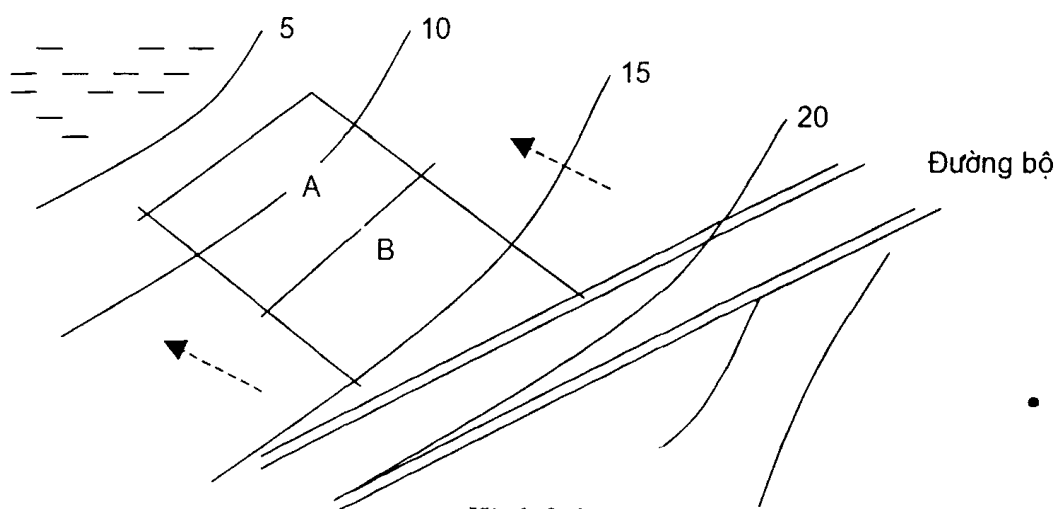
*Về mặt vật chất*, tài sản đất đai cũng rất đặc biệt bởi các đặc điểm:

- Có vị trí cố định,



- Có giá trị lớn, có giá trị về không gian và giá trị chất liệu,
- Tồn tại lâu dài.

Do đặc điểm cố định, bản thân một thửa đất có quyền và nghĩa vụ của nó mà không phụ thuộc vào việc chủ đất là ai. Nói cách khác, chủ một mảnh đất luôn luôn có những quyền và nghĩa vụ tự nhiên mà chủ đất phải theo. Đó là quyền thông hành và thoát nước và nghĩa vụ về thông hành và thoát nước (hình 3-1). B phải có nghĩa vụ cho A thông hành. A có nghĩa vụ cho B thoát nước.



### 3.1.2. Đất đai là nguồn lực phát triển

Trong cuộc sống của loài người đất đai có những vai trò rất đặc biệt:

- *Đất đai là công cụ sản xuất.* Đất đai là công cụ của nhà nông, là mặt bằng để sản xuất công nghiệp, kinh doanh thương mại dịch vụ. Chính sách đất đai phải hướng tới việc sử dụng cho sản xuất kinh doanh có hiệu quả nhất để phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường sống cho con người.

- *Đất đai là nguồn vốn.* Đất đai là thành phần cơ bản của thị trường bất động sản. Trong thị trường này, nhờ có luật về thế chấp và tịch thu thế nợ, người có bằng khoán đất hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có thể thế chấp đất đai hoặc quyền sử dụng đất để vay tiền. Như vậy đất đai trở thành nguồn vốn cho sản xuất kinh doanh.

- *Đất đai là nguồn lực của quốc gia.* Để phát triển, mỗi quốc gia có ba nguồn lực cơ bản, đó là nhân lực, thế lực và tài lực.

*Nhân lực* là nguồn lực về con người, là bản lĩnh và trí tuệ, là sức lao động, đây là nguồn lực cơ bản nhất. Nhờ có nguồn nhân lực chất lượng cao, nhiều nước nghèo về tài nguyên, khác nghiệt về khí hậu vẫn trở nên giàu có. Ngược lại nhiều nước có tài nguyên dồi dào nhưng kém về nhân lực, trở nên nghèo nàn lạc hậu.

*Thế lực* là lợi thế trong các mối quan hệ để có thể huy động được mọi nguồn lực trong nước và trên thế giới, làm giảm đi các mối đe dọa sự ổn định và phát triển.

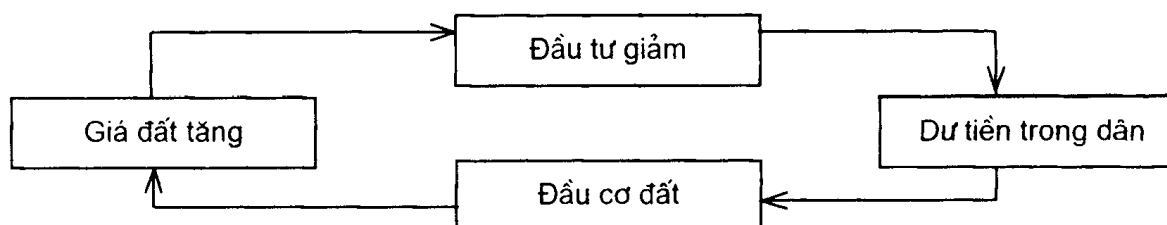
*Tài lực* (hay vật lực) bao gồm tài nguyên khoáng sản, đất đai, vị trí địa lý, môi trường ... trong đó đất đai là tài sản lớn nhất, là nguồn lực trọng yếu khi nó vừa có vai trò là công cụ cho sản xuất vừa là nguồn vốn cho phát triển.

### 3.1.3. Chính sách đất đai có ý nghĩa quyết định sự phát triển

Chính sách đất đai bao gồm các lĩnh vực chính:

- Chính sách về sở hữu,
- Chính sách về khai thác sử dụng và phát triển đất,
- Chính sách về thị trường bất động sản,
- Chính sách về quản lý của Nhà nước,
- Chính sách tài chính thuế khóa.

Các chính sách này lại liên quan trực tiếp tới các chính sách vĩ mô khác, tác động trực tiếp tới sự phát triển của đất nước. Thực tế ở nước ta và nhiều nước trên thế giới đã có thời kỳ sa vào vòng luẩn quẩn tìm hãm phát triển như hình 3-2.



Hình 3-2

Chính sách không phù hợp có thể làm giá đất tăng quá cao. Khi tính toán kinh doanh, với giá đất quá cao việc kinh doanh không có lãi, không nhà đầu tư nào lại lao vào đầu tư để chịu lỗ. Chính sách đất đai không phù hợp còn gây khó khăn về thủ tục hành chính, về thời gian giải phóng mặt bằng, trong tình trạng đó, các nhà đầu tư sẽ tìm nơi nào thuận lợi hơn. Khi đầu tư giảm, tiền nhàn rỗi trong dân không chảy vào nguồn vốn sản xuất kinh doanh qua tiền gửi ngân hàng, qua cổ phiếu, mà sẽ được chi vào việc mua đất, hoặc mua vàng. Trong một đất nước đang đô thị hóa, giá đất bao giờ cũng tăng theo thời gian. Việc lao vào mua đất của nhiều người khiến giá đất tăng cao. Giá đất tăng cao càng gây khó khăn cho đầu tư, càng dư tiền trong dân, càng làm tăng việc đầu cơ đất ... Đến lúc nào đó, nếu không có sự can thiệp của Nhà nước để giải tỏa vòng luẩn quẩn này, thì kinh tế sẽ ngưng trệ. Kiểm soát giá đất, giữ giá đất ở mức thấp là mục tiêu quan trọng hàng đầu trong chính sách đất đai ở tất cả các quốc gia.

Trước đây trong thời kỳ kinh tế hành chính bao cấp (còn gọi là kinh tế kế hoạch hóa) ở miền Bắc, trong các hợp tác xã nông nghiệp các hộ nông dân được sử dụng 5% ruộng đất để sản xuất nhu yếu phẩm cho gia đình. Với 5% đất ấy họ đã sản xuất được lượng hàng hóa nông sản bằng 95% đất còn lại trong tay hợp tác xã. Ví dụ này cho thấy hiệu quả sử dụng đất phụ thuộc rất nhiều vào chính sách. Chính sách khoán sản phẩm trong nông nghiệp cũng là một chính sách quản lý và khai thác quỹ đất. Nhờ có chính sách khoán này, nước ta từ một nước thiếu lương thực, ngày nay trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo đứng hàng đầu trên thế giới.

Chính sách đất đai không phù hợp còn dẫn tới tình trạng bất ổn về xã hội. Trong nhiều năm qua, phần lớn các vụ khiếu kiện, và hầu hết các vụ khiếu kiện đông người đều là khiếu kiện về đất đai. Những vụ tham nhũng lớn cũng liên quan tới đất đai. Tình trạng bất công trong xã hội ngày một tăng và phổ biến cũng từ những bất cập trong chính sách đất đai. Chúng ta đều biết những bất ổn về xã hội nếu không kịp thời giải quyết sẽ gây bất ổn về chính trị, dẫn tới sự ngưng trệ trong phát triển.

## 3.2. ĐẶC ĐIỂM HÀNG HÓA CỦA ĐẤT ĐAI

### 3.2.1. Quá trình đổi mới nhận thức về thị trường đất đai

Mặc dù nước ta đã thực hiện công cuộc đổi mới từ 1986 nhưng mãi tới Đại hội Đảng lần thứ IX (2001) mới có chủ trương "cần sớm hình thành và phát triển thị trường bất động sản". Nguyên nhân sự chậm trễ này là do quan điểm "đất đai không phải là hàng hóa". Người ta vận dụng lý luận của chủ nghĩa Mark rằng hàng hóa phải do lao động làm ra, còn đất đai không phải do lao động làm ra nên không phải là hàng hóa.

Định hướng phát triển kinh tế thị trường và hội nhập vào nền kinh tế thế giới buộc nền kinh tế nước ta phải "hoà nhập" theo luật chơi của chủ nghĩa tư bản. Do vậy mặc dù định hướng NHCN vẫn là kim chỉ nam cho các hoạt động, nhưng trong môi trường cạnh tranh tư bản chủ nghĩa, thị trường của nước ta phải hoạt động một cách hoàn hảo theo quy luật kinh tế tư bản mới giữ được định hướng xã hội và giành thắng lợi.

Chính vì lẽ đó việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản đạt mức hoàn hảo ngay một cấp thiết để tăng sức cạnh tranh, tăng hiệu quả sử dụng đất đai của nước ta.

*Trong nền kinh tế thị trường, thứ gì trao đổi được trên thị trường thì là hàng hóa.*

Mọi thứ tài sản đều có thể trở thành hàng hóa khi chúng được đem trao đổi trên thị trường. Để trao đổi được tài sản đó phải có giá trị, có chủ và có giá cả. Đất đai thỏa mãn các điều kiện đó nên đất đai (các mảnh đất) là hàng hóa.

### 3.2.2. Đất đai là hàng hóa đặc biệt

Đất đai là tài sản đặc biệt nên cũng là hàng hóa đặc biệt.

+ *Chủ sở hữu mảnh đất = chủ sở hữu toàn dân + chủ quyền sử dụng đất. Quyền sở hữu* bao gồm quyền chiếm hữu (nắm giữ và quản lý), quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nội dung sở hữu toàn dân thể hiện ở quyền định đoạt đối với đất đai ở nội dung như sau (Điều 5, Luật Đất đai 2003).

- a) Quyết định mục đích sử dụng đất (thông qua quy hoạch),
- b) Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất,
- c) Quy định hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất,
- d) Định giá đất.

Ở các nước không có chế độ sở hữu toàn dân về đất đai Nhà nước thực hiện vai trò quản lý đất đai vẫn có quyền thực hiện các nội dung trên, nhưng với các mức độ chi tiết khác nhau. Ví dụ việc giao đất, thuê đất chỉ thực hiện với đất công. Trong mọi trường hợp, quyền sở hữu đất đai đều bị hạn chế bởi quy hoạch và lợi ích công cộng.

*Quyền sử dụng* là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản.

+ *Giá trị, giá cả của đất phụ thuộc vào vị trí địa lý.* Giá trị của đất không hẳn được tính từ lao động kết tinh như các hàng hóa khác, giá trị của đất chủ yếu là giá trị sử dụng. Giá trị sử dụng của đất là do "Trời" sinh ra và một phần do lao động và ảnh hưởng của sự phát triển xã hội tạo nên.

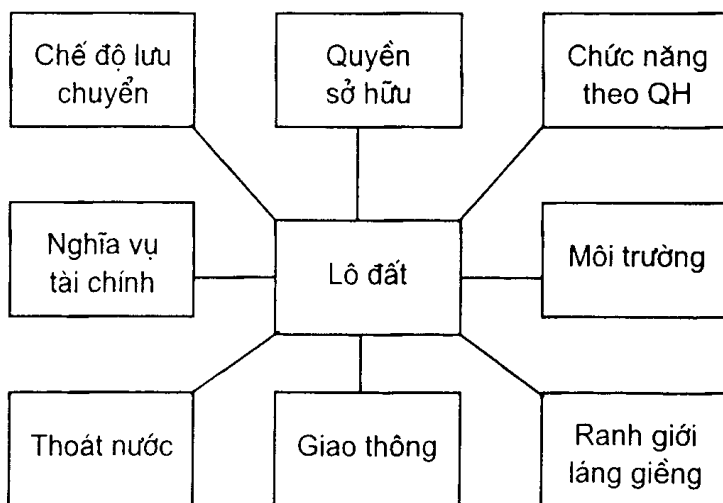
Giá trị, giá cả của đất phụ thuộc vào vị trí mảnh đất có thuận lợi để kinh doanh, sản xuất hay không, có môi trường thuận tiện để sinh sống hay không. Một mét vuông đất trên đường Đông Khởi thành phố Hồ Chí Minh có giá 100 triệu. Trong khi ở ngoại thành chỉ 2 triệu đồng. Do đó dễ hiểu khi một ly café ở Đông Khởi giá vài ba nghìn đồng. Đó là giá đất, giá mặt bằng, đâu phải giá café.

+ *Hàng hóa đất đai được giao dịch bằng chứng từ.* Để đất đai trở thành hàng hóa phải thực hiện việc đăng ký đất, phải cấp bằng khoán hay giấy chứng nhận chủ quyền mảnh đất.

+ *Khi có luật pháp về thế chấp và tịch thu thuế nợ, đất đai có quan hệ mật thiết với tiền tệ.* Trong thị trường bất động sản hoàn hảo, đất đai và tiền tệ gắn bó với nhau như mực nước ở hai bình thông nhau. Cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 ở châu Á có nguồn gốc từ sự khủng hoảng trong thị trường bất động sản.

+ *Hàng hóa đất đai mang nặng giá trị xã hội,* gắn liền với sự sống còn của người dân, tới chất lượng cuộc sống của họ, tới tương lai của các thế hệ mai sau. Vì lợi ích

xã hội đó, nhà nước phải thực hiện quyền quản lý chặt chẽ về đất đai và thị trường đất đai. Giá trị xã hội của hàng hóa đất đai thể hiện ở các mối liên hệ giữa từng mảnh đất tới không gian, môi trường và quan hệ xã hội đô thị (hình 3-3).



Hình 3-3

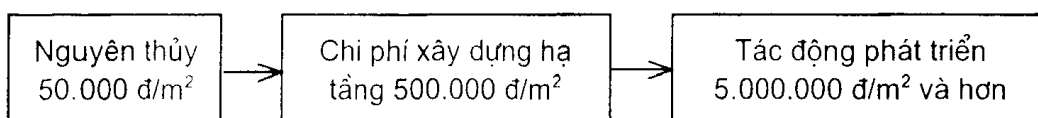
Với các quan hệ đó, quyền sở hữu một bất động sản (bao gồm quyền sử dụng đất) bị hạn chế các quyền định đoạt, sử dụng theo quy định của pháp luật. Những hạn chế này nhằm bảo vệ lợi ích chung và lâu dài của cộng đồng và những chủ thể có liên quan.

### 3.2.3. Các yếu tố cấu thành giá đất

Giá đất phụ thuộc vào giá trị sử dụng của đất. Giá trị sử dụng của đất phụ thuộc vào số hoa lợi hay lợi tức thu được từ đất.

Hoa lợi là sản phẩm có được từ sản xuất nông nghiệp. Do năng suất lao động trong nông nghiệp thấp, nên giá đất nông nghiệp không cao. Ví dụ hiện nay ở nước ta đang có mục tiêu thu lợi 50 triệu đồng/1 ha đất/năm. Mức thu này là nhờ kinh doanh khai thác từ chăn nuôi, hoặc kinh doanh tổng hợp. Nếu chỉ đơn thuần trồng lúa, với năng suất 10 tấn/1 ha, thì chỉ được 10 triệu/ha/năm. Nếu mua đất để làm nông nghiệp nhà đầu tư phải tính kỹ khả năng sinh lợi đó.

Đối với đất đô thị, giá đất bao gồm giá nguyên thủy (đất nông nghiệp chưa có hạ tầng), giá đầu tư xây dựng hạ tầng và giá tác động phát triển. Ví dụ giá đất tại Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh tăng lên theo sự đầu tư như sơ đồ hình 3-4.



Hình 3-4

Chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng bao gồm toàn bộ chi phí để biến mảnh đất nông nghiệp thành đất đô thị, có đủ hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp điện, cấp thoát nước, bưu chính ...) và hạ tầng xã hội như nhà trẻ mẫu giáo, khu thương mại, bệnh viện ... Đây là chi phí hữu hình, nghĩa là có thể bằng việc cân, đong, đo, đếm để xác định.

Tác động phát triển là phần chủ yếu trong giá đất không do chủ đất hay chủ đầu tư phát triển đất tạo ra, mà là hậu quả của sự phát triển nền kinh tế-xã hội, mà trực tiếp là quá trình tăng trưởng đô thị. Dân số tăng lên, điều kiện kinh doanh thuận lợi hơn, dễ thu lời hơn, điều kiện sinh sống và cơ hội việc làm, học tập, chữa bệnh tốt hơn làm cho giá đất tăng lên.

Ảnh hưởng của phát triển đô thị vào giá đất cũng là nguồn gốc của giá đất cầu cơ. Rất nhiều mảnh đất không có đầu tư vào hạ tầng giá vẫn tăng gấp nhiều lần so với giá đất nông nghiệp đó là do ảnh hưởng của phát triển. Đặc biệt giá đất tăng ở các vị trí được quy hoạch để phát triển đô thị, hoặc chỉ cần quy hoạch một tuyến giao thông đi qua.

Theo Luật Đất đai 2003, *giá quyền sử dụng đất* cũng được gọi là giá đất (điều 4).

#### **3.2.4. Điều kiện để đất đai trở thành hàng hóa**

Để đất đai thực sự trở thành hàng hóa tham gia giao dịch trên thị trường cần có ba điều kiện sau:

+ *Mảnh đất được đăng ký quyền sở hữu.* Một tài sản chỉ trở thành hàng hóa khi có chủ nhân rõ ràng. Ở Việt Nam, theo Luật Đất đai 2003, chỉ có những mảnh đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới tham gia vào thị trường bất động sản. Lúc này quyền sử dụng đất là hàng hóa (chứ không phải mảnh đất). Đối với đất nông nghiệp, đất ở, quyền sử dụng không chỉ là sử dụng và thu hoa lợi hay lợi ức, mà còn có 5 quyền có tính định đoạt về quyền sở hữu đó là:

- Chuyển đổi,
- Chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại,
- Thừa kế,
- Thế chấp,
- Góp vốn.

Do đặc điểm giao dịch về đất đai là giao dịch trên giấy tờ (văn tự, bằng khoán, giấy chứng nhận), nên với 5 quyền này của quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không khác bằng khoán đất trong chế độ tư hữu đất đai ở các nước khác.

+ *Phải có luật về giao dịch đất đai và bất động sản.* Đơn giản là luật pháp cho phép được thực hiện các giao dịch về đất đai, được định giá bằng tiền và chuyển dịch quyền sở hữu (quyền sử dụng đất ở Việt Nam) theo những thủ tục do luật pháp quy định. Thông thường các giao dịch về bất động sản được quy định trong bộ luật dân sự và luật về bất động sản hoặc luật đất đai. Các thủ tục giao dịch càng thuận lợi và chặt chẽ, thị trường càng phát triển.

+ *Có luật về thế chấp và tịch thu thế nợ,* thế chấp và tịch thu thế nợ là một nội dung trong giao dịch dân sự, thường được quy định trong bộ luật dân sự. Tuy nhiên, do mức độ mở cửa thị trường bất động sản khác nhau nên có thời kỳ không chấp nhận việc thế chấp đất đai hoặc nhà ở. Việc này xuất phát từ chủ trương không để người dân mất nhà ở hoặc mất đất sản xuất khi không trả được nợ. Khi không cho phép thế chấp đất đai, thì đất đai không trở thành hàng hóa đúng bản chất của nó, khả năng chuyển thành tiền không có, đất đai mất khả năng tạo vốn cho phát triển.

Thiếu luật hoặc các quy định của luật pháp không đồng bộ sẽ dẫn đến thị trường bất động sản không đồng bộ, ảnh hưởng xấu tới việc phát huy nguồn lực từ đất đai. Tình trạng này đã và đang xảy ra ở nước ta, rất cần được nghiên cứu khắc phục.

### 3.3. CHẾ ĐỘ ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI

#### 3.3.1. Mục đích

Đất được đăng ký quyền sở hữu (ở Việt Nam là quyền sử dụng đất) là cơ sở và là điều kiện tiên quyết để hình thành thị trường bất động sản. Mục đích của chế độ đăng ký đất đai là:

- Xác định chủ sở hữu (hoặc chủ quyền sử dụng đất khi coi quyền sử dụng đất là tài sản),
- Xóa bỏ tranh chấp, các thông tin trên giấy chứng nhận phải đầy đủ, rõ ràng,
- Đảm bảo việc thế chấp vay nợ và các giao dịch khác về mảnh đất đăng ký một cách thuận lợi,
- Đảm bảo phục vụ tốt việc quản lý nhà nước về đất đai.

#### 3.3.2. Các yếu tố của hệ thống đăng ký đất đai

##### 3.3.2.1. Giấy chứng nhận

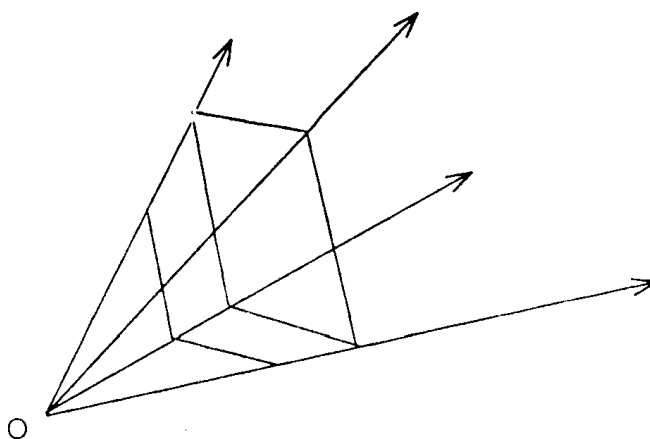
Việc quan trọng nhất của đăng ký đất đai là cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu hay quyền sử dụng đất. Để giấy chứng nhận này thực sự trở thành văn tự giao dịch trong thị trường bất động sản, nó phải bảo đảm 5 nguyên tắc sau:

1) Mỗi thửa đất chỉ có một chủ (cá nhân, tập thể hay quốc gia). Người chủ này đủ năng lực thực hiện các quyền về sở hữu đất (hay sở hữu quyền sử dụng đất) theo quy định của pháp luật.

2) Quyền sở hữu (hay quyền sử dụng đất) phải liên tục theo thời gian. Điều này bảo đảm tính hàng hóa của đất là liên tục.

3) Thời hạn cấp quyền sở hữu (hay quyền sử dụng) càng lâu càng tốt. Điều này bảo đảm tính ổn định và bền vững trong đầu tư khai thác đất, tạo điều kiện hấp dẫn đầu tư. Đối với đất đô thị phổ biến hiện nay trên thế giới là từ 75 đến 99 năm, đây cũng là thời hạn cho các nhà đầu tư thuê đất. Theo Luật đất đai Việt Nam 2003 thời hạn này không quá 50 năm, trường hợp đặc biệt không quá 70 năm (điều 67).

4) Ranh giới các thửa đất được xác định theo không gian ba chiều tính từ tâm rai đất (hình 3-5). Nhiều nước trong đó có Việt Nam chỉ cho sở hữu mặt bằng và không gian trên đất, không cho sở hữu khoáng sản dưới đất, kể cả chất đất (soil). Ví dụ khai thác đất để làm gạch, làm đồ gốm hay để san lấp mặt bằng phải có giấy phép khai thác tài nguyên khoáng sản. Phạm vi quyền sử dụng không gian trên đất theo luật Việt Nam cũng hẹp hơn, chỉ giới hạn trong độ cao công trình.



Hình 3-5

5) Mẫu giấy chứng nhận (hay bằng khoán) phải thống nhất theo quy chuẩn quốc gia. Ở Việt Nam, mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Bộ Tài nguyên - Môi trường phát hành. Do có mối liên hệ giữa đất đai hay bất động sản nói chung với liên hệ, nên giấy chứng nhận phải duy nhất và khó giả mạo. Không thể để xảy ra tình trạng có thể dùng một mảnh đất thế chấp ở nhiều nơi hoặc bán cho nhiều người.

Riêng về thông tin trên giấy chứng nhận cần theo các nguyên tắc:

- Nguyên tắc cái gương: được bảo đảm bằng các cơ quan đăng ký sao cho giấy đăng ký (bằng khoán) phản ánh đầy đủ các lợi ích hợp pháp và nghĩa vụ trên mảnh đất.



- Nguyên tắc màn che: có nghĩa là sau khi đăng ký không cần phải xem xét "phía sau tờ trước bạ" để xác định các lợi ích trước đó đối với mảnh đất.

- Nguyên tắc bảo đảm: các thông tin trên tờ trước bạ phải được bảo đảm bởi Nhà nước.

Đây là 3 nguyên tắc của hệ thống đăng ký bất động sản được Robert Torrens thiết lập ở Australia từ năm 1858 và được gọi là hệ thống Torrens. Đây là hệ thống đăng ký đơn giản, chi phí thấp được nhiều nước sử dụng cho tới nay.

Nội dung của tờ trước bạ (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) phải ghi rõ các quyền và nghĩa vụ như nêu trên, trong đó phải có các quyền thế chấp, mua bán và nghĩa vụ bồi thường. Đây là những thông tin cơ bản bảo đảm sự lưu chuyển của đất đai trong thị trường bất động sản.

### **3.3.2.2. Hệ thống địa chính**

Niềm tin của cộng đồng và các nhà đầu tư phụ thuộc vào độ tin cậy của hệ thống địa chính. Hệ thống địa chính là hệ thống đăng ký đất do các cơ quan nhà nước chuyên về quản lý hành chính đất đai thực hiện. Chức năng của hệ thống địa chính là khảo sát đất đai tại thực địa, ghi nhận quyền sở hữu của mảnh đất, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu (quyền sử dụng đất), xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai.

Hệ thống địa chính tạo điều kiện cho hoạt động quản lý đất đai trên các mặt:

- Về pháp lý, liên quan tới quyền và nghĩa vụ trên đất, thông qua giấy chứng nhận,
- Về tài chính, giúp định giá đất, đánh thuế,
- Cung cấp thông tin về đất đai cho nền kinh tế, đặc biệt cung cấp bản đồ, thông tin về sở hữu đất và bất động sản,
- Hỗ trợ hoặc trực tiếp quản lý đất công.

Hệ thống tổ chức của hệ thống địa chính thường có các thành phần:

- Đo đạc địa chính,
- Đăng ký đất đai,
- Lưu trữ,
- Thông tin, hiện nay phổ biến là hệ thống GIS (thông tin địa lý).

Hệ thống địa chính là hệ thống nghiệp vụ cơ bản trong hệ thống quản lý đất đai.

## **3.4. MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT**

### **3.4.1. Phân loại đất**

Việc phân loại đất được căn cứ vào mục đích sử dụng đất. Mục đích sử dụng đất chính là công năng của đất. Theo Luật đất đai 2003, đất đai được phân thành ba nhóm:

1. Nhóm đất nông nghiệp,
2. Nhóm đất phi nông nghiệp,
3. Nhóm đất chưa sử dụng bao gồm các loại đất chưa xác định mục đích sử dụng.

Trong mỗi nhóm lại phân thành nhiều loại như đất nông nghiệp có 8 loại, đất phi nông nghiệp có 10 loại đất. Như vậy nếu kể đất chưa sử dụng là một loại sẽ có 19 loại đất.

Mục đích của việc phân loại đất đai là để phục vụ quản lý của Nhà nước về đất đai. Mỗi loại đất sẽ có chế độ và chính sách quản lý riêng. Việc phân công phân cấp quản lý cũng liên quan tới loại đất. Ví dụ đất nông nghiệp chủ yếu phải do ngành nông nghiệp quản lý khai thác sử dụng, đất phi nông nghiệp cho các ngành kinh tế khác quản lý khai thác sử dụng v.v...

Theo chuyên môn của từng ngành kinh tế - kỹ thuật đất còn được phân loại chi tiết theo ngành. Ví dụ đối với đô thị còn có các loại đất như đất công viên cây xanh, đất thương mại dịch vụ, đất cấm xây dựng v.v...

### **3.4.2. Quy hoạch sử dụng đất**

**3.4.2.1. Quy hoạch sử dụng đất** là việc phân bổ các loại đất để khai thác sử dụng theo nhu cầu của nền kinh tế-xã hội.

Theo luật đất đai có thể có hai loại quy hoạch sử dụng đất (suy luận từ cách phân loại). Một là quy hoạch tổng thể quốc gia theo 3 nhóm loại đất gồm đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng. Bản đồ quy hoạch này chỉ có 3 màu, hoặc bốn màu nếu kể thêm màu xanh mặt nước- Hai là quy hoạch chi tiết sử dụng đất với 19 loại đất nêu trên, bản đồ loại quy hoạch này sẽ có 19÷20 màu.

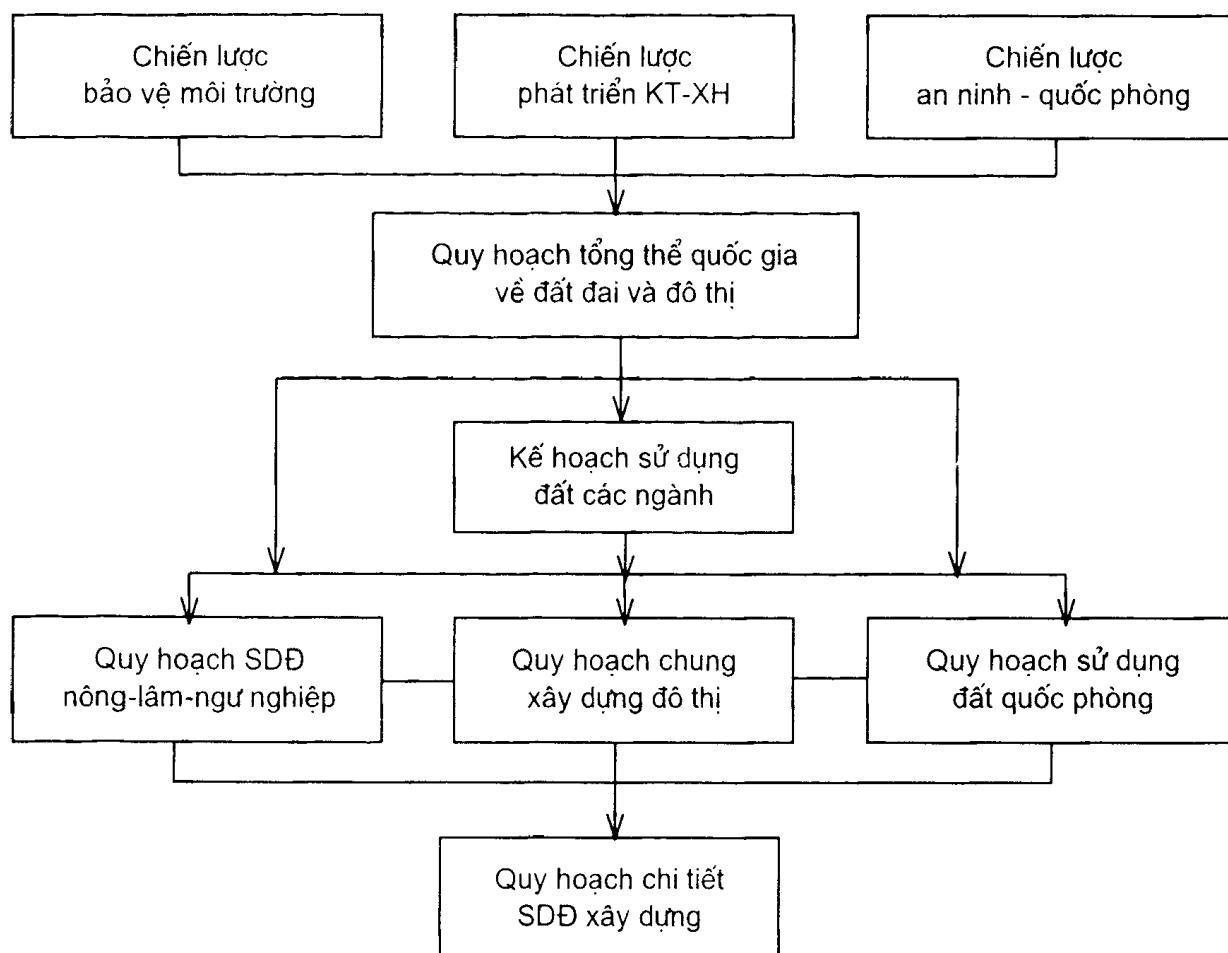
Tuy nhiên hiện nay theo Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004, về thi hành luật đất đai thì *quy hoạch chi tiết sử dụng đất* do ngành tài nguyên môi trường giúp UBND các cấp lập và do đó đối với các thành phố, có sự trùng lặp với quy hoạch xây dựng. Ngoài ra đối với các khu vực đất nông nghiệp sẽ có sự trùng lặp với quy hoạch nông nghiệp.

Nếu trở lại với mục đích và ý nghĩa hoạch định công việc cho tương lai, quy hoạch là để phục vụ việc quản lý khai thác sử dụng đất chứ không phải để quản lý tài sản đất, thì quy hoạch chi tiết cần giao cho các ngành chuyên môn khai thác sử dụng đất lập. Như vậy ngành xây dựng sẽ lập quy hoạch sử dụng đất xây dựng đô thị và nông thôn, ngành nông nghiệp sẽ quy hoạch sử dụng đất sản xuất nông-lâm-ngư nghiệp, như thế sẽ tránh được sự trùng lặp. Một điều hiển nhiên ai cũng biết là với *một vị trí không thể bị điều chỉnh bởi hai mục đích sử dụng đất khác nhau (do hai quy hoạch hoạch định khác nhau) được.*

Tình trạng thiếu phối hợp giữa các ngành và lĩnh vực trong quy hoạch, dẫn tới tình trạng chồng chéo, trùng lặp quy hoạch trên đất không những gây lãng phí công sức tiền của lập quy hoạch, mà nguy hại hơn còn là việc sinh ra thêm các cửa ải hành chính, cơ chế xin - cho và tình trạng "ông nói gà bà nói vịt". Tình trạng lộn xộn này làm mất khả năng cạnh tranh hấp dẫn đầu tư.

### 3.4.2.2. Quy hoạch sử dụng đất đô thị

Quy hoạch xây dựng (theo quy định của Luật xây dựng) từ quy hoạch vùng, quy hoạch chung đô thị tới quy hoạch chi tiết đều là quy hoạch trên đất, đều là quy hoạch sử dụng đất. Đó là quy hoạch sử dụng đất của đô thị. Về quy hoạch xây dựng đô thị chúng ta đã nói nhiều ở chương 2, ở phần này sẽ nói tới quy hoạch sử dụng đất chi tiết. Quy hoạch sử dụng đất chi tiết có tỷ lệ 1/2000 và 1/500. Trong hệ thống quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết là quy hoạch có giá trị pháp lý để quản lý hoạt động đầu tư xây dựng trong phạm vi quản lý của chính quyền đô thị (sơ đồ hình 3-6).



Hình 3-6. Vị trí quy hoạch chi tiết sử dụng đất xây dựng đô thị.

Quy hoạch tổng thể đất đai toàn quốc và các tỉnh giúp định hướng phân vùng ba loại đất nông nghiệp, phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng.

Quy hoạch tổng thể đô thị giúp xác định vị trí quy hoạch đô thị các thành phố. Quy hoạch chung xây dựng đô thị xác định ranh giới quy hoạch phát triển từng đô thị. Hiện nay ranh giới quy hoạch đô thị là ranh giới hành chính. Tuy nhiên quy hoạch phát triển các đô thị có thể nằm trong ranh giới hành chính cũng có thể vượt khỏi ranh giới hành chính của cấp quản lý đô thị.

Trong quy hoạch đô thị có quy hoạch các khu vực đất nông nghiệp (trong ranh giới đô thị). Ngành nông nghiệp lập quy hoạch chi tiết sử dụng đất nông nghiệp (trồng cây gì, nuôi con gì) trên khu vực đất nông nghiệp này.

Đồ án quy hoạch sử dụng đất đô thị chi tiết phải xác định các chỉ tiêu sau:

1. Xác định ranh giới đồ án quy hoạch,
2. Quy mô dân số trong phạm vi quy hoạch,
3. Phân khu chức năng, chính là hoạch định mục đích sử dụng đất,
4. Xác định hệ thống giao thông và hành lang kỹ thuật,
5. Xác định mật độ xây dựng tối đa:

$$MĐXD = \frac{\text{Diện tích đất nền xây dựng}}{\text{Tổng diện tích đất}} (\%)$$

6. Hệ số sử dụng đất:

$$H_{SDD} = \frac{\text{Tổng diện tích sàn xây dựng}}{\text{Tổng diện tích đất}}$$

7. Cốt san nền,
8. Các yêu cầu về kiến trúc, là kết quả rút ra từ thiết kế đô thị,
9. Các yêu cầu về môi trường,
10. Hệ thống hạ tầng.

Trong các chỉ tiêu trên, về đất đai quan trọng nhất là hệ số sử dụng đất. Hệ số sử dụng đất phản ánh hiệu quả (về quy hoạch) sử dụng đất. Hệ số sử dụng đất càng lớn, mức độ khai thác đất càng cao. Tuy nhiên hệ số sử dụng đất càng cao càng không có lợi về môi trường. Hệ số sử dụng đất còn có giá trị về xã hội, liên quan tới mật độ dân số, tối công bằng trong sử dụng đất đô thị.

Giữa hệ số sử dụng đất, tầng cao và mật độ xây dựng có quan hệ với nhau.

Gọi  $S_x$  là tổng diện tích sàn xây dựng

$S_d$  là diện tích thửa đất

$H_{SDĐ}$  là hệ số sử dụng đất

$h$  là số tầng cao công trình

$M$  là mật độ xây dựng

Ta có:  $S_x = M.S_d.h$ , từ đó:

$$H_{SDĐ} = \frac{M \times S_d \times h}{S_d} = M \times h \quad (3-1)$$

Ví dụ trong khuôn viên một công trình có  $S_d = 1.000 \text{ m}^2$ , mật độ xây dựng tối đa 30% và hệ số sử dụng đất bằng 6, có thể tính được chiều cao tối đa công trình là:

$$h = \frac{6}{0,30} \approx 20 \text{ tầng}$$

Nếu khống chế sử dụng đất bằng hệ số sử dụng đất chủ đầu tư có thể xây dựng nhà cao hơn, mật độ xây dựng nhỏ hơn, đô thị sẽ thông thoáng hơn.

### 3.5. THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

Đất đai là thành phần cơ bản của thị trường bất động sản. Muốn phát huy hết nguồn lực từ đất, trong nền kinh tế thị trường tất cả các nước đều rất chú trọng phát triển và hoàn thiện thị trường bất động sản.

#### 3.5.1. Khái niệm về thị trường bất động sản

Một cách đơn giản, thị trường bất động sản là nơi thực hiện các giao dịch về bất động sản. Bất động sản bao gồm đất đai, các công trình trên đất và các tài sản khác theo quy định của pháp luật.

Theo nghĩa rộng và khái quát thị trường bất động sản là một khái niệm thuộc phạm trù kinh tế, *thị trường bất động sản là một bộ phận của nền kinh tế thị trường, là tất cả các hoạt động liên quan tới bất động sản.*

Thị trường bất động sản có các thành phần sau:

1. Khung pháp lý - bao gồm tất cả các luật lệ liên quan tới tạo lập, đăng ký (sở hữu), giao dịch, phát triển, hủy hoại ... bất động sản.

2. Các tổ chức quản lý, điều tiết, bao gồm các cơ quan quản lý địa chính, quản lý phát triển đất, quản lý thị trường, cơ quan xét xử ...

3. Các chủ thể thị trường, bao gồm chủ đất (chủ quyền sử dụng đất), người thuê, các chủ đầu tư, chủ thầu xây dựng, các nhà tư vấn v.v...

4. Hàng hóa và dịch vụ bao gồm bất động sản, các quyền về bất động sản, các hình thức dịch vụ...

5. Các tổ chức tài chính tín dụng bao gồm thuế, ngân hàng...

Một thị trường bất động sản có hiệu lực là một thị trường cho phép mọi tổ chức và công dân có nhu cầu có thể trao đổi về bất động sản, sử dụng giấy trước bạ để thế chấp vay vốn một cách thuận lợi và tin tưởng.

Ở các nước phát triển, thị trường bất động sản trong mối quan hệ mật thiết với thị trường tài chính đã phát huy hiệu lực cao, tạo nguồn lực dồi dào cho đầu tư phát triển kinh tế và đóng vai trò đáng kể trong tổng thu nhập quốc gia. Ví dụ ở Australia hiện nay số vốn huy động dựa trên thế chấp bất động sản lên tới 200 tỷ USD mỗi năm. Số vốn này rất lớn, ví dụ so với số vốn huy động từ nước ngoài của nước ta trong thời gian gần đây không đến 10 tỷ USD/năm.

Ở nước ta, cũng giống nhiều nước đang phát triển khác thị trường bất động sản chưa hoàn thiện, hiệu lực và hiệu quả còn thấp. Do sự thiếu đồng bộ từ tờ giấy chứng nhận quyền sở hữu, tới các thủ tục hành chính, tới việc quản lý và chế tài dẫn tới tồn tại trong nhiều năm thị trường bất động sản ngầm. Trong thị trường này người dân mua bán sang nhượng đất đai cho nhau bằng "giấy tay", không qua bảo hộ của cơ quan nhà nước (công chứng), không đóng thuế, không đăng ký chủ quyền. Sau đó, do nhu cầu quản lý, nhà nước phải giải quyết hợp thức hóa, làm cho pháp luật đã lỏng lẻo lại càng lỏng lẻo và kém hiệu lực thêm.

Một học giả phương Tây đã cho rằng: "Sự khác biệt quan trọng nhất giữa các nền kinh tế phát triển và kém phát triển là sự tồn tại hay không tồn tại một thị trường bất động sản hữu hiệu và hiệu quả".

### **3.5.2. Luật cung cầu trong thị trường bất động sản**

Giống như các thị trường khác trong nền kinh tế thị trường, thị trường bất động sản cũng vận hành theo các quy luật của nền kinh tế hàng hóa như quy luật giá trị - giá cả, quy luật cạnh tranh và quan trọng nhất là quy luật cung cầu.

Để khai thác có hiệu quả phục vụ yêu cầu phát triển ổn định bền vững của đô thị, chính sách đất đai hướng tới việc vận dụng và điều tiết các quy luật của thị trường, tác động vào các yếu tố ảnh hưởng tới cung cầu, tới giá cả của thị trường. Các yếu tố ảnh hưởng tới *cung* gồm có:

- Quỹ đất xây dựng,
- Sự đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng đô thị,

- Tác động của các chính sách thông qua quy hoạch, khuyến khích đầu tư, tài chính, thuế v.v...

Các yếu tố ảnh hưởng tới *cầu* gồm có:

- Nhu cầu đầu tư xây dựng,
- Tiền nhàn rỗi trong dân chúng,
- Xu hướng phát triển, sự tăng trưởng kinh tế và dân số,
- Tác động của chính sách kích cầu,
- Tác động của đầu cơ, mối tương quan giữa đầu tư sản xuất với đầu tư bất động sản ...

Nhu cầu mang tính giả tạo là nhu cầu với mục đích đầu cơ, đất đai và cả nhà ở được mua không phải để dùng mà chỉ để chờ tăng giá bán kiếm lời. Với mục đích đó các thông tin về quy hoạch (dù còn lâu mới thực hiện) cũng đã ảnh hưởng lớn tới giá đất.

Để hạ giá đất, tăng khả năng hấp dẫn đầu tư cần tăng cung về đất, đặc biệt là đất đã có hạ tầng, đất xây dựng, tạo điều kiện cạnh tranh để tăng cung, đồng thời hạn chế và xóa bỏ cầu giả tạo, xóa bỏ nạn đầu cơ bất động sản.

### **3.5.3. Hệ thống chính sách phát triển thị trường bất động sản**

#### **3.5.3.1. Chính sách về chế độ sở hữu**

*Mục đích* chung của các chính sách quản lý đất đai là nhằm phát huy hết nguồn lực từ đất cho sự nghiệp phát triển. Mục tiêu của chính sách về chế độ sở hữu là nhằm bảo đảm sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước về đất đai và đảm bảo các điều kiện để đất đai trở thành hàng hóa.

Khi các thửa đất được đăng ký, có bằng khoán, có chủ, các thửa đất đó mới trở thành hàng hóa.

Việc thiết lập chế độ sở hữu phải đáp ứng *các yêu cầu* của thị trường bất động sản và của công tác quản lý đất đai.

- Bảo đảm các thông tin trên bằng khoán rõ ràng chính xác, đồng bộ, nhất quán, liên tục và thống nhất trong cả nước,

- Bảo đảm việc lưu chuyển từ chủ sở hữu này qua chủ sở hữu khác một cách rõ ràng,

- Bảo đảm sự minh bạch giữa công và tư. Xác định rõ đất đai thuộc sở hữu toàn dân với đất công do Nhà nước sở hữu trực tiếp quyền sử dụng đất,

- Bảo đảm giữ vững các thuộc tính xã hội trong hàng hóa đất đai. Xác định rõ các giới hạn của quyền sở hữu (dù chỉ là quyền sử dụng đất), các yêu cầu từ quy

hoạch tới môi trường... chế độ sở hữu đất đai có liên quan tới định hướng chính trị của quốc gia.

Để bảo đảm tốt các yêu cầu trên, cần xây dựng hệ thống địa chính căng ký đất đai hoàn chỉnh.

Hiệu quả của chính sách về đất đai phụ thuộc rất nhiều vào nội dung bảng khoán đất (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) và hệ thống đăng ký đất. Thủ tục đăng ký đơn giản, bảng khoán rõ ràng, tin tưởng là yếu tố quan trọng hàng đầu để xóa bỏ thị trường ngầm về đất đai.

Tất cả các giải pháp liên quan tới khai thác đất đai đều dựa trên hệ thống địa chính hoàn hảo. Việc xác định vị trí, giải quyết đền bù, thực hiện các chính sách tài chính v.v... đều phải dựa trên cơ sở hệ thống địa chính tốt.

### ***3.5.3.2. Chính sách về khai thác và phát triển đất***

*Mục đích* của các chính sách liên quan tới khai thác đất, phát triển quỹ đất là nhằm phát huy tốt nhất nguồn lực từ đất, bảo vệ môi trường, an toàn lương thực và phát triển bền vững.

Các yêu cầu về sử dụng đất được quy định tại chương 3 (chế độ sử dụng các loại đất) của Luật đất đai 2003, từ điều 66 đến điều 104. Yêu cầu chung đối với người sử dụng đất là phải giữ gìn tồn tạo đất đai, khai thác sử dụng đúng quy hoạch và có kế hoạch.

Để đảm bảo khai thác tốt quỹ đất theo mục tiêu nêu trên cần thực hiện tốt các giải pháp sau:

Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về khai thác và phát triển quỹ đất, có quy chế cụ thể cho các dự án phát triển,

Tổ chức tốt công tác quy hoạch và quản lý phát triển theo quy hoạch,

Quản lý phát triển đô thị theo các dự án lớn,

Có chính sách tài chính và thuế thích hợp,

Giáo dục cộng đồng, phát huy vai trò của cộng đồng trong việc quy hoạch, thực hiện quy hoạch, bảo vệ tồn tạo quỹ đất,

Phát huy vai trò của thị trường bất động sản.

### ***3.5.3.3. Chính sách đầu tư phát triển thị trường bất động sản***

Mục đích là tạo sân chơi bình đẳng và có hiệu quả cho các chủ thể hoạt động trong thị trường.



Một thị trường bất động sản hoàn hảo là một thị trường cho phép mọi công dân có nhu cầu có thể trao đổi đất đai một cách tiện lợi, tin tưởng, có thể sử dụng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (quyền sở hữu bất động sản) như là tài sản thế chấp một cách thuận lợi.

Để bảo đảm thị trường bất động sản hoạt động tốt, hệ thống đăng ký, hệ thống pháp luật về giao dịch, về thế chấp và tịch thu thế nợ phải hoàn chỉnh. Cơ sở hạ tầng của thị trường từ sàn giao dịch, hệ thống thông tin, quảng cáo, hệ thống tín dụng, hệ thống hoà giải và xét xử phải hoàn chỉnh. Ngoài ra hệ thống chính sách và pháp luật phải bảo đảm sự thông suốt giữa thị trường bất động sản, thị trường tài chính với các thị trường hàng hóa khác. Thị trường bất động sản hoàn hảo sẽ giúp nền kinh tế thị trường hoàn hảo và ngược lại.

#### **3.5.3.4. Chính sách tài chính và tín dụng**

Mục đích của chính sách tài chính và tín dụng là nhằm huy động được nguồn tài chính từ đất đai và hỗ trợ vốn cho các dự án phát triển bất động sản và việc tạo lập nhà ở của nhân dân, đồng thời điều tiết lợi ích, thực hiện công bằng xã hội, kích thích phát triển bất động sản.

Yêu cầu chung của các chính sách tài chính tín dụng là vừa bảo đảm thực hiện các mục tiêu nêu trên vừa bảo đảm thị trường vận hành một cách thuận tiện, tự do và liên tục.

Hệ thống các chính sách tài chính về đất đai gồm:

- Định giá đất.
- Đấu giá đất, chọn dự án đầu tư trên đất.
- Thu các khoản thuế, lợi tức, tiền thuê đất.
- Thu điều tiết lợi nhuận trong phát triển đất.
- Đền bù khi thu hồi đất.
- Sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng.
- Các quỹ và chính sách đầu tư vào bất động sản.

Hệ thống các chính sách tín dụng bao gồm:

- Cho vay không thế chấp.
- Thế chấp bảo lãnh bất động sản.
- Bán nhà, đất trả chậm.

Các khoản tiền thu từ đất vào ngân sách chính quyền địa phương rất lớn, ở nước ta phổ biến từ 30 ÷ 40% tổng thu ngân sách địa phương. Các nước phát triển rất chú

ý tới thị trường bất động sản. Ví dụ ở Australia, Công ty Land Corp (bang Tây Australia là một Công ty phát triển đất) đã tính hiệu quả đầu tư của 100 triệu đô la trong thời gian 1999-2000 như sau (\*):

- Tổng sản phẩm 548 triệu,
- Nộp thuế ngân sách liên bang 43 triệu,
- Thu nhập cho các hộ gia đình 112 triệu.

Có thể thấy đầu tư 1 đô la, thu thêm cho xã hội 4,48 đô la. Kết quả này là nhờ các chính sách tài chính đúng đắn trong một thị trường bất động sản hoàn hảo.

### ***3.5.3.5. Chính sách quản lý nhà nước về đất đai***

Mục tiêu của chính sách quản lý nhà nước là tạo điều kiện cho thị trường phát triển.

Theo điều 6 Luật Đất đai 2003, nội dung quản lý nhà nước về đất đai bao gồm:

- 1) Ban hành các văn bản pháp luật và tổ chức thực hiện,
- 2) Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính,
- 3) Lập bản đồ địa chính, bản đồ quy hoạch sử dụng đất,
- 4) Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất,
- 5) Đăng ký, lập và quản lý hồ sơ địa chính,
- 6) Thống kê, kiểm kê đất đai,
- 7) Quản lý tài chính về đất,
- 8) Quản lý và phát triển thị trường bất động sản,
- 9) Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ người sử dụng đất,
- 10) Thanh tra, kiểm tra,
- 11) Giải quyết tranh chấp khiếu nại,
- 12) Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất.

Ở các nước việc quản lý đất đai có sự phối hợp chặt chẽ giữa trong và ngoài Nhà nước, giữa các cơ quan nhà nước trong việc quản lý và đầu tư. Ở Việt Nam, nội dung quản lý nhà nước nêu trên còn nặng về quản lý, kiểm soát, nhẹ về tạo điều kiện và nhiều khi được hiểu là công việc của ngành tài nguyên môi trường, thiếu sự phối hợp giữa các ngành, gây ra tình trạng chồng chéo và kém hiệu lực. Đó cũng là nguyên nhân của sự kém đồng bộ và hiệu quả của thị trường bất động sản Việt Nam.

---

(\*Nguồn: Tài liệu nghiên cứu về đầu tư phát triển thị trường bất động sản, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.