

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN  
KHOA KINH TẾ - QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG VÀ ĐÔ THỊ

BỘ MÔN KINH TẾ VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

Chủ biên: GS. TS. NGUYỄN ĐÌNH HƯƠNG - THS. NGUYỄN HỮU ĐOÀN

GIÁO TRÌNH

# QUẢN LÝ ĐÔ THỊ



NHÀ XUẤT BẢN  
THỐNG KÊ

TRƯỜNG ĐẠI HỌC  
KINH TẾ QUỐC DÂN



**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**  
**KHOA KINH TẾ - QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG VÀ ĐÔ THỊ**  
**BỘ MÔN KINH TẾ VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ**

**Đồng chủ biên:**

**GS. TS. NGUYỄN ĐÌNH HƯƠNG - THS. NGUYỄN HỮU ĐOÀN**

**GIÁO TRÌNH**  
**QUẢN LÝ ĐÔ THỊ**

**NHÀ XUẤT BẢN THỐNG KÊ**  
**HÀ NỘI - 2003**

## LỜI GIỚI THIỆU

Đô thị hóa với tốc độ ngày càng cao là xu thế tất yếu của các quốc gia trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng. Trong sự nghiệp phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội của các quốc gia, các đô thị đóng vai trò như những hạt nhân quan trọng. Các hoạt động kinh tế, văn hóa chủ yếu của quốc gia đã và sẽ diễn ra chủ yếu ở các đô thị. Nghiên cứu các vấn đề quản lý kinh tế - xã hội ở đô thị nước ta là hết sức cần thiết cho trước mắt cũng như lâu dài. Hiện tại, đô thị Việt Nam tuy còn nhỏ bé so với đô thị các nước trên thế giới nhưng cũng đã có đầy đủ các vấn đề phức tạp như các đô thị của các nước phát triển trên thế giới. Trong tương lai, đô thị Việt Nam sẽ phát triển hết sức nhanh vì đó là xu thế chung của thế giới và với hoàn cảnh thuận lợi hiện nay là sự hợp tác của các nước trong khu vực và trên thế giới...

Môn học Quản lý đô thị ra đời nhằm góp phần giải quyết các vấn đề lý luận kinh tế và quản lý đô thị ở Việt Nam và tham gia đào tạo cán bộ quản lý kinh tế cho ngành quản lý đô thị ở Việt Nam. Đã đến lúc công tác quản lý đô thị Việt Nam cần phải dựa trên những cơ sở khoa học kinh tế. Cuốn giáo trình quản lý đô thị được biên soạn làm tài liệu giảng dạy và học tập lần đầu ở trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội nhằm cung cấp những lý luận cơ bản về quản lý áp dụng ở đô thị cho sinh viên trong các chuyên ngành có liên quan, cung cấp cho các cán bộ quản lý ngành đô thị và cho các cán bộ giảng dạy quản lý kinh tế - xã hội một tài liệu tham khảo bổ ích.

"Giáo trình Quản lý đô thị" do GS. TS. Nguyễn Đình Hương - Nhà giáo ưu tú, Trưởng bộ môn Kinh tế và Quản lý đô thị, Hiệu trưởng trường Đại học Kinh tế Quốc dân và Thạc sĩ, GVC Nguyễn Hữu Đoàn, Phó trưởng khoa Kinh tế - quản lý môi trường và đô thị đồng chủ biên, xin trân trọng giới thiệu cùng quý vị. Tham gia biên soạn giáo trình gồm có: ThS. Nguyễn Hữu Đoàn viết các chương I, VI, IX và chương X; TS. Lê Thanh Bình viết chương II; ThS. Nguyễn Ngọc Hiếu viết chương III; TS. Phan Kim Chiến viết chương IV; TS. Hoàng Văn Cường viết chương V; TS. Nguyễn Hồng Danh viết chương VII; TS. Phan Đăng Tuất, ThS. Nguyễn Ngọc Hiếu, TS. Lê Thanh Bình viết chương VIII. Nội dung của giáo trình gồm 10 chương, mỗi chương tương ứng với một vấn đề lớn được đặt ra cho quản lý đô thị.

Trong quá trình biên soạn các tác giả đã nhận được rất nhiều ý kiến đóng góp quý báu của nhiều nhà khoa học, nhà nghiên cứu, tập thể các khoa và bộ môn. Các tác giả xin chân thành cảm ơn GVC. Trần Đại, TS. Trần Đình Hiền, ThS. Từ Quang Phương, TS. Nguyễn Ngọc Huyền, PGS. TSKH. Lê Du Phong, GS. TSKH. Lê Đình Thắng, TS. Nguyễn Văn Thắng, GS. TS. Nguyễn Mậu Bành, PGS. TS. Trần Chí Thành, TS. Nguyễn Thế Chinh, GVC. Vũ Huy Tiên, Tập thể khoa Kinh tế - Quản lý môi trường và đô thị, Bộ môn Kinh tế và quản lý đô thị và nhiều cá nhân, tập thể khác chúng tôi không thể nêu hết ở đây.

Vi biên soạn lần đầu nên không tránh khỏi những thiếu sót, các tác giả mong nhận được sự góp ý của quý vị để tái bản lần sau cuốn sách có chất lượng cao hơn.

Các tác giả xin chân thành cảm ơn!

## *Chương I*

# **TỔNG QUAN VỀ ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ**

## **I. ĐÔ THỊ VÀ NHỮNG LĨNH VỰC HOẠT ĐỘNG CỦA ĐÔ THỊ**

### **1. Khái niệm và những đặc trưng của đô thị**

#### *a. Khái niệm*

Đô thị là điểm tập trung dân cư với mật độ cao, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, có hạ tầng cơ sở thích hợp, là trung tâm tổng hợp hay trung tâm chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của một miền lãnh thổ, của một tỉnh, của một huyện hoặc một vùng trong tỉnh, trong huyện.

*Trong khái niệm này cần lưu ý một số điểm sau đây:*

- Trung tâm tổng hợp: Những đô thị là trung tâm tổng hợp, khi chúng có vai trò và chức năng nhiều mặt về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội.v.v...

- Trung tâm chuyên ngành: Những đô thị là trung tâm chuyên ngành, khi chúng có vai trò và chức năng chủ yếu về một mặt nào đó như: Công nghiệp cảng, du lịch- nghỉ dưỡng, đầu mối giao thông v.v...

- Một đô thị là trung tâm tổng hợp của một vùng hay của một tỉnh có thể cũng là trung tâm chuyên ngành của một

vùng liên tỉnh hoặc toàn quốc. Do đó, việc xác định một trung tâm tổng hợp hay chuyên ngành còn phải căn cứ vào vị trí của đô thị đó trong một vùng lãnh thổ nhất định.

- Lãnh thổ đô thị gồm: Nội thành hoặc nội thị (gọi chung là nội thị) và ngoại ô. Các đơn vị hành chính của nội thị gồm: Quận và phường, còn các đơn vị hành chính của ngoại ô gồm: Huyện và xã.

- Quy mô dân số: Quy mô dân số tối thiểu của một đô thị không nhỏ hơn 4.000 người. Riêng ở miền núi, quy mô dân số tối thiểu của một đô thị không nhỏ hơn 2.000 người. Quy mô này chỉ tính trong nội thị.

- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp: Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp của một đô thị không nhỏ hơn 60%. Tỷ lệ này chỉ tính trong nội thị. Các đơn vị hành chính của nội thị gồm: Quận và phường, còn các đơn vị hành chính của ngoại ô gồm: Huyện và xã.

Lao động phi nông nghiệp bao gồm:

- Lao động công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp.

- Lao động xây dựng cơ bản.

- Lao động giao thông vận tải, bưu điện, tín dụng, ngân hàng.

- Lao động thương nghiệp, dịch vụ, du lịch.

- Lao động trong các cơ quan hành chính, văn hóa, giáo dục, y tế, phục vụ nghiên cứu khoa học, kỹ thuật.

- Các lao động khác... ngoài khu vực sản xuất nông nghiệp.

- Cơ sở hạ tầng đô thị: Cơ sở hạ tầng đô thị gồm hạ tầng kỹ thuật (giao thông, thông tin - liên lạc, cấp nước, cấp năng lượng, thoát nước, xử lý rác thải, vệ sinh môi trường) và hạ tầng xã hội (nhà ở, các công trình thương nghiệp, dịch vụ công cộng, ăn uống, nghỉ dưỡng, y tế, văn hóa, giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học, thể dục thể thao, công viên, cây xanh và các công trình phục vụ lợi ích công cộng khác).

Cơ sở hạ tầng đô thị phản ánh trình độ phát triển, mức tiện nghi sinh hoạt của người đô thị và được xác định theo các chỉ tiêu cơ bản sau:

- Chỉ tiêu cấp nước sinh hoạt: Lít/người - ngày.
- Chỉ tiêu cấp điện sinh hoạt: Kwh/người.
- Mật độ đường phố: Km/km<sup>2</sup> và đặc điểm hệ thống giao thông.
- Tỷ lệ tầng cao trung bình.
- Mật độ dân cư.

Mật độ dân cư là chỉ tiêu phản ánh mức tập trung dân cư của đô thị được xác định trên cơ sở quy mô dân số nội thị và diện tích xây dựng trong giới hạn nội thị của đô thị.

Đơn vị đo: Người/km<sup>2</sup>.

### ***b. Các đặc trưng của đô thị***

Đô thị là các trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá của vùng và của cả nước, có vai trò chủ đạo trong phát triển kinh tế. Số liệu thống kê và 4 thành phố lớn của Việt Nam năm 2000 ở bảng 1 cho thấy rõ điều đó.

**Bảng 1.1. Một số chỉ tiêu kinh tế - xã hội của cả nước  
và các đô thị lớn năm 2000**

	Cả nước	Hà Nội	TPHCM	Hải Phòng	Đà Nẵng	Phần còn lại
Dân số bq năm 2000 (1000 người)	77685,5	2734,1	5169,4	1701,2	716,9	67363,9
Cơ cấu Dân số (%)	100	3,52	6,65	2,19	0,92	86,71
GDP 2000 (tỷ đồng)	273582	19958,6	52860,4	8008,9	3364	189390,1
Cơ cấu GDP (%)	100	7,30	19,32	2,93	1,23	69,23
GDP bình quân (tr. đ.)	3,52	7,30	10,23	4,71	4,69	2,81
GDP bq/GDP bq chung	1	2,07	2,90	1,34	1,33	0,80
Tỷ lệ thu ngân sách so với GDP (%)	18,3	66,3	46,5	38,4	29,2	4,33
Nộp ngân sách (tr.đ.) theo giá ss năm 1994	50065,506	13232,55	24580,09	3075,418	982,288	8200,591
Cơ cấu nộp ngân sách	100	26,43	49,10	6,14	1,96	16,38

*Nguồn số liệu: Niên giám Thống kê Hà Nội năm 2000, Cục Thống kê Hà Nội. Tr. 31.*

Các vấn đề xã hội luôn luôn tiềm ẩn : tội phạm, tệ nạn xã hội, thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh, ô nhiễm môi trường...

Các thách thức về kinh tế luôn được đặt ra: Cung cấp dịch vụ, đất đai, nhà ở, đảm bảo công ăn việc làm, giao thông đi lại...

Cơ sở hạ tầng hoàn chỉnh hoặc đã được quy hoạch và hoàn chỉnh từng phần, mật độ các công trình cao là những đặc trưng cơ bản của đô thị. Cơ sở hạ tầng, mật độ dân số cao và quy mô dân số là những yếu tố tạo ra những lợi thế, hiệu quả kinh tế về tính tập trung của đô thị.



Cơ cấu lao động, sự phân công lao động theo hướng chuyên môn hóa cao là tiền đề cơ bản của việc nâng cao năng suất lao động, là cơ sở đời sống kinh tế - xã hội đô thị.

Cấu trúc xã hội: xã hội công nghiệp khác làng, xã, người dân đô thị gắn với cuộc sống thương mại, công nghiệp.

## **2. Các hình thái đô thị và phân loại đô thị**

### ***Ba mô hình cơ bản***

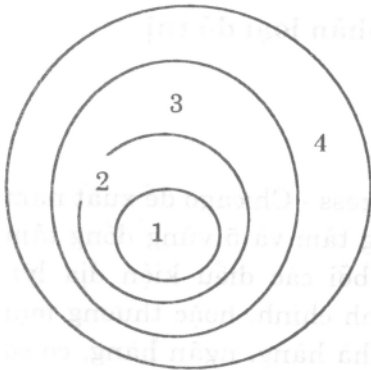
#### ***+ Mô hình làn sóng điện***

Do nhà xã hội học Ernest Burgess - Chicago đề xuất năm 1925. Thành phố chỉ có một trung tâm và 5 vùng đồng tâm (trừ trường hợp nó bị giới hạn bởi các điều kiện địa lý).

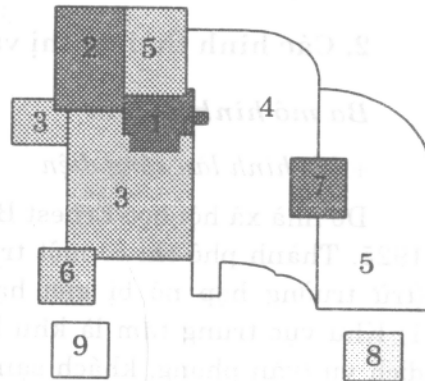
1) Khu vực trung tâm là khu hành chính, hoặc thương mại dịch vụ (văn phòng, khách sạn, nhà hàng, ngân hàng, cơ sở công nghiệp nhẹ...). 2) Khu chuyển tiếp: Dân cư có mức sống thấp, thương mại và công nghiệp nhẹ đan xen nhau. 3) Dân cư có mức sống trung bình: gồm những hộ di khỏi khu chuyển tiếp, mật độ dân cư không cao, các hộ sống ổn định và nhiều người sở hữu nhà ở đây. 4) Dân cư có mức sống tương đối cao: Cách trung tâm chừng 15-20 phút xe hơi, các hộ dân cư giàu có hơn, họ thuộc tầng lớp trung lưu, nhà cửa hiện đại hơn, nhiều biệt thự hơn và có sự đan xen các khu thương mại nhỏ. 5) Vùng ngoại ô: Không gian rộng, ga hàng không, ga xe lửa thường được bố trí ở đây. Dân cư không đông đúc mà chức năng chủ yếu của khu vực này là để cung cấp nông sản...

Đặc điểm chung của mô hình đô thị này là tất cả các khu vực đều có xu hướng mở rộng (không có khu vực nào đứng im). Dân cư thuộc tầng lớp thượng lưu và các khu công

ngiệp có xu hướng chuyển ra khỏi thành phố. Những người lao động không có trình độ chuyên môn có xu hướng di chuyển vào trung tâm để kiếm việc làm. Chính vì vậy mà giá thuê nhà ở trung tâm sẽ giảm dần...



**Hình 1.1.** Mô hình thành phố phát triển theo kiểu làn sóng điện



**Hình 1.2.** Mô hình thành phố phát triển đa cực

+ *Mô hình thành phố đa cực:* Mô hình do hai nhà địa lý Harris và Ullman đưa ra năm 1945. Mô hình chủ yếu tính đến các dạng đô thị mới phát sinh do sự phát triển của phương tiện giao thông.

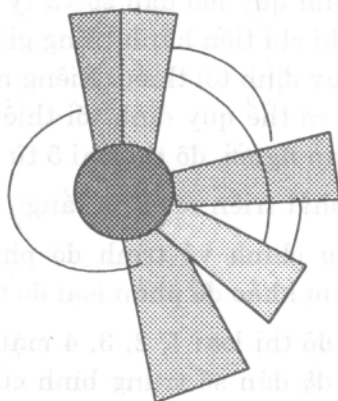
Đặc điểm của mô hình là linh hoạt và có tính đến vị trí địa hình. Xu hướng công nghiệp sử dụng vùng có địa thế bằng phẳng kết hợp với phong cảnh đẹp, không gian thoáng rộng. Cơ sở xây dựng mô hình là thành phố có cơ cấu kiểu tế bào, cho phép xây dựng nhiều trung tâm. Trong mô hình: 1) Trung tâm; 2) Khu công nghiệp nhẹ; 3) Khu dân cư hỗn

hợp; 4) Khu dân cư có thu nhập trung bình; 5) Khu dân cư có thu nhập dưới trung bình; 6) Khu công nghiệp nặng; 7) Khu thương mại ngoại thành; 8) Khu ở ngoại thành chất lượng cao; 9) Khu công nghiệp ngoại thành.

+ *Mô hình phát triển theo khu vực*

Mô hình do chuyên gia địa chính Homer Hoyt đưa ra năm 1939. Mô hình chủ yếu tính đến các dạng đô thị phát triển với sự hiện đại hoá của các phương tiện giao thông và nhiều thành phố phát triển theo kiểu khu phố. Đặc điểm của mô hình:

- 1) Từ trung tâm thành phố được mở rộng
- 2) Thành phố bao gồm các khu vực
- 3) Sự tăng trưởng hướng vào vùng còn trống
- 4) Sự phát triển nhanh theo các trục giao thông làm cho thành phố có hình sao...



**Hình 1.3. Mô hình thành phố phát triển theo khu vực**

Có thể nói đây là hệ thống hoàn chỉnh nhất vì nó đã tính đến các trục giao thông lớn.

### ***Phân loại đô thị***

Những căn cứ phân loại đô thị:

- Vai trò, chức năng đô thị trong hệ thống đô thị:

Việc xác định vai trò và chức năng của đô thị cần dựa vào tình hình hiện trạng đô thị và các kết quả nghiên cứu phân bố phát triển lực lượng sản xuất, sơ đồ quy hoạch vùng hoặc sơ đồ liên hệ kinh tế vùng.

Trường hợp những cứ liệu trên chưa có hoặc còn thiếu, thì nhất thiết phải lập quy hoạch tổng thể phát triển đô thị trong đó cần luận chứng rõ tính chất, vai trò, chức năng của đô thị trong giai đoạn hiện nay và tương lai.

- Quy mô dân số, mật độ dân cư, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp:

Việc xác định quy mô dân số và tỷ lệ lao động phi nông nghiệp của đô thị chỉ tiến hành trong giới hạn nội thị và phải bảo đảm mức quy định tối thiểu. Riêng miền núi, quy mô dân số đô thị loại 3 có thể quy định tối thiểu từ 8 vạn người, đô thị loại 4 từ 2 vạn người, đô thị loại 5 từ 2.000 người.

- Trình độ phát triển cơ sở hạ tầng:

Các chỉ tiêu chính về trình độ phát triển hạ tầng kỹ thuật có thể tham khảo để phân loại đô thị.

Đối với các đô thị loại 1, 2, 3, 4 mật độ dân số được tính trên cơ sở mật độ dân số trung bình của các quận, phường trong nội thị.

Riêng đối với đô thị loại 5, mật độ dân số được tính trên

cơ sở dân số của đô thị và diện tích thổ cư (trừ diện tích canh tác nông, lâm nghiệp).

Mật độ dân cư các đô thị miền núi có thể thấp hơn, đô thị loại 3 là: 8.000 người/km<sup>2</sup>, đô thị loại 4 là: 6.000 người/km<sup>2</sup> và loại 5 là: 3.000 người/km<sup>2</sup>.

#### **Trường hợp cá biệt**

Khi đối chiếu các chỉ tiêu cụ thể của một đô thị với các chỉ tiêu phân loại cần lưu ý các trường hợp cá biệt:

a. Trường hợp chỉ có một số chỉ tiêu đạt đúng tiêu chuẩn như quy định, thì việc xếp loại đô thị có thể căn cứ ưu tiên vào ba chỉ tiêu cơ bản là: Vai trò chức năng, quy mô dân số và tỷ lệ lao động phi nông nghiệp của đô thị đó.

b. Trường hợp chỉ tiêu quy mô dân số và tỷ lệ lao động phi nông nghiệp hơi thấp so với chỉ tiêu quy định, thì việc xếp loại đô thị có thể căn cứ chủ yếu vào chỉ tiêu chức năng của đô thị, nhưng phải xem xét triển vọng của đô thị có điều kiện cần thiết để đạt được chỉ tiêu còn thấp.

#### **Chức năng và ranh giới ngoại ô**

Ngoại ô là vành đai chịu tác động ảnh hưởng trực tiếp của nội thị và nằm trong giới hạn ngoại thành, ngoại thị. Riêng đô thị loại 5, không có ngoại ô.

Việc xác định ranh giới ngoại ô phải căn cứ vào đặc điểm hiện trạng và tương lai phát triển của từng đô thị theo dự kiến quy hoạch và phải được Ban tổ chức cán bộ của Chính phủ xem xét chuẩn bị chu đáo trước khi trình Nhà nước phê chuẩn.

Chức năng của vùng ngoại ô các đô thị:

- Dự trữ một phần đất khi cần mở rộng đô thị.

- Sản xuất một phần thực phẩm tươi sống phục vụ kịp thời cho nội thành, nội thị.

- Bố trí các công trình kỹ thuật đầu mối tập trung mà nội thị không bố trí được.

- Xây dựng mạng lưới cây xanh, cân bằng hệ sinh thái, bảo vệ môi sinh - môi trường.

Tuy nhiên, tùy thuộc vào loại đô thị và các đặc điểm tự nhiên vùng kế cận của chúng, các vùng ngoại ô không nhất thiết phải có đầy đủ cả bốn chức năng đã nêu.

*Thực tế ở Việt Nam* đô thị được chia thành 5 loại như sau:

1. Đô thị loại I: là đô thị rất lớn, trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, khoa học kỹ thuật, du lịch - dịch vụ, giao thông, công nghiệp, giao dịch quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển của cả nước. Dân số: từ 1 triệu trở lên; Có tỷ suất hàng hoá cao, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 90% trở lên trong tổng số lao động; Có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới công trình công cộng được xây dựng đồng bộ; Mật độ dân cư bình quân 15.000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

2. Đô thị loại II: Là đô thị lớn, trung tâm kinh tế, văn hoá - xã hội, sản xuất công nghiệp, du lịch - dịch vụ, giao thông, giao dịch quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một vùng lãnh thổ. Dân số: từ 35 vạn đến dưới 1 triệu; Sản xuất hàng hoá phát triển, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 90% trong tổng số lao động; Cơ sở hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới công trình công cộng được xây dựng nhiều mặt tiến tới đồng bộ; Mật độ dân cư bình quân 12.000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

3. Đô thị loại III: Là đô thị trung bình lớn, trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, là nơi sản xuất công

ngiệp, tiểu thủ công nghiệp tập trung, du lịch - dịch vụ. có vai trò thúc đẩy phát triển của một tỉnh, hoặc từng lĩnh vực đối với vùng lãnh thổ; Dân số: từ 10 vạn đến dưới 35 vạn (vùng núi có thể thấp hơn); Sản xuất hàng hoá tương đối phát triển, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 80% trở lên trong tổng số lao động; Cơ sở hạ tầng kỹ thuật và mạng lưới công trình công cộng được xây dựng từng mặt; Mật độ dân cư bình quân 10.000 người/km<sup>2</sup> trở lên (vùng núi có thể thấp hơn).

4. Đô thị loại IV: Là đô thị trung bình nhỏ, trung tâm tổng hợp chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội hoặc trung tâm chuyên ngành sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương nghiệp có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một tỉnh hay một vùng trong tỉnh. Dân cư: từ 3 vạn đến dưới 10 vạn (vùng núi có thể thấp hơn); Là nơi sản xuất hàng hoá, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 70% trở lên trong tổng số lao động; Đã và đang đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật và các công trình công cộng từng phần; Mật độ dân cư 8.000 người/km<sup>2</sup> trở lên (vùng núi có thể thấp hơn).

5. Đô thị loại V: Là đô thị nhỏ, trung tâm tâm tổng hợp kinh tế - xã hội, hoặc trung tâm chuyên ngành sản xuất tiểu thủ công nghiệp..., có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một huyện hay một vùng trong tỉnh hoặc một vùng trong huyện. Dân số từ 4.000 đến dưới 3 vạn (vùng núi có thể thấp hơn); Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 60% trở lên trong tổng số lao động; Bước đầu xây dựng một số công trình công cộng và hạ tầng kỹ thuật; Mật độ dân cư bình quân 6.000 người/km<sup>2</sup> (vùng núi có thể thấp hơn).

Đối với các khu công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp,

thương nghiệp, dịch vụ tập trung nằm trong quy hoạch, khi cần thiết sẽ xếp vào khu vực đô thị để quản lý.

### **3. Quá trình phát triển đô thị Việt Nam**

#### ***a. Đặc điểm hình thành và các giai đoạn phát triển đô thị Việt Nam***

Hệ thống đô thị Việt Nam được hình thành từ thời Pháp thuộc với đặc trưng cơ bản là phân bố đều trên cả nước, số lượng các đô thị rất ít và quy mô nhỏ bé. Số lượng các thành phố có thể đếm được như Hà Nội, Hải Phòng, Hòn Gai, Nam Định, Vinh, Huế, Đà Nẵng, Sài Gòn, Cần Thơ là những trung tâm hành chính của các vùng. Vị trí kinh tế của các đô thị rất mờ nhạt. Điều đó cũng dễ hiểu là do trình độ phát triển kinh tế, chính sách thực dân, chế độ chính trị.

#### ***Các giai đoạn phát triển đô thị Việt Nam***

*Những năm đô hộ của phong kiến phương Bắc* là thời kỳ hình thành các đô thị Việt Nam, các thế lực phương Bắc đã tập trung lực lượng kinh tế và quân sự dưới các hình thức sở (cấp tỉnh), lý (cấp huyện). Hoạt động thủ công nghiệp phát triển với những cảng sông để thiết lập các trạm dịch, các đầu mối giao lưu kinh tế như Luy Lâu (Thuận Thành, Bắc Ninh), Long Biên, Đại La (Hà Nội), Lạch Trường (Thanh Hoá). Cùng với các cảng sông là các đồn trú của quân đội, và những thương gia. Hoạt động buôn bán phát triển như cảng Hội An đã làm cho hình thức cư trú đô thị xuất hiện một cách nhanh chóng. Các đô thị như Huế, Đại La và Thăng Long hình thành vào thời kỳ này.

*Thời kỳ hình thành và phát triển các đô thị:* Khi nước Đại Việt giành được tự chủ, trung tâm kinh tế, chính trị,



quản sự của các triều đại phong kiến Đinh, Lý, Trần đã nhiều lần di chuyển. Nhà Đinh di chuyển từ Cổ Loa đến Hoa Lư (Ninh Bình), Nhà Lý di chuyển từ Hoa Lư về Thăng Long năm 910, Nhà Nguyễn di chuyển từ Tây đô về Phú Xuân - Huế... Các đô thị thương mại kiểu trạm dịch, cảng sông vẫn tiếp tục hình thành và phát triển cùng với sự hình thành các đồn biên phòng để bảo vệ nền tự chủ của dân tộc. Tiêu biểu cho các đô thị này là các đô thị Vĩnh Bình (Lạng Sơn), Vân Đồn (Quảng Ninh) thế kỷ XI - XIV; cảng thị như Phố Hiến (Hải Hưng), Hội An (Đà Nẵng). Đến thế kỷ XVII các đô thị lớn như Sài Gòn - Gia Định, Hải Phòng hình thành và phát triển. Đặc điểm chung của sự hình thành các đô thị Việt Nam trong thời kỳ này là dựa vào các trung tâm hành chính, chính trị kết hợp với các đồn trú để tạo nên thành trì bảo vệ quyền lợi của các thế lực phong kiến. Kinh tế, thương mại kém phát triển do chính sách tự cung, tự cấp.

*Dưới thời Pháp thuộc:* Thực dân Pháp chính thức xâm lược nước ta vào năm 1858. Người Pháp đã áp dụng chính sách chia để trị nên tổ chức mạng lưới đô thị hành chính cùng với các đồn trú rải đều trên khắp lãnh thổ nước ta. Các đô thị này thực hiện chức năng hành chính là chủ yếu, còn kinh tế kém phát triển. Hoạt động kinh tế chủ yếu là công nghiệp nhẹ, sửa chữa, buôn bán; ví dụ như rượu bia, cơ khí Hà Nội, Sài Gòn, dệt Nam Định, sửa chữa toa xe ở Vinh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Sài Gòn, sơ chế kẽm ở Quảng Yên, xay xát gạo ở Hải Dương... Sự nổi bật ở thời kỳ này là hệ thống quản lý đô thị kiểu Pháp được hình thành. Nhà cửa và cơ sở hạ tầng được quy hoạch, đường sá được mở mang, môi trường được cải thiện. Các hoạt động thương mại và sản xuất đi vào chuyên môn hoá cao hơn. Các tầng lớp xã hội đô thị hình

thành rõ nét như thương nhân, trí thức, viên chức.

*Từ sau 1954 đến 1975*

Sau 1954, đất nước ta tạm thời chia làm 2 miền với hai chế độ chính trị khác nhau. Miền Bắc vừa xây dựng Chủ nghĩa xã hội vừa chi viện cho miền Nam đấu tranh giải phóng. Phát triển kinh tế ở miền Bắc được tiến hành theo hướng "ưu tiên phát triển công nghiệp nặng, đồng thời phát triển công nghiệp nhẹ...". Các đô thị được xây dựng dưới sự giúp đỡ của các nước xã hội chủ nghĩa theo kiểu tầng bậc rải đều trên khắp lãnh thổ nhằm xóa bỏ dần sự cách biệt giữa các vùng, giữa nông thôn và thành thị, miền xuôi và miền ngược... Chiến lược phát triển đô thị là kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng, đáp ứng yêu cầu của quy luật kinh tế cơ bản. Xuất phát từ chiến lược đó, các đô thị đã xây dựng được một hệ thống công trình phúc lợi công cộng tương đối hoàn chỉnh như trường học, bệnh viện, công viên, nhà máy sản xuất nước sạch, viện bảo tàng, nhà hát... Nền kinh tế đô thị đã bắt đầu phát huy ảnh hưởng tích cực đến nông thôn, thực sự trở thành những trung tâm tổng hợp hay chuyên ngành thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hoá nông thôn và trở thành hậu phương vững chắc cho tiền tuyến trong những năm chống Mỹ. Các nhà máy có quy mô lớn được Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa giúp đỡ đã được xây dựng như Nhà máy chế tạo công cụ, Khu gang thép,... Những thành phố mới được xây dựng trong thời kỳ chống Mỹ như Việt Trì, Thái Nguyên, Uông Bí...

Trong khi đó miền Nam đi theo một chiến lược đô thị khác. Các đô thị miền Nam hình thành nhanh chóng nhờ có sự viện trợ của Mỹ cùng với những căn cứ quân sự, các thị tứ hình thành cùng với các ấp chiến lược. Mục tiêu chủ yếu của

các đô thị là phục vụ cho bộ máy quân sự của Mỹ. Khu công nghiệp duy nhất là khu công nghiệp Biên Hoà. Thành phố được đầu tư chủ yếu là Sài Gòn với đầy đủ các công trình phúc lợi. Các đô thị khác thực chất là các đô thị quân sự và hành chính.

Sau 1975, đất nước ta hoàn toàn thống nhất, hệ thống đô thị hai miền Nam - Bắc có những khác nhau về cấu trúc đô thị. Để phù hợp với tiến trình chung của cả nước chúng ta phải tiến hành điều chỉnh từ sự phân bố các khu công nghiệp cho đến phân bố dân cư trên lãnh thổ nhằm đạt được sự phân bố lực lượng sản xuất hợp lý. Hệ thống đô thị hình thành, chức năng từng đô thị được xác định nhằm khai thác tiềm năng của từng đô thị. Đánh giá chung là hệ thống đô thị của ta rải đều trên khắp lãnh thổ với đủ các loại hình: đô thị công nghiệp, đô thị cảng, đô thị hành chính, đô thị du lịch, đô thị tổng hợp, song quy mô các đô thị còn nhỏ bé.

### ***b. Một số nét về thực trạng và quản lý đô thị Việt Nam hiện nay***

Hệ thống đô thị Việt Nam ngày nay đã lớn mạnh gấp nhiều lần so với thời kỳ trước 1975 cả về số lượng, quy mô và chất lượng. Mạng lưới đô thị cả nước được hình thành trên cơ sở các đô thị trung tâm được phân bố hợp lý trên 10 vùng đô thị hoá đặc trưng của cả nước là: Vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ và đồng bằng sông Hồng; Vùng kinh tế trọng điểm Nam bộ và Đông Nam bộ; Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và Trung bộ; Vùng đồng bằng sông Cửu Long; Vùng Nam Trung bộ (Bình Định, Phú Yên, Ninh Thuận, Bình Thuận); Vùng Tây Nguyên; Vùng Bắc Trung bộ (Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh); Vùng Cao Bằng, Bắc Cạn, Lạng Sơn, Hà

Bắc; Vùng Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Tuyên Quang, Vĩnh Phúc, Phú Thọ; và vùng Tây Bắc.

Theo tổng kết của Bộ Xây dựng, hiện nay chúng ta có trên 600 đô thị, trong đó có 2 đô thị loại I, 8 đô thị loại II, 76 đô thị loại III và loại IV (thành phố và thị xã), trên 520 đô thị loại V (thị trấn). Đô thị loại I (Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) là các đô thị lớn giữ vai trò trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học kỹ thuật và là đầu mối giao lưu trong nước và quốc tế. Các đô thị loại II là những đô thị trung bình giữ chức năng trung tâm kinh tế, văn hoá, dịch vụ của khu vực như Hải Phòng, Đà Nẵng, Huế, Biên Hoà, Cần Thơ. Các đô thị loại III là các đô thị nhỏ giữ chức năng trung tâm kinh tế, văn hoá, dịch vụ của vùng.

Các đô thị đã đảm nhiệm được vai trò là trung tâm phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, các ngành nghề mới, trung tâm phát triển và chuyển giao công nghệ trong vùng, trung tâm giao lưu thương mại trong nước và nước ngoài, thu hút vốn đầu tư, phát triển kinh tế đối ngoại, trung tâm dịch vụ, phát triển văn hoá giáo dục, nâng cao dân trí, phát triển nguồn lực, giữ vai trò tăng thu ngân sách cho Nhà nước hàng năm và đi đầu trong công tác an ninh quốc phòng.

#### **4. Những lĩnh vực hoạt động được quan tâm tại đô thị**

##### ***a. Những lĩnh vực hoạt động của đô thị***

Nói đến sự hoạt động của đô thị là nói đến sự hoạt động của con người trong mối liên hệ với những tổ chức, cơ quan, gia đình, xã hội hoạt động trong sự phân công lao động xã hội nhất định. Nếu nhìn về ngoài một đô thị ta thấy các hoạt

động: Giao thông (đi lại), sản xuất, buôn bán, học tập, nghỉ ngơi, giải trí... Liên quan tới các hoạt động đó là đường sá, đất đai, nhà ở, trường học, bệnh viện, công viên và việc cung cấp các sản phẩm, dịch vụ cá nhân và công cộng. Toàn bộ các hoạt động đó có thể gộp thành ba nhóm hoạt động lớn: đi lại, nghỉ ngơi và làm việc. Người dân ở nhà hay đến công viên, nơi vui chơi giải trí là để nghỉ ngơi, họ đến cơ quan công sở hay trường học là để làm việc, học tập, hoạt động đi lại là điều kiện để họ di chuyển từ nơi này đến nơi khác. Tuy nhiên, gắn với ba hình thái hoạt động đó là hàng loạt các dịch vụ khác nhau như nhà ở, trường học, bệnh viện, môi trường, công ty bảo hiểm, thông tin...

### ***b. Những lĩnh vực hoạt động được quan tâm tại đô thị***

Quản lý là hoạt động mang tính kinh tế - xã hội, người ta cần tính đến hiệu quả của công tác quản lý. Vì hoạt động đô thị đa dạng và phức tạp, cần có sự lựa chọn, phân loại đối tượng quản lý.

*Có tám lĩnh vực của quản lý đô thị cần được quan tâm như sau:*

1. Quản lý đất đai; 2. Cơ sở hạ tầng; 3. Dân số & lao động; 4. Phát triển kinh tế; 5. Giao thông và thông tin; 6. Môi trường; 7. An ninh xã hội; 8. Tài chính đô thị.

## **II. QUẢN LÝ ĐÔ THỊ VÀ CÁC YẾU TỐ CỦA QUẢN LÝ ĐÔ THỊ**

### **1. Khái niệm quản lý đô thị**

Trong đô thị luôn tồn tại các nhu cầu ăn, ở, đi lại, làm

việc, học tập, chữa bệnh, vui chơi giải trí,... Các nhu cầu đó ngày càng đòi hỏi cao hơn, và các nhu cầu mới thường xuyên phát sinh. Để đáp ứng các nhu cầu đó việc tổ chức xã hội đô thị một cách khoa học và việc quản lý các hoạt động trở thành một yêu cầu khách quan.

Quản lý đô thị đã trở nên một chủ đề rất quan trọng đối với các Chính phủ và các tổ chức phát triển quốc tế trên thế giới. Quản lý theo nghĩa rộng, là làm cho các công việc được hoàn thành thông qua các nhân sự. Quản lý liên quan đến việc ra quyết định hoặc lựa chọn cách thức kế hoạch tổ chức, bảo vệ và sử dụng các nguồn lực có được để sản xuất hàng hóa và dịch vụ phục vụ cho việc tiêu thụ, thương mại, hưởng thụ hoặc để xây dựng vốn và tài sản cho phát triển trong tương lai.

*Quản lý đô thị là quá trình tác động bằng các cơ chế, chính sách của các chủ thể quản lý đô thị (các cấp chính quyền, các tổ chức xã hội, các sở, ban ngành chức năng) vào các hoạt động đô thị nhằm thay đổi hoặc duy trì hoạt động đó.*

Trên góc độ Nhà nước, quản lý Nhà nước đối với đô thị là sự can thiệp bằng quyền lực của mình (bằng pháp luật, thông qua pháp luật) vào các quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị nhằm phát triển đô thị theo định hướng nhất định.

Nhà nước, đại diện là các chính quyền đô thị thông qua các tổ chức dưới quyền như các sở, ban ngành chức năng có vai trò quản lý tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội ở đô thị, truyền bá những tư tưởng hiện đại và lối sống văn minh đô thị cho công đồng dân cư để giúp họ hướng tới một mục đích chung của xã hội.

Quản lý đô thị liên quan đến việc quản lý khối Nhà nước và khối tư nhân. Mục tiêu chung của quản lý đô thị là nâng cao hiệu quả và tính hợp lý trong quá trình sử dụng các nguồn lực của đô thị (con người, kỹ thuật, vật liệu, thông tin, dịch vụ cơ sở hạ tầng và hệ thống kinh tế của sản xuất). Cụ thể là:

- Nâng cao chất lượng và sự hoạt động một cách tổng thể của đô thị.

- Đảm bảo sự phát triển và tái tạo bền vững của các khu vực đô thị;

- Cung cấp các dịch vụ đô thị và cơ sở hạ tầng cơ bản để đáp ứng các nhu cầu chức năng của đô thị và các cư dân sống và làm việc trong đô thị đó, nhằm cải thiện chất lượng sống và sức khỏe của cư dân đô thị.

*Quản lý đô thị trong nền kinh tế kế hoạch tập trung và kinh tế thị trường:*

Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, Nhà nước có trách nhiệm phát triển và cung cấp các dịch vụ và cơ sở hạ tầng đô thị.

Trong nền kinh tế thị trường vai trò của khối tư nhân rất lớn trong việc cung cấp các dịch vụ đô thị.

Trong những năm qua, các cấp khác nhau của chính quyền Nhà nước đã có trách nhiệm cung cấp cơ sở hạ tầng căn bản và dịch vụ đô thị để phục vụ các đô thị và các hình thức định cư của con người. Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, Nhà nước có trách nhiệm chính trong việc phát triển và cung cấp phần lớn cơ sở hạ tầng công cộng và các dịch vụ đô thị. Các chính quyền cấp vùng (tỉnh) và cấp thành phố (địa phương

hoặc thành phố) được Nhà nước trung ương và các Bộ giao những nhiệm vụ cụ thể. Trong một số trường hợp, cộng đồng hoặc các tổ chức địa phương thành lập tổ chức quản lý địa phương thống nhất, nhưng họ có rất ít quyền hạn. Các cấp chính quyền thấp hơn có ít quyền hạn cũng như quyền tự quyết trong việc ra quyết định. Kế hoạch phát triển tổng thể cho định cư đô thị được duyệt ở cấp Thủ tướng Chính phủ.

Trong nền kinh tế thị trường, nhiều dịch vụ đô thị, cơ sở hạ tầng và nhà ở do khối tư nhân cung cấp hoặc quản lý. Nhà nước vẫn giữ một quyền lực quan trọng đối với các hoạt động của khối tư nhân liên quan đến phát triển đô thị, cung cấp cơ sở hạ tầng và các dịch vụ đô thị khác. Vai trò của khối Nhà nước là phát triển quy hoạch đô thị, đưa ra các chính sách, luật lệ và quy định để đảm bảo sự công bằng, an toàn, và các vấn đề về môi trường liên quan với việc cung cấp và quản lý các dịch vụ được tôn trọng. Có rất nhiều mô hình quản lý đô thị được sử dụng trong nền kinh tế thị trường liên quan đến vai trò khác nhau của Nhà nước và khối tư nhân.

## **2. Quản lý đô thị trong nền kinh tế thị trường**

Các hướng tiếp cận đối với quản lý đô thị ở các nước đang chuyển đổi sang nền kinh tế định hướng thị trường tập trung vào việc nâng cao tính hiệu quả của dịch vụ đô thị. Sự đổi mới này được thúc đẩy bởi sự điều chỉnh cấu trúc quốc gia và các chương trình để nâng cao tính cạnh tranh và hiệu quả của các tổ chức Nhà nước và các doanh nghiệp quốc doanh. Tuy nhiên, những đổi mới này đã gặp rất nhiều khó khăn. Sự thay đổi, thói quen quản lý trì trệ, tham nhũng và kỹ năng quản lý nghèo nàn trong việc vận hành trong nền kinh tế thị trường đã dẫn đến sự đổ vỡ của nhiều doanh nghiệp quốc



doanh. Đây là tình trạng đã xảy ra ở Việt Nam và hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi.

Sau thời kỳ đổi mới kinh tế, các câu hỏi được đặt ra là liệu có cần thiết phải là Nhà nước cung cấp tuyệt đối các dịch vụ đô thị hay không. Nếu Nhà nước không thể cung cấp dịch vụ đô thị một cách có hiệu quả, họ cần tìm những cách khác nhau để cung cấp dịch vụ. Điều này dẫn đến một sự thay đổi căn bản trong vấn đề quan tâm chủ yếu của quản lý đô thị từ Nhà nước với vai trò người tạo ra và cung cấp chính các dịch vụ đô thị, sang khối tư nhân có vai trò cung cấp các dịch vụ đô thị (xem sơ đồ 1.1.).



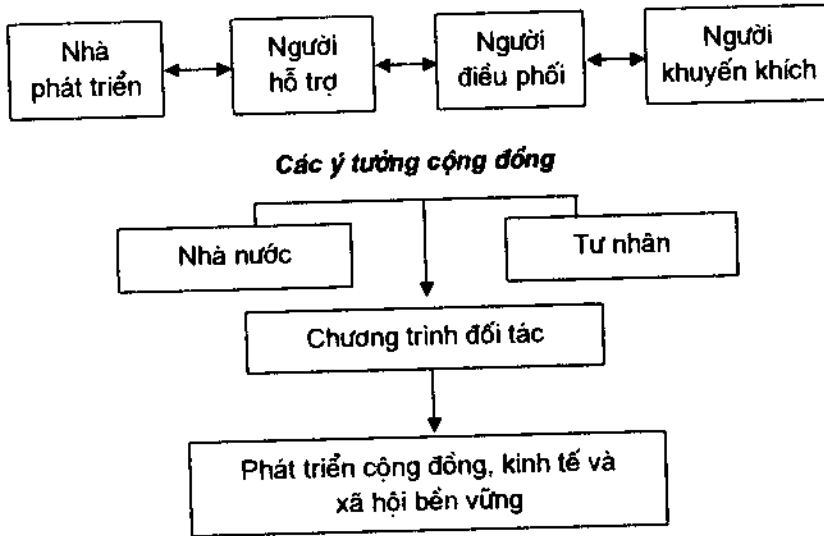
**Sơ đồ 1.1. Sự chuyển đổi từ Nhà nước sang tư nhân trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng**

### ***Vai trò của Nhà nước trong quản lý đô thị***

Vai trò của chính quyền thành phố trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ và phát triển đô thị không còn được coi là duy nhất. Câu hỏi cần được đặt ra là ai là người sẽ tham gia cung cấp và tạo ra các dịch vụ đô thị.

Trong nền kinh tế thị trường, vai trò của chính quyền Nhà nước ở mọi cấp đều đã thay đổi. Nhà nước không còn là nguồn duy nhất sản xuất và cung cấp các dịch vụ đô thị. Nhà

nước đảm nhận những vai trò mới trong lĩnh vực làm việc với khối tư nhân như hình vẽ dưới đây. Những vai trò này được minh họa trong sơ đồ 1.2.:



**Sơ đồ 1.2. Vai trò mới của Nhà nước**

Nhà phát triển trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng, dịch vụ, nhà ở và các dịch vụ đô thị khác trong trường hợp thị trường có biến động. Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, Nhà nước luôn giữ vai trò hàng đầu trong việc phát triển các dịch vụ đô thị. Trong nền kinh tế thị trường, vai trò của Nhà nước đã giảm đi rất nhiều nhường lại cho khối tư nhân việc xây dựng và trong nhiều trường hợp, quản lý và phát triển cơ sở hạ tầng. Nhà nước, trong một số trường hợp sẽ thoả thuận để làm việc với tư cách là đối tác với khối tư nhân.

Người hỗ trợ khuyến khích và hỗ trợ khối tư nhân đầu

tư và phát triển các dự án thông qua việc tư vấn, và đưa ra ý kiến chuyên môn khi cần thiết, cung cấp bảo hiểm, và kết nối các công ty với nhau để đầu tư vào các dự án vì lợi ích chung và của nền kinh tế.

**Người điều phối**, giải quyết các vấn đề phức tạp liên quan đến quản lý dự án khi làm việc với nhiều tổ chức Nhà nước khác nhau (liên bộ, liên ngành), tham khảo ý kiến quần chúng và thoả thuận với chủ sở hữu đất khi bất buộc trưng dụng đất và nhà.

**Người khuyến khích**, trong trường hợp Nhà nước có thể mua cổ phần không có lãi cố định hoặc cung cấp một số khoản trợ cấp và tiền khích lệ để khuyến khích sự phát triển đối với một số loại hình phát triển cụ thể (ví dụ như nhà ở mật độ trung bình) mà Nhà nước muốn phát triển ở một địa điểm cụ thể (ví dụ như thành phố mới hoặc ngoại ô).

#### ***Các vấn đề của nền kinh tế khi chuyển đổi***

Đối với các nước đang chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang kinh tế định hướng thị trường, thường có ít kinh nghiệm trong việc hoạt động với khối tư nhân. Những vấn đề lớn gặp phải là:

- So với các công ty nước ngoài, các công ty và tập đoàn địa phương có ít kinh nghiệm và sự dày dạn về mặt hoạt động trong môi trường cạnh tranh.

- Người ta nghi ngờ và tin rằng khối tư nhân (đặc biệt là các công ty nước ngoài) đòi hỏi giá rất cao và thu được rất nhiều lợi nhuận;

- Kinh nghiệm của các nhân viên ở các đơn vị Nhà nước rất hạn chế về mặt cách thức hoạt động của thị trường đô thị,

mô típ lợi nhuận của việc kinh doanh, giá trị theo thời gian của đồng tiền, trách nhiệm giải trình và sự rõ ràng do các cổ đông đòi hỏi.

- Sự thiếu hụt các quy định và kiến thức chuyên môn trong việc quản lý các dự án phát triển của khối tư nhân;

- Sự thất bại trong việc dự tính các chi phí ẩn là chi phí bù lỗ dẫn đến nó trở thành trách nhiệm dài hạn của Nhà nước;

- Sự mất khả năng kiểm soát quá trình phát triển;

- Sự mất việc và địa vị - đặc biệt ở các cấp cao;

- Xu hướng xuất hiện tham nhũng khi có sự khác biệt lớn giữa lương Nhà nước và tư nhân.

### **3. Đặc trưng của quản lý đô thị**

*Quản lý đô thị là khoa học về quản lý*

Những cơ sở khoa học của quản lý đô thị được xây dựng trên cơ sở khoa học quản lý.

Nội dung của quản lý đô thị bao gồm các vấn đề kinh tế và xã hội ở đô thị.

Công tác quản lý đô thị là khâu quyết định cho việc thực hiện những định hướng phát triển đô thị. Nội dung chủ yếu của công tác quản lý đô thị là vận dụng các chính sách nhằm thiết lập kỷ cương, nền nếp trong việc quản lý đất đai, quy hoạch, kiến trúc, kết cấu hạ tầng, môi trường, tài chính, giảm nghèo ở đô thị... đồng thời để suất các kiến nghị với các cấp trong việc nghiên cứu xây dựng các chính sách cho quản lý đô thị.

### ***Quản lý đô thị không tách rời quản lý nền kinh tế quốc dân***

Đô thị là một bộ phận của nền kinh tế; đô thị và nông thôn có mối quan hệ chặt chẽ. Các chính sách phát triển đô thị là một bộ phận của chính sách phát triển kinh tế quốc dân.

Quản lý đô thị là hoạt động tổng hợp, là khoa học và nghệ thuật.

Quản lý đô thị vận dụng kiến thức tổng hợp của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực.

### ***Quản lý đô thị là một nghề***

Để quản lý đô thị có hiệu quả, cán bộ quản lý đô thị cần được đào tạo bài bản và hiểu biết về đô thị nói chung và đô thị mình đang tham gia quản lý. Muốn vậy cán bộ quản lý cần có thâm niên và kinh nghiệm trong công việc, phải coi đó là nghề nghiệp của mình.

## **4. Bốn yếu tố mới của quản lý đô thị**

### ***Quản lý các mối quan hệ giữa khối tư nhân và Nhà nước***

Trong nền kinh tế thị trường, khối tư nhân đóng một vai trò quan trọng trong việc tạo ra và cung cấp các dịch vụ đô thị. Nhà nước ngày càng tạo điều kiện cho khối tư nhân tạo ra và cung cấp một loạt các dịch vụ đô thị một cách độc lập hoặc là đối tác với khối Nhà nước. Xu hướng này trong quản lý đô thị sẽ trở thành xu hướng chính trong tương lai. Sự thay đổi trong việc sản xuất và cung cấp các dịch vụ đô thị đòi hỏi một sự quản lý cẩn thận mối quan hệ giữa khối tư

nhân và Nhà nước. Vai trò của Nhà nước đang thay đổi cùng với đặc tính của Nhà nước. Ít có sự khác biệt trong cấu trúc quản lý của khối tư nhân và Nhà nước trong nền kinh tế thị trường thời gian gần đây.

*Lý do Nhà nước tạo điều kiện cho khối tư nhân cung cấp các dịch vụ:*

- Khối tư nhân có thể phân phối dịch vụ đô thị hiệu quả hơn.

- Khối Nhà nước thiếu hụt các nguồn lực để cung cấp các dịch vụ.

- Khối tư nhân có thể huy động nguồn lực hiệu quả hơn nhằm làm giảm những rủi ro mà một nhà đầu tư riêng sẽ có thể gặp phải.

- Trong trường hợp thị trường có những biến động, Nhà nước có nhiều khả năng hơn trong việc sử dụng nguồn lực của mình.

- Khối Nhà nước có khả năng đánh giá và đáp ứng tốt hơn các tác động của thị trường và nhu cầu đối với dịch vụ đô thị.

- Nhà nước hạn chế sự can thiệp sâu vào việc cung cấp dịch vụ công cộng và cơ sở hạ tầng, bởi khối tư nhân có thể gánh chịu những rủi ro trong lĩnh vực này là hợp lý hơn.

Khi khối Nhà nước can thiệp thì chỉ với tư cách là nhà cung cấp dịch vụ đô thị.

Quyết định ai sẽ là người cung cấp dịch vụ nào ở đô thị giữa khối Nhà nước và khối tư nhân dựa trên nhiều yếu tố. Sự can thiệp của Nhà nước chỉ cần thiết khi các doanh nghiệp tư nhân không thể hoặc sẽ không cung cấp các dịch

vụ ở mức độ tối thiểu theo chính sách của Nhà nước hoặc tiêu chuẩn Nhà nước về an toàn, bảo vệ, sức khoẻ hoặc chất lượng. Tình huống mà Nhà nước cần can thiệp và nắm giữ các dự án bao gồm:

- Khi không có nguồn thu hồi vốn, vì dịch vụ đem lại lợi ích cho nhiều đối tượng khác nhau trong xã hội. Ví dụ như công viên công cộng, phòng trừ dịch bệnh, chống thiên tai...

- Khi việc sử dụng dịch vụ của mỗi cá nhân không thể đo lường hoặc thu được, ví dụ như việc chuẩn bị quy hoạch tổng thể, cung cấp dịch vụ truyền hình, truyền thanh địa phương.

- Trường hợp nếu yêu cầu người sử dụng phải trả đầy đủ chi phí có thể sẽ dẫn đến sự bất công bằng trong khả năng được sử dụng dịch vụ, trừ khi tất cả các nhóm dân cư có thu nhập khác nhau đều có thể hưởng dịch vụ này, ví dụ như dịch vụ nhà trẻ trường học, dịch vụ cấp cứu và cứu hoả.

- Trường hợp khối tư nhân là rủi ro quá cao hoặc lợi nhuận quá thấp do đó dự án không có hiệu quả kinh tế, ví dụ như dự án nhà ở cho người thu nhập thấp.

- Cần thiết có sự can thiệp của Nhà nước để ngăn chặn tình trạng độc quyền và tạo ra sự cạnh tranh khi không có nhà cung cấp tư nhân, ví dụ như nhà cung cấp dịch vụ thông tin liên lạc sẽ ngăn cản sự cạnh tranh.

### ***Đổi mới cấu trúc và chức năng của chính quyền đô thị***

Chính quyền trong nền kinh tế thị trường áp dụng quy tắc người sử dụng phải trả tiền khi nào có thể và phát triển một hướng tiếp cận mang tính hợp tác trong việc quản lý khối Nhà nước. Quy tắc người sử dụng phải trả tiền có nghĩa

là người tiêu thụ hoặc sử dụng phải trả cho các tổ chức cung cấp dịch vụ chi phí theo thoả thuận. Trong một số trường hợp, trợ cấp lẫn nhau được áp dụng đối với một số đối tượng có khả năng trả cao hơn để bù lại cho chi phí dịch vụ bị thiếu hụt khi cung cấp cho nhóm sử dụng nghèo hơn. Để tăng tính hiệu quả của việc phân phối các dịch vụ đô thị, chính quyền đô thị đang được đổi mới và cơ cấu lại. Một số đặc điểm đổi mới của chính quyền đô thị là:

- Phân quyền: phân chia quyền hạn và nghĩa vụ cho các cấp quản lý. Kinh nghiệm các nước cho thấy các quốc gia đều có ý định phân quyền song mức độ cụ thể thì phải tùy thuộc vào đặc điểm mỗi nước và sự phát triển của lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất của mỗi đô thị.

- Hợp tác hóa: trong sản xuất, trong quản lý để nâng cao hiệu quả đô thị, chống lợi ích tràn lan, hạn chế ngoại ứng cần có sự hợp tác giữa các đô thị, đô thị và nông thôn.

- Đối tác đô thị: Mối quan hệ các đô thị tạo thành vùng kinh tế tăng trưởng hay vùng kinh tế trọng điểm.

- Tư nhân hóa: Nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất trong các lĩnh vực mà Nhà nước làm không hiệu quả.

### *Sắp xếp tổ chức nội bộ cho quá trình quản lý đô thị*

Một phần của việc đổi mới phương thức Nhà nước phân phối các dịch vụ đô thị là sự thay đổi cách sắp xếp tổ chức. Cấu trúc ra lệnh và điều hành trong quản lý đô thị đã được thay bằng một cấu trúc mới mềm dẻo hơn, với các cấp quy hoạch và ra quyết định ở cấp thấp hơn có nhiều trách nhiệm hơn, đồng thời các hoạt động của họ cũng có nhiều ảnh hưởng hơn. Những thay đổi trong cơ cấu tổ chức nội bộ của các đơn vị Nhà nước có ảnh hưởng quan trọng tới dịch vụ đô thị bao gồm:



- Lập ngân sách về kế hoạch chiến lược mang tính hợp tác
- Áp dụng mô hình: Người cấp vốn - người mua - người cung cấp
- Tăng cường sử dụng nguồn lực bên ngoài
- Thay đổi mức độ lệ thuộc hay tách biệt trách nhiệm của các tổ chức.

### ***Đổi mới trong hệ thống tài chính đô thị Nhà nước***

Tài chính đô thị Nhà nước đang thay đổi với một tốc độ lớn cả về dòng thu lẫn dòng chi. Điều này có ảnh hưởng quan trọng đến cách mà người cung cấp dịch vụ sử dụng và cơ cấu vốn cơ bản của dịch vụ đô thị.

- Đổi mới với hệ thống thu ngân sách.
- Đổi mới với chi phí đô thị.
- Đổi mới đối với tài chính tập thể.

## **5. Các chức năng của quản lý đô thị**

### ***Chức năng quản lý đô thị theo quá trình quản lý***

- Chức năng kế hoạch,
- Chức năng tổ chức,
- Chức năng chỉ đạo phối hợp,
- Chức năng kiểm soát.

### ***Chức năng quản lý đô thị theo các lĩnh vực quản lý***

Về nguyên tắc, quản lý Nhà nước phải bao trùm tất cả các lĩnh vực hoạt động xã hội, và như vậy tại đô thị có bao nhiêu lĩnh vực hoạt động xã hội sẽ có bấy nhiêu lĩnh vực quản lý Nhà nước. Điều này phản ánh rõ trong cơ cấu bộ máy

quản lý Nhà nước tại đô thị. Tuy nhiên, nói tới quản lý đô thị người ta thường nghiên cứu sâu về quản lý các lĩnh vực hoạt động đô thị được quan tâm như:

- Quản lý kinh tế đô thị
- Quản lý xây dựng đô thị
- Quản lý đất đai và nhà ở đô thị
- Quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị
- Quản lý kết cấu hạ tầng xã hội đô thị
- Quản lý dân số, lao động và việc làm đô thị
- Quản lý môi trường đô thị.

***Kết hợp quản lý đô thị theo quá trình và theo lĩnh vực***

Cấp độ thành phố: Thành phố cần có tầm nhìn vĩ mô hơn về công tác quản lý phải theo lĩnh vực. Trong mỗi lĩnh vực cần thiết phải quản lý theo quá trình. Ví dụ trong lĩnh vực kinh tế cần xây dựng kế hoạch dài hạn, trung hạn v.v... và theo đó là công tác tổ chức thực hiện, phối hợp, kiểm tra kiểm soát.

Cấp độ quốc gia: Quản lý theo quá trình như xây dựng chiến lược (kế hoạch) phát triển đô thị cả nước trong đó gồm hoạch định từng lĩnh vực.

**6. Các mô hình quản lý đô thị**

***a. Mô hình quản lý đô thị lấy quản lý xã hội làm chủ đạo***

- Đặc trưng của mô hình

- Đặt trọng tâm quản lý đô thị vào quản lý môi trường pháp lý và các vấn đề đối ngoại: Chính quyền đô thị tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho các doanh nghiệp hoạt động. Tăng

khả năng cạnh tranh của các đô thị, thu hút các nguồn lực từ bên ngoài như vốn đầu tư, lao động kỹ thuật...

Quản lý gián tiếp các hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân: Thông qua sự vận động của thị trường, chính quyền đô thị vận dụng pháp luật và các công cụ kinh tế để điều tiết hoạt động sản xuất của các chủ thể của nền kinh tế đô thị. Các chính sách thuế, giá cả, lãi suất, đầu tư là công cụ để điều chỉnh, khuyến khích hay hạn chế phát triển các lĩnh vực của nền kinh tế.

Thành phần kinh tế Nhà nước giữ vai trò bổ sung. Chính quyền đô thị chỉ tham gia vào những hoạt động mang tính xã hội, cung cấp các dịch vụ chung của xã hội như quốc phòng, an ninh, y tế, giáo dục.

- Điều kiện vận dụng:

Hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, trình độ dân trí cao, hệ thống tài chính ngân hàng hiện đại.

Hệ thống cơ sở hạ tầng hoàn chỉnh, hệ thống thông tin hiện đại, giao thông tốt. Mô hình này thường được áp dụng cho các đô thị ở các nước phát triển, có khả năng tài chính mạnh.

- Ưu điểm của mô hình:

Các doanh nghiệp, tổ chức tự chủ sản xuất kinh doanh

Bộ máy quản lý gọn nhẹ hiệu quả cao, trật tự xã hội tốt.

- Nhược điểm: Tự do cạnh tranh, nguy cơ khủng hoảng, thất nghiệp

***b. Mô hình quản lý đô thị lấy quản lý kinh tế làm chủ đạo***

- Đặc trưng của mô hình:

Chính quyền đô thị trực tiếp quản lý kinh tế thông qua

các sở, ban chức năng. Nội dung quản lý: Quản lý theo kế hoạch, chủ trương của chính quyền cấp trên.

Hoạt động quản lý mang nặng tính hành chính

Hệ thống pháp lý chung cho đô thị và nông thôn: tỉnh tương đương thành phố, quận tương đương huyện, phường, xã, thị trấn tương đương nhau.

Thành phần kinh tế Nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

• Điều kiện vận dụng:

Các nước quản lý nền kinh tế kiểu tập trung theo kế hoạch của Chính phủ.

Các nước đang phát triển có trình độ đô thị hóa thấp, luật pháp chưa hoàn chỉnh,

Cơ sở hạ tầng thấp kém không đồng bộ.

• Ưu điểm của mô hình:

Tạo điều kiện phát triển đô thị có trọng tâm trong điều kiện tài chính hạn chế, tránh phân tán nguồn vốn.

• Nhược điểm của mô hình:

Môi trường pháp lý bị xem nhẹ, các doanh nghiệp Nhà nước kém chủ động, tệ tham nhũng, lãng phí xuất hiện.

Quản lý bị chông chéo, thông tin bị sai lệch do qua nhiều lớp trung gian.

Bộ máy quản lý công kênh kém hiệu quả.

### *c. Mô hình quản lý đô thị hỗn hợp*

• Đặc trưng của mô hình:

Quản lý kinh tế và xã hội được coi trọng như nhau.

Chính quyền đô thị quản lý kinh tế thông qua các sở, ban

chuyên ngành: Kế hoạch kết hợp thị trường, tạo nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước (định hướng XHCN).

Điều tiết gián tiếp các doanh nghiệp không phải Nhà nước thông qua công cụ tài chính và hoạt động của thị trường.

Tăng cường hệ thống pháp lý: Từng bước pháp luật hoá các hoạt động kinh tế, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho các doanh nghiệp hoạt động, phát triển kinh tế nhiều thành phần.

• Điều kiện vận dụng:

Áp dụng cho những nước có nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam

Hệ thống đô thị có cơ sở hạ tầng chưa hoàn chỉnh

Nền kinh tế chưa phát triển, dân trí chưa cao

Hệ thống tài chính ngân hàng, thông tin liên lạc chưa hiện đại.

• Ưu điểm của mô hình:

Ổn định kinh tế - xã hội, không gây xáo trộn lớn. Nhờ có chủ trương cổ phần hoá những doanh nghiệp Nhà nước làm ăn kém hiệu quả mà chính quyền đô thị chuyển dần từ quản lý kinh tế sang quản lý xã hội.

Có khả năng tập trung vốn cho xây dựng cơ sở hạ tầng có trọng điểm.

• Nhược điểm của mô hình:

Quản lý chồng chéo: Mỗi doanh nghiệp bị UBND quản lý thông qua sở chuyên ngành, sở chuyên ngành bị Bộ chủ quản quản lý... Mỗi vấn đề của đô thị như đất đai, công trình do nhiều cơ quan quản lý.

Pháp luật lỏng lẻo: như ở Việt Nam đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng bị lấn chiếm, khi thu hồi Nhà nước lại phải đền bù như là mua với giá thị trường.

Tình trạng buôn lậu, trốn thuế, tham nhũng gia tăng. Ở Việt Nam, Cộng hoà liên bang Nga trong thời kỳ chuyển đổi, nạn buôn lậu, trốn thuế phát triển nhanh chóng.

### **III. ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU MÔN HỌC**

#### **1. Đối tượng môn học**

Là một môn khoa học quản lý, quản lý đô thị nghiên cứu, tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách, đưa ra các biện pháp và khả năng thực hiện các cơ chế chính sách, các biện pháp của các chủ thể quản lý đô thị vào quá trình quản lý đô thị nhằm thay đổi hoặc duy trì hoạt động của các lĩnh vực kinh tế - xã hội đô thị.

Môn học quản lý đô thị là sự tiếp tục của quá trình nghiên cứu kinh tế, nó nghiên cứu xây dựng và vận dụng các cơ chế, chính sách nhằm thực hiện mục tiêu kinh tế - xã hội của đô thị. Các cơ chế, chính sách được xây dựng trên cơ sở vận dụng linh hoạt các quy luật kinh tế - xã hội vào hoàn cảnh cụ thể của từng đô thị và hệ thống đô thị Việt Nam. Việc vận dụng các cơ chế chính sách được thực hiện bởi các chính quyền đô thị.

Cần phân biệt sự khác nhau giữa các môn học Kinh tế học, Kinh tế đô thị và Quản lý đô thị: Kinh tế học nói chung, kinh tế đô thị nói riêng nghiên cứu bản chất, quy luật của các hiện tượng kinh tế - xã hội ở đô thị và trả lời các câu hỏi vì

sao, như thế nào, ở đâu... Kinh tế đô thị giải thích xu hướng và ảnh hưởng các chính sách đến hiện tượng kinh tế. Môn học Quản lý sẽ trả lời các câu hỏi làm thế nào, bằng cách nào, cần phải làm gì... để tăng cường hay hạn chế sự phát triển của hiện tượng.

Cùng nghiên cứu, tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách, và khả năng vận dụng các cơ chế chính sách đó của các chủ thể quản lý đô thị vào quá trình quản lý đô thị còn có nhiều môn khoa học khác như quy hoạch đô thị, quản lý kinh tế, quản lý môi trường, địa chính, dân số học... Các môn khoa học khác nhau sẽ nghiên cứu quản lý đô thị trên các khía cạnh khác nhau. Trong giáo trình quản lý đô thị này, các vấn đề sẽ được nghiên cứu trên góc độ kinh tế - xã hội.

Các chủ thể quản lý đô thị bao gồm các cấp chính quyền, các tổ chức xã hội, các sở, ban ngành chức năng ở đô thị. Tổ chức chính quyền đô thị được hình thành theo pháp luật Nhà nước, thực hiện chức năng quản lý theo luật định.

Vì tính hiệu quả của công tác quản lý, quản lý đô thị chỉ đề cập đến các lĩnh vực hoạt động cơ bản, vì vậy môn học cũng chỉ đề cập đến các vấn đề quản lý đô thị quan tâm.

## **2. Nội dung nghiên cứu của môn học**

Nội dung nghiên cứu của môn học là những lĩnh vực quản lý đô thị, xác định trách nhiệm của Nhà nước và nghiên cứu xây dựng những chính sách, giải pháp đối với đô thị. Các lĩnh vực quản lý bao gồm:

### ***Quản lý đất đô thị***

Đất đai là tài sản quan trọng trong sản xuất, quyền sử dụng và sở hữu đất đai thể hiện sự công bằng xã hội trong

nền kinh tế thị trường. Ở nhiều nước, những người lập chính sách thiếu những thông tin quan trọng về tính chất của sở hữu đất đai, mô tả mang tính pháp lý, giá cả và sự chuyển nhượng quyền sở hữu đất đai. Tính hiệu quả của các hệ thống quản lý đất đô thị có tác động tới thị trường đất đai, đầu tư bất động sản và việc sử dụng đất và bất động sản. Bất động sản là bất cứ một sự cải tạo nào đối với đất đai làm tăng giá trị của đất bao gồm cả các công trình, cơ sở hạ tầng và các vật cố định khác.

Có 7 yếu tố cơ bản của quản lý đất đô thị mà Nhà nước chịu trách nhiệm:

- Quản lý thông tin đất đai
- Sở hữu đất đai
- Đăng ký đất đai
- Chính sách phát triển đất đai
- Quy hoạch không gian đô thị
- Luật sử dụng đất
- Các hoạt động mang tính tổ chức và pháp lý của phát triển đất đai
- Phân tích thị trường đất đai.

### ***Quản lý kinh tế đô thị***

Đô thị có thể coi như một nền kinh tế quốc dân, nó có mối quan hệ trao đổi kinh tế với nền kinh tế quốc gia và các địa phương. Hoạt động kinh tế là cơ sở đời sống của đô thị, là nguồn gốc của mọi vấn đề đô thị. Kinh tế phát triển, xã hội văn minh, khả năng cạnh tranh cao của đô thị là mục tiêu chung của các đô thị. Quản lý kinh tế đô thị là công tác xây



dựng kế hoạch và các chính sách, biện pháp phát triển kinh tế khai thác hết tiềm năng về lao động, lợi thế về kinh tế - chính trị của các đô thị. Mỗi đô thị có một chiến lược cơ cấu kinh tế theo ngành, theo thành phần kinh tế và các biện pháp, chính sách để thực hiện các chiến lược đó. Quản lý kinh tế gắn liền với quản lý lao động việc làm, cung cấp hàng hoá dịch vụ cho nền kinh tế và xuất khẩu.

### ***Quản lý dân số, lao động và việc làm***

Dân số đô thị luôn là vấn đề cần quan tâm trên các góc độ: quy mô, cơ cấu, chất lượng. Quy mô dân số có liên quan đến vấn đề môi trường, cung cấp dịch vụ, nhà ở... Quy mô dân số có liên quan đến vấn đề cung cấp nguồn lao động cho đô thị. Đô thị muốn có nguồn lao động dồi dào, chất lượng cao nhưng không muốn quá tải về dân số, chính vì vậy người ta cố gắng tìm kiếm một quy mô dân số tối ưu cho mỗi đô thị. Lao động, việc làm ở đô thị có quan hệ chặt chẽ đến phát triển kinh tế đô thị và các vấn đề xã hội. Tăng trưởng kinh tế đô thị chính là tăng trưởng việc làm, tăng GDP trên địa bàn đô thị.

### ***Quản lý hệ thống cơ sở hạ tầng***

Việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng là một trong những chức năng quản lý đô thị quan trọng của Nhà nước. Nhiều hướng tiếp cận truyền thống trong việc cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng đến nay không còn hiệu quả nữa. Vì vậy cần thiết có những hướng tiếp cận mới để đảm bảo sự hợp lý và hiệu quả trong việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng đô thị. Các vấn đề chính đối với Nhà nước trong việc quản lý các dịch vụ cơ sở hạ tầng đô thị trong một nền kinh tế thị trường là:

- Xác định những thiếu hụt của hệ thống cơ sở hạ tầng
- Quy hoạch cơ sở hạ tầng
- Chiến lược vận hành và bảo dưỡng
- Kỹ thuật, công nghệ: chọn công nghệ
- Tiêu chuẩn thiết kế kỹ thuật và lưu trữ các hồ sơ, chọn tiêu chuẩn của Pháp và của Liên Xô...

### ***Giao thông và thông tin đô thị***

Hệ thống giao thông và thông tin đô thị là huyết quản và mạch máu của các đô thị. Không có hệ thống giao thông và thông tin hiệu quả, các thành phố sẽ bắt đầu mất đi dần tính cạnh tranh và sự thu hút đầu tư. Thế kỷ 21 sẽ được coi như thế kỷ của mobile và thông tin. Với dịch vụ du lịch và thương mại ngày nay trở thành ngành công nghiệp lớn nhất thế giới, sự cung cấp và quản lý dịch vụ giao thông và thông tin liên lạc với chất lượng cao sẽ đóng vai trò then chốt trong việc giữ tính cạnh tranh của đô thị và các thị trấn trong tương lai. Sự hiệu quả của việc quản lý dịch vụ giao thông và thông tin đô thị sẽ phụ thuộc vào các yếu tố sau:

- Hệ thống giao thông
- Dịch vụ giao thông
- Cơ sở hạ tầng của hệ thống thông tin liên lạc
- Quản lý môi trường đô thị.

Cấu trúc và địa điểm của các hoạt động kinh tế trong và xung quanh thành phố ảnh hưởng tới sự phổ biến và mức độ nghiêm trọng của các vấn đề môi trường. Sự coi nhẹ chất thải công nghiệp và sự quản lý yếu kém xử lý chất thải sinh hoạt

ảnh hưởng tới sức khoẻ cộng đồng, chất lượng sống, môi trường và hình ảnh của đô thị. Những yếu tố này ảnh hưởng tới đầu tư, khả năng kinh tế và sức cạnh tranh của đô thị. Sự quan tâm ngày càng nâng cao trong hầu hết các xã hội về vấn đề chất thải đô thị, ô nhiễm và ảnh hưởng của hiệu ứng nhà kính do khí thải gây nên đối với thành phố. Chính quyền Nhà nước đóng vai trò chính trong việc quản lý chất thải và điều tiết các hoạt động ảnh hưởng đến môi trường đô thị.

Ba khu vực chiến lược sau đóng vai trò quan trọng đối với quản lý môi trường đô thị:

- Sử dụng bền vững các tài nguyên thiên nhiên, nước sạch, đất sạch...
- Tái sử dụng năng lượng và chất thải
- Tiêu chuẩn sức khoẻ và an toàn từ góc độ môi trường.

### ***Quản lý môi trường xây dựng***

Các công trình chiếm một nửa đầu tư cơ bản trong thành phố. Nhà ở nói riêng đại diện cho phần đầu tư mang tính cá nhân lớn nhất của những người dân sống trong thành phố. Cách thức Nhà nước xác định thiết kế, các hoạt động chức năng và quản lý môi trường xây dựng có ảnh hưởng quan trọng đối với giá trị của bất động sản và lợi nhuận kinh tế của đầu tư bất động sản. Sự quản lý hiệu quả môi trường xây dựng của các đô thị phụ thuộc vào các yếu tố quan trọng sau:

- Thiết kế đô thị
- Quản lý các công trình di sản văn hoá
- Chất lượng và số lượng nhà ở
- Vật liệu xây dựng.

### *Quản lý tài chính Nhà nước*

Hình thức tài chính của các dịch vụ đô thị do Nhà nước cung cấp đóng vai trò thiết yếu đối với sự sống của đô thị. Nhà nước có hàng loạt cách thu khác nhau cho ngân sách thông qua thuế và lệ phí, khoản cho vay và chuyển dịch tiền tệ trong các tổ chức Nhà nước. Những khoản ngân sách này được dùng vào việc hỗ trợ cho các chi phí lặp lại của việc vận hành và bảo dưỡng các công trình dịch vụ đô thị, phát triển cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cần thiết khác. Hệ thống tài chính cơ bản của Nhà nước phải có khả năng huy động được những khoản tiền nhàn rỗi dành cho đầu tư cơ sở hạ tầng và phân phối nguồn lực một cách có lợi nhất cho cộng đồng và chi trả được các chi phí của nó.

Bốn khu vực sau của quản lý tài chính Nhà nước của đô thị phải được xem xét cẩn thận để đảm bảo thành phố sẽ được quản lý một cách hiệu quả:

- Thu thuế
- Cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng
- Tài chính giữa các tổ chức Nhà nước
- Quản lý nguồn lực đô thị.

### **3. Phương pháp nghiên cứu môn học**

#### *a. Cơ sở lý luận và phương pháp luận của quản lý đô thị*

Kinh tế học và kinh tế đô thị là những môn khoa học nghiên cứu bản chất, quy luật của các hiện tượng kinh tế - xã hội nói chung và ở đô thị nói riêng. Các biện pháp, chính sách trong quản lý phải hợp quy luật kinh tế, có như vậy các hiện

tượng mới có thể tồn tại và phát triển. Các chính sách, biện pháp sẽ có tác động thúc đẩy hay hạn chế sự phát triển của hiện tượng theo mong muốn của nhà quản lý.

Triết học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử là những môn khoa học đòi hỏi nhà quản lý từ tư duy đến hành động phải theo logic biện chứng và tính lịch sử. Mọi sự vật, hiện tượng luôn luôn vận động trong mối quan hệ tác động qua lại lẫn nhau. Đồng thời mọi vấn đề đều có tính lịch sử của nó. Các biện pháp quản lý đô thị ở thành phố nhất định trong thời kỳ lịch sử nhất định không thể áp dụng máy móc cho thành phố khác ở các thời điểm khác. Mô hình phát triển đô thị ở nước này không thể mang áp dụng cho nước khác...

Đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ là sự vận dụng cụ thể các quy luật khách quan vào hoàn cảnh cụ thể của nước ta. Các chính sách của một đô thị là sự cụ thể hoá chính sách phát triển đô thị của cả nước. Mỗi đô thị không thể là một quốc gia riêng, với các luật lệ riêng... Quán triệt quan điểm quản lý đô thị trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN các biện pháp kinh tế của một đô thị phải được xây dựng trên cơ sở đường lối chủ trương của Đảng, nguyên lý của kinh tế đô thị và thực trạng của đối tượng quản lý, xác định rõ con đường phát triển (đổi mới thường xuyên) của quản lý đô thị ở Việt Nam.

### ***b. Cơ sở tổ chức của quản lý đô thị***

Bộ máy quản lý Nhà nước tại đô thị: UBND và các sở, ban, ngành.

Nhu cầu đổi mới quản lý đô thị thúc đẩy bởi các yếu tố vượt quá khả năng kiểm soát của Nhà nước trung ương. Sự quốc tế hóa, cạnh tranh và thương mại tự do, thông tin tự do

vượt qua biên giới, đi lại tăng lên, giáo dục, nhu cầu đòi hỏi sự tham gia của cộng đồng nhiều hơn, khả năng tiếp cận hàng hóa và dịch vụ cao hơn, tất cả làm cho Nhà nước không thể kiểm soát tất cả các khía cạnh của phát triển đô thị. Nhà nước không còn nhiều khả năng lựa chọn mà phải thúc đẩy quá trình đổi mới quản lý đô thị để các thành phố có tính cạnh tranh và người dân đô thị có thể mong chờ một cuộc sống tốt đẹp hơn với nhiều khả năng chọn lựa các dịch vụ hơn. Vấn đề phân quyền được đặt ra, chính quyền đô thị các cấp cần được giao đủ quyền hạn và nghĩa vụ để thực hiện đầy đủ chức năng nhiệm vụ quản lý của mình.

*Yếu tố con người:* Cán bộ, công chức trong quản lý đô thị luôn là vấn đề lớn vì mọi hoạt động quản lý đều thông qua con người. Cán bộ quản lý đô thị cần được đào tạo bài bản và có phẩm chất chính trị tốt.

*Yếu tố cơ sở vật chất:* Điều kiện để nâng cao năng suất lao động, hiệu quả quản lý.

*Yếu tố cơ chế hoạt động:* Con người và phương tiện chỉ có thể mang lại hiệu quả cao trong cơ chế hợp lý, khoa học đó là cơ chế không trói buộc lẫn nhau mà chỉ yêu cầu các đối tượng hoạt động theo đúng pháp luật.

### **c. Xác định chủ thể, khách thể và biện pháp quản lý cho các đối tượng**

Mỗi lĩnh vực quản lý đô thị được trình bày thành một chương trong giáo trình; mỗi chương xác định mục tiêu và đối tượng quản lý của lĩnh vực: Quản lý cái gì? Ai là người quản lý? Quản lý bằng phương pháp nào?

Quản lý kinh tế - xã hội: Quản lý tăng trưởng đô thị,

quản lý dân số và lao động đô thị, quản lý nhà - đất, quản lý cơ sở hạ tầng, quản lý môi trường, Quản lý quy hoạch & xây dựng; Quản lý văn hoá, y tế, trật tự an ninh xã hội;

Xác định chủ thể quản lý: Ai quản lý? Chính quyền các cấp và các tổ chức chuyên môn là chủ thể quản lý - cơ sở phân quyền.

Xác định phương pháp quản lý: Quản lý bằng phương pháp nào? Quản lý bằng chính sách và pháp luật ở cấp nào?

**d. Môn học Quản lý đô thị có liên quan đến nhiều môn học khác**

- Với kinh tế học và kinh tế đô thị
- Với quy hoạch đô thị
- Với địa lý đô thị
- Với phân tích chính sách
- Với xã hội học
- Với tin học.

## **Câu hỏi ôn tập**

1. Trình bày những đặc trưng cơ bản của đô thị? Sự khác nhau cơ bản giữa đô thị và nông thôn?

2. Các phương pháp phân loại đô thị? Tác dụng của mỗi phương pháp trong quản lý đô thị?

3. Những lĩnh vực hoạt động của đô thị? Những lĩnh vực nào được quan tâm, vì sao?

4. Quá trình hình thành và phát triển đô thị có ảnh hưởng thế nào đến công tác quản lý?
5. Khái niệm quản lý đô thị, những đặc trưng của quản lý đô thị và vai trò của Nhà nước trong quản lý đô thị?
6. Nền kinh tế thị trường có ảnh hưởng thế nào đến quản lý đô thị?
7. Phân tích những yếu tố của quản lý đô thị?
8. Phân tích các chức năng của quản lý đô thị?
9. Trình bày các mô hình quản lý đô thị và ưu nhược điểm từng mô hình? Khả năng ứng dụng?
10. Đối tượng, nội dung quản lý đô thị? Phân biệt quản lý đô thị và kinh tế học, kinh tế đô thị?
11. Mối quan hệ giữa quản lý đô thị và các môn học khác?
12. Hãy đánh giá thực trạng quản lý đô thị ở Việt Nam?



## **Chương II**

# **BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐÔ THỊ**

### **I. TỔNG QUAN VỀ BỘ MÁY QLNN ĐỐI VỚI ĐÔ THỊ**

#### **1. Khái niệm về bộ máy QLNN đối với đô thị**

Bộ máy Nhà nước là hệ thống cơ quan Nhà nước từ TW đến địa phương, tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc thống nhất, tạo thành một cơ chế hoạt động đồng bộ, ăn khớp, thông suốt để thực hiện nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước. Toàn bộ bộ máy không phải là một tập hợp đơn giản các cơ quan Nhà nước mà là một hệ thống bố trí chặt chẽ, hợp lý, quan hệ hữu cơ với nhau. Mỗi cơ quan Nhà nước được so sánh như là một mắt xích không thể thiếu được của cả hệ thống. Hiệu lực, hiệu quả của bộ máy Nhà nước tùy thuộc vào hiệu lực, hiệu quả của từng cơ quan Nhà nước, do đó cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của bộ máy cùng với sự phân chia hợp lý chức năng, nhiệm vụ và mối liên hệ giữa các bộ phận cấu thành. Tổ chức bộ máy Nhà nước cần theo nguyên tắc hợp lý, hài hoà, tinh gọn, không chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, càng ít đầu mối và tầng nấc trung gian càng tốt (lý tưởng nhất là không có đầu mối và tầng nấc trung gian). Đường lối chỉ đạo xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta (văn kiện mới nhất là Văn kiện Đại hội Đảng lần IX) đều nhấn mạnh các vấn đề then chốt để kiện toàn bộ máy Nhà nước là tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng Nhà

nước pháp quyền, phát huy dân chủ, xây dựng bộ máy trong sạch, không tham nhũng với đội ngũ cán bộ công chức có đủ năng lực, phẩm chất ngang tầm với nhiệm vụ, trách nhiệm được giao trong môi trường làm việc ngày càng chính quy, hiện đại v.v...

Tương tự như vậy, bộ máy quản lý Nhà nước đối với đô thị là một bộ phận cấu thành bộ máy Nhà nước, là một hệ thống cơ quan chức năng thống nhất (với đầy đủ quy định pháp lý về mục tiêu, nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn có cơ cấu tổ chức - bộ máy quản lý cùng đội ngũ công chức và tài chính, cơ sở trang thiết bị vật chất kỹ thuật tương ứng) để thực hiện các chức năng hành pháp trên tất cả các mặt, các lĩnh vực như: Kinh tế, văn hóa- xã hội, đối ngoại, an ninh, quốc phòng; Khoa học, công nghệ, tài nguyên thiên nhiên, môi trường; Tài chính, ngân sách, tài sản, công sản, kế toán, kiểm toán, thống kê, thị trường chứng khoán; Công vụ, chế độ công chức; tổ chức bộ máy, nhân sự; Quy hoạch đô thị, cung cấp các dịch vụ công cho cư dân đô thị...v.v nhằm phát triển đô thị bền vững, phát huy vai trò vị trí, chức năng đặc thù của đô thị trong đời sống xã hội hiện đại.

Cơ sở để xác định cấp quản lý đô thị gồm:

a. Theo phân loại đô thị (đô thị loại đặc biệt và loại I trực thuộc TW, đô thị loại II và loại III là thành phố thuộc tỉnh, đô thị loại III, loại IV có thể là thị xã thuộc quản lý của tỉnh hoặc thuộc thành phố trực thuộc TW; đô thị loại IV, loại V là thị trấn thuộc huyện).

b. Theo nhu cầu tổ chức quản lý hành chính Nhà nước theo lãnh thổ.

c. Việc quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội,

quy hoạch tổng thể phát triển đô thị cả nước và quy hoạch chung xây dựng đô thị được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

## **2. Nguyên tắc tổ chức bộ máy**

### **a. Nguyên tắc chung**

Tổ chức bộ máy QLNN về đô thị cũng phải tuân theo những nguyên tắc chung của lý thuyết khoa học tổ chức sau đây:

#### **(1) Phân nhóm tổ chức theo chức năng:**

- Chức năng của tổ chức: sản xuất, xây dựng, Thương mại, Giao thông, phục vụ đời sống và sản xuất.

- Sản phẩm hoặc dịch vụ mà tổ chức cung cấp: Tư liệu sản xuất, tư liệu tiêu dùng, Dịch vụ sản xuất, dịch vụ tiêu dùng...

- Khách hàng hay đối tượng mà tổ chức, cơ quan phục vụ (tỉnh, huyện, xã...) và phân nhóm theo khu vực địa lý.

- Quá trình xử lý: Quy hoạch tổng thể, quy hoạch chi tiết, thực thi nhiệm vụ (ví dụ các giai đoạn khác nhau của lĩnh vực thu gom, xử lý rác thải...).

- Theo phạm vi thị trường cung cấp: nội thành, nội thị, ngoại thành.

#### **(2) Phân cấp theo chức năng kết hợp với phân cấp quản lý:**

Phân cấp quản lý ở đây có thể theo 2 hướng: hướng nằm ngang tức là sự phân chia căn cứ vào sự khác nhau của các công việc cùng một cấp cũng như cách thức tiến hành công việc, phân cấp quản lý theo hướng nằm dọc là sự phân chia

theo cơ cấu thứ bậc công việc giữa các cấp khác nhau. Mức độ phức tạp của một tổ chức quyết định mức độ phức tạp của cơ cấu cấp bậc nằm ngang và nằm dọc.

	Địa bàn A	Địa bàn B	...	...
Sở				
Ban				
Phòng				

Phân chia hoạt động theo cấp còn là sự phân chia theo phạm vi không gian, tức là sự phân chia khu vực của các đơn vị cấu thành tổ chức - đó là sự phân chia theo đơn vị hành chính hay vùng lãnh thổ.

(3) Phân công lao động và hợp tác.

(4) Thống nhất chỉ huy và tính hệ thống thứ bậc.

Thông thường, cấp dưới chỉ có trách nhiệm báo cáo với một cấp (một người) mà mình chịu sự lãnh đạo trực tiếp để không gặp mâu thuẫn khi phải thi hành hai chỉ huy trái ngược nhau. Tuy nhiên có những trường hợp công việc và tổ chức phức tạp, quan trọng thì có thể do hai cơ quan hoặc nhiều cơ quan cấp trên chỉ huy (liên ngành, liên bộ), nhưng vẫn phải đảm bảo thống nhất chỉ huy và phân định rõ phạm vi, nội dung thẩm quyền cấp trên, không để trùng lặp, mâu thuẫn thẩm quyền. Ví dụ các vấn đề an ninh đô thị, xử lý thoát nước mưa, nước thải thành phố.

(5) Quyền hạn đi đôi với trách nhiệm.

(6) Phạm vi kiểm soát hợp lý.

Cần xác định đúng phạm vi kiểm soát (số cấp dưới mà

một nhà quản lý có thể kiểm soát hiệu quả) để thiết kế tổ chức bộ máy và nhân sự).

(7) Bộ máy tinh giản.

**b. Các nguyên tắc tổ chức bộ máy hành chính**

(1) Các nguyên tắc chính trị: Phục tùng đường lối chủ trương đúng đắn trong cương lĩnh chính trị của chính Đảng cầm quyền, nguyên tắc dân chủ, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ) nguyên tắc cơ cấu tổ chức hoạt động các ngành, văn hoá - xã hội... phải phù hợp, gắn với thực tiễn đời sống cư dân địa phương và các đơn vị cơ sở).

(2) Các nguyên tắc của khoa học tổ chức nền hành chính Nhà nước:

Nền hành chính phù hợp với những yêu cầu của chức năng về quyền hành pháp mà Chính phủ là thiết chế đứng đầu.

- Nguyên tắc hoàn chỉnh thống nhất.
- Nguyên tắc phân định thẩm quyền quản lý hợp lý, hài hoà.
- Nguyên tắc về sự nhất trí giữa chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn và thẩm quyền, giữa quyền hạn với trách nhiệm, giữa nhiệm vụ, trách nhiệm với phương tiện.
- Nguyên tắc phát huy tính tích cực và sở trường của mọi công chức trong tổ chức.
- Nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả.
- Nguyên tắc tạo điều kiện để các công dân và cộng đồng liên quan được tham gia vào công việc quản lý một cách dân chủ.

### 3. Chức năng, lĩnh vực quản lý

Thực tế tồn tại nhiều cách phân loại chức năng quản lý, đối với lĩnh vực đô thị, chúng ta chỉ xem xét chức năng vận hành bộ máy hành chính Nhà nước để thực hiện QLNN về đô thị.

#### *a. Chức năng quy hoạch, kế hoạch*

Chính phủ, các Bộ, chính quyền địa phương phải xây dựng và chỉ đạo thực hiện quy hoạch, kế hoạch liên quan đến lĩnh vực quản lý, phát triển đô thị trong từng giai đoạn cụ thể.

Quy hoạch, kế hoạch ở đây là quy hoạch, kế hoạch đối với tổng thể kinh tế - xã hội đô thị, đất đai nhà ở đô thị, dân số, lao động, việc làm, công trình cơ sở hạ tầng; môi trường đô thị, trật tự xã hội đô thị, tài chính, đối ngoại, dự án phát triển đô thị v.v....

#### *b. Chức năng tổ chức bộ máy hành chính quản lý Nhà nước đối với đô thị*

Chức năng then chốt này gồm các nhiệm vụ và hoạt động có chủ yếu cụ thể như sau:

- Xây dựng bộ máy QLNN về đô thị.
- Chỉ đạo sự vận hành bộ máy đó.
- Hiệp đồng ăn khớp bên trong và bên ngoài tổ chức khi triển khai các nhiệm vụ.
- Liên kết con người (công chức thực thi, mọi người, mọi công dân liên quan), liên kết công việc và liên kết tổ chức.

**c. Chức năng sắp xếp, bố trí, phát triển, quản lý nguồn nhân lực**

Đây là công việc sắp xếp cán bộ, công chức theo tiêu chuẩn chức danh, tiêu chuẩn hoá đội ngũ công chức hành chính sao cho đúng người, đúng việc và tổ chức hệ thống công việc theo số lượng định liệu thích hợp, đúng định biên, phù hợp thực tiễn.

**d. Chức năng ra các quyết định hành chính**

1. Thu thập thông tin, xử lý thông tin, đề ra các phương án khác nhau; thẩm định hiệu quả từng phương án.

2. ban hành quyết định quản lý hành chính Nhà nước (Đây là sản phẩm và hành vi quan trọng nhất của công chức lãnh đạo, quản lý).

**e. Chức năng điều hành, hướng dẫn thi hành**

Đôn đốc công việc, xây dựng các hướng dẫn cụ thể để thực thi các quyết định cấp trên, bên ngoài và trong nội bộ cơ quan, nhất là xây dựng và thực hiện kế hoạch chi tiết cho từng khâu công việc, hoạt động quản lý, lộ trình, tiến độ thực hiện, đảm bảo chất lượng, hiệu quả mọi công việc mà phạm vi mình phụ trách.

**f. Chức năng phối hợp**

Là sự phối hợp ngang giữa các đơn vị khác nhau liên quan đến lĩnh vực quản lý (ở đây là QLNN về đô thị) để tạo sự đồng bộ ăn khớp các hoạt động theo cấp hành chính về thời gian, lộ trình, tiến độ công việc.

***g. Chức năng tài chính***

1) Đảm trách việc xây dựng ngân sách, dự toán sát thực tế, không thất thoát, đảm bảo tính khoa học, minh bạch, cấp ngân sách đúng quy trình, chú ý cả đầu vào và áp dụng việc cấp ngân sách dựa vào kết quả đầu ra.

2) Nuôi dưỡng phát triển và khai thác hợp lý hiệu quả nguồn thu, thực hành tiết kiệm ngân sách.

3) Quản lý công sản chặt chẽ, có cơ chế, biện pháp chống lợi dụng, trộm cắp các phương tiện làm việc, vật tư thiết bị thuộc cơ sở vật chất của tài sản công.

***h. Chức năng theo dõi, giám sát, kiểm tra, tiếp nhận phản hồi để điều chỉnh***

Để gắn trách nhiệm cá nhân và tổ chức và là cơ sở để đánh giá việc thực thi công việc, điều chỉnh hoạt động công vụ cần theo dõi, giám sát, kiểm tra xử lý thông tin phản hồi. Chức năng này cũng nhằm thẩm định, làm sáng tỏ các kết quả đạt được, dự đoán xu hướng vận động cả hệ thống và của từng bộ phận, phát hiện các sai sót, khúc mắc khó khăn, thách thức trong quá trình hoạt động, thực thi để điều chỉnh, bổ sung kịp thời, sát hợp thực tiễn.

***i. Chức năng báo cáo, sơ kết, tổng hợp đánh giá***

Thiết lập các báo cáo định kỳ (tháng, quý, 6 tháng, năm...) và báo cáo tổng kết dài hạn (2 năm, 5 năm, 10 năm...) thể hiện các đánh giá việc thực hiện mục tiêu, số lượng, chất lượng, hiệu quả thực hiện công vụ. Từ đó có thể định công, thưởng phạt nghiêm, rút kinh nghiệm cả trong lý luận, thực tiễn và đề ra phương hướng kế hoạch cho thời gian tiếp theo.



#### 4. Các đặc điểm cơ bản về thực trạng bộ máy QLNN đối với đô thị Việt Nam

- Bộ máy quản lý Nhà nước ở đô thị là một tổ chức công quyền của dân, thực hiện chức năng hành pháp của quyền lực Nhà nước, phục tùng sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận nghiêm khắc về chất lượng thì họ còn nhiều yếu kém về năng lực hành chính, không được đào tạo theo hướng chính quy nghiệp vụ hành chính, do đó hiệu quả quản lý trên các lĩnh vực ở đô thị không cao.

+ Bộ máy quản lý Nhà nước trong các đô thị ở nước ta thiếu một quy chế công chức Nhà nước hoàn chỉnh có tính pháp lý và tính khoa học.

+ Quy chế hoạt động của hệ thống hành chính không được quy định chính thức, thủ tục hành chính còn phiền hà.

+ Do luật pháp còn thiếu và không đồng bộ nên hiện nay việc quản lý đô thị được tiến hành theo những văn bản đơn hành. Mỗi địa phương trong cả nước đều ban hành hệ thống văn bản pháp quy riêng của mình và tự định ra những quy định quản lý, không có quy định chuẩn mực chung cho các đô thị nên dễ tùy tiện, thiếu thống nhất và có khi trái với pháp luật. Bộ máy quản lý hành chính hoạt động theo phong cách cũ, tạo điều kiện cho các cơ quan và viên chức Nhà nước dễ dàng vi phạm quyền lợi công dân.

+ Quản lý đô thị ở nước ta có hiện tượng vừa bị chia cắt theo từng mảng, vừa bị giới hạn theo địa giới hành chính và thường tập trung quản lý theo ngành, thiếu sự phối hợp giữa các ngành để quản lý có hiệu quả hơn.

+ Phân công trách nhiệm cho các cấp, các ngành không

rõ ràng, vì thiếu kiến thức cơ bản và kinh nghiệm quản lý trong lĩnh vực hành chính, từ đó đội ngũ công chức thiếu phương thức hoạt động chuẩn xác,

+ Bộ máy quản lý Nhà nước ở đô thị chúng ta thiếu đội ngũ công chức có năng lực, thiếu tầm nhìn cần thiết, thiếu kiến thức về kinh tế đô thị để quản lý đô thị. Muốn quản lý chuyên ngành ở đô thị có hiệu quả cao thì vai trò lãnh đạo và đội ngũ công chức phải có kiến thức nghiệp vụ hành chính thông thạo, đó là yếu tố vô cùng quan trọng quyết định chất lượng công tác QLNN đối với đô thị.

+ Đội ngũ công chức ở các đô thị chưa được đào tạo lại một cách có hệ thống, vì vậy còn có bệnh chủ quan, giáo điều và bảo thủ, làm việc theo chủ nghĩa kinh nghiệm và thực dụng, không đánh giá đúng thực trạng yếu kém về các mặt của nền hành chính hiện thời, ít có khả năng tiếp thu những yêu cầu mới của xã hội, của cách mạng khoa học - kỹ thuật hiện đại, mà chủ yếu là cuộc cách mạng khoa học về thông tin trong quản lý xã hội và quản lý con người.

- Bộ máy quản lý Nhà nước trong các đô thị ở nước ta vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và những đòi hỏi của công cuộc xây dựng một Nhà nước pháp quyền.

+ Trong nhiều năm, Nhà nước thiếu sự quan tâm chỉ đạo vấn đề quản lý đô thị từ Trung ương đến địa phương, vì vậy mỗi địa phương tự ban hành những quy định riêng về quản lý đô thị, từ đó gây ra những tiêu cực trong xây dựng, trong cung cấp các dịch vụ điện, nước v.v.... thủ tục hành chính phiền hà, phức tạp tạo nên kẻ hở, trách nhiệm của cơ quan thi hành luật pháp không rõ ràng, cán bộ yếu kém về năng

lực và nghiệp vụ, hệ thống quản lý đô thị chưa phân định rõ ràng với tỉnh, huyện, quận, phường, xã.

Những yếu kém trên đã làm suy yếu chính quyền ở các đô thị, suy yếu nền hành chính quốc gia, bộ máy quản lý đó không đủ quyền lực, năng lực hiệu lực để quản lý nền hành chính công trong các đô thị ở nước ta.

Những khiếm khuyết trình bày ở trên đã gây trở ngại nghiêm trọng đến công cuộc đổi mới nền kinh tế và đổi mới thể chế hoạt động của Nhà nước, làm ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu lực của bộ máy quản lý Nhà nước ở đô thị.

## **II. PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN, PHỐI HỢP GIỮA CÁC BỘ PHẬN TRONG BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐÔ THỊ**

### **1. Phân cấp, phân quyền, phân loại đô thị, sắp xếp bộ máy quản lý Nhà nước tương ứng, phù hợp**

Theo pháp luật hiện hành, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được tổ chức thành 3 cấp hành chính (thành phố, quận, phường). Tuy nhiên, trong thực tế có những quan điểm khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền thành phố.

#### ***a. Xác định cấp của chính quyền thành phố***

Quan niệm thứ nhất khi đưa ra mô hình chính quyền một cấp hoàn chỉnh ở các thành phố trực thuộc Trung ương, đã dựa vào tính thống nhất không gian kinh tế, sự khác biệt về lối sống của thành phố so với nông thôn, độ nhạy cảm của nhân dân đối với những biến đổi xã hội trong thành phố.

Theo mô hình này, ở các thành phố trực thuộc Trung ương chỉ có một cấp quyết định là cấp thành phố. Như vậy tính chất tập trung trong giải quyết các vấn đề của thành phố rất cao. Mọi vấn đề của cơ sở đều do cấp thành phố quyết định. Các cấp dưới trong quá trình thực hiện nhiệm vụ trên chỉ được quyền thỉnh thị báo cáo và chờ đợi quyết định của thành phố và làm theo quyết định đó. Như vậy, cơ cấu của bộ máy chính quyền cấp thành phố phải mở rộng, tăng thêm để giải quyết các vấn đề của cấp dưới, trong khi đó ở các cấp dưới sẽ thu nhỏ lại. Tính chất tập trung cao trong giải quyết các vấn đề thành phố, sự can thiệp sâu của các cơ quan cấp thành phố vào hoạt động tại cơ sở làm cản trở việc phát huy tính sáng tạo của cấp dưới, và người dân ít được tham gia giải quyết công việc ở địa phương.

Quan điểm thứ hai, xây dựng chính quyền hai cấp ở các thành phố trực thuộc Trung ương xuất phát từ tính hiệu quả hoạt động quản lý của thành phố, giảm bớt ách tắc trì trệ trong thực thi quyết định quản lý do tính chất nhiều tầng, nấc trong bộ máy quản lý thành phố gây ra. Mô hình này có nhiều điểm đáng chú ý. Do tổ chức chính quyền hai cấp, loại bỏ được một cấp trung gian, làm cho bộ máy chính quyền thành phố gọn, nhẹ hơn, tác động quản lý nhanh chóng đi vào cuộc sống; tạo được sự thống nhất quản lý của cấp thành phố đối với các lĩnh vực biểu hiện tính chất đặc thù của thành phố, như việc quản lý các cơ sở hạ tầng kỹ thuật, cảnh quan đô thị, cơ sở phúc lợi công cộng... Mặt khác cũng tạo điều kiện phát huy được những sáng tạo của cơ sở và khuyến khích thúc đẩy đông đảo nhân dân tham gia hoạt động quản lý. Tuy nhiên, việc áp dụng mô hình này ở nước ta hiện nay cũng sẽ vấp phải những trở ngại như điều kiện thông tin liên

lạc còn lạc hậu: trình độ nghiệp vụ, kỹ thuật quản lý của đội ngũ cán bộ còn hạn chế, ý thức chấp hành, sử dụng pháp luật của dân cư thành phố còn chưa cao.

Quan điểm thứ ba, khi đưa ra mô hình xây dựng chính quyền ba cấp hoàn chỉnh ở nội thành các thành phố trực thuộc Trung ương đã dựa vào tính chất cần thiết quản lý đời sống thành phố với những đặc điểm phức tạp của tình hình dân cư do sự tập trung cao, mật độ dân số lớn, trình độ của cán bộ còn hạn chế, các phương tiện thông tin liên lạc của ta còn lạc hậu... Ngoài ra, các tác giả mô hình này cũng còn dựa vào những quan điểm chính trị nhằm động viên, tổ chức cho đông đảo nhân dân tham gia vào quản lý thành phố, bảo đảm để nhân dân phát huy được quyền làm chủ ở mọi cấp. Thực tế hoạt động của các cấp chính quyền thành phố thời gian qua nhất là trong thời kỳ cơ chế bao cấp, đã đạt được những kết quả nhất định, giải quyết đời sống của dân cư đô thị. Nhưng do sự giới hạn bởi địa giới hành chính, có nhiều cấp quyết định về cùng một số đối tượng quản lý, hơn nữa sự phân cấp quản lý không rõ ràng đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả quản lý thống nhất của chính quyền thành phố. Tính chất nhiều tầng nấc của chính quyền thành phố cũng gây không ít khó khăn trong giải quyết các vấn đề của nhân dân.

Nhìn chung, mỗi mô hình tổ chức chính quyền thành phố nêu trên đều có những mặt mạnh, yếu khác nhau và ở mức độ nhất định phản ánh tính chất đặc thù của các thành phố lớn. Tuy nhiên, xuất phát từ những đặc điểm của các thành phố trực thuộc Trung ương và đặc trưng hoạt động quản lý đô thị với điều kiện hiện tại của đất nước hiện nay trong công cuộc đổi mới, trước yêu cầu hiện đại hoá, công nghiệp hoá,

đồng thời qua xem xét kinh nghiệm thực tế tổ chức chính quyền của các thành phố lớn ở các nước thì thấy rõ: tại các thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức bộ máy chính quyền thành phố thành hai cấp là phù hợp. Mô hình này, một mặt phản ánh tính chất tập trung thống nhất quyền lực của Nhà nước, tuân theo nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước; mặt khác phát huy được quyền chủ động sáng tạo của nhân dân trong tham gia hoạt động quản lý thành phố và bảo đảm cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền thành phố gọn, nhẹ, linh hoạt.

***b. Sự phân cấp quản lý cho các chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương***

Thực chất hoạt động này là triển khai tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước trên địa bàn thành phố. Mỗi cấp chính quyền được giao những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định để quản lý các lĩnh vực trên địa bàn nhất định. Trong Luật Tổ chức HĐND và UBND hiện hành có những quy định về quyền hạn, nhiệm vụ thuộc bảy lĩnh vực hoạt động khác nhau của HĐND và cũng quy định bảy loại nhiệm vụ, quyền hạn của UBND trong thực hiện quản lý Nhà nước ở địa phương. Những nhiệm vụ, quyền hạn trên đều được quy định chung cho cả ba cấp chính quyền ở các địa phương khác nhau, không có sự phân biệt nào. Các cấp chính quyền địa phương trong thực hiện nhiệm vụ quyền hạn đều hướng tới những đối tượng chung, giống nhau. Nếu đi ngược thời gian, xem xét những quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND được ban hành ở các thời điểm khác nhau (1962, 1983, 1989), tình hình cũng diễn ra tương tự. Mặc dù về quyền hạn, nhiệm vụ phân giao cho từng cấp chính quyền địa phương đã

có những sự khác nhau nhưng không cơ bản chưa phản ánh được sự khác biệt xuất phát từ những đặc thù của các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Tình hình trên dẫn đến thực tế là cấp nào cũng thực hiện quản lý toàn diện, nhưng không rõ trách nhiệm đến đâu trong quyền hạn, nhiệm vụ cụ thể. Cùng một nội dung quản lý đối với một đối tượng, bị cắt khúc, do nhiều cấp, ngành thực hiện. Tình trạng lúng túng, bị động, chò đợi quyết định của cấp trên về một nội dung quản lý đã hạn chế hiệu quả hoạt động của tất cả các cấp trong hệ thống bộ máy chính quyền. Thí dụ, việc xử lý xây dựng nhà trái phép ở thành phố trong thời gian dài do cả ba cấp thực hiện: cấp phường xử lý phần móng; quận phần tường; cấp thành phố phần mái. Chính sự cắt khúc này tạo cơ cho đương sự dây dưa, công việc giải quyết của các cấp bị kéo dài, ách tắc, khó dứt điểm. Sự phân cấp quản lý giữa các ngành chuyên môn theo hệ thống dọc với quản lý theo lãnh thổ cũng không rõ ràng gây ra sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, làm cho các cấp chính quyền thành phố lúng túng, bị động trong hoạt động quản lý, chẳng hạn trong lĩnh vực tài chính, thuế vụ, y tế, giáo dục.

Khắc phục tình trạng trên, trong văn bản pháp luật về tổ chức, hoạt động của chính quyền thành phố cần quy định rõ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm, phạm vi giải quyết các vấn đề của từng cấp, từng cơ quan, trong đó xác định đâu là quyền riêng, quyền được bảo hộ, vấn đề gì không thuộc thẩm quyền. Thực hiện việc này, cần thiết quán triệt nguyên tắc của quản lý Nhà nước là một đối tượng (vấn đề) cụ thể chỉ giao cho một chủ thể có thẩm quyền giải quyết, tránh tình trạng cắt khúc từng phần việc, hoặc giao chồng chéo. Khi giao nhiệm vụ, quy định cả quyền và trách nhiệm

phải xem xét toàn diện về khả năng thực tế giải quyết vấn đề, khả năng tiếp nhận, xử lý thông tin, khả năng nắm bắt thực tế của chủ thể quản lý. Nói cách khác chỉ giao nhiệm vụ giải quyết các công việc cụ thể của thành phố cho cấp hoặc ngành có điều kiện đầy đủ, thực tế thực hiện tốt công việc, bảo đảm nhiệm vụ hoàn thành với hiệu quả cao nhất. Như vậy, một mặt nâng cao tinh thần trách nhiệm của cấp cơ quan có thẩm quyền giải quyết công việc; mặt khác sẽ tránh được tình trạng dây dưa, đùn đẩy trách nhiệm theo kiểu "cha chung không ai khóc".

*Tóm lại:* Đô thị là một chỉnh thể, có cấu trúc chặt chẽ, việc quản lý phải đảm bảo tính thống nhất, xuyên suốt, trực tiếp, không cắt khúc. Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 đã có sự phân biệt về tổ chức giữa chính quyền đô thị/thành phố với chính quyền nông thôn với sự tôn trọng tính thống nhất của đô thị. Đến Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992, các tỉnh thành đều được chia thành 3 cấp đơn vị hành chính; Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định mỗi cấp đều có HĐND & UBND, không phân biệt cấp nào là cấp chính quyền cơ sở và cấp nào là cấp thuần túy hành chính Nhà nước. Thực tế cho thấy quy định này đang trở nên bất cập, do các cơ quan dân cử cấp quận, huyện và phường tại đô thị hoạt động hiệu quả thấp, còn mang tính hình thức. Trong chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001- 2010 (Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ) và các kiến nghị mới đây của cơ quan chức năng đã đề xuất mô hình chính quyền 2 cấp hoàn chỉnh ở thành phố trực thuộc TW là rất đúng lúc. Có thể đầu tiên sẽ thực hiện thí điểm ở phạm vi một đô thị sau đó sẽ áp dụng cho tất cả đô thị cả nước.



## **2. Sự phối hợp giữa bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đô thị và các ngành, cấp, tổ chức liên quan**

### ***a. Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố trực thuộc trung ương***

Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND bao gồm các sở, uỷ ban (sau đây gọi chung là sở) là các cơ quan giúp UBND thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công việc từ Trung ương đến cơ sở. Các sở chuyên ngành được tổ chức ở các lĩnh vực kinh tế, kỹ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, các cơ quan chuyên môn theo lĩnh vực được tổ chức ở các lĩnh vực kế hoạch khoa học, lao động tiền lương, tài chính, ngân hàng.

Kinh tế của thành phố là tổng thể cơ cấu thống nhất hợp thành từ các ngành kinh tế - kỹ thuật và kinh doanh cùng loại sản phẩm nhất định, có tính thống nhất về ý nghĩa kinh tế, cơ sở kỹ thuật và công nghệ, không phân biệt các đơn vị kinh tế đó thuộc thành phần kinh tế nào, thuộc cấp nào quản lý, nằm trên địa bàn lãnh thổ nào. Những đơn vị kinh tế đó tạo thành cơ cấu kinh tế ngành trên địa bàn thành phố. Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - kỹ thuật, công nghệ ngày càng hình thành nhiều ngành kỹ thuật, sự nghiệp mới và được Trung ương phân cấp cho địa phương quản lý. Tuy nhiên, không thể đồng nhất giữa các ngành kinh tế - phạm trù kinh tế với tổ chức sở là cơ quan giúp UBND quản lý ngành đó. Vì thế, không nhất thiết mỗi ngành, mỗi lĩnh vực đều có một sở được tổ chức để giúp UBND quản lý nhiều ngành, lĩnh vực tùy theo tính chất gắn

gửi nhau giữa các ngành, lĩnh vực đó.

Trong thời kỳ bao cấp, số lượng các sở trực thuộc UBND tăng lên tới mức tối đa. Theo quy định của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) tại các thành phố trực thuộc Trung ương, số cơ quan chuyên môn thuộc UBND lên tới 35. Ngoài ra, trong trường hợp cần thiết, các UBND còn được đặt ra các tổ chức mới để thực hiện những nhiệm vụ nhất định nào đó, sau khi đã xin ý kiến của Chính phủ. Nhìn chung, ở thời kỳ này, các đơn vị hành chính - lãnh thổ có xu hướng sát nhập thành các đơn vị lớn, nhưng trên Trung ương lại có xu hướng tách các bộ thành các bộ chuyên ngành với chuyên môn sâu, thực hiện quản lý tập trung thống nhất theo ngành từ Trung ương đến cơ sở. Vì thế, mỗi bộ đều muốn có cơ quan thuộc ngành dọc của mình trực thuộc UBND các thành phố để triển khai hoạt động quản lý chuyên môn theo ngành dọc tới từng cơ sở. Điều này cũng xuất phát từ nhu cầu của cơ chế quản lý theo kế hoạch tập trung cao độ. Một mặt các cơ quan chuyên môn giúp UBND thực hiện quản lý ngành theo lãnh thổ, nhưng mặt khác bảo đảm sự can thiệp của các bộ và những hoạt động cụ thể, chi tiết của các cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc ngành. Cũng ở thời kỳ này, chức năng của các sở đối với các cơ sở sản xuất là sở "chủ quản" - Quản lý toàn diện từ cấp vốn đầu tư xây dựng đến phân phối, lưu thông các sản phẩm do các cơ sở kinh tế sản xuất ra, cũng như kiểm soát toàn bộ quá trình hoạt động của các đơn vị sản xuất kinh doanh. Do đó, cơ cấu tổ chức của các sở rất nặng nề, công kênh.

Hiện nay cơ chế quản lý nền kinh tế đã có những thay đổi. Thị trường đã xuất hiện - nền sản xuất hàng hoá dần trở thành nhu cầu thiết yếu để đẩy mạnh sự phát triển nền kinh

tế, vì thế không thể dùng cơ chế cũ, cùng với cơ cấu tổ chức trước đây của các cơ quan chuyên môn để quản lý sản xuất kinh doanh. Các sở không thể can thiệp trực tiếp vào quá trình sản xuất kinh doanh nữa, không trực tiếp đặt ra các chỉ tiêu pháp lệnh cho các cơ sở thuộc diện quản lý của mình nữa, mà các sở cần thay đổi về diện mạo cũng như hình thức hoạt động. Từ chỗ là sở "chủ quản" - Tức chủ yếu đặt kế hoạch chi tiết vào sản xuất kinh doanh của cơ sở sản xuất sang thành các cơ quan giúp UBND thực hiện quản lý theo kế hoạch định hướng đối với hoạt động sản xuất kinh doanh ở địa bàn thành phố. Các cơ quan chuyên môn cần giúp UBND đưa ra những kế hoạch chung, theo hướng nhất định, trên cơ sở phân cấp quản lý của các cơ quan Nhà nước ở Trung ương, phát triển ngành chuyên môn kỹ thuật ở địa phương, đồng thời giúp UBND thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát các cơ sở kinh tế thuộc quyền quản lý thực hiện các định hướng đó trên cơ sở pháp luật của Nhà nước. Như vậy, các sở không còn làm chức năng "chủ quản như hiện nay mà chỉ làm chức năng quản lý Nhà nước trên địa bàn lãnh thổ đối với tất cả các loại hình doanh nghiệp nằm trong lĩnh vực quản lý, không kể trong hay ngoài quốc doanh. Mặt khác, khi chuyển sang kế hoạch định hướng, sẽ không còn có sự phân biệt các doanh nghiệp Trung ương, doanh nghiệp địa phương trên địa bàn thành phố nữa. Các cơ quan chuyên môn sẽ là người giúp UBND thành phố thực hiện quản lý Nhà nước đối với tất cả các loại hình doanh nghiệp trên địa bàn thành phố.

Xuất phát từ đó, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND sẽ giảm đi. Một cơ quan có thể đảm nhiệm nhiều lĩnh vực khác nhau. Chính vì thế thành lập các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố theo nhóm các

ngành kinh tế - kỹ thuật, qua đó sẽ giảm được tối đa đầu mối trực thuộc củ các cơ quan chuyên môn vào UBND. Mặc dù hiện nay số lượng của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố đã giảm xuống còn khoảng 25 do thực hiện sắp xếp lại bộ máy các cơ quan giúp việc của UBND theo tinh thần Quyết định 217/HDBT ngày 29/12/1987 về đổi mới tổ chức của cấp Sở (hiện nay từ chỗ tỉnh, thành phố có 40 đơn vị sở, ban, ngành giảm còn 24- 25 đơn vị; huyện thị xã từ 24- 25 phòng giám còn 11- 13 phòng). Trong công cuộc cải cách hành chính hiện nay, để bớt các thủ tục phiền hà và các đầu mối, có thể tiếp tục giảm số lượng các sở thuộc UBND các thành phố xuống nữa, đồng thời tăng quyền hạn, lĩnh vực hoạt động của các Sở thuộc UBND. Để thực hiện được việc giảm số lượng các sở cần bố trí theo các khối công tác khác nhau. Trong mỗi khối bao gồm các lĩnh vực, ngành kinh tế, kỹ thuật có quan hệ mật thiết với nhau. Chẳng hạn: khối cơ quan sự nghiệp - văn hoá - xã hội; khối kinh tế - kỹ thuật; khối cơ quan nội chính. Ngoài ra, các cơ quan thuộc ngành dọc của Trung ương đặt tại địa phương, do thực hiện các mục tiêu kinh tế, như bưu điện... chuyển thành các Công ty quốc doanh. Ở mỗi khối như vậy có thể bố trí một phó chủ tịch phụ trách.

*b. Vấn đề phối hợp, tận dụng tiềm năng của đội ngũ cán bộ quản lý Nhà nước*

Cần có sự phối hợp trong các cơ quan Nhà nước ở Trung ương để sử dụng các nhà khoa học, cán bộ nghiên cứu giảng dạy ở các Viện nghiên cứu, trường đào tạo cán bộ của Nhà nước đóng trên địa bàn thành phố trong hoạt động quản lý của chính quyền thành phố.

Đây là đặc trưng rõ nét nhất của các thành phố trực thuộc Trung ương, đặc biệt là thành phố Hà Nội so với các tỉnh khác. Như phần trên đã trình bày, hầu hết các cơ quan trung ương của Đảng, Nhà nước, các đoàn thể xã hội, các Viện nghiên cứu, các trường Đại học đều tập trung đại bộ phận những cán bộ đầu ngành của các ngành khoa học khác nhau và đông đảo đội ngũ cán bộ nghiên cứu, công tác thực tiễn có trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao, dạn dày kinh nghiệm ở các lĩnh vực khác nhau của khoa học, đời sống. Đây là kho tàng tri thức rất lớn, là ưu thế tuyệt đối của các thành phố trực thuộc Trung ương so với các đơn vị hành chính - lãnh thổ khác, cần phải được sử dụng vào hoạt động quản lý thành phố.

Trong thực tế tổ chức hoạt động của các cấp chính quyền thành phố, những tiềm năng này cũng đã được sử dụng, điển hình là thành phố Hồ Chí Minh. Nhưng việc quan tâm khai thác sử dụng nguồn tri thức này còn ít chưa triệt để, chủ yếu mới chỉ dừng lại ở việc chính quyền thành phố mở các cuộc hội thảo, tham khảo lấy ý kiến của các nhà khoa học, những nhà hoạt động thực tiễn ở các ngành theo những chuyên đề nhất định, và chỉ theo "mùa vụ", đồng thời cũng chưa có quy chế cho việc tham gia của đội ngũ cán bộ này vào hoạt động của chính quyền thành phố. Do đó chưa động viên, khuyến khích cũng như ràng buộc trách nhiệm của họ vào việc xây dựng chính quyền thành phố, vì thế kết quả thu được chưa cao. Vấn đề đặt ra hiện nay là cần tận dụng những tiềm năng tri thức này vào quản lý của chính quyền thành phố.

Để thực hiện điều đó, chính quyền thành phố trước hết phải có quan điểm rõ ràng về đội ngũ này. Những cán bộ, công nhân viên chức hoạt động tại các cơ sở trên đều sống và

làm việc trên địa bàn thành phố. Họ cùng với gia đình có sự gắn bó máu thịt với đời sống của thành phố. Mọi hoạt động, sinh hoạt hàng ngày của họ để chịu sự quản lý của chính quyền thành phố, vì thế, phải coi họ là những công dân của thành phố, mà không nên nhìn nhận họ giống như "công dân danh dự" của thành phố.

Với tư cách là công dân thành phố, những cán bộ, công nhân viên chức này cũng phải có quyền lợi, nghĩa vụ giống như bất cứ người dân nào của thành phố trong quản lý mọi mặt cuộc sống thành phố. Từ đó họ có quyền tham gia quản lý các lĩnh vực đời sống thành phố dưới mọi hình thức: có thể được bầu vào các cơ quan của thành phố, tham gia quyết định các vấn đề của thành phố, hoặc cũng có thể được đóng góp ý kiến vào các vấn đề xây dựng, phát triển thành phố.

Trong thực tế hiện nay, trong cơ cấu tổ chức của chính quyền thành phố, số lượng đại biểu của đội ngũ này còn chiếm tỷ lệ quá khiêm tốn trong các cơ quan dân cử của thành phố, cũng như ở tất cả các cơ quan khác. Vì vậy nên và cần phải thu hút một tỷ lệ thích hợp, nhiều hơn, lực lượng những người làm việc ở trong các cơ quan Nhà nước ở Trung ương, các Viện nghiên cứu vào cơ quan chính quyền thành phố.

Để làm sáng tỏ sự phân cấp, phân quyền và phối hợp giữa các đơn vị sở ban ngành, xin giới thiệu những quy định về hoạt động đối ngoại - lĩnh vực quan trọng trong giai đoạn hội nhập phát triển thế kỷ XXI của đô thị loại 1/ thủ đô Hà Nội (Những quy định đó nằm trong dự thảo một quy chế, chỉ mang tính lý luận, nghiên cứu, học tập, tham khảo, mà không mang tính pháp lý).

**UBND THÀNH PHỐ HÀ NỘI**  
(3 \* 8)

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

-----oOo-----

*Hà Nội, ngày tháng 10 năm 2001*

**QUY CHẾ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG**  
**ĐỐI VỚI CÔNG TÁC ĐỐI NGOẠI CỦA**  
**UBND THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

*(Ban hành kèm theo QĐ số..... ngày..... tháng 10/2001)*

Dự thảo: TS. Lê Thanh Bình

*Chương I*

**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG**

**Điều 1:** Hoạt động đối ngoại trong quy chế này bao gồm toàn diện các lĩnh vực đối ngoại về chính trị, kinh tế, văn hoá- thông tin, khoa học- kỹ thuật, các quan hệ quốc tế song phương và đa phương và các hoạt động khác liên quan theo quy định pháp luật, phù hợp với đặc thù, chức năng của thủ đô nước CHXHCN Việt Nam, theo sự phân công, phân cấp của Chính phủ, có sự phối hợp, quan hệ chặt chẽ với các Bộ, ngành, cơ quan chức năng trên địa bàn thủ đô và các địa phương khi thực hiện hoạt động đối ngoại.

**Điều 2:** Hoạt động đối ngoại ở đây là toàn bộ công tác và hoạt động của các đơn vị sở, ban, ngành, các cán bộ công chức trực thuộc UBND thành phố Hà Nội có liên quan đến tổ chức, cá nhân nước ngoài và các tổ chức quốc tế, các đối tác từ nước ngoài.

**Điều 3:** Nguyên tắc cơ bản của hoạt động đối ngoại thành phố Hà Nội là:

- Theo đúng đường lối và chính sách đối ngoại của Đảng, Nhà

nước; Triển khai theo nghị quyết Đảng bộ thành phố Hà Nội; đảm bảo các quy định có liên quan của UBND thành phố Hà Nội đang có hiệu lực.

- Công tác đối ngoại của thủ đô không chỉ là hoạt động đối ngoại của riêng thành phố Hà Nội mà còn góp phần thực hiện công tác đối ngoại chung của cả nước. Vì thế cần quán triệt việc đảm bảo nguyên tắc độc lập, chủ quyền, bình đẳng, cùng có lợi ích lâu dài của thủ đô, của quốc gia theo hiến pháp Việt Nam.

- Đa phương hóa và đa dạng hóa các hoạt động đối ngoại phù hợp với điều kiện cụ thể của đất nước ta và những biến chuyển của tình hình quốc tế.

**Điều 4:** Mọi hoạt động đối ngoại phải đảm bảo các mục tiêu cơ bản:

- Mở rộng hiệu quả quan hệ hữu nghị, hợp tác giữa thủ đô Hà Nội với các thủ đô, thành phố lớn trên thế giới, chú trọng các địa điểm có khả năng đem lại nhiều cơ hội hợp tác về nhiều mặt, đặc biệt là hợp tác kinh tế, thương mại, đem lại cả hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội, tăng cường sự hiểu biết giữa nhân dân ta với nhân dân thế giới.

- Tranh thủ các nguồn đầu tư nước ngoài phục vụ mục tiêu hội nhập kinh tế và phát triển đô thị Hà Nội hiện đại.

- Không ngừng nâng cao vị trí, uy tín của thủ đô trên trường quốc tế, thúc đẩy các quan hệ hợp tác, giao lưu kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, công nghệ với thủ đô và các thành phố lớn các nước đi vào chiều sâu, hiệu quả thiết thực, tránh hình thức.

- Thông qua hoạt động đối ngoại trao đổi, học tập kinh nghiệm về xây dựng chính sách quản lý kinh tế - xã hội đô thị, quy hoạch - phát triển quá trình đô thị hoá, bồi dưỡng đào tạo cán bộ đối ngoại.

- Thông qua hoạt động đối ngoại, tăng cường quan hệ với các cơ quan, tổ chức nước ngoài đóng trên địa bàn thủ đô; đồng thời tạo



điều kiện để các tổ chức, cá nhân người Việt Nam tìm hiểu thị trường nước ngoài, tìm đối tác trong kinh doanh, hợp tác nghiên cứu ứng dụng; đẩy mạnh hoạt động đối ngoại nhân dân, vận động tiềm năng người Việt Nam ở nước ngoài tích cực tham gia kiến thiết thủ đô và tổ quốc.

## *Chương II*

### **QUẢN LÝ, ĐIỀU PHỐI CÁC HOẠT ĐỘNG ĐỐI NGOẠI**

**Điều 4:** UBND Thành phố quyết định tập thể những công việc sau đây:

4.1. Chương trình công tác đối ngoại hàng năm của thành phố.

4.2. Chương trình hành động của UBND triển khai thực hiện các nghị quyết, chỉ thị của Thành ủy về công tác lĩnh vực đối ngoại.

4.3. Các văn bản pháp quy về công tác đối ngoại trình lên cấp thẩm quyền xét duyệt.

4.4. Các nghị quyết, chỉ thị, thông tư về công tác đối ngoại của UBND thành phố.

4.5. Các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về hoạt động đối ngoại liên quan chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm.

4.6. Dự toán ngân sách của UBND thành phố dành cho công tác đối ngoại.

4.7. Các vấn đề quan trọng về chủ trương, chính sách và cơ chế điều chỉnh hoạt động đối ngoại phù hợp với các lĩnh vực kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và sự biến đổi của tình hình thực tế thủ đô.

4.8. Các báo cáo của UBND trình trước Quốc hội, Bộ chính trị, Chính phủ.

**Điều 5:** UBND thành phố Hà Nội thống nhất quản lý Nhà nước về mọi hoạt động đối ngoại của các sở, ban, ngành quận, huyện trực thuộc.

**Điều 6:** Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội lãnh đạo và chịu trách nhiệm toàn diện về công tác đối ngoại của thành phố, UBND thành phố cử một Phó Chủ tịch để giúp Chủ tịch trực tiếp tổ chức, thực hiện các nhiệm vụ công tác đối ngoại của thành phố, Phó Chủ tịch này vẫn phụ trách một hoặc một nhóm công tác khác do UBND thành phố phân công. Phó Chủ tịch chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND thành phố về các lĩnh vực được giao.

**Điều 7:** Lập Tổ Nghiên cứu, Tư vấn, Điều phối hoạt động Đối ngoại là tổ chức liên ngành để giúp việc cho lãnh đạo thành phố về công tác đối ngoại. Tổ là đầu mối gắn kết các sở, ban ngành chuyên trách về các lĩnh vực thuộc hoạt động đối ngoại. Tổ trưởng là chuyên gia về đối ngoại và có hàm giám đốc Sở, tổ trưởng kiêm nhiệm chức năng người phát ngôn của Chủ tịch UBND thành phố (UBND Thành phố có Quyết định riêng về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ nói trên). Tùy theo việc Thành phố nhấn mạnh từng nhiệm vụ đối ngoại hàng năm (Hợp tác - đầu tư, xuất nhập khẩu hàng hóa, hợp tác chuyển giao khoa học - công nghệ, thông tin đối ngoại...) sẽ cử lãnh đạo các Sở vào vị trí Thư ký tổ Nghiên cứu, Tư vấn, Điều phối hoạt động đối ngoại.

**Điều 8:** Theo từng lĩnh vực đối ngoại, các sở, ban, ngành hoạt động căn cứ vào các quyết định thành lập đối với từng đơn vị của Chủ tịch UBND thành phố ký và ban hành, đồng thời phối hợp, liên thông với nhau, cộng tác chặt chẽ với Tổ Nghiên cứu đối ngoại của thành phố. Sở Ngoại vụ là cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố, giúp Thành ủy và UBND thành phố làm chức năng tham mưu và quản lý Nhà nước về công tác đối ngoại chung trên địa bàn Hà Nội, giám đốc Sở là tổ phó của Tổ Nghiên cứu, Tư vấn, Điều phối hoạt động đối ngoại. Sở Kế hoạch và Đầu tư có chức năng

tham mưu và quản lý Nhà nước về vấn đề liên quan đến kế hoạch kinh tế đối ngoại, hợp tác đầu tư giữa các cơ sở kinh tế của Hà Nội với nước ngoài. Sở Thương mại và Sở Du lịch chịu trách nhiệm lĩnh vực đối ngoại liên quan đến thương mại, xuất nhập khẩu, du lịch quốc tế, dịch vụ thu ngoại tệ. Sở Văn hóa Thông tin đảm đương công tác văn hóa và thông tin đối ngoại của thành phố. Các Sở, ban, ngành khác nhau như Sở Công an, Sở Thể dục, thể thao, các đơn vị tổ chức liên quan đối ngoại thuộc Thành ủy, Hội đồng nhân dân, các tổ chức xã hội, đoàn thể hoạt động theo quyền hạn, chức năng, nhiệm vụ của mình và các quy định luật pháp.

**Điều 9:** Các hoạt động đối ngoại chủ yếu của thủ đô do các Sở, Ban, ngành và quận, huyện phải tiến hành tổ chức thực hiện do một Sở chủ trì hoặc do một số Sở phối hợp dưới sự chỉ đạo của lãnh đạo UBND thành phố, hay chính lãnh đạo UBND thành phố đứng ra chủ trì bao gồm:

1. Theo sự phân cấp, phân công nhiệm vụ của mình soạn thảo, thảo luận, trình UBND thành phố các văn bản pháp quy và các văn bản khác liên quan đến hoạt động đối ngoại trong lĩnh vực riêng hoặc liên ngành. Giúp UBND thành phố xem xét, quyết định đường lối, chủ trương, chính sách, chương trình hoạt động đối ngoại của thủ đô và tổ chức thực hiện các quyết định ấy; cụ thể hoá chính sách đối ngoại của Nhà nước, của thành phố cho từng thời kỳ, từng ngành, nhóm ngành đối với các thủ đô, các nước và các tổ chức có quan hệ với thủ đô Hà Nội.

2. Thiết kế nội dung và tiến hành các mối quan hệ chính trị giữa Hà Nội với nước ngoài với các cơ quan đại diện ngoại giao và các tổ chức quốc tế tại Hà Nội. Tổ chức hiệu quả các hoạt động hữu nghị của các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội.

3. Phối hợp với các cơ quan chức năng TW và địa phương trong việc thiết lập, thúc đẩy, tăng cường quan hệ với các nước, các thủ đô, các tổ chức và đối tác từ nước ngoài.

4. Lập kế hoạch, tổ chức cho các đoàn công tác của thủ đô đi thăm các nước, các thành phố của họ, dự các Hội nghị quốc tế cùng các chương trình trao đổi khác và đón tiếp các đoàn khách mời chính thức của các nước, các thành phố, các tổ chức nước ngoài tới thăm Hà Nội; quản lý các đoàn nước ngoài đến công tác tại Hà Nội và các đoàn của thủ đô ra nước ngoài theo quy định của UBND thành phố.

5. Tổ chức, tham gia các hội nghị, hội thảo quốc tế về lĩnh vực chính trị đối ngoại. Mở rộng các dịch vụ đối ngoại ở thủ đô. Tổ chức công tác nghiên cứu khoa học về quan hệ quốc tế, đối ngoại và áp dụng hiệu quả vào sự phát triển kinh tế - xã hội của thủ đô.

6. Tổ chức, điều phối, tạo môi trường quốc tế thuận lợi cho công cuộc kiến thiết thủ đô, cho việc thực hiện chính sách kinh tế đối ngoại của Nhà nước trên địa bàn Hà Nội. Nghiên cứu tình hình, cung cấp thông tin và tham mưu góp phần xây dựng chính sách kinh tế đối ngoại của thủ đô và tổ chức thực hiện chính sách đó.

7. Quản lý thống nhất mọi hình thức đầu tư của nước ngoài tại Hà Nội và hoạt động đầu tư của Hà Nội ở nước ngoài cùng các phương hướng và các hoạt động về xuất nhập khẩu, du lịch, dịch vụ đối ngoại, hợp tác lao động, liên doanh sản xuất - dịch vụ.

8. Quản lý thống nhất Nhà nước mọi nguồn viện trợ của nước ngoài cho thủ đô từ vận động đến đàm phán và ký kết viện trợ với các bên tài trợ, theo dõi giám sát quá trình thực hiện và đánh giá kết quả, hiệu quả các khoản viện trợ dành cho thủ đô.

9. Thúc đẩy và tổ chức hiệu quả việc hợp tác quốc tế của thủ đô về chuyển giao khoa học - công nghệ. Tạo điều kiện để các tổ chức chuyên môn, các nhà khoa học của thủ đô và các chuyên gia quốc gia nghiên cứu phối hợp các chương trình của Hà Nội được tiếp cận, trao đổi chuyên môn với các tổ chức, trường, viện, các đối tác khoa học, các nhà khoa học nước ngoài.

**Điều 10:** Sử dụng toàn diện các loại hình đào tạo, đa dạng hóa

các phương thức đào tạo cả trong nước và ngoài nước đối với cán bộ đối ngoại của thủ đô; tùy giai đoạn sẽ tập trung ưu tiên cho các lĩnh vực đào tạo khác nhau. Mục tiêu là đào tạo, bồi dưỡng, xây dựng đội ngũ cán bộ đối ngoại của thủ đô không ngừng lớn mạnh, đủ bản lĩnh, trình độ quan hệ, giao dịch với nước ngoài. Chú trọng tất cả các khâu: tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đãi ngộ cán bộ đối ngoại tài năng, chú ý cán bộ trẻ; đối với những cán bộ đối ngoại lâu năm nhiều kinh nghiệm, thành tích nổi bật, sức khỏe tốt, giàu tâm huyết, Thành phố vẫn khuyến khích tham gia trong các hoạt động tư vấn, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ.

### *Chương III*

## **TỔ CHỨC THỰC HIỆN, KHEN THƯỞNG, KỶ LUẬT**

**Điều 11:** Giám đốc các Sở nói trên, lãnh đạo các đơn vị ngang cấp Sở của thành phố chịu trách nhiệm hướng dẫn, chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra, giám sát các đơn vị dưới quyền thực hiện hiệu quả các hoạt động đối ngoại cụ thể của mình, tổ chức tổng hợp các báo cáo định kỳ, kết thúc và đột xuất (nếu có) gửi Sở Ngoại vụ; Tổ Nghiên cứu, Tư vấn, Điều phối hoạt động Đối ngoại; Cục Thống kê và các nơi khác theo quy định.

**Điều 12:** Kiểm tra, kiểm soát hoạt động đối ngoại, đánh giá, khen thưởng:

1. Công tác kiểm tra, kiểm soát định kỳ hàng năm do Sở Ngoại vụ chủ trì phối hợp với các Sở liên quan tổ chức thực hiện.

2. Kiểm tra, kiểm soát đột xuất sẽ do từng cơ quan chức năng liên quan đề xuất và tổ chức thực hiện theo yêu cầu cụ thể (có thể đề nghị cơ quan cấp trên như Bộ Ngoại giao, Thanh tra Nhà nước, Bộ Tài chính... tham gia).

3. Ngoài các phần thưởng của Nhà nước theo quy định, các tổ chức, cá nhân hoạt động đối ngoại tích cực, bài bản, đem lại hiệu

quả to lớn, cụ thể, lâu dài đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội được lãnh đạo thành phố Hà Nội xét khen thưởng với các danh hiệu:

Huy chương vì sự nghiệp phát triển quan hệ quốc tế của Hà Nội (cho cả tổ chức/cá nhân)

Tập thể hoạt động đối ngoại hiệu quả vì hoà bình, thịnh vượng và phát triển Thủ đô,

Nhà hoạt động đối ngoại xuất sắc của Thủ đô.

4. Mọi tổ chức, cá nhân vi phạm quy chế này sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật.

**Chủ tịch UBND Thành phố**

***Hoàng Văn Nghiên***

### **3. Phương pháp và công cụ quản lý chủ yếu của bộ máy QLNN đối với đô thị**

Thông thường người ta phân chia các phương pháp thành các nhóm như sau:

- Các phương pháp hành chính: là các phương pháp tác động dựa vào các mối quan hệ tổ chức của cả hệ thống quản lý Nhà nước về đô thị và hệ thống kỷ luật của các tổ chức trong hệ thống thông qua các mệnh lệnh, văn bản quyết định hành chính mang tính cưỡng chế.

- Các phương pháp đi vào tâm lý xã hội- giáo dục, tác động vào nhận thức, tình cảm, tâm lý, nhằm thuyết phục, nâng cao nhận thức và tính tự giác của cán bộ công chức thực thi công vụ và đối tượng liên quan.

- Các phương pháp kinh tế: tác động vào đối tượng quản lý thông qua các lợi ích kinh tế để họ tự lựa chọn phương án hoạt động có hiệu quả cho tổ chức, xã hội và bản thân họ.

Ngoài ra, có thể kể đến các phương pháp khác như:

- Phương pháp quản lý theo mục tiêu.
- Phương pháp kế hoạch cuốn chiếu.
- Các phương pháp thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh,
- Các phương pháp thương thuyết.
- Phương pháp quản lý thích nghi theo biến đổi của môi trường và theo xu thế khoa học hoá.

*Các công cụ:*

- Luật pháp và các quy định dưới luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch hoá.

- Tài chính: - Cấp ngân sách và đầu tư tài chính, trang thiết bị, hạ tầng kỹ thuật; Các nguồn tài chính nước ngoài, các thuế và phí, huy động vốn trong nước.

- Dùng công cụ truyền thông cho các lĩnh vực đô thị (Ví dụ truyền thông môi trường, truyền thông văn hóa, truyền thông dân số kế hoạch hóa gia đình...).

- Hệ thống thông tin - dữ liệu, kế toán, kiểm toán.

### **III. CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH (CCHC) NHÀ NƯỚC, NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG ĐỘI NGŨ CÁN BỘ CÔNG CHỨC TRONG BỘ MÁY QLNN VỀ ĐÔ THỊ**

#### **I. Hoàn thiện tiêu chí đánh giá đối với công chức**

Hiện nay một vấn đề có tính then chốt đối với công chức

nhằm khắc phục chủ nghĩa bình quân cào bằng, khuyến khích thi đua, cạnh tranh lành mạnh làm việc tạo cơ sở để có thể đánh giá công bằng, tạo động lực trong công tác đó là hoàn thiện các tiêu chí đánh giá công chức. Việc này càng cụ thể, khoa học càng tốt trong mọi cơ quan, từ thủ trưởng đến nhân viên, trong mọi ngành, lĩnh vực. Kể cả chính lĩnh vực tổ chức, vì "cán bộ là đầu mọi việc", làm cho mọi người đều có thể phát huy được tư tưởng của mình, người giỏi được phát huy, người kém bị đào thải đúng quy luật vận động xã hội.

Xin đề xuất một số tiêu chí về cán bộ làm nhiệm vụ quản lý đô thị, đó là họ cần có những năng lực sau:

1. Năng lực xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển đô thị.

2. Năng lực xây dựng các loại quy phạm.

3. Năng lực tuyển chọn và sử dụng con người.

4. Năng lực quản lý tổ chức, phối hợp; năng lực phân tích/quy nạp, năng lực phân biệt, đánh giá, thẩm định công việc.

5. Năng lực ra quyết sách là tiêu chí quan trọng nhất đối với cán bộ quản lý đô thị.

6. Nắm vững thông tin dự báo liên quan đến phát triển đô thị.

Ngoài các nguyên lý trong khoa học tổ chức, quản lý nguồn nhân lực...

Trong tiêu chí đánh giá đối với công chức, cần chú ý nguyên lý đào thải, lựa chọn/nguyên lý thay thế trong một hệ thống (ví dụ hệ thống QLNN về đô thị).



Trường hợp lựa chọn, tuyển dụng, có thể bao gồm:

1. Người có tài năng, đảm đương vai trò chủ đạo đối với việc đạt được mục tiêu của hệ thống.
2. Người có lợi nhất đối với sự phát huy ưu thế của hệ thống.
3. Người có lợi cho sự cải thiện tính thích ứng của hệ thống đối với môi trường bên ngoài.
4. Người có năng lực tiềm ẩn đối với sự phát triển của hệ thống.
5. Người có vai trò chắc chắn, ổn định đối với việc diệt trừ tệ nạn của hệ thống.

Trường hợp đào thải, thay thế, miễn nhiệm... có thể bao gồm:

1. Người có vai trò nguy hại đến sự tồn tại của hệ thống.
2. Người có vai trò cản trở sự phát triển hệ thống.
3. Người không có lợi đối với sự cải thiện tính thích ứng của hệ thống với môi trường bên ngoài.
4. Người có cống hiến quá bé nhỏ hoặc không có tác dụng gì cho hệ thống.

Quá trình tuyển dụng, lựa chọn hay đào thải, cần phải xem xét tỉ mỉ, cân nhắc cẩn thận, dựa vào những căn cứ xác thực, và phân tích các dữ kiện thực tế, không thấy lấy sự yêu ghét, định kiến của người quản lý làm thước đo, mà nên giải quyết theo nguyên tắc dân chủ tập trung, vì đa số lợi ích của cả hệ thống.

Khi lựa chọn cán bộ nên tiến hành có kế hoạch theo từng bước, chuẩn bị dư luận đúng mực, để khi sắp xếp họ vào vị trí

họ nhanh chóng thích nghi với hệ thống và có thể phát huy sở trường.

Đối với đối tượng cần đào thải, miễn nhiệm, cũng cần xử lý theo kế hoạch, có bước đi tuần tự, trừ trường hợp đặc biệt. Nhìn chung nên xử lý đúng mực, êm thấm, làm cho mọi người thấy đó là lẽ đương nhiên, gây sóng động và xáo trộn rất nhỏ. Trong trường hợp hệ thống mới thành lập thì nên hành động quả quyết, dũng cảm, nếu không đối tượng rất dễ ảnh hưởng hoặc làm chậm quá trình thành lập và vận hành của hệ thống.

## **2. Vấn đề tuyển chọn, sử dụng, bồi dưỡng đào tạo**

Không ngừng kiện toàn bộ máy QLNN đối với sự phát triển bền vững của đô thị, đồng thời nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức QLNN về đô thị và xây dựng cơ cấu đội ngũ hợp lý là nhiệm vụ cơ bản, lâu dài của chiến lược cán bộ.

### **a. Quy hoạch và kế hoạch đội ngũ cán bộ, công chức QLNN về đô thị**

Đây là căn cứ để tuyển chọn bồi dưỡng và đề đạt, nâng chức, nâng lương... và xây dựng đội ngũ này ngày càng phù hợp với thực tiễn xã hội hiện đại.

• Các yêu cầu cơ bản xây dựng kế hoạch phát triển đội ngũ cán bộ, công chức bộ máy QLNN về đô thị:

- Tính thích ứng: Quy hoạch đội ngũ cán bộ, công chức phải xem xét cả nhu cầu QLNN về chính đô thị, thành phố mà họ công tác, đồng thời phải tương ứng với sự phát triển công chức cả nước, các ban, ngành liên quan.

- Tính dự báo: Quy hoạch phải mang tính dự báo tốt, dự báo được sự phát triển kinh tế, văn hoá - xã hội, môi trường...

của đô thị và nhu cầu về cán bộ, công chức chuyên môn ngang tầm với sự phát triển đó, hướng về sự hiện đại hoá, về sự hội nhập, phát huy bản sắc và hướng về tương lai.

- **Tính chính thể:** Cần bảo đảm sự hài hoà, tương ứng số lượng - chất lượng cán bộ, công chức với quy hoạch phát triển đô thị ví dụ khi đô thị nước ta cơ cấu theo mô hình chính quyền 2 cấp hoàn chỉnh thì số lượng cán bộ cấp cơ sở giảm ít đi nhưng năng lực lại đòi hỏi cao hơn, ngoài người làm quản lý sẽ tăng cường đội ngũ công chức chuyên môn (quy hoạch kỹ sư, kỹ sư cấp thoát nước, môi trường, kỹ sư xây dựng, giao thông công chính...).

- **Tính liên tục:** quy hoạch kế hoạch là nhằm bảo đảm tính chủ động về nguồn nhân lực, không bị hẫng hụt, thừa, thiếu...

• **Xác định biên chế hợp lý:**

Quy hoạch cán bộ công chức cần phải thông qua biên chế để thực hiện khi lập biên chế, chú ý là căn cứ vào yêu cầu của nhiệm vụ, công việc cụ thể (càng cụ thể, chi tiết càng tốt) để chế định biên chế hợp lý.

**b. Tuyển chọn và sử dụng cán bộ, công chức QLNN về đô thị**

• **Vấn đề chọn cán bộ, công chức**

Trình tự việc tuyển chọn có thể biểu diễn thành quá trình sau:

Mục tiêu phát triển đô thị... thiết lập cơ cấu bộ máy... thiết kế cơ cấu và các nhiệm vụ cụ thể... xác định cương vị... tuyển chọn cán bộ, công chức. Như vậy, việc lựa chọn cán bộ, công chức phải lấy công việc làm trung tâm.

• *Nguyên tắc chú trọng dùng người năng lực giỏi*

Khi tuyển phải ưu tiên người đủ tài, đức. Mặt khác, cần đem gắn trực tiếp lợi ích xã hội của đơn vị với chức vụ cá nhân của người lãnh đạo cùng các quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của họ nhằm thúc đẩy người lãnh đạo ở mọi cấp tuyển dụng người giỏi để hoàn thành công việc ở đơn vị mình xuất sắc.

• *Dùng đúng sở trường*

Khi sử dụng, người phụ trách nhân sự phải suy xét tổng hợp về đặc điểm và sở trường của đối tượng mới quyết định sẽ giao công việc cụ thể nào.

• *Chức vụ cần trao cho người có năng lực*

Chú ý rằng năng lực quản lý lãnh đạo và năng lực công tác nghiệp vụ là hai sở trường có tính chất khác nhau. Người lãnh đạo QLNN về đô thị có thể không chuyên môn thật sâu về kiến trúc, xây dựng công trình cấp thoát nước, vệ bảo vệ môi trường đô thị... nhưng được đào tạo cơ bản về quản lý đô thị, có tầm nhìn, có kinh nghiệm và biết tập hợp, sử dụng chuyên gia về các lĩnh vực phát triển đô thị. Còn một kiến trúc sư giỏi phải am hiểu kiến trúc cổ truyền Việt Nam và các trường phái kiến trúc tiêu biểu thế giới, có những phương án thiết kế kiến trúc độc đáo vừa tiên tiến vừa đậm đà bản sắc của dân tộc, phù hợp với điều kiện phát triển, mở rộng đô thị nước ta.

• *Dùng đúng thời điểm*

Cần tính đến hiệu năng một con người theo thời gian. Vì thế khi sử dụng, đề bạt, thăng chức phải tính đến thời kỳ mà người cán bộ, công chức có thể sung sức, sáng tạo nhất để có thể tạo ra thành quả tốt nhất.

### **3. Xây dựng, hoàn thiện các lĩnh vực trọng yếu nhằm thúc đẩy cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả QLNN về đô thị**

Nền hành chính Nhà nước luôn chứa đựng các yếu tố quan trọng sau: Hệ thống thể chế để quản lý, thúc đẩy xã hội phát triển một cách trật tự, bền vững; cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính các cấp, các ngành từ Chính phủ TW đến chính quyền cấp cơ sở; Đội ngũ cán bộ, công chức hành chính Nhà nước.

#### ***a. Cải cách thể chế nền hành chính***

Thể chế trong hệ thống bộ máy Nhà nước là hệ thống các quy định, luật lệ, quy tắc, quy chế, nội quy... của một chế độ xã hội buộc mọi người phải tuân theo. Nhà nước dùng thể chế để điều chỉnh, can thiệp mọi mối quan hệ về xã hội, chính trị, kinh tế, văn hoá... và tổ chức, điều hành các quá trình xã hội, các hành vi của công dân nhằm đảm bảo cho các mối quan hệ đó phát triển theo mục đích mà Nhà nước đề ra, đồng thời giữ gìn trật tự xã hội.

Cải cách thể chế về tổng quát sẽ tạo ra sự phân công, phân nhiệm rõ ràng giữa quyền lập pháp hành pháp và tư pháp. Hệ thống cơ quan QLNN về đô thị sẽ chủ động hoàn thiện các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của mình công khai, minh bạch, các chuẩn mực để đưa các lĩnh vực đô thị vào quản lý nề nếp, khoa học, đồng bộ, nhất là các lĩnh vực điển hình của đô thị như nhà đất, xây dựng, đầu tư nước ngoài. Như vậy, trong QLNN đô thị, vừa phải chú ý xây dựng, hoàn thiện các thể chế trong các lĩnh vực của đô thị, vừa đẩy mạnh việc đổi mới quy trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật; bảo đảm việc tổ chức thực thi pháp

luật nghiêm minh của các cơ quan QLNN về đô thị và của mọi cán bộ, công chức liên quan, đồng thời phải tiếp tục cải cách thủ tục hành chính mạnh mẽ.

***b. Cải cách tổ chức bộ máy QLNN về đô thị***

Như đã trình bày ở các phần trước, tổ chức bộ máy QLNN về đô thị nước ta đã có những cải cách bước đầu, nhưng vẫn đang phải tiếp tục tiến hành vì đây là một nội dung then chốt của cải cách hành chính, nhằm mục đích sắp xếp, điều chỉnh một cách hợp lý, hài hoà cơ cấu tổ chức và tinh giản bộ máy cho gọn nhẹ và hiệu lực, hiệu quả, tiết kiệm các nguồn lực. Để đẩy mạnh cải cách, đối với tổ chức bộ máy QLNN đô thị cần tập trung giải quyết các vấn đề:

- Điều chỉnh chức năng nhiệm vụ của các Sở, ban ngành và các cấp chính quyền đô thị; phân cấp rõ ràng, trách nhiệm cụ thể, tránh sự chồng chéo, trùng lặp, vừa tăng cường quản lý đúng chức năng, vừa thực hiện chuyển giao dịch vụ công đối với những lĩnh vực có thể.

- Bố trí kiện toàn cơ cấu tổ chức các cấp chính quyền đô thị sao cho gọn nhẹ, liên thông, ăn khớp nhau, loại bỏ khâu cấp trung gian không cần thiết, tinh giản biên chế. Chuyển một số cán bộ, công chức trẻ giỏi từ cấp thành phố, đô thị về đảm nhận các cương vị chủ chốt cho cấp cơ sở (phường).

- Cải cách phương thức quản lý và lề lối làm việc hướng vào chất lượng, hiệu quả, định tính, định lượng công việc minh bạch, thưởng phạt rõ ràng, đồng thời thực hiện từng bước hiện đại hoá nền hành chính.

***c. Đổi mới nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức bộ máy QLNN đô thị***

Cán bộ công chức nói chung và những người phục vụ

trong bộ máy QLNN đối với đô thị là những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc bầu cử vào làm việc trong biên chế chính thức của bộ máy QLNN về đô thị; họ được xếp vào một ngạch trong hệ thống ngạch bậc của công chức do Nhà nước quy định và được hưởng lương do ngân sách Nhà nước cấp. Giống như trong bộ máy Nhà nước nói chung, bộ máy QLNN về đô thị cũng có 4 loại sau: công chức lãnh đạo (ví dụ giám đốc, phó giám đốc các Sở); công chức chuyên gia (ví dụ quy hoạch sư, kiến trúc sư, nhà kinh tế học đô thị...); công chức thi hành công vụ nhân danh quyền lực Nhà nước (ví dụ cán bộ thuế vụ, quản lý thị trường, cảnh sát chống ma tuý...); nhân viên hành chính (các nhân viên làm các công việc sự vụ, văn phòng đơn giản...). Nhìn chung trong công tác cán bộ, công chức của bộ máy QLNN đô thị đã có nhiều chuyển biến nhưng vẫn phải tiếp tục đổi mới, cải cách mới đáp ứng yêu cầu. Những nội dung cần tiến hành là:

- Đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức. Thay thế hẳn phương thức quản lý trước đây chủ yếu theo kinh nghiệm chủ nghĩa, sử dụng người theo kiểu cào bằng, đủ niên hạn thì tăng một bậc lương, sống lâu lên lão làng, bằng phương thức quản lý mới thật dân chủ, theo luật pháp, khoa học, công bằng, hiệu quả (định tính, định lượng rõ ràng các tiêu chí hoàn thành công tác đến từng cá nhân công chức) ủng hộ các phát minh sáng kiến trong công việc; tôn vinh khuyến khích người tài giỏi. Có quy chế xác định rõ trách nhiệm pháp lý, thẩm quyền, trách nhiệm cá nhân trong công tác và phối hợp công việc...

- Cải cách tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ khác. Tổ chức việc thi đua lành mạnh, công khai hướng tới đạt thành tích cao trong các cơ quan một cách thực sự (với

những phần thưởng có giá trị vật chất, tinh thần tương xứng với thành tích).

- Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức: Một mặt phải công bằng, có quy hoạch trong việc lựa chọn, thi tuyển đúng đối tượng, tổ chức thi tuyển sát hạch nghiêm.

- Chú ý đào tạo, bồi dưỡng cán bộ trẻ, năng lực giỏi, mặt khác nên sử dụng đội ngũ chuyên gia tụy cao tuổi, nhưng còn nhiệt huyết giàu kinh nghiệm để trực tiếp đào luyện, kèm cặp cán bộ trẻ bằng chính công việc thực tiễn.

- Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức cán bộ, công chức.

Thực tiễn cho thấy có một bộ phận công chức, nhất là những người công tác ở những lĩnh vực tiếp xúc nhiều với quyền lợi kinh tế - vật chất trong bộ máy QLNN đối với đô thị có biểu hiện suy thoái đạo đức, lợi dụng chức quyền để tham nhũng, buôn lậu, làm giàu bất chính. Vì vậy, song song với biện pháp giáo dục, nâng cao nhận thức; tăng cường kiểm tra kiểm soát, cần phải thể chế hoá thành các quy định về đạo đức, trách nhiệm công chức mang tính hiến định cụ thể, chế tài được hoạt động công chức. Công chức đạo đức tốt phải được nêu gương, tạo thành nếp sống văn hoá có đạo đức, hâm mộ người tài đức, giỏi giang. Đối với công chức sai phạm, phải kiên quyết xử lý đúng mức độ vi phạm. người phạm lỗi nặng biến chất, tham nhũng, cần phạt nặng: Phạt bằng kinh tế (bắt đền bù gấp nhiều lần), nêu tên trên các phương tiện thông tin đại chúng và đuổi việc...

#### *d. Cải cách tài chính công*

Tài chính công gắn với các hoạt động chi tiêu của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước đối



với xã hội và việc tạo ra các nguồn thu trang trải các khoản chi tiêu đó. Tài chính công bao gồm: Ngân sách Nhà nước (từ TW đến địa phương), tín dụng Nhà nước, bảo hiểm xã hội, tài chính của các cơ quan hành chính Nhà nước, tài chính của các đơn vị sự nghiệp Nhà nước. Ngân sách Nhà nước là khâu chủ đạo và các đô thị, thành phố được phân bổ một lượng tài chính từ ngân sách Nhà nước hàng năm. Nguồn thu chủ yếu của tài chính công gồm thuế, lệ phí và tín dụng Nhà nước. Việc chi tiêu tài chính công gắn liền với việc duy trì và phát huy hiệu lực bộ máy Nhà nước cũng như việc thực hiện các chức năng kinh tế - xã hội của bộ máy đó.

Trong chương trình cải cách tài chính công ở chính quyền đô thị, thành phố, các chuyên gia đề xuất tập trung vào các mặt sau:

- Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách. Tổ chức lại hệ thống ngân sách 4 cấp rõ ràng về tài chính, ngân sách. Trong QLNN về đô thị, việc cân đối đủ nguồn thu theo hướng khuyến khích sự năng động, chủ động của chính quyền đô thị, ổn định ngân sách của các đô thị từ 3 - 5 năm và trong thời gian đó nếu đô thị / thành phố tăng thu thì được chủ động tăng chi.

- Bảo đảm quyền quyết định, chủ động ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, sự phân bổ phụ thuộc vào quyền quyết định của các cơ quan kế hoạch về tài chính của Trung ương (ví dụ Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư...) và tại đô thị (Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư...). Hội đồng nhân dân các cấp trong chính quyền đô thị/thành phố quyết định ngân sách cấp mình và thông qua tổng số ngân sách thu chi của đô thị đó và chi tiết theo từng lĩnh vực. HĐND thành phố phân bổ các khoản thu

thuộc ngân sách địa phương cho ngân sách quận, huyện, xã, thị trấn.

- Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách, bảo đảm tính công khai, cấp đúng, đủ, đúng quy trình, thủ tục đơn giản, tránh lãng phí.

- Đổi mới cơ chế tài chính đối với khu vực công. Xây dựng cơ chế, chính sách về tự bảo đảm chi phí thường xuyên, tiền lương và phụ cấp lương trước hết đối với một số tổ chức dịch vụ trong các lĩnh vực như giáo dục, y tế, bảo hiểm xã hội, phát thanh, truyền hình, vệ sinh công cộng v.v... Chính quyền đô thị có thể áp dụng phương thức cấp tài chính cho các đơn vị nói trên bằng việc mua các sản phẩm của các dịch vụ đó với giá cả phù hợp với chất lượng và tiến độ mà chính quyền đô thị ký hợp đồng với các tổ chức dịch vụ. Ngoài ra, cần áp dụng các cơ chế khác như xây dựng định mức theo từng thời kỳ, chuyển quản lý đầu vào về biên chế và kinh phí đối với bộ máy QLNN đô thị sang quản lý sản phẩm đầu ra để khuyến khích các đơn vị, tổ chức sử dụng tiết kiệm, hiệu quả kinh phí được giao trên cơ sở bố trí lại lao động, nâng cao chất lượng công việc (khoản biên chế và kinh phí hoạt động hành chính).

Đổi mới công tác kiểm toán: Công tác kiểm toán (của Nhà nước) ra đời do yêu cầu khách quan của sự cần thiết phải kiểm tra, kiểm soát việc chi tiêu công quỹ quốc gia, nhằm tăng cường tính hiệu lực, hiệu quả, tính kinh tế, sự nghiêm túc, đúng đắn trong quản lý ngân sách, quản lý tài sản công của tất cả các cơ quan công quyền nói chung và bộ máy QLNN đối với đô thị nói riêng cần mở rộng kiểm toán ngân sách theo hướng bắt buộc, nghiêm minh, bảo đảm tính độc lập hoạt động chỉ tuân thủ pháp luật cho cơ quan kiểm toán ở đô thị.

## Phụ lục- Bài đọc thêm

### TÁC DỤNG THỰC TIỄN CỦA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

(Bài đăng trên Tạp chí lý luận chính trị tháng 1/2001)

TS. Lê Thanh Bình - Học viện HCQG

Công cuộc cải cách hành chính trong một quốc gia nói chung và tại các đô thị, thành phố lớn nói riêng là một quá trình lâu dài, phức tạp nhất là đối với những nước mới bước vào giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá như nước ta. Cải cách hành chính (CCHC) ở thành phố Hồ Chí Minh là thực hiện mô hình CCHC tại đô thị lớn nhất nước ta (tuy không phải là thủ đô, nhưng có vị trí to lớn trong quốc gia, kiểu như Thượng Hải của Trung Quốc, Xanh Peterbua của CHLB Nga) do đó phải có chiến lược rõ ràng, khoa học và những bước đi thích hợp. Để góp phần làm rõ thêm các thành tựu lớn trong hoạt động CCHC thời gian qua ở thành phố lớn nhất đất nước, bài viết này sẽ phân tích tác dụng thực tiễn của CCHC tại thành phố Hồ Chí Minh.

Từ khi nước ta chuyển từ nền kinh tế tập trung, quan liêu bao cấp sang nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, thành phố Hồ Chí Minh là địa bàn có nhiều đổi mới, phát triển mọi mặt nhanh chóng. Sự chuyển đổi của bộ máy và phương thức hoạt động quản lý Nhà nước đã không theo kịp tốc độ và nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của thành phố này. Trước tình hình đó, các cấp lãnh đạo thành phố đã sớm có những chủ trương và chỉ đạo tiến hành CCHC sát hợp với hoàn cảnh của địa bàn, phù hợp với chính sách, đường lối chung và sự chỉ đạo của Đảng, Chính phủ. Có thể chia làm 3 giai đoạn với những bước đi cơ bản trong CCHC ở thành phố Hồ Chí Minh vừa qua là:

Từ 1989 - 1993: Thành phố tiến hành sắp xếp, kiện toàn lại tổ chức chính quyền cơ sở (cấp phường - xã, thị trấn).

Từ 1993 - 1995: Tập trung vào việc sắp xếp, bố trí hoàn thiện hệ thống Sở - ngành của thành phố và bộ máy chính quyền cấp quận - huyện.

Còn từ 1995 - 1999: Tập trung triển khai, thực hiện Nghị quyết 38/CP về công tác cải cách hành chính của Chính phủ bằng giải pháp cụ thể là tiến hành cơ chế "một cửa, một dấu" cấp quận huyện và "một cửa" tại 6 cơ quan Sở - ngành trọng điểm của thành phố.

Triển khai các bước đi cơ bản nói trên, thành phố Hồ Chí Minh đã áp dụng trong thực tiễn những hoạt động CCHC rất quy củ, bài bản, có thứ tự, hỗ trợ lẫn nhau và thu được những kết quả khả quan trên các lĩnh vực sau đây:

Về thể chế: Riêng từ 1995 - 1999 đã tiến hành rà soát 7300 văn bản pháp quy do UBND thành phố ban hành và kiến nghị bãi bỏ 4463 văn bản sai sót, không phù hợp (cấp sở ngành bãi bỏ 365 văn bản trong tổng số 1170 văn bản rà soát), đồng thời kiến nghị các bộ, ngành TW và Chính phủ bổ sung, sửa đổi 103 văn bản.

Đối với nguyên tắc tổ chức hoạt động của các cơ quan Sở - ngành: Do làm rõ chức năng QLNN, công khai thủ tục hành chính cho dân biết nên loại bỏ được nhiều quy định rườm rà, chồng chéo, phức tạp, phiền nhiễu, giảm bớt thủ tục hành chính nhờ cơ chế "một cửa", "một dấu" mỗi chịu trách nhiệm chính". Ví dụ các doanh nghiệp các nhà đầu tư trong, ngoài nước chỉ cần làm việc với đầu mối Sở Kế hoạch & Đầu tư về các thủ tục liên quan đến cấp phép và đăng ký sản xuất kinh doanh, trong cải cách, Sở Kế hoạch & Đầu tư đã thực hiện "mẫu hoá" các nội dung biểu mẫu cần thiết của hồ sơ, giúp doanh nghiệp khỏi phải

đi lại nhiều lần. Sở Địa chính - nhà đất chịu trách nhiệm về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở và các thủ tục về chuyển quyền sử dụng nhà và đất ở... (nhờ sát nhập Sở Địa chính & nhà đất, đã giảm được 50% khối lượng công việc và thời gian giải quyết các thủ tục về nhà đất). Việc thực hiện cơ chế "một cửa, một dấu" đã làm giảm hoạt động sự vụ của UBND quận, huyện; tách hoạt động sự nghiệp ra khỏi chức năng quản lý Nhà nước, làm rõ trách nhiệm các phòng ban và của cán bộ trong hoạt động của UBND quận, huyện (vì họ bị thu dấu nên tăng cường chức năng tham mưu).

- Về mặt tổ chức bộ máy: Đối với cấp phường - xã, thị trấn đã được tinh giảm từ 9 ban nay còn 1 ban và biên chế giảm 2108 người. Còn cấp quận, huyện thì tinh giảm từ 21 phòng ban chuyên môn còn 11 phòng (ở quận) và 13 phòng (ở huyện), giảm được 447 biên chế. Bộ máy Sở - ngành giảm từ 58 đầu mối nay còn 37. Riêng các đơn vị sự nghiệp và sản xuất kinh doanh; doanh nghiệp công ích cũng được sắp xếp lại theo Chỉ thị 500/TTg, Nghị định 56/ CP, và tiến hành cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước. Thành phố còn lập Khu hành chính tập trung của thành phố theo hướng đưa các cơ quan Sở - ngành về cùng khu với trụ sở UBND thành phố, ở quận - huyện thì lập Khu hành chính tập trung quận - huyện, chuyển các phòng ban về cùng trụ sở UBND quận - huyện (được nâng cấp, hiện đại hoá công sở).

- Đối với đội ngũ cán bộ, công chức toàn thành phố: Qua hoạt động cải cách hành chính, đã tạo một bước chuyển biến lớn trong nề nếp, phong cách làm việc, từng bước chuẩn hóa cán bộ, công chức, nâng cao chất lượng mọi mặt trình độ, năng lực, phẩm chất của họ. Mặt khác, đáp ứng hướng chuyên môn hoá để thúc đẩy tốc độ cải cách, các cơ quan trong bộ máy đã quan tâm sắp xếp, bố trí đúng người đúng việc, đặc biệt chú ý bố trí

cán bộ giỏi, tác phong văn minh vào các vị trí ở các phòng tiếp dân để hướng dẫn, giúp đỡ phục vụ dân tốt ngay từ khi tiếp nhận hồ sơ.

Qua thực tiễn CCHC, quá trình tổ chức sắp xếp hoàn thiện bộ máy, cho thấy nhu cầu đào tạo và đào tạo lại về chuyên môn, nghiệp vụ, kiến thức quản lý Nhà nước, luật pháp... cho cán bộ, công chức rất cấp bách. Thành phố đã chỉ đạo phải đào tạo đúng địa chỉ, gắn kết chặt giữa lý luận và thực tế, đảm bảo chất lượng, tránh tràn lan.

Tại buổi tọa đàm quốc tế về CCHC Nhà nước tại Hà Nội (24 - 26/9/1996), đồng chí Mai Quốc Bình (Ủy viên thư ký UBND, Phó Ban Chỉ đạo CCHC TP. Hồ Chí Minh) đã rút ra những kết luận bước đầu về tiến trình CCHC địa phương mình là: "Ba khâu quan trọng của chương trình cải cách hành chính của thành phố (cải tiến thủ tục hành chính, kiện toàn bộ máy và cải tiến lề lối làm việc, quản lý bồi dưỡng đào tạo cán bộ), phải thực hiện đồng bộ, cần tiến hành khẩn trương và có kế hoạch từng bước vững chắc".

Mặc dù có nhiều cố gắng trong quy trình CCHC (thể hiện ở tất cả các bước hoạch định, tổ chức, điều hành, kiểm soát) nhưng do nhiều lý do khách quan và chủ quan, khâu thực hiện vẫn còn nhiều vướng mắc (mà chúng ta sẽ nói đến ở phần sau), ở đây muốn dành một phần nói về tác động của CCHC đối với đời sống nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

Trước hết, người dân có những thay đổi về nhận thức tư tưởng, nếp nghĩ, hợp với thời đại hơn. Người dân nhận thức rõ ràng hơn rằng: Bộ máy hành chính không chỉ bảo đảm thực hiện những nghĩa vụ của công dân đối với Nhà nước mà còn đảm bảo thực hiện những nghĩa vụ của Nhà nước đối với nhân dân, nhất là một Nhà nước "của dân, do dân và vì dân". CCHC giúp nhân dân làm quen với quá trình dân chủ hoá ở cơ sở cùng

những nét mới như: tính công khai, đơn giản khi làm thủ tục hành chính đối với cơ quan Nhà nước; nhân viên Nhà nước phải có tác phong lịch sự, văn minh, đúng mực.

Nhờ công khai hoá các thủ tục (niêm yết ở các nơi tiếp dân) trong đó có thời hạn xử lý hồ sơ, lệ phí... nên nhân dân đỡ tốn kém thời gian, vật chất trong đi lại để giải quyết các thủ tục hành chính, có được tâm lý thoải mái, vui vẻ khi tiếp xúc với nhân viên cơ quan công quyền. Chính việc nâng cấp công sở, bố trí nơi tiếp dân đàng hoàng, chính quy cùng với thái độ tác phong làm việc của công chức kiểu mới (có văn hoá, lịch sự, cởi mở, có trình độ học vấn...) trước hết là của cán bộ tiếp dân đã dần tạo ra bầu không khí tốt giữa "người phục vụ - nhân viên Nhà nước và người được phục vụ - nhân dân". Đồng thời tính công khai còn tạo nên sự minh bạch và niềm tin lẫn nhau giữa nhà chức trách và công dân. Mọi người đã thấy rõ cung cách làm ăn tù mù, vô tình hay hữu ý bịt giữ thông tin của một số nhân viên trước đây dễ gây nghi ngờ, khuyến khích đồn nhảm và đưa đến sự hiểu lầm trong nhân dân, tạo sự ngăn cách không cần thiết giữa nhân viên Nhà nước và nhân dân.

Cơ chế "một cửa, một dấu" đã chấm dứt được tình trạng nhùng nhịu dân, bắt người dân phải chạy từ cửa này sang cửa khác để xin ý kiến và nhiều con dấu, rút ngắn "khoảng cách" giữa cơ quan Nhà nước với nhân dân và người dân có thể giám sát được nhiều hoạt động của cơ quan công quyền theo phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, và dân được hưởng".

Thực tiễn bao giờ cũng là tiêu chuẩn của chân lý. Thực tiễn cho thấy CCHC ở thành phố Hồ Chí Minh đạt được những kết quả tốt đẹp, nhưng cũng gặp nhiều khó khăn, trở ngại cần sớm được khắc phục. Đó là những vướng mắc do cơ chế, ví dụ chưa phân cấp, phân định rành mạch trong mối quan hệ về giải

quyết thú tục hành chính và trên từng lĩnh vực giữa các cấp (giữa các cơ quan cấp thành phố như UBND Thành phố với các Sở- ngành; giữa các Sở- ngành với UBND thành phố, giữa các Sở- ngành với nhau). Bên cạnh đó, tuy đã rà soát, bãi bỏ nhiều văn bản pháp quy, văn bản hành chính sai sót, nhưng chưa có quy trình ra văn bản thật đúng chuẩn mực (chưa thống nhất, quy vào một đầu mối có thẩm quyền, nhiều thủ tục, quy định rồi rầm vẫn cứ được ban hành, ví dụ việc ban hành 9 quy trình thủ tục hành chính về xây dựng và quy hoạch của Văn phòng Kiến trúc sư trưởng) và hiện vẫn chưa bỏ hết những quy định bất cập khác. Thời gian xử lý thủ tục hành chính vẫn bị quá hạn, nhiều hồ sơ còn tồn đọng do sự phối, kết hợp giữa các cơ quan, tổ chức Nhà nước chưa chặt chẽ, nhiều hồ sơ vẫn phải chờ sự phê duyệt cuối cùng của UBND thành phố. Vấn đề chông chéo trong quan hệ giữa chức năng quản lý Nhà nước theo ngành với quản lý Nhà nước theo lãnh thổ cũng gây nên những vướng mắc, khó khăn, đặc biệt là quan hệ giữa các cơ quan sở- ngành với chính quyền cấp quận - huyện, rồi quan hệ giữa Trung ương và thành phố Hồ Chí Minh cũng phải được xem xét về sự chủ động, phân quyền, chịu trách nhiệm... Mặt khác, xét cho cùng thì muốn CCHC hiệu quả, phải có một đội ngũ công chức có phẩm chất, năng lực ngang tầm với nhiệm vụ; và vấn đề kèm theo là phải có cơ chế quản trị nhân sự khoa học, chế độ chính sách tuyển dụng, lương thưởng hợp lý, khuyến khích được người giỏi, động viên được mọi nguồn nhân lực. Trong thực tế, bộ máy hành chính của thành phố Hồ Chí Minh vẫn còn cồng kềnh, chưa có cơ chế cạnh tranh lành mạnh trong công chức, nhiều cán bộ công chức vẫn thụ động trong công việc... những điều đó đã ảnh hưởng khá lớn đến chất lượng CCHC.

Theo kế hoạch của Ban Chỉ đạo cải cách TP. Hồ Chí Minh thì chương trình CCHC của Thành phố đang chuyển sang giai đoạn mới, tập trung vào 4 lĩnh vực: Thể chế, tổ chức bộ máy,



công vụ công chức và tài chính công với các định hướng: Phân định, bóc tách các hoạt động quản lý Nhà nước ra khỏi các hoạt động sản xuất kinh doanh và xã hội hoá dịch vụ công ích; phân công, phân cấp quản lý giữa các cấp trong bộ máy hành chính của thành phố Hồ Chí Minh; hoàn thiện việc phân định rõ chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ, sự phối hợp giữa các cơ quan QLNN các cấp thành phố với các ngành, lĩnh vực; đề xuất được những nguyên tắc, biện pháp nhằm tăng cường việc thực hiện xã hội hoá một số lĩnh vực.

Trong bối cảnh quá trình toàn cầu hoá mạnh mẽ, cách mạng tin học phát triển vượt bậc, nền kinh tế tri thức đã đang ngày càng có vị trí quan trọng, hiện nay; không chỉ riêng nước thực hiện CCHC, mà có rất nhiều quốc gia, đô thị và vùng lãnh thổ tiến hành công cuộc CCHC để phát triển phù hợp với tình hình mới. Các chuyên gia hành chính quốc tế cho rằng: Trong thời đại mới không nên đồng nhất Nhà nước với chính quyền TW, mà quên mất vai trò quản lý Nhà nước của chính quyền địa phương và các tổ chức công quyền khác. Một mặt, họ nhấn mạnh 6 vai trò cần ưu tiên của Nhà nước - chính quyền TW là:

- Phải có công cụ để dự báo, phân tích chính xác về một số lĩnh vực mũi nhọn của kinh tế - xã hội, đặc biệt là công nghệ.

- Phát triển các chức trách liên quan đến công tác đối ngoại ví dụ ngoài lĩnh vực thương mại, an ninh quốc tế, cần phát huy vai trò của chính quyền Trung ương trong các lĩnh vực mang tính thời sự như môi trường, hợp tác chống nghèo đói, gia tăng dân số, chống khủng bố và tội phạm quốc tế...

- Chú ý vấn đề sức khoẻ cộng đồng: Y tế, lương thực, phòng chống thiên tai.

- Hình thành hệ thống pháp lý thống nhất và có hiệu quả.

- Xác định nguyên tắc cơ bản cho sự vận hành của nền giáo dục quốc gia.

Một mặt, họ coi trọng tiến trình phân quyền (những nước có chính quyền TW tập trung truyền thống như Pháp từ năm 1982 cũng thực hiện cơ chế phân quyền mạnh mẽ).

Theo các chuyên gia quốc tế thì sự phân quyền cho các địa phương là nhằm 3 mục đích chính:

- Đảm bảo việc ban hành quy định pháp luật sát thực tiễn, nhanh, hiệu quả.
- Giảm chi phí hành chính của ngân sách.
- Đảm bảo để người dân dễ xác định rõ nơi và người chịu trách nhiệm về những công việc liên quan giữa Nhà nước và nhân dân.

Lẽ dĩ nhiên là việc áp dụng những giải pháp trên còn phải tùy thuộc vào hoàn cảnh từng quốc gia, từng đô thị, từng địa phương. Đối với TP. Hồ Chí Minh, người viết bài này cũng xin kiến nghị một số giải pháp nhỏ với tư cách là người làm công tác nghiên cứu, tâm huyết với sự nghiệp CCHC của thành phố Hồ Chí Minh.

- Qua tổng kết sâu sắc việc thực hiện CCHC ở thành phố Hồ Chí Minh đoạn 5 năm vừa qua, những ai quan tâm đến lĩnh vực này đều có tâm trạng tin tưởng rằng sự nghiệp CCHC ở đô thị lớn nhất nước đã có nhiều chuyển biến tốt, có cơ sở để tiếp tục tổ chức sâu rộng hơn, tác động hiệu quả hơn đối với thực tiễn phát triển kinh tế-xã hội của Thành phố. Ngoài kinh nghiệm của chính TP. Hồ Chí Minh, có thể tham khảo kinh nghiệm CCHC ở thủ đô Hà Nội và các thành phố khác, để nhìn được cả bức tranh toàn cảnh, từ đó hoàn thiện các kế hoạch tiếp theo. Đặc biệt có thể và cần thiết bỏ công sức xây dựng chiến lược CCHC của TP. Hồ Chí Minh trong 5 - 10 năm với các bước đi cụ thể, chắc chắn có tính đến mối liên hệ hữu cơ, tương tác với tiến trình CCHC của cả nước và trước hết là của các đô thị

lớn của nước ta trong khuôn khổ chiến lược, chương trình phát triển bền vững của quốc gia và của TP. Hồ Chí Minh trong các giai đoạn tới.

- CCHC gắn chặt với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền, do đó cần sớm khắc phục vấn đề một số đạo luật, văn bản pháp quy do Nhà nước đã ban hành có hiệu lực áp dụng nhưng các văn bản dưới luật lại chưa được công bố, hoặc có khi thiếu nhất quán với luật; hoặc có hiện tượng một số ngành, địa phương khi ban hành văn bản pháp quy nhiều khi xuất phát từ quan điểm của ngành mình chứ không phải toàn cục, chỉ cốt sao cho ngành mình dễ dàng mà ít tạo thuận lợi cho nhân dân thực hiện. Những vấn đề này liên quan nhiều đến sự phân định chức năng, phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương mà UBND TP. Hồ Chí Minh đã đề đạt lên Chính phủ, ở đây chỉ nhắc lại ý kiến chuyên gia hành chính quốc tế cho rằng khi có sự phân cấp giữa TW và địa phương, địa phương phải có cơ quan pháp luật có thẩm quyền với đầy đủ các điều kiện khác để ban hành các văn bản pháp quy sát thực tiễn địa phương, nhanh chóng, đúng đắn không đứng trên quan điểm riêng rẽ của ngành nào mà trên lợi ích chung và đảm bảo tính khoa học, khách quan phù hợp với luật pháp thống nhất của quốc gia (cũng giống như đối với quốc gia, cơ quan ban hành pháp luật nên tập trung cho Quốc hội). Một điểm khác cũng liên quan đến vấn đề trên, đó là cần phân định rõ 2 chức năng quản lý Nhà nước theo vùng và quản lý Nhà nước theo ngành, tránh chồng chéo, làm nhạt vai trò các Sở đối với quản lý lĩnh vực chuyên ngành. Nguyên tắc phân cấp là rất cần thiết, vì vừa đảm bảo sự quản lý thống nhất của TW (nhất là khâu hướng dẫn, kiểm tra giám sát, điều chỉnh) và vừa tạo điều kiện phát huy tiềm năng, tính sáng tạo, năng động của địa phương.

- Có hành lang luật pháp rõ ràng chuẩn mực, có chiến lược

đúng đắn, bài bản, dài hơi, có sự thống nhất tư tưởng trên dưới đồng lòng, rồi cuối cùng vẫn cần cán bộ thực hiện mọi công việc CCHC thông suốt, hiệu quả. Bác Hồ đã từng dạy: "Cán bộ là dầu mọi việc", "kiên thiết cần có nhân tài". Vì vậy, ngoài việc đào tạo kiến thức chuyên môn, kiến thức CCHC trên diện rộng, cần ưu tiên đào tạo, huấn luyện trước hết cho những người làm đầu tàu, mũi nhọn, nòng cốt, những người chủ công trong lĩnh vực CCHC. Phải có chính sách khen thưởng thích đáng đối với những người có thành tích trong công cuộc CCHC đầy khó khăn, phức tạp và quan trọng này để họ làm hạt nhân lôi kéo, khuyến khích những người xung quanh tích cực, nỗ lực cho hoạt động CCHC.

- Vấn đề nữa là phải hướng dẫn giải thích, truyền bá rộng rãi mọi nội dung liên quan đến CCHC cho các tầng lớp nhân dân. Trong khi tiếp xúc với dân, người công chức có thể trực tiếp hướng dẫn một số điểm cụ thể trong thủ tục hành chính. Nếu muốn các chương trình CCHC, chủ trương, chính sách CCHC thấm nhanh, được truyền bá sâu rộng xuống đến mọi người dân thì phải có một chiến lược truyền thông về CCHC - theo cách nói của các nhà vạch chính sách hiện nay. Nghĩa là có chiến lược, kế hoạch, dự án truyền thông CCHC gắn với chiến lược lớn về CCHC và quy hoạch phát triển các mặt kinh tế- xã hội khác của thành phố Hồ Chí Minh.

Trong truyền thông CCHC, cần phát huy vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng (trước hết là sách báo, phát thanh, truyền hình) và các phương tiện khác như Internet, áp phích, tờ rơi, chiếu phim, khẩu hiệu... sử dụng các hình thức hội thảo, nói chuyện, tham quan, khảo sát ở các nhóm cộng đồng (Đoàn thanh niên, phụ nữ, Hội sinh viên, Cựu chiến binh, các tổ chức nghề nghiệp đoàn thể khác...). Sử dụng các hình thức truyền thông khác trong văn hoá nghệ thuật, thể thao vào các

ngày lễ, kỷ niệm, hội diễn. Hội chợ, Hội thi văn hóa (Thi người đẹp, Thi thời trang v.v...). Nếu tổ chức được liên tục, thường xuyên, sâu rộng mọi khâu kể trên một cách đồng bộ thì không chỉ cán bộ công chức các cơ quan mà dần dần tất cả mọi người dân đều tự giác chủ động, nâng cao trách nhiệm tham gia vào sự nghiệp CCHC. Đó chính là động lực to lớn, dồi dào để thúc đẩy quá trình CCHC mạnh mẽ, hiệu quả.

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Khái niệm và đặc điểm bộ máy QLNN về đô thị? Những nguyên tắc cơ bản để tổ chức bộ máy QLNN về đô thị?
2. Chức năng của bộ Máy QLNN về đô thị?
3. Hãy đánh giá thực trạng về bộ máy QLNN về đô thị ở Việt Nam? Phân tích những nguyên nhân?
4. Phân cấp quản lý đô thị ở Việt Nam? Những cơ sở khoa học để phân cấp quản lý?
5. Bộ máy QLNN về đô thị sử dụng những phương pháp và công cụ nào?
6. Hãy phân tích những yếu tố con người trong công tác quản lý đô thị?
7. Vấn đề quy hoạch và kế hoạch cán bộ quản lý đô thị là gì?
8. Công tác tổ chức bộ máy được đặt ra như thế nào?

## Tài liệu tham khảo

1. GS. TS. Trần Ngọc Hiến, PGS. TS. Trần Văn Chủ: Đô thị hóa và chính sách phát triển đô thị trong CNH, HĐH ở Việt Nam, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998
2. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên). Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam; NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
3. GS. Đoàn Trọng Truyền: Hành chính học đại cương; NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
4. Bùi Biên Hoà (Chủ biên). Con người trong kỷ nguyên thông tin; Viện Thông tin Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1998. Môi trường.
5. Harold Koontz, Cyril O' Donnell, Heinz Weihrich. Những vấn đề cốt yếu của quản lý; NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 1992.
6. TS. Vũ Đức Đán, TS. Lưu Kiếm Thanh. Tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc TW; NXB. Thống kê, Hà Nội, 2000.

### Chương III

## QUẢN LÝ QUY HOẠCH VÀ KIỂM SOÁT PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

#### • Mục đích, yêu cầu

Giới thiệu cho sinh viên những cơ sở khoa học và thực tiễn về quản lý Nhà nước trong việc quy hoạch và kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch trong bối cảnh đô thị hoá nhanh ở Việt Nam.

Sau khi học chương này, sinh viên phải nắm được:

- Những cách thức để quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch
- Vai trò quản lý nhà nước trong việc lập và xét duyệt quy hoạch đô thị
- Tổ chức thực hiện quy hoạch kiểm soát phát triển ở Việt Nam hiện nay.

### I. VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

#### 1. Một số khái niệm

**Quy hoạch xây dựng đô thị** là sự tổ chức, sắp xếp không gian đô thị sao cho sử dụng hợp lý các nguồn lực (không gian, kết cấu hạ tầng và tài nguyên thiên nhiên), đảm bảo sự phát triển bền vững (về kinh tế, xã hội và môi trường) của đô thị. Quy hoạch xây dựng đô thị được thực hiện

thông qua các yêu cầu, quy định của nhà nước đối với các hoạt động xây dựng và các hoạt động khác của mọi chủ thể có liên quan đến việc sử dụng không gian, kết cấu hạ tầng đô thị và tài nguyên khác (đất đai, khoáng sản, nguồn nước, du lịch, văn hoá,...) đã được xác định. Quy hoạch xây dựng đô thị được thể hiện dưới dạng các bản vẽ, các quy chế và thường được xây dựng, ban hành để áp dụng trong một giai đoạn nhất định.

**Quản lý quy hoạch đô thị** là tổng thể các biện pháp, cách thức mà chính quyền đô thị vận dụng các công cụ quản lý để tác động vào các hoạt động xây dựng và phát triển đô thị (chủ yếu là phát triển không gian vật thể) nhằm đạt được các mục tiêu đề ra.

**Các quy định kiểm soát phát triển đô thị** là công cụ cơ bản để kiểm soát việc sử dụng đất và xây dựng đô thị. Chúng được thể hiện dưới dạng các tài liệu hướng dẫn, sơ đồ, bản vẽ và quy định mang tính kỹ thuật (quy chuẩn) về xây dựng, kiến trúc, an toàn phòng hoả, thẩm mỹ, sử dụng vật liệu v.v... để đảm bảo công trình xây dựng có sử dụng không gian, kết cấu hạ tầng đáp ứng các nội dung của quy hoạch xây dựng đô thị. Các quy định trên có tác dụng hướng dẫn nhà quản lý để cấp phép quy hoạch, xây dựng và thẩm định dự án; cung cấp thông tin và hướng dẫn các chủ đầu tư khi lập dự án.

## **2. Mục tiêu và yêu cầu kiểm soát phát triển đô thị trong nền kinh tế thị trường**

### **a. Mục tiêu chủ yếu của việc kiểm soát phát triển đô thị**

Kiểm soát phát triển đô thị có nhiều mục tiêu, có mục



tiêu trùng lặp với nhiều hoạt động quản lý khác như quản lý đô thị, quản lý phát triển kinh tế xã hội v.v... Tuy nhiên các mục tiêu chủ yếu của việc kiểm soát phát triển đô thị gắn kết chặt chẽ với quản lý quy hoạch xây dựng đô thị, và chủ yếu có 7 nội dung sau:

1. Đảm bảo việc phát triển đất đai đô thị công bằng, trật tự tiết kiệm và bền vững

2. Bảo vệ các nguồn lực tự nhiên, xã hội và duy trì các hệ thống nguồn lực này phù hợp với môi trường, sinh thái

3. Đảm bảo tính kinh tế, an toàn, thuận tiện cho cư dân đô thị và du khách đến đô thị trong sinh hoạt, làm việc và nghỉ ngơi

4. Giữ gìn và bảo vệ các giá trị văn hoá truyền thống, lịch sử và kiến trúc như các di tích lịch sử; công trình, khu vực có giá trị thẩm mỹ, giá trị nghiên cứu khoa học, kiến trúc và văn hoá.

5. Bảo vệ các tiện nghi công cộng và các công trình để chúng cung cấp ổn định và đồng bộ các dịch vụ tiện nghi (giao thông, cấp, thoát nước, điện, thông tin liên lạc, bảo vệ môi trường) vì lợi ích công cộng

6. Hỗ trợ cho quá trình phát triển đất đai và hạ tầng diễn ra thuận lợi, kinh tế và bền vững.

7. Cân bằng về mặt lợi ích giữa các nhóm chủ thể; giữa lợi ích trước mắt và lâu dài.

### ***b. Các yêu cầu kiểm soát phát triển đô thị***

Kiểm soát phát triển đô thị trong nền kinh tế thị trường là một thách thức lớn trong công tác quản lý và phát triển đô thị theo quy hoạch và pháp luật. Trong quá trình chuyển đổi

sang nền kinh tế thị trường, các nhà quản lý gặp phải nhiều điều mới mẻ chưa có tiền lệ như: các nhà quản lý thay vì làm kế hoạch và điều hành kế hoạch phát triển của nhà nước phải việc xây dựng định hướng, quy hoạch, kế hoạch cho cả các chủ thể khác (tư nhân và cộng đồng) cùng tham gia; phải kết nối được công và tư trong phát triển để tạo ra sức mạnh tổng thể như làm sao tích hợp các dự án đầu tư tư nhân vào kế hoạch phát triển đô thị; phải xây dựng quy định kiểm soát phát triển đảm bảo cân bằng về lợi ích của các nhà đầu tư, hướng động cơ lợi nhuận của khu vực tư phục vụ cho lợi ích chung.

Trong khi đó, chính quyền đô thị phải đảm bảo các yêu cầu về quản lý đã đề ra được thực hiện trong môi trường pháp lý chưa ổn định và hoàn thiện; phải xây dựng năng lực quản lý đáp ứng nhu cầu trong khi bản thân các nhà quản lý cũng chưa có đủ kinh nghiệm trong quá trình chuyển đổi; phải đảm bảo tính công minh của pháp luật trong khi bộ máy nhà nước vẫn chông chéo giữa chức năng sản xuất với quản lý nhà nước.

Vì vậy, để thực hiện thành công việc chuyển đổi, cũng như kiểm soát phát triển đô thị có hiệu quả cần nhận thức đúng, toàn diện và đầy đủ về các yêu cầu kiểm soát phát triển đô thị, mà nội dung của chúng bao gồm nhiều yếu tố được thể hiện như sau:

*(1) Cần phải kiểm soát phát triển đô thị một cách có hệ thống*

Các đô thị nói chung, đặc biệt các đô thị đang trong giai đoạn phát triển nhanh của Việt Nam cần phải xây dựng và duy trì một hệ thống kiểm soát phát triển hữu hiệu, bao gồm

từ quy hoạch và thực thi quy hoạch với đầy đủ bộ khung pháp lý cần thiết, bộ máy thực hành có hiệu lực thực thi và cơ chế giám sát điều chỉnh phù hợp.

Hệ thống kiểm soát phát triển trong nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải có một hệ thống, chứ không chỉ là một biện pháp, một cơ quan hay một sự quan tâm nhất thời để thực hiện công việc. Đây là một hệ thống có tính thống nhất cao, được cập nhật thường xuyên thông tin để chỉ đạo có hiệu quả và phù hợp với sự biến động về các nhu cầu và thực tiễn đặt ra.

*(2) Quá trình kiểm soát phát triển phải được tiến hành công khai và minh bạch*

Mục tiêu của nhà đầu tư trong nền kinh tế thị trường chủ yếu là lợi nhuận, và họ cần biết những biện pháp kiểm soát, nội dung áp dụng của Nhà nước để xây dựng phương án. Về mặt quy trình, tất cả yêu cầu về trình tự thủ tục phải được công bố chi tiết, dễ hiểu. Về mặt trách nhiệm, phải luôn có những cơ quan đơn vị cụ thể chịu trách nhiệm và có cơ quan ra quyết định độc lập đối với trường hợp khiếu nại rằng cơ quan thừa hành không làm tròn nhiệm vụ.

Đối với nhà đầu tư, những phương án thiếu thông tin từ phía Nhà nước về quy hoạch là những dự án rủi ro cao, và ít hấp dẫn với môi trường đầu tư. Đối với Nhà nước, việc kiểm soát thiếu công khai minh bạch dẫn đến trì hoãn, lăm lăm và các quyết định đưa ra mơ hồ, bấp bênh.

*(3) Phải thay đổi tư duy và biện pháp kiểm soát phát triển*

Trong quá trình phát triển đô thị ngày nay, Nhà nước chỉ là một chủ thể trong nhiều chủ thể phát triển đô thị,

nhưng là chủ thể quan trọng nhất, có trách nhiệm tạo lập cơ sở pháp lý, hướng dẫn chủ thể khác hoạt động, phối hợp các nguồn lực và chủ thể khác cùng phát triển đô thị, giám sát việc thực hiện pháp luật và nếu cần có thể tham gia trực tiếp khi bản thân thị trường chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra.

Kiểm soát phát triển có nhiều biện pháp, cách thức, tuy nhiên, biện pháp sử dụng trong kiểm soát phát triển phải luôn kết hợp giữa các biện pháp kinh tế (là đòn bẩy chủ yếu của nhà nước - là động cơ hoạt động của khu vực tư) và biện pháp hành chính - mệnh lệnh (tính cưỡng chế hành chính - là quyền hạn của chủ thể quản lý và là nghĩa vụ phải thực hiện của đối tượng quản lý).

*(4) Vấn đề kiểm soát phát triển phải có tính linh hoạt*

Bản chất của kinh tế thị trường là năng động, vì vậy các biện pháp quản lý cũng phải có tính linh hoạt. Tính linh hoạt thể hiện ở chỗ tất cả các quy hoạch và quy định kiểm soát đặt ra đều phải tính đến việc sửa đổi, điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn và việc sửa đổi này vừa phải đảm bảo tính ổn định, vừa phải đảm bảo giải quyết kịp thời bức xúc do thực tiễn đặt ra.

Những nội dung gì là nguyên tắc cần đảm bảo ổn định lâu dài, ít thay đổi. Những nội dung khác cần cân nhắc mức độ chi tiết để đảm bảo tính linh hoạt của chủ đầu tư đáp ứng nhu cầu khách hàng, tránh phải xin phép và sửa chữa các biện pháp và quy định kiểm soát không cần thiết.

*(5) Vấn đề kiểm soát phát triển phải đặt trong bối cảnh thực tế*

Kiểm soát phát triển ở Việt Nam khó có thể vận dụng ngay các mô hình tiên tiến trên thế giới bởi nét văn hoá đặc

trung trong ứng xử, hệ thống ra quyết định nhiều cơ quan và bộ máy hành chính còn đang tiếp tục sắp xếp. Chính vì vậy, việc kiểm soát phát triển phải xem xét cả những vấn đề dài hạn cũng như đặt ra các biện pháp, cách thức kiểm soát phù hợp với trình độ thực tế của đội ngũ cán bộ, phương thức làm việc hiện có và bối cảnh nền kinh tế xã hội để đạt hiệu quả tối đa.

### **3. Vai trò của Nhà nước trong kiểm soát phát triển đô thị**

Xét ở góc độ vĩ mô, vai trò của Nhà nước trong quản lý quy hoạch kiểm soát phát triển đô thị là xây dựng và thực hiện những chính sách phát triển đô thị một cách toàn diện. Chính sách đối với đô thị rất đa dạng, phức tạp và thay đổi trong từng thời kỳ, tuy nhiên, có thể khái quát chúng ở một số nội dung sau:

#### *(a) Nhà nước tạo, xác lập hành lang pháp lý cho các chủ thể hoạt động*

Trong cơ chế thị trường, quản lý Nhà nước thể hiện vai trò là người tạo lập ra các cơ sở, hành lang pháp lý cho chính nó và các chủ thể khác hoạt động. Nhà nước tạo lập "sân chơi" bình đẳng cho các chủ thể bằng các hệ thống các văn bản từ Hiến pháp tới các Bộ Luật (Dân sự, Lao động) rồi Luật (Đất đai, Bảo vệ môi trường v.v...), Pháp lệnh (Nhà ở, Phòng chống cháy, nổ v.v...) cho tới các Nghị định và Thông tư. Đặc biệt, các Nghị quyết hội đồng nhân dân, các chiến lược phát triển cũng như đồ án quy hoạch đã được phê duyệt cũng trở thành các căn cứ pháp lý làm hành lang cho các chủ thể khác vận động và phát triển.

*(b) Nhà nước đảm bảo việc thực hiện quy định đề ra và bảo vệ trật tự trong phát triển đô thị*

Đây là vai trò mang tính bản chất của quyền lực nhà nước. Hiệu lực hiệu quả của bộ máy nhà nước thể hiện ở chỗ các quy định đã được đại diện của nhân dân thông qua phải được tôn trọng. Chúng được thực thi và thực thi có hiệu quả phải thông qua một bộ máy hành pháp mà nhiệm vụ của bộ máy này là đảm bảo trật tự trong sử dụng không gian đô thị hay nói cách khác là bảo vệ trật tự trong sử dụng không gian đô thị.

Trật tự trong quy hoạch và kiểm soát phát triển đô thị thể hiện ở chỗ các quy định, quy chế, quy hoạch đã đề ra được bảo đảm thực hiện. Thông qua đó, các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được bảo đảm; các nghĩa vụ của từng đối tượng hưởng lợi cũng được đảm bảo thi hành đối với nhau, và đối với Nhà nước.

*(c) Nhà nước điều hoà, phối hợp giữa các thành phần kinh tế, tầng lớp xã hội để tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội*

Nhà nước phải huy động tất cả các công cụ, khả năng của mình để kích thích, hướng dẫn khu vực tư nhân hoạt động có hiệu quả theo những định hướng của Nhà nước. Chức trách vai trò của Nhà nước thể hiện ở chỗ làm tốt việc kết nối giữa khu vực công và tư trong đầu tư và phát triển, tăng thu nhập cho cả khu vực công và tư. Những nguồn lực của chính quyền đô thị để thực hiện bao gồm quyền lực hành chính, những quy định, quy chế và đặc biệt là chi tiêu công cộng phải thể hiện được vai trò kích thích, kết nối và định hướng nói trên.

Không chỉ có vậy, giá trị tư tưởng, giá trị nhân văn của

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

Công việc này có phân biệt giữa chính quyền đô thị với Chính phủ Trung ương. Chẳng hạn chính quyền đô thị thì tìm cách trợ cấp những đối tượng khó khăn bằng cách bù lỗ để giá dịch vụ cơ bản thấp. Trong khi đó Trung ương quan tâm đến những vấn đề lớn như thể chế hoá việc bảo vệ người lao động bị bóc lột (sửa đổi Bộ luật Lao động); hoặc bảo vệ quyền lợi trẻ em và người già (luật về Quyền trẻ em, Pháp lệnh bảo vệ người già, người tàn tật) cũng như bảo vệ quyền đối với tài sản (Bộ luật dân sự), quyền sử dụng đất đai phù hợp với thu nhập v.v...

#### **4. Các nguyên tắc kiểm soát phát triển đô thị**

Dù là biện pháp nào được áp dụng, song để kiểm soát được sự phát triển đô thị cần phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

*(1) Nguyên tắc liên kết chặt chẽ giữa quy hoạch và các bộ phận khác của hệ thống kiểm soát, đặc biệt là khâu xét duyệt đầu tư xây dựng*

Với mô hình quản lý hiện nay là hai chu trình quy hoạch

và chu trình kiểm soát là tương đối tách biệt thì vấn đề kết nối hết sức quan trọng. Khâu kiểm soát bao gồm vấn đề tiền kiểm tức là phê duyệt đầu tư xây dựng và hậu kiểm tức là kiểm soát quá trình thi công. Việc liên kết ở đây cần chú trọng giữa khâu quy hoạch và khâu phê duyệt (bao gồm cả cấp phép quy hoạch và cấp giấy phép xây dựng).

Vấn đề liên kết muốn đạt được phải thông qua khâu tổ chức. Điều này thể hiện hai nhiệm vụ trên hoặc phải do một cơ quan tiến hành, hoặc phải do hai cơ quan đặt dưới sự kiểm soát của một cơ quan có thẩm quyền cùng một hệ thống quản lý nhằm phối hợp hai hoạt động này. Về mặt thực tế, ở Hà Nội áp dụng mô hình văn phòng kiến trúc sư trưởng và sở xây dựng thuộc ủy ban nhân dân. Trong khi đó, mô hình bộ phận quản lý quy hoạch và xây dựng nhập làm một cũng đang được áp dụng tại đô thị trực thuộc tỉnh như Nam Định, Nha Trang v.v...

*(2) Nguyên tắc một cửa trong việc giải quyết kiểm soát xây dựng và phát triển đô thị*

Đây là nguyên tắc rất quan trọng bởi nhà đầu tư khó có thể hiểu hết các cơ quan có liên quan để xin phép, cũng như khó có thể quy được trách nhiệm cho một cơ quan nào nếu quyền lợi nhà đầu tư không được bảo vệ. Khi có một đầu mối đứng ra kiểm soát, thì có nghĩa là có một cơ quan đứng ra chịu trách nhiệm điều phối các yêu cầu của Nhà nước đối với yêu cầu đầu tư đã đưa ra. Đây là cách thức giải quyết toàn diện, thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trước nhân dân, và yêu cầu cao của chất lượng của dịch vụ công.

Bài học vấn đề này đã có rất nhiều ở các đô thị khi nhà đầu tư phải thỏa thuận riêng rẽ các đòi hỏi về môi trường.



phòng cháy chữa cháy, đất đai ở địa phương, vấn đề quy hoạch và xây dựng ở từng cơ quan riêng lẻ sau khi làm việc với uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

*(3) Nguyên tắc đảm bảo độ tin cậy và tính hiệu quả của việc kiểm soát phát triển*

Trong rất nhiều vấn đề của bộ máy Nhà nước khi kiểm soát phát triển là việc xét duyệt và thẩm định rất mất thời gian. Trong khi chưa có những quy định nhất quán về thời hạn xem xét các dự án đầu tư xây dựng thì cũng cần có những giới hạn tối đa cho từng khâu xem xét để nhà đầu tư sớm có được các yêu cầu kiểm soát và tiến hành các bước tiếp theo để xây dựng công trình.

Mặt khác, khi có được giấy phép và thoả thuận cần đảm bảo rằng các yêu cầu đó là nhất quán, hầu như không thay đổi để đảm bảo tính an toàn của việc đầu tư xây dựng. Ví dụ điển hình của các dự án bỏ dở là dự án khách sạn Hà Nội Vàng ở Lê Thái Tổ, Hà Nội, dự án Trung tâm tài chính chứng khoán ở Lý Thường Kiệt, Hà Nội sau khi phê duyệt đầu tư và quy hoạch lại yêu cầu thay đổi lớn về thiết kế xây dựng, dẫn đến phá vỡ phương án kinh tế của chủ đầu tư, làm cho công trình dở dang trong nhiều năm.

### **5. Các biện pháp kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch**

Việc kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch được thực hiện dưới rất nhiều biện pháp, cách thức khác nhau như quy hoạch - kế hoạch, trực tiếp đầu tư, cấp phép, thuế, cưỡng chế v.v... Mỗi biện pháp và công cụ kiểm soát phát triển có

tác dụng riêng, song tập trung nhất vẫn là các biện pháp trực tiếp, đó là cấp phép, cấp quyền sử dụng và quyền phát triển đất trực tiếp. Các biện pháp khác có tác dụng tới việc kiểm soát được phân tích dưới một số nội dung sau:

**(1) Các biện pháp hành chính**

*(a) Các biện pháp tiền kiểm*

Các biện pháp tiền kiểm bao gồm các hoạt động hành chính nhà nước liên quan đến khâu phê duyệt, cấp phép, tức là kiểm soát khi xây dựng phương án.

Các vấn đề này nảy sinh chủ yếu khi quyền sử dụng đất, bao gồm cả quyền chiếm hữu tách rời với quyền phát triển lô đất thành công trình cụ thể. Người đầu tư muốn sử dụng phải đảm bảo tuân thủ các quy định về quy hoạch trước khi khởi công xây dựng, tức là trong giai đoạn thiết kế. Hai nội dung chính là cấp chứng chỉ quy hoạch và phép xây dựng.

• **Cấp chứng chỉ quy hoạch**

*Giấy phép quy hoạch hay chứng chỉ quy hoạch* là một loại chứng thư pháp lý của nhà nước chấp thuận rằng một dự án xây dựng đã phù hợp với các yêu cầu về mặt quy hoạch, tuân thủ các chỉ đạo quy hoạch cấp trên đang có hiệu lực tại địa bàn, do cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Chứng chỉ quy hoạch dùng để lập dự án khả thi, thiết kế chi tiết, chuẩn bị mặt bằng (thỏa thuận, thuê, mua hay đền bù đất) và xin phép xây dựng đối với những khu vực chưa có quy hoạch chi tiết hoặc dành cho công trình đặc biệt ở những khu vực đã có quy hoạch chi tiết được phê duyệt.

Việc sử dụng biện pháp này rất có ý nghĩa trong bối cảnh các đô thị chưa có quy hoạch chi tiết được phê duyệt và công bố đồng bộ. Khi chưa có quy hoạch chi tiết, các yêu cầu cụ thể về quản lý xây dựng chưa công bố thì cần phải có cơ quan có thẩm quyền cụ thể hoá các yêu cầu quy hoạch chung và áp dụng cho từng trường hợp cụ thể. Vì vậy, chúng chỉ quy hoạch đã định hướng cho khâu thiết kế, thi công, sử dụng công trình và kiểm soát sự phát triển ngay từ những bước đầu tiên.

• **Cấp phép xây dựng**

*Giấy phép xây dựng* là một văn bản pháp lý của nhà nước chấp thuận một công trình (dự án) xây dựng đã đáp ứng đủ điều kiện về mặt kiến trúc, xây dựng kết cấu hạ tầng, an toàn v.v... theo luật định, và được phép khởi công xây dựng.

Việc cấp phép xây dựng áp dụng cho hầu hết các công trình trong đô thị trừ các trường hợp được miễn. Những trường hợp được miễn cấp phép xây dựng bao gồm các công trình cải tạo sửa chữa nhỏ không ảnh hưởng tới kết cấu, ít ảnh hưởng tới cảnh quan, không gian công cộng và liên kết; các khu vực trong ngõ phố nhỏ quy định riêng; một số khu vực trong các dự án đô thị mới đã được phê duyệt quy hoạch chi tiết chung, không cần cấp phép xây dựng riêng lẻ. Những dự án quy mô trung bình và lớn, dự án xây dựng và cải tạo tại khu vực chưa có quy hoạch chi tiết, hoặc các khu vực được đặt yêu cầu kiểm soát chặt chẽ là đối tượng bắt buộc phải có giấy phép xây dựng.

Việc cấp giấy phép xây dựng là biện pháp kiểm soát về mặt kiến trúc, cảnh quan, sử dụng kết cấu hạ tầng, không

gian liền kề và không gian công cộng một cách cụ thể, có thể giám sát và kiểm tra trong quá trình thi công (hậu kiểm). Hiện nay, cấp phép xây dựng là biện pháp quản lý và kiểm soát phát triển không chỉ ở Việt Nam mà còn ở các đô thị khác trên thế giới. Tuy nhiên, các quốc gia phát triển thường sử dụng việc cấp phép để kiểm soát xây dựng khu vực trung tâm, khu vực bảo tồn, khu vực đặc biệt liên quan đến an ninh, chính trị, quốc phòng, an toàn hàng không v.v. còn các khu dân cư, khu ở chia lô, khu vực ngoại ô kiểm soát phát triển bằng nhiều biện pháp khác.

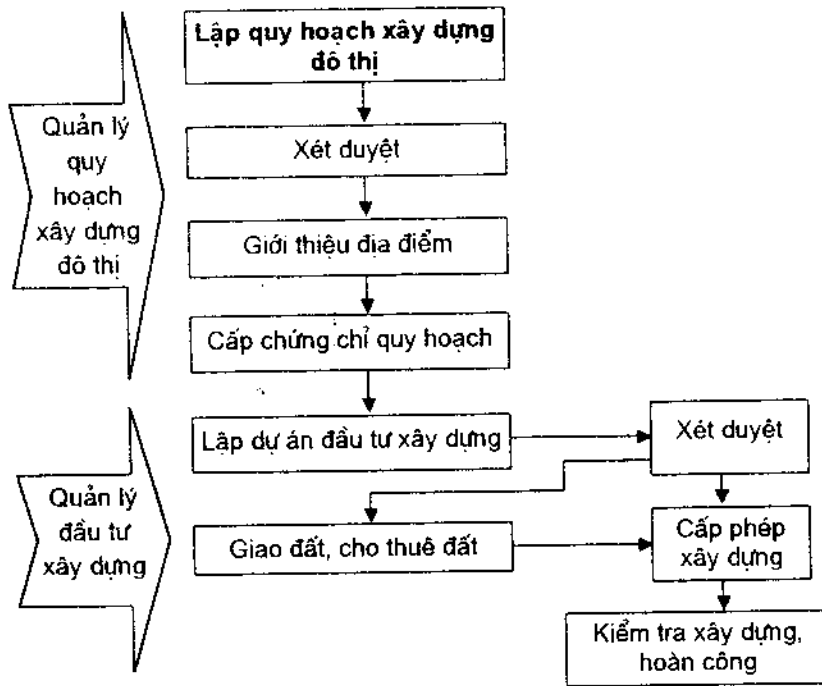
*(b) Các biện pháp hậu kiểm*

- Thanh tra, kiểm tra và xử phạt vi phạm

Các biện pháp thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm, xử lý tranh chấp khiếu kiện là hoạt động hậu kiểm mang tính cưỡng chế pháp luật, bắt buộc các chủ thể phải tuân thủ các quy định đã cam kết trong giấy phép, trong các thoả thuận dân sự hay trong các quy định chung. Các biện pháp trên là biện pháp cuối cùng, mang tính quyết định hiệu lực kiểm soát phát triển, thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật và tính cưỡng chế của bộ máy hành chính nhà nước.

Quy trình kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch và quản lý đầu tư xây dựng như sơ đồ 3.1.

Các biện pháp trên được áp dụng khi có hành vi vi phạm bị tố cáo, hay khiếu kiện và không có hành vi trong trường hợp kiểm tra định kỳ, kiểm tra bắt buộc. Thông thường, mỗi công trình xây dựng có giấy phép sẽ có thể có hai cuộc kiểm tra định kỳ khi khởi công và khi đang xây dựng. Những kiểm tra như vậy là biện pháp đảm bảo việc thực hiện và thực hiện đúng các quy định pháp luật xây dựng.



Sơ đồ 3.1. Sơ đồ quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch xây dựng

Khác với các biện pháp trên do các cơ quan chức năng thực hiện, các biện pháp hậu kiểm thuộc thẩm quyền của nhiều cơ quan, song trách nhiệm lại không thuộc về một cơ quan nào, mà mang tính liên đới, ví dụ, Ủy ban nhân dân phường, quận, Thanh tra cấp quận, thanh tra của Sở Xây dựng, Thanh tra liên ngành và kể cả thanh tra cấp Bộ đều có thẩm quyền giải quyết các vi phạm quy hoạch và tranh chấp về đất đai, xây dựng v.v...

Hiện nay, hiệu lực pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát

phát triển còn chưa cao do nhiều nguyên nhân, trong đó khâu thực thi là yếu tố có tính quyết định. Mặc dù có bộ khung pháp lý về thanh tra, xử phạt vi phạm nhưng tình trạng vi phạm vẫn diễn ra phổ biến, có nơi trên 80% các hành vi xây dựng nhà ở là vi phạm pháp luật năm 2001 (quận Tây Hồ, Hà Nội).

## *(2) Các biện pháp kinh tế*

### *a) Lệ phí cấp quyền phát triển*

Đây là các lệ phí do các nhà phát triển bất động sản trả để bồi hoàn cho chính quyền địa phương về gánh nặng tài chính của phát triển mới lên các công trình hạ tầng hiện có bên ngoài. Lệ phí tác động thường được đánh giá khi chính quyền địa phương cấp giấy phép xây dựng.

Mục đích của lệ phí này mục đích để hoàn lại chi phí qui kết của phát triển mới đối với hạ tầng hiện tại/tương lai của cộng đồng.

Yêu cầu áp dụng là phải có một mô hình toán học được cập nhật thường xuyên để tính toán ảnh hưởng của mỗi loại phát triển mới gây ra tác động. Lệ phí tác động phát triển có thể được nhập vào một quỹ đặc biệt để tài chính cho hoặc mở rộng tương lai hoặc để trả nợ. Lệ phí cần bao gồm cả phần để hoàn lại chi phí kết quả tác động của phát triển vào cơ sở nguồn lực địa phương hiện có.

Ở Việt Nam đã và có áp dụng quy định các công trình lớn phải trả lệ phí phát triển hạ tầng 15% giá trị công trình. Tuy nhiên, chưa phải tất cả các công trình đã trả lệ phí này.

### *b) Đổi đất lấy hạ tầng*

Đây là một biện pháp tài chính hạ tầng gián tiếp mà bao

gồm việc cấp đất của nhà nước cho một nhà phát triển (bao gồm cả doanh nghiệp Nhà nước hoặc tư nhân) vì mục đích phát triển hạ tầng. Nhà phát triển đồng ý xây dựng hạ tầng theo yêu cầu như một điều kiện để nhận được quyền phát triển các lô đất nhất định (có thể liền kề hoặc ở một khu vực nhất định).

Việc được cấp quyền sử dụng đất công có thể được dùng rất đa dạng như xây dựng cầu, cống, các tuyến đường, các công trình công cộng, kể cả nhà máy cấp nước, xử lý nước thải, công viên v.v... Đổi lại, các nhà phát triển sẽ có đất, có quyền phát triển các khu đất để bán, các trung tâm thương mại tư nhân như vui chơi giải trí hay cơ sở công nghiệp.

Nhà nước thông qua biện pháp này kiểm soát được quá trình phát triển mà không phải đầu tư tài chính công để xây dựng kết cấu hạ tầng. Hơn nữa, các khu vực sẽ phát triển cũng đã có ràng buộc cụ thể phù hợp với quy hoạch đô thị.

*c) Ưu đãi thuế và bảo đảm vay*

Đây là biện pháp về chính sách tài chính, trong đó Nhà nước (thường là chính quyền đô thị) áp dụng mức thuế suất ưu đãi và bảo đảm vay vốn đối với các khoản vay có liên quan tới dự án được dùng để khuyến khích đầu tư trong hạ tầng công cộng. Thông qua đó, nhà nước kích thích các doanh nghiệp phát triển vào các khu vực, ngành nghề ít sinh lời, hay có độ rủi ro cao của hạ tầng đô thị.

Biện pháp này giúp cung cấp một "nhánh" tài chính cho các dự án hạ tầng mà không gây áp lực cho kho bạc nhà nước. Tuy nhiên, ưu đãi đầu tư cho các dự án hạ tầng phải dựa trên các kế hoạch ưu tiên đầu tư bởi nếu không sẽ trở

thành bảo hộ tràn lan, gây thất thu thuế và không tập trung được nguồn lực phát triển.

Việt Nam hiện đang sử dụng nhiều chính sách, biện pháp khuyến khích xây dựng nhà ở chung cư, phát triển khu đô thị mới, xây dựng công trình giao thông, thoát nước, cấp nước v.v... bằng các ưu đãi thuế như miễn giảm tiền chuyển quyền sử dụng đất, không thu lệ phí trước bạ, miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp v.v... và các biện pháp bảo lãnh cho vay từ các quỹ tài chính như quỹ hỗ trợ đầu tư phát triển, quỹ đầu tư phát triển đô thị v.v...

*d) Tái phân lô đất*

Tái phân lô đất là một biện pháp tài chính - hành chính do Nhà nước hỗ trợ các nhà đầu tư hoặc cộng đồng tái phát triển đô thị thông qua việc chia lại gianh giới thửa đất, hiến một số miếng đất có giá trị cho chỉ giới đường hay để bán thu tiền công và dùng tiền đó tài trợ cho các chi phí trước mắt của xây dựng hạ tầng. Giá trị gia tăng cho các lô đất thường lớn hơn là chi phí tái phân lô và diện tích mất đất cộng lại.

Mục đích của tái phân lô đất là khuyến khích phát triển hợp lý đất trống và cung cấp các lô đất có dịch vụ cho phát triển nhà ở. Tài chính hạ tầng thông qua việc bán các miếng đất kết hợp với việc sử dụng tái phân lô cho phát triển thương mại có thể là một tiếp cận sáng tạo để tài trợ cho giao thông công cộng đô thị.

Biện pháp trên được thực hiện qua các giai đoạn:

- xác định khu vực chín muồi để tái phân lô đất;
- đàm phán với các chủ đất và đạt được thoả thuận nhất trí;



- "tái phân thừa" khu này sao cho các chủ đất sẽ chấp thuận cách tiếp cận chung và đồng ý cho không một phần đất đô thị giá trị cao để bán; và

- tạo điều kiện và giám sát việc bán đất.

Tái phân lô đất có thể được dùng trong một số vùng thương mại nằm ven hạ tầng đô thị như đường giao thông để có được đất từ những chủ đất cho các mục đích hạ tầng. Đây là biện pháp mang tính khuyến khích việc cải thiện hạ tầng đô thị, thu hút doanh nghiệp thương mại, và làm cho giá trị đất gia tăng. Thông qua đó, nhà nước thu thuế đất đai, thuế xây dựng và cơ bản là thuế sản xuất kinh doanh sau này khi các chủ thể có thu nhập trên địa bàn.

Hiện nay, Việt Nam chưa có quy định về biện pháp này, song biện pháp trên đã và đang được các cơ quan chức năng nghiên cứu để đưa ra trong thời gian tới.

## II. QUẢN LÝ LẬP VÀ XÉT DUYỆT QUY HOẠCH ĐÔ THỊ

### 1. Cơ sở pháp lý và hệ thống cơ quan Nhà nước về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị

#### a. Cơ sở pháp lý công tác kiểm soát quy hoạch xây dựng đô thị

Hệ thống các văn bản quản lý kiểm soát phát triển đô thị do các cơ quan, Ban, Ngành từ Trung ương tới các địa phương cấp tỉnh, thành phố, thị xã, thị trấn, phường chứa đựng các quy định, hướng dẫn thực hiện các quy định của cấp trên về quản lý phát triển đô thị nói chung và quy hoạch xây dựng nói riêng. Tuy nhiên, các văn bản trên có tính pháp quy tập trung vào Chính phủ, Bộ Xây dựng và một số Bộ liên

quan để kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch.

Bộ Xây dựng và các Bộ có liên quan đã ban hành các thông tư hướng dẫn thực hiện việc lập và xét duyệt quy hoạch và kế hoạch xây dựng đô thị, giới thiệu địa điểm xây dựng các công trình trong đô thị, cấp phép xây dựng đô thị, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu công trình nhà ở, các văn bản hướng dẫn thanh tra, kiểm tra, xử phạt hành chính trong quản lý trật tự xây dựng đô thị, quy định về tổ chức bộ máy quản lý đô thị, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền và cơ quan chức năng trong quản lý quy hoạch xây dựng đô thị. Đồng thời Bộ Xây dựng đã ban hành các văn bản pháp quy về quản lý đô thị, các quy chuẩn xây dựng, quy trình kỹ thuật, tiêu chuẩn thiết kế quy hoạch đô thị, v.v...

Các văn bản chủ yếu bao gồm:

- Pháp lệnh bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử văn hoá và danh lam thắng cảnh ngày 31/3/1984, và các Nghị định, Quyết định, Thông tư hướng dẫn việc thực hiện các Pháp lệnh trên.

- Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989

- QĐ 322/QĐ - BXD ngày 28/12/1993 của Bộ Xây dựng về trình tự lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị

- Nghị định 88/CP năm 1994 về đất đô thị

- Nghị định 91/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ ban hành Điều lệ quản lý quy hoạch đô thị

- Pháp lệnh bảo vệ công trình giao thông ngày 10/12/1994, Pháp lệnh bảo vệ di tích ngày 16/11/1989, Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ngày 10/9/1994

và các Nghị định, Quyết định, Thông tư hướng dẫn việc thực hiện các Pháp lệnh trên.

- Luật bảo vệ Môi trường ngày 10/1/1994,
- Nghị định số 175/Cp ngày 18/10/1994 của Chính phủ
- Pháp lệnh bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự ngày 3/6/1994
- Nghị định số 48/CP/97 ngày 5/5/1997 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng và quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật
- Chỉ thị số 30/1999/CT-TTg của Chính phủ ngày 26/10/1999 về công tác quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị
- Thông tư 09/1999/TTLB TCĐC-BXD về hướng dẫn cấp giấy phép xây dựng
- Nghị định 52/CP/1999 của Chính phủ ngày 08/7/1999 về quản lý đầu tư và xây dựng
- Nghị định 72/CP/2001 về phân cấp và phân loại đô thị

**b. Hệ thống cơ quan nhà nước quản lý phát triển đô thị**

Trong phạm vi của chương này, chúng tôi không đề cập tới các vấn đề về thẩm quyền, thủ tục cũng như chức năng một cách toàn diện của các cơ quan quản lý trung ương và địa phương mà chỉ đề cập tới những gì tác động trực tiếp tới vấn đề kiểm soát phát triển đô thị. Ngoài ra vấn đề thẩm quyền cũng không đề cập một cách đầy đủ vì nội dung tài liệu chỉ dựa vào một số văn bản pháp lý liên quan.

*(1) Quản lý vĩ mô toàn quốc*

Cơ cấu của Chính phủ gồm rất nhiều cơ quan và bộ

nhưng về quản lý thị trường bất động sản có thể chia làm ba nhóm sau:

***Chỉ đạo phối hợp***

***Chính phủ*** là cơ quan quản lý tập trung, thống nhất mọi hoạt động trên lĩnh vực phát triển đô thị. Chính phủ ra các nghị định, chỉ thị áp dụng cho toàn quốc. Các quyết định này là cơ sở để các địa phương và cơ quan chức năng (Bộ) ra các thông tư hướng dẫn và thi hành. Chính phủ phê duyệt các dự án đầu tư rất lớn, những định hướng phát triển và quy hoạch sử dụng đất (trích ra từ quy hoạch tổng thể phát triển các vùng); phê duyệt phương án quy hoạch sử dụng đất ở một số vùng quan trọng như trung tâm Hà Nội...

***Bộ Kế hoạch - đầu tư*** là cơ quan xét duyệt các dự án đầu tư lớn không thuộc thẩm quyền của Chính phủ, thẩm định và cấp giấy phép hoạt động cho các tổ chức nước ngoài và trong nước hoạt động đầu tư, liên doanh. Bộ Kế hoạch giúp việc cho Chính phủ trong việc xây dựng kế hoạch phát triển, phối hợp với các cơ quan khác đề xuất các dự án kêu gọi vốn đầu tư, hướng dẫn các địa phương thực hiện chiến lược phát triển chung của vùng và của toàn quốc.

***Cơ quan chức năng***

***Bộ Xây dựng*** là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về xây dựng, kiến trúc, quy hoạch phát triển đô thị trong cả nước (trích điều 1, Nghị định 15/CP ngày 2/3/94). Bộ Xây dựng xây dựng trình Chính phủ phương hướng chiến lược và biện pháp lớn về phát triển xây dựng nhà, quy hoạch tổng thể đô thị loại 2 trở lên; chỉ đạo hướng dẫn sau khi Chính phủ phê duyệt. Bộ Xây dựng là cơ quan

quản lý nhà nước về nhà và các loại công thự thuộc sở hữu Nhà nước; Chỉ đạo kiểm tra việc sử dụng đất xây dựng trong quy hoạch đã được duyệt theo đúng luật đất đai đã quy định.

*Tổng cục địa chính* là cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về đất đai trên toàn quốc. Tổng cục địa chính theo dõi quản lý việc sử dụng đất (thể hiện chủ quyền của đất nước) và cung cấp các thủ tục hành chính như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; giữ chức năng "người coi kho" cho Nhà nước về đất đai. Tổng cục địa chính là cơ quan chức năng phối hợp với Bộ Xây dựng trong việc quy hoạch sử dụng đất đai; đánh giá đất đai; kế hoạch khai thác và sử dụng công thổ quốc gia trình Chính phủ phê duyệt. Tổng cục địa chính chỉ đạo các địa phương trong việc quản lý địa chính; quản lý các hồ sơ gốc về đất đai; phối hợp với các cơ quan tài chính đảm bảo nguồn thu về đất - nguồn thu cơ bản của đất nước.

#### ***Các cơ quan liên quan***

*Bộ Tài chính* trong lĩnh vực quản lý thị trường bất động sản, Bộ tài chính làm chức năng thi hành văn bản Nhà nước về thu ngân sách, phân bổ ngân sách. Cụ thể trong việc thu thuế đất, tiền cho thuê đất thì cơ quan tài chính sẽ áp giá để tính thuế.

*Ban Vật giá Chính phủ* là cơ quan trực thuộc Chính phủ làm chức năng tham mưu, tư vấn cho Chính phủ về điều chỉnh giá cả trong đó có đất đô thị, giá cho thuê đất, tỉ suất thuế, lệ phí v.v..

*Tổng cục Thuế* là cơ quan ngang Bộ thống nhất quản lý việc thu thuế. Tất cả nguồn thu của thuế nộp vào kho bạc

Nhà nước và hình thành nên phần ngân sách chính. Tuy nguồn thu từ thuế chưa phải là toàn bộ ngân sách nhưng vai trò thu thuế đang dần tăng lên. Nguồn thu từ bất động sản bao gồm: Thuế cho thuê đất; Thuế chuyển quyền sử dụng đất và chuyển mục đích sử dụng đất; Thuế trước bạ nhà; Thuế thổ trạch; Các lệ phí từ dịch vụ hành chính như dịch vụ công chứng, cấp phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận sở hữu nhà, chứng chỉ quy hoạch v.v...

*(2) Quản lý tại các đô thị*

*Cơ quan quy hoạch và quản lý chung*

Vấn đề kiểm soát phát triển ở đô thị ở cấp thành phố thông qua công tác quy hoạch và tổ chức thực hiện nội dung quy hoạch đó. Việc tổ chức thực hiện chính là công tác quản lý bao gồm thực thi các văn bản pháp luật của Nhà nước và địa phương và kiểm tra hoạt động thực thi đó ở cơ quan cấp dưới.

Ủy ban nhân dân thành phố, thị xã xây dựng quy hoạch tổng thể, quy hoạch chung trong đó có kế hoạch sử dụng đất. Công việc cụ thể phải do văn phòng kiến trúc sư trưởng (đô thị loại 3 trở xuống do sở xây dựng đảm nhiệm) xây dựng và do Ủy ban nhân dân thành phố xét duyệt; Hội đồng nhân dân thông qua. Đối với đô thị loại 1 như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh còn cần phải thông qua ở cấp Trung ương là Chính phủ.

Việc xây dựng các văn bản pháp quy thuộc thẩm quyền Ủy ban nhân dân thành phố. Các văn bản này điều chỉnh các hoạt động diễn ra trong thị trường theo ý chí của Nhà nước,

cụ thể là theo những kế hoạch, quy hoạch chi tiết đã được duyệt và thông qua.

Ủy ban nhân dân thành phố tổ chức việc kiểm tra, thanh tra các cơ quan cấp dưới thực thi văn bản, thu thập thông tin phản hồi để điều chỉnh quy hoạch và kế hoạch.

Việc quy hoạch chi tiết trên cơ sở quy hoạch chung do Văn phòng kiến trúc sư trưởng (hoặc Sở Xây dựng) chịu trách nhiệm. Đây là công việc rất nặng nề do hầu hết các đô thị Việt Nam thiếu sự quản lý từ thời bao cấp. Mặt khác công tác cập nhật thông tin không đảm bảo nên quy hoạch thường phải làm lại mỗi khi cần xây dựng phương án điều chỉnh và thay đổi từ quy hoạch ở trên.

Việc thu thập và cập nhật thông tin do các cơ quan chức năng báo cáo và Văn phòng Kiến trúc sư trưởng/Sở Xây dựng tập hợp, xây dựng phương án điều chỉnh. Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh xét duyệt phương án điều chỉnh đó.

#### *Cơ quan cung cấp dịch vụ thủ tục hành chính*

*Văn phòng kiến trúc sư trưởng:* Ngoài chức năng quy hoạch chung, công tác thực thi hàng ngày của Văn phòng kiến trúc sư trưởng còn cung cấp các dịch vụ về thủ tục hành chính. Đó là cấp chứng chỉ quy hoạch. Các đô thị chưa có quy hoạch chi tiết thì nhiệm vụ của Văn phòng kiến trúc sư trưởng rất nặng nề. Các khu vực có quy hoạch chi tiết thì việc triển khai cấp chứng chỉ quy hoạch có thể giao cho cấp quận đảm nhận.

*Ủy ban nhân dân quận/huyện:* Cấp quận là cấp chính để cung cấp các dịch vụ thủ tục. Việc sang tên, chuyển nhượng nhà đất (bất động sản) liên quan đến nhiều cơ quan cung cấp

thủ tục hành chính. Tuy nhiên, căn cứ vào nội dung cải cách mới nhất thì cấp quận là cơ quan trung tâm cung cấp dịch vụ hành chính công cho các chuyển dịch về bất động sản. Trong mỗi đơn vị quận có phòng địa chính quận, phòng nhà đất ở quận và UBND quận cung cấp dịch vụ công chứng nhà nước.

*UBND phường:* tham gia vào công tác cung cấp dịch vụ như đăng ký tại địa phương, chứng nhận về nguồn gốc đất, chứng nhận về đất không tranh chấp, trích lục hồ sơ địa chính, nộp và xác nhận thủ tục chuyển nhượng nhà đất.

#### *Các cơ quan thanh tra*

*UBND thành phố chỉ đạo việc thanh tra, giám sát* thực thi pháp luật trên địa bàn thành phố. Các đơn từ khiếu nại về tranh chấp nhà, sử dụng đất đai được các cấp chính quyền phường, quận giải quyết. Tuy nhiên nếu không giải quyết được thì chánh thanh tra thành phố/cấp tỉnh sẽ giải quyết và quyết định của UBND là quyết định cuối cùng (về mặt hành chính).

## **2. Quản lý công tác lập và xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị**

Mục đích công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị nhằm xác lập cơ sở pháp lý và khoa học cho việc quản lý, phát triển đô thị; thực hiện mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; từng bước hình thành mạng lưới đô thị hợp lý, tránh không tạo thành các siêu đô thị; đẩy mạnh quá trình đô thị hoá và điều hoà sự tăng trưởng, phát triển của các đô thị lớn.

### *a. Hệ thống đồ án quy hoạch xây dựng đô thị*

Việc lập quy hoạch xây dựng đô thị là bắt buộc. Nghi



định 91/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ đã quy định: "tất cả các đô thị đều phải được xây dựng và phát triển theo quy hoạch và các quy định của pháp luật nhằm phục vụ cho các mục tiêu chính trị, kinh tế, văn hoá, an ninh quốc phòng". Hệ thống các đồ án quy hoạch xây dựng phát triển đô thị bao gồm:

*(1) Đồ án quy hoạch chung đô thị*

Xác lập phương hướng nhiệm vụ xây dựng, cải tạo và phát triển đô thị (không gian, hạ tầng, môi trường, v.v..., quy mô, tính chất, v.v...) nhằm đáp ứng các yêu cầu của phát triển sản xuất, kinh tế, xã hội, dân sinh, môi trường, an ninh quốc phòng theo chiến lược, định hướng đã đặt ra (định hướng phát triển không gian, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch chuyên ngành).

Quy hoạch chung bao gồm phạm vi đất đai đô thị và đất đai ngoại đô cho phát triển đô thị và phạm vi đất đai lập quy hoạch chung phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch đô thị đó quyết định. Quy hoạch chung xây dựng đô thị bao gồm 2 nội dung chính là định hướng phát triển không gian đô thị và quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch chung được xây dựng cho thời gian 15 – 20 năm và quy hoạch xây dựng đợt đầu cho khoảng thời gian từ 5 – 10 năm. Trước khi trình các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch chung phải có ý kiến của HĐND thành phố, thị xã, thị trấn sở tại và các ban ngành có liên quan.

*(2) Đồ án quy hoạch chi tiết*

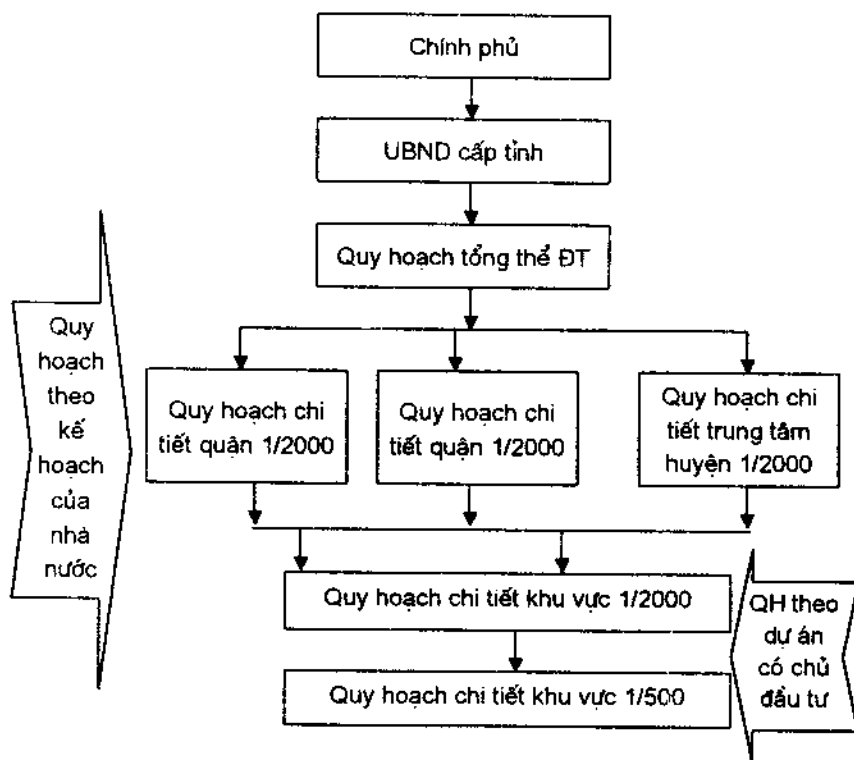
Chi tiết, cụ thể hoá các quy định của quy hoạch chung

xây dựng đô thị cho xây dựng và cải tạo các khu đất trong các đô thị, quy định chế độ quản lý, sử dụng cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, công trình nhà ở, vui chơi giải trí, hạ tầng kỹ thuật, bảo tồn cảnh quan môi trường, an ninh quốc phòng, an toàn đô thị, v.v... tạo cơ sở lập các dự án đầu tư, xây dựng cụ thể.

Đồ án quy hoạch chi tiết được lập cho từng phần đất của phạm vi đô thị, kể cả các đất đai ngoại đô nằm trong đô thị đã được duyệt và phải được lập đồng bộ đáp ứng các nhu cầu cải tạo và xây dựng và là cơ sở lập các dự án đầu tư, giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cấp phép đầu tư xây dựng các công trình kiến trúc, các công trình trên mặt đất cũng như các công trình ngầm. Đồ án quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị phải do các cơ quan chuyên môn Nhà nước hoặc các tổ chức có tư cách pháp nhân lập ra và phải tuân theo các tiêu chuẩn quy phạm, quy trình thiết kế, v.v... do Nhà nước ban hành.

Các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị khi đã được phê duyệt cần phải được công khai cho dân cư đô thị biết và thực hiện. Trong quá trình thực hiện các đồ án quy hoạch cần được bổ sung, xem xét và điều chỉnh cho phù hợp với thực tế phát sinh và phát triển đô thị mà trong quy hoạch chưa lường hết được và phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Cơ quan phê duyệt đồ án quy hoạch chung thì cũng đồng thời là cơ quan phê duyệt đồ án quy hoạch điều chỉnh của các đô thị.

Hệ thống đồ án quy hoạch tiêu biểu ở Hà Nội xem sơ đồ 3.2:



Sơ đồ 3.2. Hệ thống đồ án quy hoạch (lấy ví dụ tại Hà Nội)

### b. Thẩm quyền lập quy hoạch

Bộ Xây dựng lập và thẩm định đồ án quy hoạch chung đô thị loại đặc biệt, loại 1, loại 2 và các loại khác khi cần thiết.

Văn phòng kiến trúc sư trưởng và Sở Xây dựng lập và thẩm định đồ án quy hoạch chung các đô thị còn lại (từ loại 3 đến loại 5), quy hoạch chi tiết của các đô thị (đặc biệt là quy hoạch chi tiết trung tâm đô thị loại 1 và 2).

Các cơ quan chuyên môn có tư cách pháp nhân được Nhà nước cho phép, hoặc cơ quan tư vấn, thiết kế nước ngoài có thể lập đồ án chi tiết quy hoạch đô thị, các khu đô thị mới.

Nội dung của các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị theo hướng dẫn trong thông tư ban kèm QĐ 322/QĐ-BXD/KTQH ngày 28/12/1993 của Bộ Xây dựng.

### *c. Trình và xét duyệt quy hoạch*

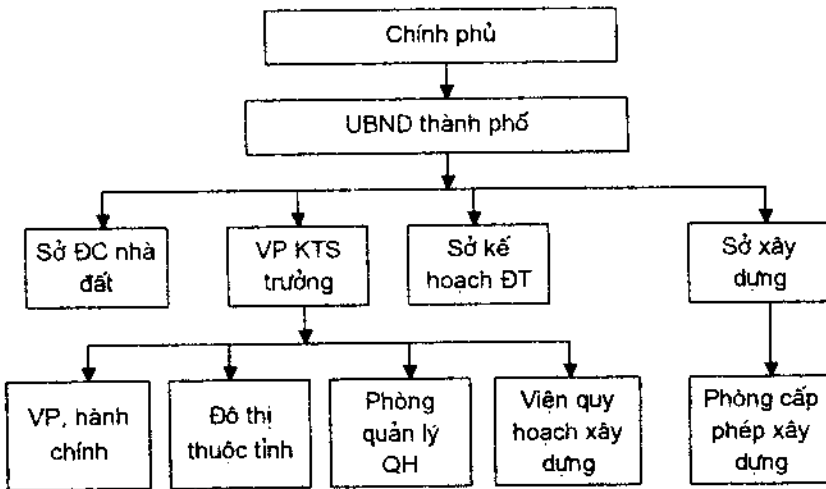
UBND tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương trình Chính phủ phê duyệt đồ án quy hoạch chung đô thị loại 1, 2 và các đô thị khác nếu thấy cần thiết.

UBND các thành phố thuộc tỉnh, thị xã, huyện trình UBND tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt các đồ án quy hoạch chung các đô thị còn lại (từ loại 3 đến loại 5) và các quy hoạch chi tiết của các đô thị.

Trước khi UBND tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt các đồ án quy hoạch chung đô thị loại 3, 4, quy hoạch chi tiết trung tâm đô thị loại 1, 2 và các quốc lộ đi qua các đô thị tỉnh lỵ phải có ý kiến của Bộ Xây dựng bằng văn bản.

Quy chế thẩm định đồ án thiết kế quy hoạch xây dựng thực hiện theo Quyết định số 116-BXD/CSXD ngày 16/5/1995. Trình tự và nội dung thẩm tra, phê duyệt các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị theo Thông tư 25/TT-BXD-KTQH ngày 22/8/1995.

Tổ chức xét duyệt quy hoạch hiện nay thực hiện tại Hà Nội theo sơ đồ 3.3 dưới đây:



**Sơ đồ 3.3. Tổ chức quản lý và xét duyệt quy hoạch tại Hà Nội**

**d. Trách nhiệm và quyền hạn quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị**

Chính phủ thống nhất quản lý quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn cả nước. Các Bộ, Ban, Ngành có liên quan ở Trung ương giúp Chính phủ quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị trong phạm vi cả nước, trong đó Bộ Xây dựng có trách nhiệm ban hành các thông tư hướng dẫn thực hiện các quyết định của Chính phủ về quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm quản lý quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn mình phụ trách. UBND thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, huyện và UBND phường, thị trấn chịu trách nhiệm quản lý quy hoạch xây dựng đô thị theo sự phân cấp hành chính, trong địa bàn mình phụ trách.

Các Sở, Ban, Ngành của địa phương trong đó có Văn phòng kiến trúc sư trưởng và Sở Xây dựng có trách nhiệm giúp UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định của Chính phủ, của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Bộ, Ngành về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị theo sự ủy quyền của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Các cơ quan chuyên môn có trách nhiệm giúp UBND các cấp tương ứng quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị theo sự ủy quyền của UBND và cơ quan chuyên môn cấp trên.

### **III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN KIỂM SOÁT XÂY DỰNG ĐÔ THỊ THEO QUY HOẠCH**

#### **1. Kiểm soát phát triển đô thị theo dự án**

##### ***a. Quy trình phát triển đất đai của các dự án đầu tư ở đô thị***

Việc phát triển đô thị kiểu tự phát hoặc thiên về cải tạo và xây mới các công trình nhỏ lẻ đã dẫn tới phá vụn bộ mặt đô thị hoặc hình thành những khu ổ chuột, phát triển bất chấp quy hoạch và không thể kiểm soát được chất lượng vệ sinh, chất lượng sống nói chung v.v... Chính vì vậy, yêu cầu phải kiểm soát phát triển đô thị theo các dự án phát triển có quy mô nhất định, khi xây dựng xong sẽ hình thành các cụm công trình hay khu đô thị đồng bộ, hoàn thiện về hạ tầng kỹ thuật lẫn xã hội.

Để kiểm soát được quá trình xây dựng này, hiện nay có một số quy trình chủ yếu là quy trình kiểm soát phát triển đô thị nói chung, theo Nghị định 52/CP/1999 và quy trình

kiểm soát phát triển đô thị mới là sự vận dụng của nghị định trên. Việc kiểm soát quy trình đầu tư xây dựng một dự án theo nghị định 52/CP/1999 như sơ đồ 3.4.

	Nghiên cứu	Sự cần thiết đầu tư
	Quy mô đầu tư	
<b>Giai đoạn 1</b> <b>Chuẩn bị đầu tư</b>	Lựa chọn địa điểm xây dựng	
	Điều tra khảo sát	
	Lập dự án	
	Thẩm định dự án	
	Quyết định đầu tư	
<b>Giai đoạn 2</b> <b>Thực hiện đầu tư</b>	Giao đất	
	Thuê đất	
	Đền bù giải phóng mặt bằng	
	Khảo sát - thiết kế xây dựng	
	Thẩm định - phê duyệt thiết kế	
	Xin phép xây dựng (nếu cần)	
	Thi công	
	Kiểm tra giám sát công trình	
<b>Giai đoạn 3</b> <b>Kết thúc xây dựng</b> <b>Khai thác công trình</b>	Nghiệm thu - bàn giao công trình	
	Bảo hành công trình	
	Vận hành khai thác	
	Phê duyệt quyết toán	

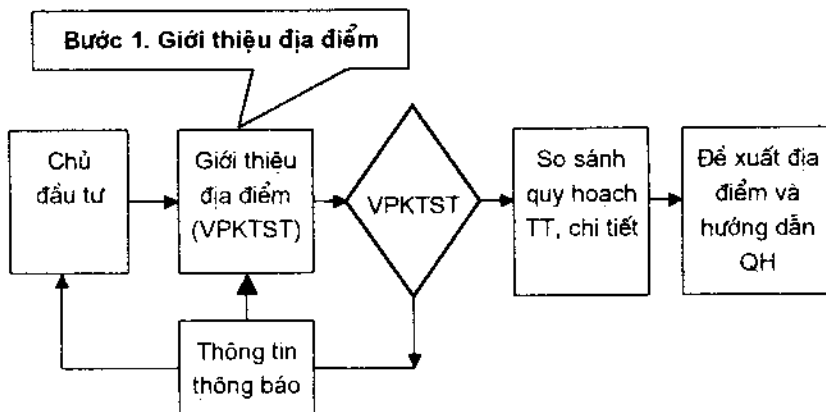
**Sơ đồ 3.4: Quy trình đầu tư xây dựng theo dự án, theo Nghị định 52/CP/1999**

Với quy trình như trên, việc kiểm soát xây dựng các dự án nói chung đều được kiểm soát từ đầu, bất kể là của nhà nước hay tư nhân. Sự khác biệt đáng kể giữa hai khu vực này là vấn đề tài chính quyết toán và quyết định đầu tư, còn vấn đề về mặt quy hoạch hoàn toàn giống nhau.

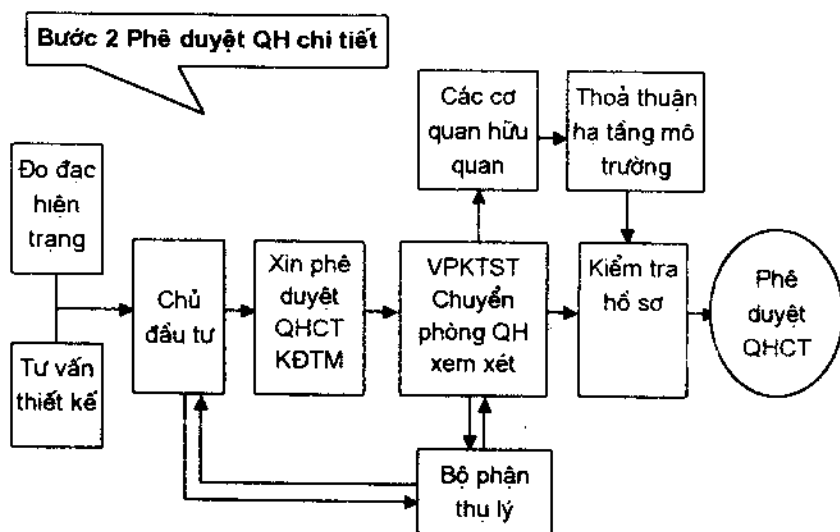
**b. Quy trình lập và xét duyệt dự án phát triển khu đô thị mới**

Khu đô thị mới là một trong những khái niệm mới được đưa ra trong nội dung phát triển đô thị theo quy hoạch. Khu đô thị mới là khu xây dựng mới tập trung theo dự án đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật hoàn chỉnh, đồng bộ và phát triển nhà của toàn khu, được gắn với đô thị hiện có hoặc với đô thị mới đang hình thành, có ranh giới và chức năng phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Quy trình lập quy hoạch chi tiết và xét duyệt các khu đô thị mới như sơ đồ 3.5. dưới đây:







### Sơ đồ 3.5. Quy trình kiểm soát phát triển đô thị mới

*Các bước của quy trình kiểm soát phát triển đô thị mới*

1. Giới thiệu địa điểm
2. Lập quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000
3. Lập quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/500
4. Thỏa thuận quy hoạch đối với các ngành liên quan

#### *c. Quy trình cấp chứng chỉ quy hoạch và cấp phép xây dựng*

##### *Quy trình cấp chứng chỉ quy hoạch*

Mục đích việc chứng chỉ quy hoạch là để nhà đầu tư triển khai dự án đầu tư phát triển và cấp được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Việc cấp chứng chỉ quy hoạch là bắt buộc đối với một số trường hợp sau:

- Dùng để lập dự án phát triển trong đô thị có sử dụng đất ở quy mô nhất định khi phát triển tại các khu vực chưa có quy hoạch chi tiết;

- Lập các dự án phát triển có sử dụng đất đô thị mà quy hoạch chi tiết chưa dự trù các nội dung cho các tình huống mà dự án phát triển yêu cầu.

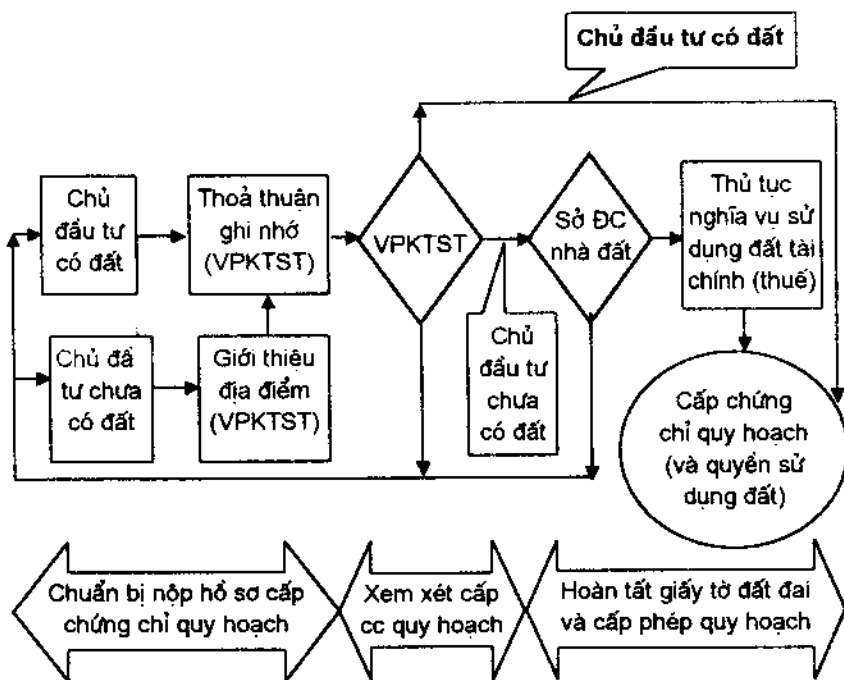
- Các dự án trên là dự án có quy mô nhất định, đối với các công trình nhà ở nhân dân tự xây, không thay đổi mục đích sử dụng không áp dụng chứng chỉ quy hoạch mà chỉ cấp phép xây dựng (xem phần sau về cấp phép xây dựng).

- Việc cấp chứng chỉ quy hoạch thực hiện sau khi đã có dự kiến về địa điểm (khi chủ đầu tư xin giới thiệu địa điểm hoặc chủ đầu tư trình dự án khả thi đã có đất). Cơ quan quy hoạch sẽ xem xét các nội dung kiểm soát quy hoạch phát triển như mục đích sử dụng đất, các vấn đề liên quan đến hạ tầng, môi trường cảnh quan và ra quyết định chấp nhận/sửa đổi, bổ sung/ hoặc không chấp nhận về việc phát triển tại địa điểm đó.

Căn cứ vào chứng chỉ quy hoạch, chủ đầu tư tiếp tục thiết kế chi tiết và hoàn thành các thủ tục khác (cấp đất, cấp phép xây dựng) để hoàn thành việc chuẩn bị dự án.

Trên thực tế, quá trình xây dựng hồ sơ cần có các bước chuẩn bị để thống nhất về mặt nguyên tắc trước khi xem xét thủ tục quy hoạch. Sau khi trình lên, các nội dung vẫn có thể tiếp tục được chỉnh sửa cho đến khi hoàn thành thủ tục.

Trình tự cấp chứng chỉ quy hoạch được mô tả trong sơ đồ 3.6. sau đây:



Sơ đồ 3.6. Quy trình cấp chứng chỉ quy hoạch

*Quy trình cấp phép xây dựng*

Căn cứ theo thông tư 09/1999 TTLB BXD-TCĐC của Bộ Xây dựng và Tổng cục Địa chính về hướng dẫn cấp phép cải tạo và xây dựng công trình trong đô thị thì trình tự cấp giấy phép xây dựng và theo dõi quá trình thực hiện giấy phép xây dựng được tiến hành như sau:

**(1) Tiếp nhận và phân loại hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng**

Cơ quan cấp có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng có

nhệm vụ cử cán bộ có đủ thẩm quyền và năng lực tiếp nhận hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng, kiểm tra nội dung và quy cách hồ sơ, sau đó phân loại ghi vào sổ theo dõi.

Khi nhận đầy đủ hồ sơ hợp lệ, người tiếp nhận hồ sơ phải ghi mã số vào phiếu nhận, có chữ ký của bên giao, biên nhận hồ sơ và có giấy hẹn ngày giải quyết. Phiếu nhận hồ sơ làm thành 2 bản, một bản giao cho chủ đầu tư và một bản lưu tại cơ quan cấp giấy phép xây dựng.

Đối với hồ sơ chưa hợp lệ trong thời gian tối đa là 7 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, người tiếp nhận hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng phải trực tiếp thông báo bằng văn bản cho đương sự biết về yêu cầu cần bổ sung và hoàn chỉnh hồ sơ. Chủ đầu tư có quyền đề nghị người tiếp nhận hồ sơ giải thích rõ những yêu cầu cần bổ sung và hoàn chỉnh hồ sơ hợp lệ và có quyền đề nghị người tiếp nhận hồ sơ giải thích rõ những yêu cầu cần bổ sung và hoàn chỉnh hồ sơ và người tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm đáp ứng đề nghị đó của đương sự. Thời gian hoàn chỉnh hồ sơ không tính vào thời gian thụ lý hồ sơ.

Trường hợp từ chối tiếp nhận hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng, thì người trực tiếp nhận hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng phải trả lời bằng văn bản, trong đó nêu rõ lý do từ chối cho đương sự biết.

## **(2) Xin ý kiến các tổ chức có liên quan**

Khi giải quyết cấp giấy phép xây dựng, trong trường hợp cần thiết cơ quan cấp giấy phép xây dựng có thể gửi văn bản cho các tổ chức có liên quan như: kiến trúc, quy hoạch, địa

chính, văn hoá, y tế, công nghệ môi trường, phòng cháy, chữa cháy, giao thông công chính, quốc phòng... và Ủy ban nhân dân sở tại để xin ý kiến.

Sau 10 ngày kể từ khi nhận được công văn xin ý kiến, các tổ chức và cá nhân được hỏi ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản cho cơ quan cấp giấy phép xây dựng

### **(3) Giải quyết các khiếu nại**

Khi nhận được khiếu nại về việc cấp giấy phép xây dựng thì cơ quan cấp giấy phép xây dựng phải cử cán bộ có đủ khả năng và thẩm quyền nhận đơn và trả lời cho chủ đầu tư.

Trường hợp chủ đầu tư vẫn không thống nhất với ý kiến trả lời của người đại diện cơ quan cấp giấy phép xây dựng, thì thủ trưởng cơ quan cấp giấy phép xây dựng phải trực tiếp gặp và giải quyết khiếu nại đó của dân hoặc chủ đầu tư; nếu chủ đầu tư vẫn không thống nhất với cách giải quyết của thủ trưởng cơ quan cấp giấy phép xây dựng, thì khiếu nại lên cơ quan cấp có thẩm quyền giải quyết theo quy định của pháp luật.

### **(4) Thẩm tra hồ sơ, quyết định cấp giấy phép xây dựng và thu lệ phí**

Căn cứ vào hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng, các ý kiến tham vấn, chứng chỉ quy hoạch (nếu có), quy chuẩn, tiêu chuẩn về xây dựng và các văn bản pháp luật khác có liên quan, cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng thẩm định hồ sơ, kiểm tra tại thực địa để quyết định hoặc từ chối cấp giấy phép xây dựng.

Giấy phép xây dựng được lập thành 2 bản chính, một bản cấp cho người xin cấp giấy phép xây dựng và một bản lưu ở cơ quan cấp giấy phép xây dựng. Trường hợp giấy phép xây dựng bị mất, thì người xin cấp giấy phép xây dựng phải thông báo cho cơ quan cấp giấy phép xây dựng biết để xét cấp lại.

Trước khi giao giấy phép xây dựng cho người xin cấp giấy phép xây dựng, cơ quan cấp giấy phép xây dựng thu lệ phí theo quy định của Bộ Tài chính.

Trước khi khởi công, chủ đầu tư phải thông báo ngày khởi công cho cơ quan cấp giấy phép xây dựng và chính quyền sở tại cấp xã biết.

Trong thời hạn 12 tháng kể từ khi nhận được giấy phép xây dựng mà công trình vẫn chưa có điều kiện khởi công thì chủ đầu tư phải xin phép gia hạn. Thời hạn gia hạn thêm là 12 tháng; quá thời hạn trên mà chủ đầu tư vẫn không khởi công xây dựng công trình thì giấy phép xây dựng không còn giá trị.

#### **(5) Kiểm tra, theo dõi việc thực hiện giấy phép xây dựng**

Các chủ đầu tư phải chấp hành nghiêm chỉnh các quy định tại giấy phép xây dựng.

Khi có nhu cầu thay đổi, bổ sung những nội dung ghi trong giấy phép xây dựng, thì chủ đầu tư phải làm đơn xin phép cơ quan cấp giấy phép xây dựng, trong đó phải giải trình rõ lý do và nội dung cần thay đổi, bổ sung.

Cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng xem xét

và quyết định thay đổi, bổ sung giấy phép xây dựng trong thời gian không quá 10 ngày kể từ ngày khi nhận được đơn giải trình của chủ đầu tư.

Khi tiến hành định vị công trình, xác định cao độ nền cốt 0,00, xây móng và công trình ngầm, chủ đầu tư phải báo cho cơ quan cấp giấy phép xây dựng biết để cử cán bộ đến kiểm tra tại hiện trường và xác nhận việc thi công công trình theo đúng giấy phép xây dựng đã cấp. Sau ba ngày kể từ khi nhận được giấy báo của chủ đầu tư mà cơ quan cấp giấy phép xây dựng không cử người đến kiểm tra, xác minh tại hiện trường, thì chủ đầu tư được tiếp tục triển khai thi công công trình. Mọi sai sót do việc kiểm tra chậm trễ gây ra, cơ quan cấp giấy phép xây dựng phải chịu trách nhiệm.

Đối với các giai đoạn thi công còn lại, chủ đầu tư phải thi công theo đúng giấy phép xây dựng được cấp. Trường hợp chủ đầu tư xây dựng sai với quy định của giấy phép xây dựng thì phải được xử lý theo quy định pháp luật, sau đó mới được tiếp tục thi công.

Khi công trình đã được xây dựng xong, chủ đầu tư phải tổ chức nghiệm thu theo đúng quy định của Bộ Xây dựng tại Điều lệ quản lý chất lượng công trình xây dựng.

Trường hợp công trình xây dựng không đúng với giấy phép xây dựng đã cấp, nhưng có lý do chính đáng và đã được cơ quan cấp giấy phép chấp thuận cho phép điều chỉnh thì chủ đầu tư phải lập hồ sơ hoàn công. Thành phần hồ sơ hoàn công như thành phần hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng và chỉ phải thể hiện lại những bản vẽ mà thực tế xây dựng công trình có những thay đổi so với giấy phép xây dựng.

**(6) Lưu trữ hồ sơ xin cấp giấy phép xây dựng và hồ sơ hoàn công**

Cơ quan cấp giấy phép xây dựng có trách nhiệm lưu trữ hồ sơ cấp giấy phép xây dựng và hồ sơ hoàn công để quản lý chặt chẽ việc cải tạo và xây dựng các công trình.

**2. Thực thi kiểm soát xây dựng đô thị**

**(a) Nội dung kiểm soát tuân thủ quy hoạch đô thị**

Nội dung thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy định quản lý quy hoạch đô thị bao gồm:

1. Phát hiện các vi phạm về quy hoạch xây dựng đô thị;
2. Phát hiện và xử lý các trường hợp cấp giấy phép xây dựng sai hoặc không đúng thẩm quyền;
3. Phát hiện các hành vi xây dựng, phá dỡ công trình không có giấy phép hoặc sai với giấy phép;
4. Phát hiện các đơn vị thi công không có tư cách pháp nhân;
5. Phát hiện các vi phạm bảo vệ cảnh quan môi trường sống đô thị;
6. Phát hiện các vi phạm về chế độ sử dụng và khai thác các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị.

**(b) Phân công trách nhiệm thực thi kiểm soát phát triển đô thị**

Phân công trách nhiệm thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm quản lý đô thị theo Nghị định 91/CP/94 (điều 12) như sau:



1. Ủy ban nhân dân phường, xã, thị trấn thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát hoạt động của các tổ chức và cá nhân trên địa bàn về việc thực hiện các quy định quản lý quy hoạch đô thị và pháp luật; thực hiện việc cưỡng chế thi hành các quyết định xử lý của cơ quan Nhà nước.

2. Ủy ban nhân dân thành phố, thị xã, quận, huyện có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc kiểm tra, thanh tra và chỉ đạo Ủy ban nhân dân các cấp dưới xử lý các vi phạm về quy hoạch, xây dựng, khai thác và sử dụng công trình trong đô thị theo pháp luật.

3. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành các quy định và chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp dưới thực hiện việc thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị trong địa phương.

Các Sở chuyên ngành chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quản lý Nhà nước về quy hoạch đô thị, hướng dẫn Ủy ban nhân dân cấp dưới về chuyên môn nghiệp vụ và chịu trách nhiệm về hiệu quả quản lý của ngành mình trên các địa bàn các thành phố, thị xã và thị trấn.

4. Ủy ban nhân dân các cấp phối hợp với các cơ quan quản lý Nhà nước trên địa bàn được giao quản lý có trách nhiệm kiểm tra, phát hiện các vi phạm trật tự xây dựng và có biện pháp xử lý kịp thời.

## Câu hỏi ôn tập

1. Phân cấp quản lý về quy hoạch xây dựng ở nước ta có đặc điểm gì? Hãy phân tích?
2. Phân tích thế mạnh của các cách thức kiểm soát sự phát triển đô thị theo quy hoạch?
3. Các cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát phát triển đất đai theo quy hoạch như thế nào?
4. Đặc điểm của quy trình kiểm soát phát triển đô thị theo dự án?
5. Phân biệt việc kiểm soát phát triển theo quy hoạch ở cơ quan chuyên môn và thẩm quyền chung?

## Tài liệu tham khảo

1. Các phương pháp quy hoạch đô thị, Jean-Paul Lacaze, NXB Thế giới, 1996.
2. Các văn bản pháp luật về đô thị, Bộ xây dựng, vụ quy hoạch và kiến trúc, 1995.
3. Giáo trình Quản lý Nhà nước ở đô thị. Học viện Hành chính quốc gia, 1997.

### **Chương III. Quản lý quy hoạch và kiểm soát phát triển đô thị**

4. Hội thảo chính sách đô thị, Bộ Xây dựng và UNDP, 1992.
5. Nghiên cứu một số cơ sở quy hoạch để quản lý kiến trúc đô thị Hà Nội, Đào Ngọc Nghiêm, luận án phó tiến sĩ khoa học kỹ thuật, 1996.
6. Nghị định 52/CP/1999 của Chính phủ ngày 08/7/1999 về quản lý đầu tư và xây dựng.
7. Nghị định 72/CP/2001 về phân cấp và phân loại đô thị.
8. Quản lý đô thị, Nguyễn Ngọc Châu, 2001.
9. Quy chuẩn xây dựng Việt Nam, Bộ xây dựng, tập 1, 1997.
10. Quy hoạch và phát triển đô thị, Dự án phối hợp Văn phòng kiến trúc sư trưởng và bang Victoria, 1996.
11. Quy hoạch xây dựng đô thị, TS. Nguyễn Thế Bá, NXB. Xây dựng, 1997.
12. Quy trình quy hoạch và kiểm soát phát triển các khu đô thị mới ở Hà Nội phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội đến năm 2010, luận văn thạc sỹ, Trịnh Thị Thu Nga, 2001.
13. Thông tư 25/TT-BXD-KTQH ngày 22/8/1995 về hướng dẫn phê duyệt quy hoạch xây dựng đô thị.
14. Thông tư 09/1999/TTLB TCĐC-BXD về hướng dẫn cấp giấy phép xây dựng.

15. Elements of Urban Management, UMP. Keneth J. Davey, UNDP, 1995.
16. Managing fast growing cities, Nick Devas & Carole Rakodi, Longman Scientific & Technical.
17. Physical Planning, Holland text-book course, 1997  
Swedish Planning towards sustainable development, 1999.

## **Chương IV**

### **QUẢN LÝ KINH TẾ ĐÔ THỊ**

#### **I. MỤC TIÊU VÀ CHỨC NĂNG QUẢN LÝ KINH TẾ ĐÔ THỊ**

##### **1. Khái niệm và mục tiêu của quản lý kinh tế đô thị**

Quản lý kinh tế đô thị là quá trình tổ chức, kế hoạch hóa, kiểm soát các hoạt động kinh tế của đô thị nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế của đô thị.

Quản lý đô thị là một nội dung của quản lý Nhà nước tại đô thị được đặt ra trong công cuộc đổi mới nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đô thị là một bộ phận của nền kinh tế quốc dân và đô thị đóng vai trò hạt nhân cho sự phát triển mọi mặt của nền kinh tế.

Tầm quan trọng của quản lý kinh tế đô thị xuất phát từ thực tiễn vai trò phát triển kinh tế ở đô thị. Phát triển kinh tế là cơ sở quyết định phát triển xã hội và không gian của mỗi đô thị. Mỗi đô thị cần có một chiến lược phát triển kinh tế riêng của mình. Vị trí đô thị không thể giữ vững khi đô thị không có cơ sở kinh tế vững chắc, không phát huy hết nội lực bên trong và khai thác hết sức mạnh bên ngoài, không vận động theo đúng xu thế của kinh tế trong nước và thế giới. Trong phát triển kinh tế, sản xuất ra của cải vật chất là điều kiện quyết định. Quan niệm về sản xuất trong kinh tế thị

trường được hiểu như là mọi hoạt động có mục đích của con người nhằm tạo ra sản phẩm cho xã hội và được pháp luật cho phép. Như vậy, rõ ràng là chính quyền đô thị có thể thông qua luật pháp để điều chỉnh các hoạt động sản xuất ở đô thị... Việc điều chỉnh các hoạt động sản xuất ở đô thị được thực hiện qua việc điều chỉnh hoạt động của các thị trường ở đô thị. Các doanh nghiệp, các hộ gia đình, Chính phủ, đều cần một môi trường pháp luật công bằng để các thị trường hoạt động có hiệu quả.

Mỗi đô thị sẽ không phát triển nếu chỉ dựa vào tài nguyên hay ngành nghề truyền thống mà lãng quên phát triển công nghệ và sự hợp tác quốc tế trong thời đại toàn cầu hóa nền kinh tế hiện nay.

Mục tiêu của quản lý kinh tế đô thị nhằm đưa hệ thống kinh tế của các đô thị trong cả nước vừa phát triển vững mạnh với tốc độ cao vừa làm cơ sở cho sự phát triển kinh tế trong cả nước đồng thời đáp ứng được yêu cầu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong tương lai.

## **2. Chức năng quản lý kinh tế đô thị**

- Chức năng quản lý đô thị về kinh tế là hình thức biểu hiện phương hướng và giai đoạn tác động có chủ định của các chủ thể quản lý lên các hệ thống kinh tế của đô thị.

- Xét theo phương hướng tác động thì quản lý kinh tế đô thị bao gồm các chức năng sau:

+ Thiết lập các khuôn khổ pháp luật về kinh tế, pháp luật là tổng thể các quy phạm do Nhà nước quy định mọi thành viên và tổ chức đều phải tuân thủ. Hệ thống kinh tế đô thị cũng là một bộ phận của nền kinh tế cả nước do vậy

không nằm ngoài khuôn khổ này. Tuy nhiên, do đặc thù của kinh tế đô thị các cơ quan quản lý đô thị (các sở, ban, ngành chức năng) phải có các quy định riêng cho lĩnh vực kinh tế đô thị và tất nhiên các quy định này không được trái với các quy định và chính sách của Nhà nước.

+ Tạo lập môi trường thuận lợi cho các hoạt động kinh tế trong phạm vi đô thị nói riêng và cả nước nói chung. Nội dung của việc tạo lập môi trường bao gồm môi trường pháp lý và môi trường chính trị, an ninh xã hội, môi trường kinh tế nhằm tạo sự công bằng và bình đẳng trong sản xuất kinh doanh cho mọi thành phần kinh tế tồn tại trên phạm vi đô thị.

+ Bảo đảm hạ tầng cơ sở cho phát triển kinh tế, hạ tầng cơ sở của đô thị bao gồm hạ tầng kỹ thuật như đường sá, cầu cống, bưu chính viễn thông v.v... Hạ tầng xã hội là y tế, giáo dục, bảo hiểm v.v... tất cả các cơ sở hạ tầng này đều phải được các cơ quan quản lý Nhà nước, các đô thị chú ý quản lý và phát triển cho phù hợp với sự phát triển của đô thị.

+ Hỗ trợ sự phát triển kinh tế cho đô thị.

Kinh tế đô thị không những là một bộ phận trong hệ thống kinh tế của Nhà nước mà nó còn là bộ phận quan trọng nhất, bởi vì kinh tế đô thị phát triển sẽ lôi kéo kinh tế trong cả nước phát triển ngày một tốt hơn, bộ mặt kinh tế đô thị cũng là bộ mặt kinh tế của cả nước. Do vậy việc vận dụng chức năng hỗ trợ sự phát triển kinh tế đô thị là cần thiết và phải được đáp ứng đúng lúc, đúng chỗ. Nội dung hỗ trợ của Nhà nước đối với kinh tế đô thị bao gồm: có chính sách ưu tiên về vốn, về nhân lực và công nghệ. Sự hỗ trợ của Nhà nước đối với kinh tế đô thị sẽ giúp cho các đô thị có điều kiện

đi đầu trong các lĩnh vực kinh tế mũi nhọn như điện tử, thông tin, du lịch, hàng không... tạo đà cho cả nước phát triển kinh tế bền vững lâu dài.

## II. CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐÔ THỊ

### 1. Khái niệm về tăng trưởng kinh tế đô thị

Tăng trưởng kinh tế là nhân tố có tính chất quyết định đối với sự phát triển đô thị. Vì vậy, việc nghiên cứu các vấn đề vi mô của đô thị cần được bắt đầu từ sự nghiên cứu tăng trưởng kinh tế đô thị.

Tăng trưởng kinh tế trên thực tế là hàm số giữa đầu tư và thu nhập, tăng trưởng kinh tế đô thị bao gồm 3 mặt là tăng trưởng giá trị, tăng trưởng dân số và tăng trưởng vật chất. Vì vậy, kinh tế đô thị trên ý nghĩa rất cơ bản là khái niệm có hàm nghĩa song trùng:

*Thứ nhất*, nó là tổ hợp có hệ thống, có đạo lý của một số ngành kinh tế phi nông nghiệp, mà các ngành này có đặc trưng cơ bản là tập trung về địa lý, tiến bộ về công nghệ, chuyên môn hóa hệ thống tổ chức và hiệu quả kinh doanh cao - chúng không chỉ phân bố ở các ngành sản xuất vật chất và các ngành kinh doanh như công nghiệp, thương nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, mà còn bao gồm các ngành sinh hoạt xã hội như dịch vụ, du lịch, tiền tệ, tài chính, bảo vệ môi trường, phúc lợi xã hội. Đó là tính đa dạng hoặc tính chất khác nhau về chất của đô thị, đồng thời cũng là toàn bộ cơ sở của tăng trưởng kinh tế đô thị.

*Thứ hai*, về nội dung vật chất, nó là tập hợp của cải xã hội các loại, các dạng, không chỉ bao gồm các yếu tố sản xuất



vật chất như đất đai, tài nguyên, vốn, sức lao động, công nghệ và thông tin; mà còn bao gồm các yếu tố sinh hoạt đô thị hoặc yếu tố sản xuất vật chất gián tiếp như các loại hàng hóa lưu động, các loại kiến trúc và các công trình công cộng, phúc lợi xã hội không ngừng biến đổi trong đô thị, đây là tế bào vật chất của đô thị.

Hơn nữa, chỉ có xem xét từ quá trình tăng trưởng của đô thị, hoặc như thường nói, từ quá trình sản xuất ra các loại của cải vật chất và dịch vụ của đô thị, mới thấy các ngành phi sản xuất vật chất và dịch vụ của đô thị, cũng có ý nghĩa quan trọng ngang hàng với ngành sản xuất vật chất trực tiếp. Tính tiên tiến của quá trình tăng trưởng kinh tế đô thị, không chỉ có tính hợp lý của tỷ lệ các yếu tố vật chất và tính hiệu quả cao của các ngành sản xuất vật chất, mà còn có tính tiên tiến và tính hợp lý của phương thức kết hợp toàn bộ các ngành kinh tế đô thị, nhất là giữa các ngành sản xuất vật chất với các ngành kết cấu hạ tầng, cũng như ở sự ăn khớp giữa các ngành kinh tế chủ đạo với toàn bộ các ngành kinh tế của đô thị.

Trên thực tế, ở các giai đoạn phát triển khác nhau của kinh tế đô thị, điều kiện môi trường kinh tế xã hội khác nhau, tăng trưởng giá trị, tăng trưởng dân số và tăng trưởng vật chất có ý nghĩa khác nhau đối với quá trình phát triển kinh tế đô thị. Sự phát triển của ngành kinh tế đô thị thời kỳ công nghiệp hóa tư bản chủ nghĩa, dẫn tới niên đại 50 phát sinh ở phương Tây cuộc cách mạng xây dựng và quy hoạch đô thị; sự gia tăng nhanh chóng dân số đô thị trong các nước đang phát triển đã làm phát sinh nhiều "bệnh đô thị".

Tăng trưởng giá trị, tăng trưởng dân số và tăng trưởng

vật chất của đô thị luôn luôn quan hệ mật thiết và tác động qua lại lẫn nhau. Các ngành kinh tế hiện đại đều mang tính dung hoà kinh tế - xã hội rõ ràng, đặc tính này được biểu hiện tập trung ở sự phát triển của trình độ tổng hợp hóa, thông tin hóa, xã hội hóa của các ngành trong đô thị và sự tăng cường mức độ quan hệ giữa chúng. Điều này không thể không đưa chúng ta đến chỗ phải suy nghĩ và nhận thức lại đối với cơ chế tăng trưởng kinh tế đô thị và chính sách đối với các ngành kinh tế đô thị.

## **2. Thực trạng của các ngành kinh tế đô thị**

Về căn bản mà nói, sự tăng trưởng kinh tế của đô thị vẫn dựa trên cơ sở sự tác dụng của cơ chế loại hình động lực và cơ chế loại hình công năng của nội bộ đô thị. Vì vậy, không nghi ngờ gì nữa, thực trạng của các ngành kinh tế đô thị sẽ trên một mức độ lớn ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng kinh tế đô thị. Ở đây, từ giác độ tăng trưởng kinh tế đô thị sự thể hiện rõ ràng là cái này mất đi thì cái kia sinh ra.

Nhưng xét từ chiều dọc của lịch sử phát triển kinh tế đô thị, thì trong dây xích diễn biến của các ngành kinh tế đô thị, sự tồn tại của các ngành kinh tế truyền thống, thường là tiền đề cho sự ra đời và phát triển của các ngành kinh tế hiện đại. Đô thị lớn mở cửa của Việt Nam cũng giống như các đô thị lớn của các quốc gia trên thế giới, đều là sản phẩm trực tiếp của đại công nghiệp cơ khí, sự phát triển lớn mạnh của các ngành kinh tế truyền thống vẫn là nguồn gốc chủ yếu của tăng trưởng kinh tế đô thị, tạo tiền đề cho việc chấn hưng các ngành kinh tế hiện đại bằng điện tử, tin học, vật liệu mới.

*Thứ hai*, sự va chạm giữa ngành kinh tế chủ đạo với ngành kinh tế cơ sở. Nói chung, ngành kinh tế chủ đạo là

ngành kinh tế có tỷ trọng giá trị lớn, tiến bộ kỹ thuật nhanh, tính tăng cơ sở tốt trong nền kinh tế đô thị. Nó có ba đặc điểm lớn: ngôi thứ kinh tế cao; liên hệ kỹ thuật mạnh; ảnh hưởng và tác dụng đối với các ngành kinh tế khác lớn. Một đô thị muốn bảo đảm cho nền kinh tế của mình được tăng trưởng bền vững, phải xây dựng cho mình ngành kinh tế chủ đạo mang màu sắc riêng, có tính ổn định tương đối.

Đồng thời, ngành kinh tế chủ đạo cần phát triển cân đối với các ngành kinh tế cơ sở. Trước đây có thời gian ở các nước XHCN truyền thống, trong đó có Việt Nam, Trung Quốc đã từng nhấn mạnh phiến diện công nghiệp nặng và coi nhẹ công nghiệp nhẹ, trong công nghiệp nặng lại nhấn mạnh quá mức công nghiệp gang thép và công nghiệp cơ khí chế tạo, coi nhẹ các ngành công nghiệp cơ sở như nhiên liệu, vật liệu, động lực, giao thông. Sự phát triển chậm chạp của các ngành kinh tế cơ sở, đã làm cho trên phạm vi toàn xã hội có nhiều loại hàng cung không kịp cầu, hạn chế sự tăng trưởng kinh tế của toàn bộ đô thị.

*Thứ ba*, sự va chạm có tính thay thế giữa đầu tư xây dựng mới với đầu tư cải tạo. Cải tạo và xây dựng mới là hai hình thức khác nhau của xây dựng và phát triển đô thị, cái trước là tăng trưởng nội hàm, cái sau là tăng trưởng ngoại diên. Tính tất yếu của cải tạo và xây dựng mới, quyết định trình độ thích ứng của chu kỳ vận động của các ngành kinh tế đô thị với trình độ kỹ thuật của các ngành kinh tế và xã hội hóa trong sản xuất. Tỷ lệ giữa cải tạo và xây dựng mới, thì quyết định bởi tỷ lệ chiếm giữ của ngành kinh tế truyền thống trong các ngành kinh tế đô thị. Tổng mức đầu tư của đô thị trong một thời kỳ nhất định biểu hiện thành cái này giảm thiểu thì cái kia gia tăng.

Các ngành kinh tế đô thị Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ các ngành thâm canh sức lao động sang các ngành thâm canh vốn và chất xám. Trong điều kiện phần lớn các doanh nghiệp đô thị ở nước ta thiết bị lạc hậu, công nghệ cũ kỹ thì cải tạo trở thành một yêu cầu bức xúc có tính chiến lược của tăng trưởng kinh tế đô thị.

### **3. Tiên đề chung của tăng trưởng kinh tế đô thị**

Tiên đề chung của tăng trưởng kinh tế đô thị, xét từ bên ngoài đô thị, bao gồm 2 mặt sau đây:

*Thứ nhất*, tình trạng kinh tế và trình độ phát triển của các ngành kinh tế của cả nước.

Đô thị với tính cách là một thực thể kinh tế mở cửa, nó có mối liên hệ kinh tế rộng rãi với khu vực xung quanh. Đô thị cùng với khu vực xung quanh không chỉ hình thành chính thể của hệ thống sản xuất, mà còn hình thành mạng lưới công nghiệp, dịch vụ, thông tin tương đối độc lập. Trong mối liên hệ kinh tế với khu vực xung quanh, đô thị do điều kiện kinh tế ưu việt của mình, nó có tác dụng thu hút và tác dụng khuyếch tán to lớn đối với khu vực xung quanh. Các điều kiện kinh tế đó chủ yếu là:

- Hình thức công nghiệp hiện đại tiên bộ, có thể sản xuất chuyên môn hóa và hiệp tác hóa, có hiệu quả kinh tế tương đối cao;

- Điều kiện kỹ thuật tiên tiến, làm cho đô thị có ưu thế cạnh tranh, do vậy có thể thu hút vào đô thị một số lượng lớn tài nguyên;

- Hệ thống thương nghiệp, tiền tệ hoàn thiện, làm cho đô thị trở thành thị trường tài nguyên và sản phẩm rất lớn, do

đó trở thành nơi tập trung các nguồn tài nguyên của khu vực;

- Hệ thống dịch vụ hoàn hảo, tăng cường công năng và nâng cao hiệu suất của đô thị.

Mặt khác, tăng trưởng kinh tế đô thị lại chịu sự chế ước và ảnh hưởng của tình trạng kinh tế và trình độ phát triển của các ngành kinh tế của khu vực xung quanh. Không chỉ kinh tế đô thị gặp phải sự cạnh tranh của khu vực xung quanh đối với tài nguyên và các yếu tố sản xuất, hơn nữa trình độ phát triển các ngành kinh tế của khu vực xung quanh cũng ảnh hưởng đến thị phần chiếm lĩnh thực tế của đô thị.

*Thứ hai*, trình độ tương quan của kinh tế đô thị với nền kinh tế quốc dân, ảnh hưởng tới góc độ và tính ổn định của tăng trưởng kinh tế đô thị.

Nhà kinh tế học người Anh Batson đề ra ba điều kiện bảo đảm cho tính ổn định của tăng trưởng kinh tế là:

- Mức độ tương tự của cơ cấu kinh tế đô thị với cơ cấu kinh tế quốc dân. Tính tương tự này quyết định bởi độ nhạy cảm của kinh tế đô thị đối với tổng mức kinh tế quốc dân;

- Tính co giãn về thu nhập của sản phẩm xuất khẩu chủ yếu của đô thị. Tính co giãn thu nhập tương đối lớn chứng tỏ thu nhập quốc dân của đô thị có thể tăng trưởng càng nhanh so với thu nhập quốc dân của cả nước; còn tính co giãn thu nhập tương đối nhỏ nói lên rằng, sự tăng trưởng của xuất khẩu hàng hóa ở đô thị càng gặp khó khăn;

- Tính linh hoạt và tính nhạy cảm đối với sự biến động của kinh tế đô thị. Đô thị cần xây dựng một hệ thống các ngành kinh tế linh hoạt, năng động thì mới có thể thích ứng

đầy đủ với yêu cầu biến đổi của thị trường, không ngừng đổi mới và hợp lý hóa hệ thống tổ chức các ngành kinh tế.

#### **4. Mô hình tăng trưởng kinh tế đô thị**

Mô hình tăng trưởng kinh tế là cách thức diễn đạt quan điểm cơ bản nhất của sự tăng trưởng kinh tế thông qua các biến số kinh tế và mối quan hệ giữa chúng. Nói một cách khác, đó là phương thức mô tả những đặc trưng cơ bản về sự vận động của nền kinh tế trong mối liên hệ nhân quả giữa các yếu tố chủ yếu trong quá trình tăng trưởng.

Các nhà kinh tế học đã có những quan điểm khác nhau về mô hình tăng trưởng kinh tế nói chung, trong đó có mô hình tăng trưởng kinh tế đô thị.

Học thuyết "Giá trị lao động" trong cuốn "Của cải của các nước" của Adam Smith cho rằng: Lao động là nguồn gốc cơ bản tạo ra mọi của cải của đất nước. David Ricardo với tính cách là nhà kinh tế học cổ điển xuất sắc nhất, trong tác phẩm nổi tiếng "Các nguyên tắc của chính trị kinh tế học và thuế khóa" cho rằng: Các yếu tố cơ bản của tăng trưởng kinh tế là đất đai, lao động và vốn, trong đó đất đai là yếu tố quan trọng nhất, là giới hạn của sự tăng trưởng.

Các Mác là một nhà kinh tế học xuất sắc nhất, trong tác phẩm nổi tiếng nhất của mình "Tư bản" đã xác định các yếu tố tác động đến quá trình sản xuất là đất đai, lao động, vốn và tiến bộ kỹ thuật. Ông đặc biệt quan tâm đến vai trò của lao động trong việc sản xuất ra giá trị thặng dư, để tăng giá trị thặng dư nhà tư bản tìm mọi cách để tăng thời gian làm việc và giảm tiền công của công nhân trong thời hạn cho phép, đặc biệt quan tâm đổi mới kỹ thuật sản xuất nhằm rút

ngắn thời gian lao động tất yếu cho người công nhân và tương ứng kéo dài thời gian lao động thặng dư cho nhà tư bản.

Sự ra đời của trường phái các nhà kinh tế tân cổ điển được đánh dấu bằng việc xuất bản cuốn "Những nguyên lý của kinh tế học" của Alfred Marshall.

Các nhà kinh tế học tân cổ điển bác bỏ quan điểm của các nhà kinh tế học cổ điển cho rằng sản xuất trong một tình huống nhất định đòi hỏi phải có tỷ lệ nhất định về lao động và vốn, họ quan niệm rằng vốn có thể thay thế được nhân công và trong quá trình sản xuất có thể có nhiều cách kết hợp các yếu tố đầu vào khác nhau, từ đó đưa ra khái niệm "Phát triển kinh tế theo chiều sâu", tức gia tăng số lượng vốn cho một đơn vị lao động trong sản xuất, khác với "Phát triển kinh tế theo chiều rộng" có nghĩa là sự gia tăng số lượng lao động. Họ còn cho rằng đổi mới kỹ thuật là yếu tố cơ bản để thúc đẩy sự phát triển kinh tế.

Các nhà kinh tế học tân cổ điển dùng hàm sản xuất để giải thích nguồn gốc của sự tăng trưởng kinh tế. Hàm này phân tích mối quan hệ giữa sự gia tăng của đầu ra với sự gia tăng của các yếu tố đầu vào.

$$Y = f(K, L, R, T)$$

Trong đó: Y: đầu ra (thí dụ GDP);

K: vốn sản xuất;

L: số lượng lao động;

R: tài nguyên thiên nhiên;

T: kỹ thuật, công nghệ;

Một dạng của cách phân tích này là hàm Cobb - Douglas có dạng:

$$Y = T \cdot K^\alpha \cdot L^\beta \cdot R^\gamma$$

$\alpha, \beta, \gamma$  là các số lũy thừa, phản ánh tỷ lệ cận biên của các yếu tố đầu vào:  $\alpha + \beta + \gamma = 1$

Sau khi biến đổi Cobb - Douglas thiết lập mối quan hệ theo tốc độ tăng trưởng của các biến số:

$$G = t + \alpha k + \beta l + \gamma r$$

*Trong đó:*

G: tốc độ tăng trưởng của GDP

K, L, R: tốc độ tăng trưởng của các yếu tố đầu vào.

Việc xuất bản tác phẩm của J. Maynard Keynes "Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ" đánh dấu sự ra đời của một học thuyết kinh tế mới. Keynes cho rằng có thể đạt tới và duy trì sự cân đối ở mức độ sản lượng nào đó, dưới mức công ăn việc làm đầy đủ cho mọi người, tại nơi mà những khoản chi tiêu mới cho đầu tư được hình thành từ các khoản tiết kiệm đang được đưa vào hệ thống. Ông đánh giá cao vai trò của tiêu dùng trong việc xác định sản lượng, cho rằng đầu tư có tác dụng quyết định đến quy mô việc làm. Để kích thích đầu tư phải tăng lợi nhuận, giảm lãi suất, muốn vậy phải tăng khối lượng tiền tệ trong lưu thông, phải chấp nhận một tỷ lệ lạm phát nhất định.

Dựa vào tư tưởng của Keynes, hai nhà kinh tế học Roy Harrod, người Anh và Elsay Domar, người Mỹ đưa ra mô hình giải thích mối quan hệ giữa tăng trưởng và thất nghiệp ở các nước phát triển, coi đầu vào của bất kỳ một đơn vị kinh tế nào phụ thuộc vào tổng số vốn đầu tư cho nó.



Gọi đầu vào là  $Y$ , tỷ lệ tăng trưởng của đầu ra là  $g$ , ta có:

$$g = \frac{\Delta Y}{Y_T}$$

Gọi  $s$  là tỷ lệ tích lũy trong GDP và mức tích lũy là  $S$ , ta có:

$$s = \frac{S_T}{Y_T}$$

Vì tiết kiệm là nguồn gốc của đầu tư cho nên về mặt lý thuyết đầu tư luôn luôn bằng tiết kiệm ( $S_T = I_T$ ), ta có:

$$s = \frac{I_T}{Y_T}$$

Đầu tư là cơ sở tạo ra vốn sản xuất, do vậy  $I_T = \Delta K_T + n$ .

Gọi  $K$  là tỷ số gia tăng giữa vốn và đầu ra, ta có:

$$K = \frac{\Delta K_T + n}{\Delta Y}$$

Suy ra: 
$$K = \frac{I_T}{\Delta Y}$$

Do vậy ta có: 
$$g = \frac{S}{K}$$

Ở đây,  $g$  là hệ số ICOR (hệ số gia tăng vốn - đầu ra).

Hệ số này nói lên rằng: vốn được tạo ra bằng đầu tư là yếu tố cơ bản của tăng trưởng kinh tế, tiết kiệm của nhân dân là nguồn gốc của đầu tư, nó phản ánh trình độ công nghệ của sản xuất và là thước đo năng lực sản xuất.

Mô hình Harrod - Domar chỉ ra rằng: tăng trưởng là kết quả của sự tác động qua lại giữa tiết kiệm và đầu tư, là động

lực cơ bản của sự tăng trưởng kinh tế. Chính đầu tư làm phát sinh lợi nhuận và tăng năng lực sản xuất của nền kinh tế.

Trong khi dùng hàm sản xuất để nghiên cứu và dự báo sự tăng trưởng kinh tế của đô thị, cần lưu ý rằng: sự tăng trưởng của nền kinh tế đô thị được quyết định bởi nhiều yếu tố. trong đó vốn là yếu tố cơ bản song không phải là tất cả. Như đã biết, hàm sản xuất biểu thị sản lượng tối đa có thể được sản xuất ra khi sử dụng những lượng đầu vào nhất định trong trình độ công nghệ hiện có, theo đẳng thức:

Sản lượng =  $f$  (vốn, lao động, tài nguyên thiên nhiên, kỹ thuật công nghệ) (1).

Theo đẳng thức (1) ta rất dễ nhận ra. Đối với một đô thị nào đó, với một số vốn nhất định, sẽ có thể sản xuất một sản lượng nhiều hơn nếu như đô thị đó nằm trong khu vực có tài nguyên thiên nhiên phong phú, đội ngũ đông đảo người lao động có tri thức, kỹ xảo và sản xuất bằng máy móc, công nghệ tiên tiến.

### **5. Chu kỳ tăng trưởng kinh tế đô thị**

Tăng trưởng kinh tế đô thị nói riêng, tăng trưởng kinh tế quốc dân nói chung đều là một quá trình. Theo nhà kinh tế học Mỹ Rostow, nhìn chung quá trình tăng trưởng kinh tế học của các nước có thể phân ra làm 5 giai đoạn sau:

#### ***a. Giai đoạn xã hội truyền thống***

Đặc trưng cơ bản của giai đoạn này là sản xuất nông nghiệp giữ vai trò chủ đạo trong hoạt động kinh tế. Năng suất lao động xã hội thấp do sản xuất chủ yếu bằng công cụ thủ công và công nghệ lạc hậu. Sản xuất nông nghiệp còn mang tính tự cấp, tự túc, sản xuất hàng hóa chưa phát triển.

Trong giai đoạn xã hội truyền thống, nói chung nền sản xuất xã hội chưa có những biến đổi mạnh mẽ, nhưng cũng không hoàn toàn là tĩnh tại, sản lượng vẫn có thể tăng lên liên tục do việc mở rộng diện tích canh tác xây dựng hệ thống thủy lợi, áp dụng giống cây trồng, vật nuôi mới.

**b. Giai đoạn chuẩn bị cất cánh**

Trong giai đoạn này đã bắt đầu xuất hiện những điều kiện cần thiết để cất cánh. Đó là sự bắt đầu áp dụng các tri thức kỹ thuật - công nghệ vào sản xuất, sự mở rộng và cải tiến giáo dục theo yêu cầu của phát triển kinh tế; sự gia tăng hoạt động của các tổ chức ngân hàng nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng lên của vốn đầu tư; sự phát triển của ngành giao thông vận tải và thông tin liên lạc theo yêu cầu mở rộng giao lưu hàng hóa trong và ngoài nước.

Tuy vậy, tất cả những hoạt động kinh tế nói trên đều chưa vượt qua giới hạn của nền kinh tế của xã hội truyền thống, năng suất lao động xã hội còn thấp. Phương thức sản xuất xã hội truyền thống cùng tồn tại song song với các hoạt động kinh tế hiện đại đang tăng tiến.

**c. Giai đoạn cất cánh**

Cất cánh là giai đoạn trung tâm trong quá trình tăng trưởng kinh tế. Thuật ngữ cất cánh có hàm nghĩa là một đất nước bước vào giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Trong giai đoạn này các lực cản của xã hội truyền thống và các thế lực chống đối sự phát triển kinh tế đã bị đẩy lùi, các lực lượng tạo ra sự tiến bộ kinh tế đang từng bước lớn mạnh và trở thành lực lượng thống trị xã hội.

Những yếu tố cơ bản bảo đảm cho sự thành công của cất

cánh gồm có: huy động nguồn vốn trong nước và ngoài nước cần thiết cho cất cánh; phát huy tác dụng của khoa học, kỹ thuật đối với sản xuất công nông nghiệp; công nghiệp giữ vai trò đầu tàu, tăng trưởng với tốc độ cao và đem lại lợi nhuận lớn, lợi nhuận lại đầu tư cho phát triển sản xuất; tạo nhiều công ăn việc làm cho nhân dân, phát triển khu vực đô thị và các ngành kinh tế dịch vụ; áp dụng công nghệ và công cụ mới vào sản xuất nông nghiệp, phát triển kinh tế hàng hóa ở khu vực nông thôn nhằm thay đổi phương thức tư duy và sinh sống của người nông dân.

#### ***d. Giai đoạn trưởng thành***

Nếu tỷ lệ tiết kiệm dành cho đầu tư trong giai đoạn chuẩn bị cất cánh là 5 - 10% thu nhập quốc dân thuần túy, thì trong giai đoạn này là 10 - 20%; những thành tựu kỹ thuật, công nghệ được áp dụng rộng rãi trên mọi mặt hoạt động kinh tế. Trong giai đoạn trưởng thành, nhiều ngành công nghiệp mới, hiện đại đã được hình thành và phát triển; nông nghiệp được cơ giới hóa và áp dụng những công nghệ mới, đạt năng suất lao động cao; các hoạt động xuất, nhập khẩu tăng lên với nhịp độ nhanh và quy mô lớn, sự phát triển của nền kinh tế trong nước hoà nhập vào thị trường khu vực và thế giới.

#### ***e. Giai đoạn mức tiêu dùng cao***

Trong giai đoạn này nền kinh tế - xã hội đã phát triển tới trình độ chín muồi. Về mặt kinh tế diễn ra hai xu thế cơ bản: một là, thu nhập bình quân đầu người được nâng cao tới mức phần lớn dân số trong nước có nhu cầu tiêu dùng vượt quá nhu cầu cơ bản về ăn, mặc, ở. Hai là, cơ cấu lao động thay đổi theo hướng tăng tỷ lệ dân số đô thị và tăng tỷ lệ lao động có

trình độ chuyên môn và tay nghề cao. Về mặt xã hội, các chính sách của Chính phủ hướng vào việc giải quyết các vấn đề phúc lợi xã hội nhằm tạo ra nhu cầu cao về mặt tiêu dùng lâu bền và các dịch vụ xã hội phong phú đa dạng của các dân cư.

So sánh với lý thuyết về các giai đoạn phát triển kinh tế do W. Rotow đề xướng, thì sự phát triển kinh tế của phần lớn các đô thị nước ta hiện nay đều trong quá trình chuyển dịch từ giai đoạn chuẩn bị cất cánh sang giai đoạn cất cánh, trong đó có một số đô thị lớn như TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng... đã bắt đầu chuyển sang giai đoạn cất cánh.

### **III. CÁC CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ ĐÔ THỊ**

#### **1. Các quan điểm về chính sách quản lý, tăng trưởng kinh tế đô thị**

Trong việc lựa chọn các chính sách phát triển kinh tế cho các nước, còn có nhiều quan điểm khác nhau đối với sự tăng trưởng của nền kinh tế quốc dân, trong đó có sự tăng trưởng kinh tế đô thị. Dựa theo đường lối chủ trương phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước ta, đồng thời tham khảo kinh nghiệm của thế giới có thể nêu ra một số quan điểm chủ yếu về các chính sách quản lý tăng trưởng kinh tế đô thị như sau:

##### **a. Tăng trưởng kinh tế gắn liền với công bằng và bình đẳng trong xã hội**

Đây là quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về sự thống nhất giữa kinh tế và xã hội. Sự thống nhất này được biểu

hiện ở chỗ chúng đều nhằm phát huy sức mạnh của nhân tố con người và mang lại lợi ích cho con người. Trong thực tiễn phải kết hợp hài hoà tăng trưởng kinh tế đô thị với công bằng và bình đẳng trong xã hội, bảo đảm tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với tạo công ăn việc làm và cải thiện đời sống nhân dân. Giữa kinh tế và xã hội có mối quan hệ biện chứng tác động qua lại với nhau và làm điều kiện cho nhau: tăng trưởng kinh tế tạo ra tiền đề vật chất để thực hiện công bằng và bình đẳng xã hội, ngược lại, công bằng và bình đẳng xã hội lại tạo ra động lực mạnh mẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Theo quan điểm này, để duy trì sự phát triển cân đối nhịp nhàng nền kinh tế - xã hội của khu vực đô thị, cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa đầu tư tập trung cho các đô thị, cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa đầu tư tập trung cho các đô thị trọng điểm với đầu tư đồng đều cho các đô thị phi trọng điểm. Đầu tư dàn đều là phi kinh tế, kém hiệu quả, song đầu tư tập trung quá mức lại làm nghiêm trọng "bệnh đô thị", tạo ra sự bất bình đẳng vượt quá giới hạn cho phép giữa các đô thị trên các vùng lãnh thổ, kết quả sẽ làm chậm tốc độ tăng trưởng kinh tế đô thị.

***b. Tăng trưởng kinh tế gắn liền với chuyển dịch cơ cấu kinh tế***

Như đã biết, tăng trưởng kinh tế là sự tăng thêm sản lượng đã khi trở nên hạn chế thì chuyển dịch cơ cấu kinh tế là con đường tất yếu phải trải qua để có thể tiếp tục duy trì tăng trưởng kinh tế đô thị với tốc độ và hiệu quả cao.

Muốn vậy, cần thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế đô thị theo hướng: giảm tỷ trọng nông nghiệp và tương ứng tăng

tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP; giảm tỷ trọng loại hình sản xuất thâm canh sức lao động và tương ứng tăng tỷ trọng loại hình thâm canh sức lao động và tương ứng tăng tỷ trọng loại hình thâm canh vốn và công nghệ; chuyển mạnh nền kinh tế đô thị sang hướng ngoại, mở rộng giao lưu với bên ngoài, phát huy công năng phục vụ của đô thị đối với khu vực và cả nước.

***c. Tăng trưởng vật chất gắn liền với tăng trưởng giá trị***

Trong sự tăng trưởng kinh tế quốc dân nói chung và kinh tế đô thị nói riêng, tăng trưởng vật chất và tăng trưởng giá trị có quan hệ mật thiết với nhau nhưng không phải lúc nào cũng trùng hợp với nhau: có tăng trưởng vật chất làm cho giá trị tăng lên với tốc độ cao, có tăng trưởng vật chất làm cho giá trị tăng lên với tốc độ thấp, có trường hợp không tăng thậm chí giảm thiểu.

Trong nền kinh tế tự cung, tự cấp, tức là nền kinh tế hiện vật, khi mà trình độ phát triển của lực lượng sản xuất xã hội còn thấp kém, vấn đề tăng trưởng vật chất có một ý nghĩa cực kỳ quan trọng và được mọi người đều rất quan tâm. Chuyển sang nền kinh tế hàng hóa, người ta không chỉ quan tâm việc sản xuất đủ một khối lượng lớn hàng hóa để cung cấp cho thị trường, mà càng quan tâm hơn việc sản xuất những hàng hóa có thể bán ra một cách nhanh chóng và thu được một số tiền lớn nhất. Trong nền kinh tế thị trường, mọi quan hệ kinh tế đều được biểu hiện thành tiền tệ. Vì vậy, trong phát triển kinh tế đô thị, vấn đề đặt ra là cần lựa chọn các ngành nghề sản xuất những sản phẩm có thể bán ra nhanh chóng và thu về một số tiền lớn nhất. Như vậy, để bảo

đảm cho kinh tế đô thị được tăng trưởng ổn định, liên tục với tốc độ cao về mặt giá trị, mỗi đô thị đều căn cứ vào nguyên tắc lợi thế so sánh để lựa chọn cho mình một cơ cấu kinh tế phù hợp. Thí dụ các thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội tập trung các nguồn lực vào việc phát triển công nghiệp tinh xảo, thâm canh công nghệ và kinh tế dịch vụ; các thành phố Hạ Long, Huế, Nha Trang chú trọng phát triển du lịch và dịch vụ...

## **2. Các chỉ tiêu đánh giá sự tăng trưởng kinh tế đô thị**

### ***a. Chỉ tiêu chung sự tăng trưởng kinh tế đô thị***

Đo lường tăng trưởng kinh tế là một trong những vấn đề có tính bản chất của việc phân tích kinh tế đô thị.

Mọi người đều biết, muốn tìm hiểu sự thật về một sự vật, chúng ta phải làm rõ mối quan hệ biến đổi về mặt số lượng của các nhân tố ảnh hưởng đến nó. Về điểm này, các nhà kinh tế phương Tây đã làm được nhiều việc. Nhưng ở đây chúng ta còn xa mới có đủ điều kiện để tiến hành phân tích thuần túy về mặt số lượng. Khó khăn của chúng ta là ở chỗ: một là, đô thị với tính cách là một thực thể kinh tế mở cửa, có tính linh hoạt tương đối lớn về tài nguyên thiên nhiên, cung cấp vốn, di chuyển sức lao động và trao đổi sản phẩm, nên rất khó đo lường sự tăng trưởng kinh tế của nó bằng một mô hình đơn giản. Hai là, kinh tế quy mô và lợi ích của kinh tế tập thể là đặc trưng của kinh tế đô thị, nhưng đến nay đây vẫn còn là các đại lượng chưa biết và không thể đo lường được.

Như trên đã nói, sự tăng trưởng của một nền kinh tế



được biểu hiện ở sự gia tăng sản lượng hàng năm do nền kinh tế đó tạo ra. Vì vậy, số đo chung sự tăng trưởng kinh tế đô thị nói riêng và tăng trưởng kinh tế quốc dân nói chung thường bao gồm các đại lượng: tổng sản phẩm quốc nội (GDP), tổng sản phẩm quốc dân (GNP), sản phẩm quốc dân thuần túy (NNP), thu nhập quốc dân sản xuất (NI), thu nhập quốc dân sử dụng (NDI). Trong đó, GDP và GDP bình quân đầu người là số đo được áp dụng rộng rãi nhất trong việc phân tích tăng trưởng kinh tế GDP là đại lượng dùng để đo sản lượng ròng hay giá trị gia tăng của một nền kinh tế bằng cách đo lường hàng hóa và dịch vụ được mua bằng tiền, nó không tính phần sản lượng không được mua vào và bán ra.

GDP là một đại lượng được dùng để đo lường sự tăng trưởng của kinh tế đô thị về hầu hết các mặt. Thí dụ: thông qua GDP để xác định vai trò về kinh tế của khu vực đô thị trong hệ thống kinh tế quốc dân, hiện nay khu vực đô thị nước ta với dân số chiếm 20% dân số cả nước đóng góp tới 40% GDP của cả nước; thông qua GDP bình quân đầu người hàng năm để phân tích nhịp độ tăng trưởng khác nhau giữa các đô thị, chẳng hạn thành phố Thanh Hóa với tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm trên 18% thì GDP bình quân đầu người sẽ tăng từ 475 USD năm 1995 lên trên 800 USD vào năm 2001, thành phố Huế với tốc độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm 8,5 - 9% thì GDP bình quân đầu người sẽ là 7000 USD vào năm 2000 và 1500 USD vào năm 2010.

### **b. Chỉ tiêu cụ thể sự tăng trưởng kinh tế đô thị**

Số đo sự tăng trưởng kinh tế là một vấn đề cốt lõi của kinh tế học lý luận. Số đo cụ thể tăng trưởng kinh tế hết sức đa dạng, tùy theo các mục đích khác nhau của sự phân tích

mà sử dụng những đại lượng khác nhau. Mọi người đều biết, tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế bất kỳ được biểu hiện bằng mức tăng phần trăm hàng năm sản lượng của nó, vì vậy, xét về mặt nguyên tắc, để đo lường sự tăng trưởng của kinh tế đô thị, chúng ta phải tiến hành phân tích mối quan hệ hàm số giữa mức sản lượng với các nhân tố chế ước nó. Sự phân tích của chúng ta bắt đầu từ hàm sản xuất quen biết, được biểu hiện dưới dạng:

Sản lượng = f (vốn sản xuất, số lượng lao động, tài nguyên thiên nhiên, kỹ thuật công nghệ).

Nhìn đẳng thức trên ta thấy: có rất nhiều nhân tố ảnh hưởng đến sản lượng, nhưng trong thực tiễn khi phân tích sự tăng trưởng kinh tế đô thị, người ta thường chú ý nhiều hơn nhân tố vốn sản xuất. Chủ yếu là:

- Lượng tăng nhu cầu và lượng tăng đầu tư. Sự gia tăng đầu tư được thực hiện thông qua hai hình thức: một là nhu cầu hàng hóa trên thị trường kéo theo giá cả lên cao, nó trở thành tín hiệu chỉ đạo của việc đầu tư không đủ cho ngành đó, trong điều kiện sử dụng đầu tư còn chưa đầy đủ, có thể gia tăng đầu tư tự chủ (tự đầu tư của ngành, doanh nghiệp). Hai là, đầu tư tự chủ dẫn đến sự mở rộng cơ cấu nhu cầu của các ngành và các doanh nghiệp khác, phát sinh sự gia tăng đầu tư dẫn xuất. Quá trình vận doanh của toàn bộ cơ chế đầu tư là: nhu cầu chủ đạo - đầu tư tự chủ... Nhu cầu phát sinh - đầu tư dẫn xuất..., hình thành một quá trình phát triển tuần hoàn, không ngừng lặp đi lặp lại. Vì vậy, lượng tăng nhu cầu và lượng tăng đầu tư là hàm số của nhau.

- Hiệu suất công nghệ. Hiệu suất công nghệ ở đây đại diện cho sự ảnh hưởng lớn hay nhỏ của hình thái công nghệ

và trình độ tiến bộ công nghệ kết tinh trong đầu tư đối với sự tăng trưởng kinh tế đô thị. Do đó, trong toàn bộ quá trình tăng trưởng kinh tế đô thị, hiệu suất công nghệ không chỉ biểu hiện thành hệ số điều tiết của năng suất đầu tư mà còn trực tiếp là một yếu tố của tăng trưởng kinh tế. Thậm chí có trường hợp, tác dụng của nâng cao hiệu suất công nghệ đối với tăng trưởng kinh tế đô thị, biểu hiện thành bội số của tác dụng nâng cao hiệu suất đầu tư.

- Năng suất đầu tư cận biên và tỷ lệ tăng trưởng kinh tế đô thị. Đầu tư đô thị mang lại 3 loại hiệu quả trực tiếp: sáng tạo sức sản xuất, tăng gia sản xuất và tạo thêm công ăn việc làm, nâng cao trình độ công nghệ sản xuất. Mà sự biến đổi năng suất cận biên của đầu tư đô thị thì quyết định bởi hai nhân tố: Một là, sự biến đổi điều kiện tài nguyên và thị trường đô thị, đây là yếu tố sản xuất trực tiếp và là mặt có tính quyết định. Hai là, các nhân tố có liên quan với việc tổ chức, quản lý..., đây là mặt hiệu quả xã hội của đầu tư và tác dụng của các nhân tố chính sách. Vì vậy, xét về bản chất thì tăng trưởng kinh tế đô thị, xu thế, mô thức đầu tư và hiệu suất công nghệ có ảnh hưởng to lớn đối với sự gia tăng sức sản xuất của đô thị.

- Sự tổn thất của sức sản xuất đầu tư. Nguyên nhân gây ra sự tổn thất này là: (1) Sự hạn chế của việc cung cấp các yếu tố phi vốn. Tài nguyên thiên nhiên, sức lao động; (2) Sự tổn thất của việc thay thế đầu tư - lợi ích cơ hội; (3) Sự tổn thất của việc cung cấp đồng bộ vốn (vốn tiền tệ, vốn hàng hóa) hoặc là sự tổn thất của việc đầu tư sai lầm do cơ chế điều phối đầu tư buông lỏng gây ra. Sự biến đổi của nhu cầu thị trường cũng có thể làm cho quy mô và cơ cấu đầu tư đã được hình thành không hoàn toàn thích ứng với sự biến đổi

đó, dẫn đến giảm thiểu tỷ suất hiện thực của năng suất đầu tư. Mặc dù như vậy, ở đây vẫn coi các loại tổn thất nói trên là một hiện tượng không bình thường, mà thực ra hiện nay vẫn chưa có cách để tính toán chuẩn xác.

- Hiệu quả ngoại vi và tài chính công cộng. Hiệu quả ngoại vi có nghĩa là đô thị cho phép người đầu tư khi đề ra quyết sách có thể xem nhẹ sự chênh lệch giữa hiệu quả xã hội với hiệu quả doanh nghiệp. Hiệu quả ngoại vi có thể là một loại lợi ích hoặc là một loại giá thành, vì vậy về mặt lý luận nó được chia ra thành: ngoại vi tích cực (positive externalitis) và ngoại vi tiêu cực (negative externalitis). Đặc tính của hiệu quả ngoại vi do hoạt động đầu tư của doanh nghiệp trực tiếp gây ra, nhưng xã hội lại hưởng thụ thành quả hoặc gánh chịu toàn bộ hậu quả. Ở đây, tài chính công cộng đô thị giữ vai trò quyết định, sự điều tiết của chính sách cũng có tác dụng tương đối lớn.

### 3. Định hướng tăng trưởng kinh tế khu vực đô thị

Tốc độ tăng trưởng kinh tế khu vực đô thị sẽ vượt mức tăng trưởng trung bình của toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

Thực hiện nguyên tắc tập trung đầu tư vào những khâu then chốt, những ngành mũi nhọn, những khu vực kinh tế năng động, những địa bàn lãnh thổ có lợi thế so sánh về điều kiện phát triển kinh tế, về khả năng đóng góp GDP, huy động vào ngân sách và tích lũy vốn đầu tư, nhằm đảm bảo khả năng tăng tốc nhanh, tận dụng tối đa và hữu hiệu nguồn vốn bên ngoài vào nâng cao năng lực tự thân vận động của đất nước. Trong hệ thống phân vùng kinh tế của nước ta hiện nay, đã chọn ra 3 vùng kinh tế trọng điểm phân bố trên cả ba miền Bắc, Trung, Nam, trong đó riêng hai vùng kinh tế trọng

điểm phía Bắc và phía Nam đã đóng góp tới 40% GDP, 63% giá trị tăng công nghiệp và 53% giá trị tăng dịch vụ của cả nước, riêng khu vực kinh tế trọng điểm phía Nam đóng góp tới 32% GDP, 53% GDP công nghiệp của cả nước. Mức thu nhập bình quân của các vùng kinh tế trọng điểm cao hơn mức trung bình toàn quốc, ví như vùng kinh tế trọng điểm phía Nam có mức thu nhập bình quân cao gấp hơn hai lần so với thu nhập bình quân cả nước, và gấp 3,45 lần so với Bắc Trung Bộ là vùng có mức thu nhập bình quân thấp nhất. Vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc và phía Nam đều là những vùng có tỷ lệ huy động vào ngân sách cao hơn mức trung bình cả nước, tỷ lệ tích lũy nội vùng là 20 - 22% GDP.

Tập trung đầu tư cho ba vùng kinh tế trọng điểm, bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế của chúng vượt trước tốc độ trung bình cả nước 1.7 lần giai đoạn từ nay đến năm 2000, 1,5 lần giai đoạn 2001 - 2010, đưa tỷ lệ đóng góp vào GDP cả nước từ 57% hiện nay lên 61,5% năm 2000 và 70% năm 2010. Khu vực đô thị là bộ phận năng động nhất trong cơ cấu không gian lãnh thổ, nơi tập trung kết cấu hạ tầng khá nhất, nơi tập trung các ngành kinh tế trọng yếu và lực lượng lao động có chất lượng cao. Với mức độ đô thị hóa hiện nay, khu vực đô thị với dân số 20% đóng góp 40% cả nước. Theo quan điểm kinh tế lãnh thổ hệ thống đô thị là "hạt nhân" của tăng trưởng kinh tế, khả năng lan tỏa ra vùng lãnh thổ bao quanh của mỗi đô thị phụ thuộc vào năng lực "nội sinh" và tác động ngoại lực đầu vào. Vì vậy, trong giai đoạn đầu của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, khu vực đô thị, nhất là các đô thị lớn trong ba vùng kinh tế trọng điểm, sẽ có tốc độ tăng trưởng kinh tế vượt mức trung bình của cả nước, trở thành khu vực đóng góp GDP lớn nhất, nơi huy động và

thu hút vốn đầu tư chủ yếu, kể cả vốn đầu tư trực tiếp.

Khu vực đô thị có tốc độ tăng trưởng kinh tế vượt trước so với tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình của cả nước, nhưng không đều đối với các cấp đô thị và trên các vùng lãnh thổ. Hai đô thị lớn có khả năng tăng trưởng gấp 1,5 đến 1,7 lần so với mức trung bình toàn quốc, tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân hàng năm của thành phố Hà Nội là 15 - 16%, của thành phố Hồ Chí Minh 17 - 18%. Các đô thị cấp II sẽ tăng trưởng kinh tế với tốc độ 14 - 15%/năm, gấp 1,3 - 1,4 lần mức trung bình cả nước. Đặc biệt các thành phố mới hình thành trên cơ sở những ngành kinh tế có tốc độ tăng trưởng cao sẽ có mức tăng trưởng cao tới 18 - 20%, như thành phố Vạn Tường gắn với cảng nước sâu Dung Quất và nhà máy lọc dầu số 1 ở miền Trung, thành phố Nhơn Trạch gắn với khu công nghiệp Tuy Hạ ở miền Nam, thành phố Nội Bài gắn với sân bay quốc tế và khu công nghiệp Sóc Sơn, Đông Anh. Các thị xã trung tâm các tỉnh thường sẽ có tốc độ tăng trưởng kinh tế vượt mức tăng trung bình của tỉnh khoảng 1,2 - 1,3 lần. Trong ba vùng kinh tế trọng điểm vùng kinh tế trọng điểm phía Nam là khu vực có triển vọng tăng trưởng kinh tế sôi động nhất, bởi vì ở đây có điểm xuất phát cao hơn, tiền đề phát triển và khả năng tiếp nhận đầu tư lớn hơn, do đó sẽ bứt lên vượt xa các vùng khác, nhất là những vùng có điểm xuất phát thấp, sản xuất kém phát triển và đời sống còn nhiều khó khăn. Tình hình này gây ra những mất cân bằng nhất định về tổ chức kinh tế lãnh thổ, song lại là một thực tế khách quan mà trong thời kỳ công nghiệp hóa các nước nghèo đều phải trải qua. Như vậy, tăng trưởng kinh tế đô thị cũng sẽ diễn ra mạnh mẽ ở vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Vấn đề là cần chú ý điều tiết quá trình này để vừa

không vượt quá giới hạn cho phép về phát triển kinh tế đô thị trên các vùng trọng điểm, vừa chuyển nguồn lực được tạo ra lại đây để hỗ trợ sự phát triển của các vùng khác.

#### **4. Quản lý một số lĩnh vực kinh tế cụ thể ở đô thị của nước ta hiện nay**

##### **a. Công nghiệp đô thị**

Công nghiệp giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân, phát triển công nghiệp là giải pháp cơ bản để đưa đất nước ra khỏi tình trạng nghèo nàn, lạc hậu, bước lên con đường giàu mạnh, văn minh, "Phi công bất phú" cũng là một chân lý hiển nhiên mà sự đúng đắn của nó vẫn tiếp tục được xác nhận bằng những kinh nghiệm thành công của các quốc gia trên thế giới trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội nói chung và đô thị nói riêng.

Những năm tới, cần phát triển mạnh công nghiệp. Phải đổi mới thiết bị, công nghệ của phần lớn các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Phát triển nhanh một số ngành công nghiệp có lợi thế, hình thành một số ngành công nghiệp mũi nhọn cho đô thị. Ưu tiên phát triển các ngành chế biến, lương thực, thực phẩm, sản xuất hàng tiêu dùng, hàng xuất khẩu, công nghiệp điện tử và công nghệ thông tin.

Hình thành các khu công nghiệp tập trung, trong đó bao gồm cả khu chế xuất và khu công nghệ cao, tạo địa bàn thuận lợi cho việc xây dựng các cơ sở công nghiệp mới. Phát triển mạnh công nghiệp ven đô thị. Tại các thành thị, cần cải tạo, nâng cấp kết cấu hạ tầng và công nghệ sản xuất, đưa các cơ sở công nghiệp không có khả năng xử lý ô nhiễm ra ngoài thành thị, hạn chế việc xây dựng các cơ sở công nghiệp mới xen lẫn với khu dân cư.

**b. Kinh tế dịch vụ**

Sự phát triển mạnh mẽ của lực lượng sản xuất xã hội và xu hướng toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới, làm cho nhu cầu các mặt của xã hội tăng lên với mức độ bùng nổ, dẫn đến việc ra đời và phát triển nhanh chóng của nhiều loại hình dịch vụ. Ngày nay, kinh tế dịch vụ đã trở thành một trong những mũi nhọn quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của nhiều quốc gia trên thế giới. Đối với đô thị nước ta, phát triển kinh tế dịch vụ là một phương hướng cơ bản đảm bảo tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững.

Mở thêm các loại hình dịch vụ mới để đáp ứng nhu cầu đa dạng của sản xuất, kinh doanh và đời sống. Tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế trong kinh doanh, dịch vụ; duy trì sự ổn định về giá cả, trước hết đối với các mặt hàng và dịch vụ thiết yếu.

Phát triển nền thương nghiệp nhiều thành phần theo định hướng, pháp luật Nhà nước, đảm bảo lưu thông hàng hóa thông suốt trong cả nước, xử lý kịp thời những diễn biến bất lợi của thị trường.

Phát triển nhanh du lịch tương xứng với tiềm năng du lịch to lớn của đô thị về văn hóa và danh lam thắng cảnh. Huy động các lực lượng trong nước và đặc biệt là đô thị tham gia kinh doanh du lịch, khách sạn, liên doanh với nước ngoài để xây dựng các khu du lịch, các khách sạn lớn, chất lượng cao, yêu cầu nhiều vốn.

Phát triển mạnh các dịch vụ hàng không, hàng hải, bưu chính viễn thông, công nghệ, pháp luật, tài chính, ngân hàng, kiểm toán, bảo hiểm, sinh hoạt.

Phấn đấu đưa đô thị nước ta trở thành một trung tâm du



lịch, thương nghiệp - dịch vụ có tầm cỡ trong nước và khu vực.

**c. Phương hướng giải quyết việc làm ở thành thị**

Thực hiện chương trình phát triển các doanh nghiệp quy mô lớn, nhất là ở các địa bàn có điều kiện thiết lập các khu chế xuất, khu công nghiệp tập trung; phát triển các tập đoàn sản xuất mạnh của Nhà nước ở các vùng hoặc trên phạm vi cả nước, các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, các dự án thu hút vốn đầu tư nước ngoài để tạo việc làm có giá trị kinh tế cao và giá trị lao động cũng cao, phù hợp với tính chất đặc thù của lao động thành thị.

Theo hướng này, cần đặc biệt quan tâm việc đào tạo và hoàn thiện kỹ năng nghề nghiệp cho người lao động ở trình độ cao, thông qua việc phát triển các trung tâm huấn luyện cao cấp ở một số địa bàn trọng điểm.

Phát triển các lĩnh vực, ngành nghề có khả năng thu hút được nhiều lao động phù hợp với đặc điểm lao động ở thành thị. Trong đó, cần đặc biệt quan tâm phát triển khu vực kinh tế phi kết cấu, các doanh nghiệp nhỏ và vừa hoạt động trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh và dịch vụ. Đồng thời, phải coi gia công xuất khẩu là quốc sách, lợi dụng tối đa ưu thế của nước ta là nguồn lao động dồi dào, tiền công rẻ, dễ tiếp thu kỹ thuật và công nghệ mới, lại có nguồn nguyên liệu trong nước, tại chỗ phong phú.

Việc gia công xuất khẩu cần phát triển theo hướng đa dạng hóa mặt hàng, trước hết là các mặt hàng có công nghệ sử dụng nhiều lao động như dệt, may, da giày, gốm sứ, lắp ráp hàng điện quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Theo hướng này, cần hình thành các vành đai cung cấp thực phẩm cho thành thị, hệ thống cung cấp tín dụng và hàng hóa cho nông thôn; chuyển những cơ sở sản xuất thích hợp từ nội thành ra ngoại thành, tạo ra những cụm kinh tế vệ tinh của các thành thị. Mặt khác hình thành hệ thống dịch vụ con thoi giữa nội - ngoại thành để giải quyết việc làm cho lao động thành thị.

Sử dụng hợp lý lao động ngoại tỉnh di chuyển vào các thành phố. Muốn vậy, trước hết phải theo dõi kịp thời và thống kê chính xác số lượng về nghề nghiệp của dân di cư vào thành phố, trên cơ sở đó tổ chức tuyển chọn những người lao động có tay nghề cao mà thành thị cần, phối hợp với các địa phương đào tạo lại tay nghề cho người lao động để đưa họ vào làm việc ở những khu công nghệ mới.

## **Câu hỏi ôn tập**

1. Trình bày khái niệm và mục tiêu của công tác quản lý kinh tế ở đô thị?
2. Phân tích và làm rõ những chức năng của quản lý kinh tế ở đô thị?
3. Khái niệm về tăng trưởng kinh tế ở đô thị? Phân biệt tăng trưởng và phát triển kinh tế đô thị?
4. Đánh giá thực trạng các ngành kinh tế ở đô thị hiện nay?

5. Phân tích những nhân tố ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế đô thị và quản lý những nhân tố này như thế nào?

6. Ứng dụng các mô hình tăng trưởng trong quản lý đô thị như thế nào?

7. Mô tả các chu kỳ tăng trưởng kinh tế? Cho ví dụ một đô thị cụ thể để minh họa?

8. Phân tích những yêu cầu đối với chính sách tăng trưởng kinh tế đô thị? Những định hướng tăng trưởng kinh tế đô thị ở Việt Nam là gì?

9. Hãy xây dựng hệ thống chỉ tiêu để đánh giá sự tăng trưởng kinh tế đô thị?

10. Trình bày những nội dung quản lý kinh tế đối với các lĩnh vực công nghiệp, dịch vụ, việc làm ở đô thị?

## *Chương V*

### **ĐẤT ĐAI VÀ NHÀ Ở ĐÔ THỊ**

Đất đai là đối tượng phân chia và giữ vai trò quan trọng trong việc quyết định sự phân bố và định hướng phát triển của tất cả các hoạt động kinh tế, xã hội và môi trường vùng đô thị. Nhà ở đô thị cũng luôn được xem là một trong những vấn đề bức xúc và nan giải của mọi đô thị. Đất đai và nhà ở là hai phạm trù hoàn toàn khác biệt về nguồn gốc, trạng thái, đặc tính và sự vận động biến đổi, nhưng cùng nằm trong môi trường đô thị, đất đai và nhà ở lại là hai phạm trù có mối quan hệ hết sức chặt chẽ, khăng khít với nhau. Không có một đô thị nào phát triển lại có thể bỏ qua vấn đề giải quyết và phát triển nhà ở, và tiếp đó không thể có một giải pháp nào về nhà ở đô thị lại không tính đến điều kiện và khả năng cho phép của quỹ đất đai. Chính vì vậy khi xem xét và giải quyết vấn đề nhà ở không thể nào tách rời việc xem xét vấn đề đất đai, và ngược lại khi giải quyết các vấn đề về đất đai không thể nào bỏ qua sự phát triển về nhà ở.

Nội dung của chương này sẽ trình bày tập trung vào những vấn đề liên quan đến sử dụng đất đai và phát triển nhà ở vùng đô thị.

## PHẦN I. ĐẤT ĐÔ THỊ

### I. PHÂN LOẠI VÀ ĐẶC ĐIỂM ĐẤT ĐÔ THỊ

#### 1. Phân loại đất đô thị

Đất đô thị là đất thuộc các khu vực nội thành, nội thị xã, thị trấn được quy hoạch sử dụng để xây dựng nhà ở, trụ sở các cơ quan, các tổ chức, các cơ sở sản xuất, kinh doanh, các cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, quốc phòng an ninh và các mục đích khác. Ngoài ra, theo quy định các loại đất ngoại thành, ngoại thị xã đã có quy hoạch của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt để phát triển đô thị thì cũng được tính vào đất đô thị.

Căn cứ vào mục đích sử dụng, đất đô thị được phân chia thành các loại đất chủ yếu sau đây:

- Đất dành cho các công trình cộng đồng: như đường giao thông, các công trình giao thông tỉnh, các nhà ga, bến bãi; các công trình cấp thoát nước, các đường dây tải điện, thông tin liên lạc.

- Đất dùng vào các mục đích an ninh quốc phòng, các cơ quan ngoại giao và các khu vực hành chính đặc biệt.

- Đất ở dân cư: bao gồm cả diện tích đất dùng để xây dựng nhà ở, các công trình phục vụ sinh hoạt và khoảng không gian theo quy định về xây dựng và thiết kế nhà ở.

- Đất chuyên dùng: xây dựng trường học, bệnh viện, các công trình văn hoá vui chơi giải trí, các công sở và khu vực hành chính, các trung tâm thương mại, buôn bán; các cơ sở sản xuất kinh doanh.

- Đất nông lâm, ngư nghiệp đô thị: gồm diện tích các hồ nuôi trồng thủy sản, các khu vực trồng cây xanh, trồng hoa, cây cảnh, các phố vườn...

- Đất chưa sử dụng đến: là đất được quy hoạch để phát triển đô thị nhưng chưa sử dụng.

Việc xác định và phân loại đúng các loại đất đô thị có ý nghĩa rất quan trọng, vì yêu cầu về quản lý và sử dụng các loại đất đô thị có những quy định và đặc trưng hoàn toàn khác so với quản lý và sử dụng đất nông nghiệp và đất nông thôn:

- Việc sử dụng đất phải tuân theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, phải tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, mỹ quan đô thị.

- Đất đô thị phải được xây dựng cơ sở hạ tầng khi sử dụng.

- Mức sử dụng đất vào các công trình xây dựng phải tuân theo các tiêu chuẩn kỹ thuật quy định.

**2. Đặc điểm đất đô thị nước ta và những vấn đề đặt ra trong công tác quản lý sử dụng đất đô thị**

***a. Mất cân đối nghiêm trọng giữa cung và cầu***

Việt Nam được xếp vào một trong các quốc gia có tỷ trọng dân số đô thị thấp trên thế giới với khoảng 23% dân số chính thức sống ở các đô thị. Tuy nhiên trong những năm gần đây tốc độ đô thị hóa tăng nhanh vừa kéo theo sự gia tăng của dân số đô thị chính thức và nhiều hơn là sự gia tăng dân số đô thị phi chính thức. Chính sự gia tăng nhanh chóng của dân số đô thị trong khi các điều kiện cơ sở hạ tầng đô thị

tăng chậm đang tạo ra những sức ép lớn về giải quyết các nhu cầu sinh hoạt đô thị. Để gia tăng phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng đô thị, một trong những điều kiện cơ bản là khả năng đáp ứng về diện tích đất đai tạo bề mặt cho phát triển đô thị. Việc mở rộng thêm diện tích đất đai cho phát triển đô thị đang gặp phải nhiều giới hạn: giới hạn về quỹ đất hiện có có thể mở rộng; giới hạn về địa hình bề mặt và nhất là giới hạn cho phép phát triển quy mô đô thị. Chính những giới hạn trên đang làm tăng thêm mâu thuẫn giữa cung và cầu về đất đai các đô thị ở nước ta.

***b. Đan xen nhiều hình thức và chủ thể sử dụng đất***

Do điều kiện đặc thù về lịch sử, đất đai đô thị ở nước ta hiện đang sử dụng phân tán về mục đích sử dụng và chủ thể sử dụng. Sự đan xen giữa đất đai các khu dân cư với đất phát triển các hoạt động sản xuất công nghiệp, thương mại, dịch vụ và các cơ quan hành chính sự nghiệp. Sự đan xen về mục đích sử dụng cũng dẫn đến sự đan xen về chủ thể đang sử dụng đất đô thị. Sự đan xen về chủ thể và mục đích sử dụng đang làm tăng thêm tính bất hợp lý trong việc sử dụng đất của các đô thị ở nước ta hiện nay. Việc đan xen trên cũng đang là lực cản cho việc quy hoạch phát triển đô thị theo hướng văn minh, hiện đại.

***c. Tình trạng sử dụng đất không theo quy hoạch***

Việc phát triển các đô thị ở nước ta vốn dĩ đã thiếu quy hoạch thống nhất, thêm vào đó do sự đan xen về chủ thể sử dụng và mục đích sử dụng, nên tình trạng sử dụng đất đô thị hiện nay không theo quy hoạch đang là vấn đề nổi cộm phổ biến của các đô thị. Do thiếu quy hoạch và sử dụng không theo quy hoạch nên việc sử dụng đất đô thị hiện nay đang

thể hiện nhiều điều bất hợp lý cả về bố trí kết cấu không gian, địa điểm và lợi ích mang lại.

Những vấn đề bất cập trên đây đặt ra cho công tác quản lý đất đai phát triển đô thị ở nước ta trong thời gian tới nhiều vấn đề lớn cấp bách phải thực hiện.

Trước hết phải hình thành quy hoạch về định hướng phát triển tổng thể hệ thống đô thị, tránh tình trạng phát triển đô thị tự phát không theo quy hoạch. Việc quy hoạch hệ thống đô thị cần phải xác định được quy mô, phạm vi phát triển của các đô thị trung tâm, các đô thị vệ tinh và giới hạn tình trạng tự phát kéo dài nối liền các đô thị trung tâm với các đô thị vệ tinh.

Tiếp đến cần thống kê, điều tra nắm chắc thực trạng sử dụng đất đai của các đô thị hiện có; xây dựng quy hoạch chi tiết việc phát triển không gian và sử dụng đất đô thị để công bố công khai rộng rãi nhằm hạn chế các hoạt động sử dụng tự phát sai quy hoạch, hướng các hoạt động tư nhân đi theo định hướng quy hoạch đã phê duyệt. Xúc tiến việc thực hiện các phương án quy hoạch ở những nơi, những khâu trọng điểm.

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, công cụ và bộ máy quản lý việc sử dụng đất đai, quản lý phát triển đô thị từ Trung ương đến các thành phố, các quận và cấp phường.

## **II. ĐÁNH GIÁ ĐẤT ĐÔ THỊ**

### **1. Mục đích, yêu cầu đánh giá đất đô thị**

Đất đai là một vật phẩm có giới hạn về mặt diện tích



nhưng nhu cầu sử dụng đất đai ngày một tăng lên. Quá trình phát triển xã hội đồng thời là quá trình gia tăng của đô thị hoá với hai đặc trưng chủ yếu là gia tăng về tỷ trọng dân số đô thị và quy mô diện tích không gian bề mặt. Chính vì vậy, quá trình đô thị hoá đồng thời là cuộc đấu tranh về sử dụng đất không chỉ trong nội bộ các hoạt động kinh tế xã hội vùng đô thị mà còn là cuộc tranh dành về sử dụng đất giữa đô thị với nông thôn, nông nghiệp và công nghiệp. Trong nền kinh tế thị trường, sự thắng lợi trong mọi cuộc cạnh tranh bao giờ cũng thuộc về hoạt động mang lại hiệu quả hơn trội. Chính vì vậy, đánh giá đất đai là một đòi hỏi tất yếu và làm cơ sở cho công tác quản lý phân chia sử dụng đất đai có hiệu quả.

Mục đích việc đánh giá đất đô thị là nhằm :

- Làm cơ sở cho việc quy hoạch, phân chia đất đai cho các mục đích sử dụng và sự phát triển đô thị trong chiến lược lâu dài, đồng thời là cơ sở của kế hoạch sử dụng đất đô thị trong từng thời kỳ và hàng năm.

- Làm cơ sở cho việc tính giá đất để giao quyền sử dụng đất cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân... trong việc sử dụng đất đô thị theo đúng mục đích sử dụng quy định, đồng thời làm cơ sở cho việc tính giá thuê đất cho các hoạt động sử dụng mặt bằng.

- Là cơ sở kinh tế giúp cho việc quản lý sử dụng đất đô thị một cách có hiệu quả nhất.

## **2. Căn cứ đánh giá đất đô thị**

### **a. Cơ sở xác định giá trị đất**

Giá trị đất là một phạm trù khác biệt so với phạm trù giá

trị hàng hoá thông thường. Ở nước ta, đất đai thuộc quyền sở hữu tập trung của Nhà nước, người giao sử dụng đất chỉ được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp. Khi thực hiện các quan hệ chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp... phạm trù giá cả của đất đai cần được xác định như giá cả của một tài sản đem ra trao đổi, cho thuê và thế chấp. Như vậy cũng như những tài sản khác, đất đai phải có một giá trị nhất định - cái làm cơ sở để xác định giá cả khi đem chuyển nhượng, cho thuê hoặc thế chấp. Tuy nhiên, ở đây là thực hiện việc chuyển nhượng, cho thuê và thế chấp quyền sử dụng đất, do vậy cơ sở để xác định giá cả ở đây chính là giá cả của quyền sử dụng đất đai đó. Nếu một mảnh đất khi sử dụng mang lại nhiều giá trị hơn cho người sử dụng thì tất nhiên họ sẽ sẵn sàng trả cho đất đai đó một mức giá thuê cao hơn mảnh đất khác dù có cùng diện tích nhưng khi sử dụng mang lại lợi ích thấp hơn. Như vậy, giá cả quyền sử dụng đất phụ thuộc vào lợi ích mang lại khi sử dụng mảnh đất đó mang lại, hay nói cách khác giá trị mang lại từ mảnh đất sẽ quyết định giá cả của đất đai. Như vậy giá trị của đất thực chất là giá trị hiện hành của luồng thu nhập mang lại từ mảnh đất đó. Vì đất đai là một tài sản sử dụng vĩnh viễn, nên giá trị đất có thể được xác định bằng công thức đơn giản như sau:

$$G = \frac{R}{t}$$

*Trong đó:*

- R - Giá trị luồng thu nhập (hoặc địa tô của đất);
- t - Tỷ suất sinh lợi (hoặc tỷ suất lợi tức).

Theo công thức trên, về mặt toán học, giá trị của G sẽ

phụ thuộc vào hai đại lượng  $R$  và  $t$ . Về mặt kinh tế, nếu  $t$  (mức sinh lợi chung của nền kinh tế) thay đổi thì cũng kéo theo mức sự thay đổi của luồng thu nhập mang lại của các hoạt động sử dụng đất  $R$  một tỷ lệ tương ứng (do quy luật bình quân hoá tỷ suất lợi nhuận) làm cho giá trị  $G$  không thay đổi. Do vậy thực chất nếu chỉ riêng sự thay đổi về mức sinh lợi của nền kinh tế thì hầu như không làm giá trị đất đai thay đổi. Giá trị của đất đai chỉ còn duy nhất phụ thuộc vào độ lớn của  $R$  giá trị của luồng thu nhập từ đất đai. Giá trị luồng thu nhập mang lại từ đất  $R$  chính là sự khác nhau về địa tô chênh lệch từ đất đó, bao gồm hai loại: địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II. Địa tô chênh lệch I tạo lên do sự khác nhau về vị trí, điều kiện thuận tiện và sự hoàn thiện về các yếu tố gắn liền với đất đai. Địa tô chênh lệch II lại do mục đích và loại hoạt động sử dụng đất đai mang lại. Như vậy giá trị đất đô thị sẽ phụ thuộc vào vị trí, điều kiện cơ sở hạ tầng và mục đích quy hoạch sử dụng đất. Thông thường giá đất cao nhất tại trung tâm kinh doanh thành phố, càng ra xa trung tâm giá đất càng thấp. Ở các thành phố đa trung tâm thì giá đất cũng xoay quanh các trung tâm của thành phố. Ngoài ra, giá đất còn phụ thuộc rất lớn vào quan hệ cung cầu: đối với các thành phố có các hoạt động kinh tế sầm uất, có tốc độ tăng dân số cao thì giá đất cũng cao.

### ***b. Căn cứ đánh giá đất đô thị***

Việc đánh giá đất đô thị được xác định dựa vào các căn cứ chủ yếu sau đây:

- Loại đô thị : Đô thị nước ta được phân thành 5 loại:
- + Đô thị loại I là đô thị rất lớn, là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội, khoa học kỹ thuật, du lịch dịch vụ.

giao thông công nghiệp, giao dịch quốc tế và có vai trò thúc đẩy kinh tế của cả nước.

+ Đô thị loại II là đô thị loại lớn, là trung tâm kinh tế, văn hóa, xã hội sản xuất công nghiệp, du lịch dịch vụ, giao thông giao dịch quốc tế và có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một vùng lãnh thổ.

+ Đô thị loại III là đô thị trung bình lớn, là trung tâm chính trị kinh tế văn hóa và có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một tỉnh hoặc từng lĩnh vực đối với một vùng lãnh thổ.

+ Đô thị loại IV là đô thị trung bình nhỏ, là trung tâm tổng hợp chính trị, kinh tế văn hóa xã hội hoặc trung tâm chuyên ngành của các hoạt động sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế của một tỉnh hoặc một vùng trong tỉnh.

+ Đô thị loại V là đô thị nhỏ, là trung tâm tổng hợp kinh tế xã hội hoặc trung tâm chuyên ngành của các hoạt động sản xuất công nghiệp, trung tâm công nghiệp và có vai trò thúc đẩy sự phát triển của một vùng trong tỉnh hoặc một vùng trong huyện.

Những thị trấn hoặc thị xã chưa phân loại đô thị thì được đưa vào đô thị loại 5 để xác định giá đất.

- Căn cứ vào phân loại đường phố: Căn cứ vào loại đường phố trong các đô thị để xác định mức độ trung tâm, khả năng sinh lợi, mức độ hoàn thiện cơ sở hạ tầng, thuận tiện trong sinh hoạt của lô đất. Nếu một đường phố có nhiều đoạn có khả năng sinh lợi, cơ sở hạ tầng khác nhau thì giá đất được đánh giá xếp hạng với các đường phố tương đương.

Đối với những đô thị có những tiểu vùng khác nhau về điều kiện sinh lợi và giá đất thì mỗi tiểu vùng đều phân loại

đường phố theo các tiêu chuẩn riêng như trên.

Việc quy định giá đất cụ thể do ủy ban Nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào khung giá đất của chính phủ và giá đất thực tế ở địa phương được hình thành qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất, loại đô thị, loại đường phố để định giá đất cụ thể cho mỗi lô đất.

Đối với đô thị là trung tâm kinh tế, văn hóa xã hội của một vùng, đồng thời là trung tâm thương mại du lịch thì giá đất có thể được xác định cao hơn nhưng tối đa không được quá 1,2 lần bảng khung giá đất của các đô thị cùng loại.

Đối với đô thị thuộc những nơi kinh tế chậm phát triển thì mức giá đất được xác định tối thiểu bằng 0,8 lần của bảng khung giá các loại đất của đô thị cùng loại.

Đối với những nơi có sự đầu tư kể cả có phương án quy hoạch đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp, khu thương mại, khu du lịch, dịch vụ... làm giá đất tăng lên thì ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào giá đất thực tế để xác định lại loại đất, hạng đất, đường phố, vị trí... trên cơ sở đó điều chỉnh giá đất cho phù hợp.

Giá đất được sử dụng chung cho việc tính thuế chuyển quyền sử dụng đất; thu tiền sử dụng đất khi giao đất; thu tiền cho thuê đất; tính giá trị tài sản khi Nhà nước giao đất; đền bù thiệt hại về đất khi Nhà nước thu hồi.

### III. QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐÔ THỊ

#### 1. Điều tra, khảo sát, lập bản đồ địa chính

Điều tra, khảo sát đo đạc, lập bản đồ địa chính là biện pháp đầu tiên phải thực hiện trong công tác quản lý đất đô

thị. Thực hiện tốt các công việc này giúp cho ta nắm được số lượng, phân bố, cơ cấu chủng loại đất đai.

Việc điều tra khảo sát đo đạc thường được tiến hành dựa trên một bản đồ hoặc tài liệu gốc sẵn có. Dựa vào tài liệu này, các thửa đất được trích lục và tiến hành xác định mốc giới, hình dạng của lô đất trên thực địa; cắm mốc giới và lập biên bản mốc giới. Tiến hành đo đạc, kiểm tra độ chính xác về hình dáng và kích thước thực tế của từng lô đất, lập hồ sơ kỹ thuật lô đất. Trên cơ sở các tài liệu sẵn có và các hồ sơ kỹ thuật thu thập được sau khi điều tra đo đạc, tiến hành xây dựng bản đồ địa chính.

## **2. Quy hoạch xây dựng đô thị và lập kế hoạch sử dụng đất đô thị**

### **a. Quy hoạch xây dựng đô thị**

Quy hoạch đô thị là một bộ phận của quy hoạch không gian có mục tiêu trọng tâm là nghiên cứu những vấn đề về phát triển và quy hoạch xây dựng đô thị, các điểm dân cư kiểu đô thị. Quy hoạch đô thị có liên quan đến nhiều lĩnh vực khoa học chuyên ngành nhằm giải quyết tổng hợp những vấn đề về tổ chức sản xuất, xã hội, đời sống vật chất, tinh thần và nghỉ ngơi giải trí của nhân dân, tổ chức hệ thống hạ tầng kỹ thuật, nghệ thuật kiến trúc và tạo lập môi trường sống đô thị.

Đô thị hóa phát triển kéo theo sự gia tăng về số lượng dân cư đô thị, đòi hỏi sự gia tăng về đất đai xây dựng. Chức năng và hoạt động của đô thị ngày càng đa dạng và phức tạp, nhu cầu của con người ngày càng tăng cao và liên tục đổi

mới. Vì vậy quy hoạch đô thị là những hoạt động định hướng của con người tác động vào không gian kinh tế và xã hội, vào môi trường tự nhiên và nhân tạo, vào cuộc sống cộng đồng xã hội nhằm thỏa mãn những nhu cầu của con người. Công tác quy hoạch đô thị phải đạt được 3 mục tiêu sau đây:

- Tạo lập tối ưu cho việc sử dụng các điều kiện không gian cho quá trình sản xuất mở rộng của xã hội.

- Phát triển toàn diện tổng hợp những điều kiện sống, điều kiện lao động và những tiến đề phát triển nhân cách, quan hệ cộng đồng của con người.

- Tạo lập tối ưu quá trình trao đổi giữa con người với thiên nhiên, khai thác và bảo vệ tài nguyên môi trường.

Việc thiết kế quy hoạch đô thị thường gồm 2 hoặc 3 giai đoạn chủ yếu: xây dựng quy hoạch sơ đồ cơ cấu phát triển đô thị, quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết. Quy hoạch sơ đồ phát triển cơ cấu đô thị mang tính định hướng phát triển đô thị trong thời gian 25-30 năm; quy hoạch tổng thể đô thị xác định rõ cấu trúc đô thị trong thời gian 10-15 năm; thiết kế quy hoạch chi tiết các bộ phận của đô thị là việc cụ thể hoá hình khối không gian, đường nét, màu sắc và bộ mặt kiến trúc trục phố, trung tâm các khu ở, sản xuất, nghỉ ngơi và giải trí của đô thị.

### ***b. Lập kế hoạch và phân phối đất đai xây dựng đô thị***

Về nguyên lý, việc xác định địa điểm để phân chia đất đai cho các hoạt động trên thường được xác định dựa vào việc đánh giá hiệu quả sử dụng đất của các dạng hoạt động khác

nhau. Hiệu quả sử dụng đất được xác định dựa vào hàm định giá thuê đất.

$$G = \frac{Q \times p - C - t \times Q \times u}{D}$$

Trong đó:

Q: Khối lượng sản phẩm của hoạt động sử dụng đất

p: Giá sản phẩm

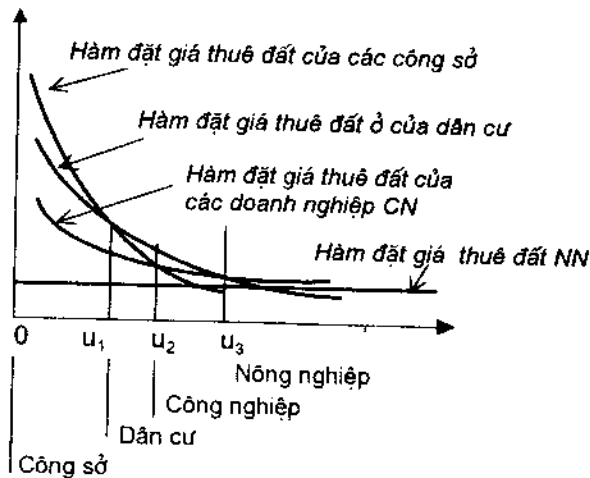
C: Chi phí kinh tế (bao gồm tất cả các chi phí đầu vào mức sinh lợi bình quân, không kể đất đai)

t: Cước phí vận chuyển

u: Khoảng cách tới trung tâm

D: Quy mô diện tích đất đai sử dụng.

Nếu biểu diễn các hàm thuê đất lên trên cùng một hệ tọa độ ta có hình 5.1. dưới đây:



Hình 5.1. Phân bố sử dụng đất



Theo sự phân bố như trên, vùng đất có bán kính  $u_1$  là vùng trung tâm đô thị dành cho các hoạt động thương mại và các công sở giao dịch, vùng có bán kính từ  $u_2 - u_1$  là vùng xây dựng nhà ở, khu dân cư đô thị; vùng đất có khoảng cách bán kính lớn hơn  $u_3 - u_2$  là vùng phát triển các khu công nghiệp, xa hơn nữa từ  $u_3$  trở ra là đất dành cho các hoạt động sản xuất nông nghiệp.

Việc phân chia đất đai sử dụng vào xây dựng đô thị có thể chia thành các nhóm chính sau đây:

- Đất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp tập trung: Bao gồm đất để xây dựng các công trình sản xuất, kho tàng, các xí nghiệp dịch vụ sản xuất, hành chính quản lý, đào tạo, nghiên cứu và giao thông phục vụ các hoạt động sản xuất và đi lại của người lao động.

Ngoài ra còn có thể bố trí trong khu đất công nghiệp các công trình dịch vụ công cộng, thể thao và nghỉ ngơi, giải trí.

- Đất các khu ở: Bao gồm đất để xây dựng các khu ở mới và các khu ở cũ (thường gọi là khu hỗn hợp ở, làm việc). Trong các khu đất ở dùng để xây dựng các nhà ở, các công trình dịch vụ công cộng, đất cây xanh, thể dục thể thao và giao thông phục vụ cho khu ở.

Ngoài ra còn bố trí trong khu ở các cơ sở sản xuất không độc hại và sử dụng đất ít, các cơ quan hành chính sự nghiệp, các cơ sở nghiên cứu khoa học, thực nghiệm và tiểu thủ công nghiệp.

- Đất khu trung tâm đô thị: Bao gồm đất trung tâm đô thị, các trung tâm phụ và trung tâm chức năng của đô thị trong các khu quận dùng để xây dựng các công trình hành chính - chính trị, dịch vụ cung cấp hàng hoá vật chất, văn

hoá, giáo dục đào tạo, nghỉ dưỡng du lịch và các công trình giao thông.

Ngoài ra còn có thể bố trí trong các khu đất trung tâm của đô thị các nhà ở khách sạn, các công trình nghỉ ngơi giải trí, các cơ sở sản xuất không độc hại, chiếm ít diện tích, các cơ sở làm việc cao tầng.

- Đất cây xanh, thể dục thể thao: Bao gồm đất vườn hoa, công viên các bờ sông, bờ hồ, các mảng rừng cây nhỏ, các khu vườn (trồng hoa, ươm cây) và đất xây dựng các công trình và sân bãi thể dục, thể thao, cấp đô thị.

Có thể bố trí trong khu đất cây xanh, thể dục thể thao các công trình dịch vụ công cộng nhà ở, nhà nghỉ dưỡng, khu cắm lều trại nghỉ mát, các cơ sở sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp đô thị.

- Đất giao thông: Bao gồm đất xây dựng các tuyến đường chính, đường khu vực, đường trục đi bộ lớn, tuyến đường sắt, bến bãi giao thông tĩnh, ga đỗ xe và một số công trình dịch vụ kỹ thuật giao thông. Trong quy hoạch đất giao thông cần đặc biệt lưu ý đến đất dành cho các công trình ngầm như đường cáp, thoát nước, đường dây điện và dây thông tin.

Ngoài ra, đất đô thị còn gồm một số khu đất đặc biệt không trực thuộc quản lý trực tiếp của đô thị như khu ngoại giao đoàn, khu doanh trại quân đội, các khu nghỉ dưỡng, các cơ quan đặc biệt của Nhà nước.

Khi lập kế hoạch thiết kế đất đai xây dựng đô thị người ta phải căn cứ vào dự kiến quy mô dân số đô thị để tính quy mô diện tích mỗi loại đất theo các tiêu chuẩn thiết kế sau đây:

## Chương V: Đất đai và nhà ở đô thị

Đất công nghiệp, TT công nghiệp	10-12m <sup>2</sup> /ng	10 - 12%
Đất kho tàng	2 - m <sup>2</sup> /ng	2- 3%
Đất các khu ở	40 - 50 m <sup>2</sup> /ng	46 - 50%
Đất trung tâm đô thị - khu đô thị	3 - 5 m <sup>2</sup> /ng	3 - 5%
Đất cây xanh, thể dục thể thao	15 - 22 m <sup>2</sup> /ng	15- 22%
Đất giao thông	10 - 13%	12 - 14%
<b>Tổng cộng</b>	<b>80 - 100 m<sup>2</sup>/ng</b>	<b>100%</b>

Sự dao động của các chỉ tiêu phụ thuộc vào nhiều yếu tố như địa hình của khu đất xây dựng, địa chất công trình của khu đất xây dựng, số tầng cao của công trình, hiện trạng tự nhiên và xây dựng của đô thị.

Đối với chỉ tiêu diện tích đất bình quân đầu người, các đô thị nhỏ thường lấy chỉ tiêu cao, các đô thị lớn lấy chỉ tiêu thấp.

### 3. Giao đất, cho thuê đất

#### a. Giao đất

Các tổ chức và cá nhân có nhu cầu sử dụng đất đô thị vào các mục đích đã được phê duyệt có thể lập hồ sơ xin giao đất để sử dụng vào mục đích đó.

Việc tổ chức thực hiện quyết định giao đất đô thị được thực hiện như sau:

Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã, quận huyện có trách nhiệm tổ chức triển khai việc giải phóng mặt bằng và hướng dẫn việc đền bù các thiệt hại khi thu hồi đất trong phạm vi địa phương mình quản lý.

Các cơ quan địa chính cấp tỉnh làm thủ tục thu hồi đất, tổ chức việc giao đất tại hiện trường theo quyết định giao đất, lập hồ sơ quản lý và theo dõi sự biến động của quỹ đất đô thị.

Việc giao nhận đất tại hiện trường chỉ được thực hiện khi các tổ chức, cá nhân xin giao đất có quyết định giao đất, nộp tiền sử dụng đất, lệ phí địa chính và làm các thủ tục đền bù thiệt hại theo đúng các quy định của pháp luật.

Người được giao đất có trách nhiệm kê khai, đăng ký sử dụng đất tại ủy ban nhân dân phường, xã, thị trấn nơi đang quản lý khu đất đó.

Sau khi nhận đất, người được giao đất phải tiến hành ngay các thủ tục chuẩn bị đưa vào sử dụng, trong trường hợp có sự thay đổi về mục đích sử dụng, thì người được giao đất phải trình cơ quan quyết định giao đất xem xét giải quyết.

Việc sử dụng đất được giao phải đảm bảo đúng tiến độ ghi trong dự án đầu tư xây dựng đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Nếu trong thời hạn 12 tháng kể từ khi nhận đất, người được giao đất vẫn không tiến hành sử dụng mà không được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép thì quyết định giao đất không còn hiệu lực.

### ***b. Thuê đất***

Các tổ chức và cá nhân không thuộc diện được giao đất hoặc không có quỹ đất xin giao, hoặc các công việc sử dụng không thuộc diện được giao đất thì phải tiến hành xin thuê đất. Nhà nước cho các tổ chức, cá nhân Việt Nam thuê đất đô thị để sử dụng vào các mục đích sau đây:

- Tổ chức mặt bằng phục vụ cho việc thi công xây dựng các công trình trong đô thị.

- Sử dụng mặt bằng làm kho bãi.

- Tổ chức các hoạt động xã hội như cắm trại, hội chợ, lễ hội;

- Xây dựng các công trình cố định theo các dự án đầu tư phát triển sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, nhà ở.

Các tổ chức, cá nhân nếu có nhu cầu thuê đất trong đô thị dành cho các mục đích đã được phê duyệt thì phải làm hồ sơ xin thuê đất.

Cơ quan địa chính cấp tỉnh xem xét, thẩm tra hồ sơ xin thuê đất và trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định.

Sau khi có quyết định cho thuê đất, cơ quan Nhà nước được ủy quyền tiến hành ký hợp đồng với bên xin thuê đất.

Người thuê đất có nghĩa vụ:

- Sử dụng đất đúng mục đích;

- Nộp tiền thuê đất, lệ phí địa chính theo đúng quy định của pháp luật;

- Thực hiện đúng hợp đồng thuê đất;

Hết thời hạn thuê đất, đối với trường hợp sử dụng mặt bằng, người thuê đất phải thu dọn mặt bằng trở lại nguyên trạng, không được làm hư hỏng công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật có liên quan và bàn giao lại cho bên cho thuê.

Đối với việc cho người nước ngoài thuê đất được tiến hành theo quy định riêng của Nhà nước.

#### 4. Đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đô thị

##### *a. Nghĩa vụ đăng ký quyền sử dụng đất của các chủ sử dụng đất*

Mọi tổ chức cá nhân khi sử dụng đất đều phải tiến hành kê khai đăng ký việc sử dụng đất với ủy ban nhân dân phường, thị trấn để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng hợp pháp đất đang sử dụng. Việc đăng ký đất đai không chỉ đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất mà còn là nghĩa vụ bắt buộc đối với người sử dụng đất. Việc đăng ký đất đai sẽ giúp cho cơ quan Nhà nước nắm chắc hiện trạng sử dụng đất, thực hiện các tác nghiệp quản lý đồng thời thường xuyên theo dõi quản lý việc sử dụng đất đai theo đúng mục đích.

##### *b. Xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất đô thị*

Do yếu tố lịch sử để lại, có nhiều người đang sử dụng hợp pháp đất đai tại các đô thị song chưa có đủ các giấy tờ chứng nhận quyền sở hữu hợp pháp đó. Chính vì vậy để tăng cường công tác quản lý đất đô thị cần phải tổ chức xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng hợp pháp cho người sử dụng hiện hành. Việc xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những người đang sử dụng thường thuộc vào các trường hợp sau đây:

- Cá nhân sử dụng đất có các giấy tờ hợp lệ do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc Chính phủ Cách mạng lâm thời cộng hòa Miền Nam Việt Nam cấp.

- Những người đang có các giấy tờ hợp lệ chứng nhận quyền sử dụng đất do các cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp, không có tranh chấp về quyền sử dụng đất và đang sử dụng đất không thuộc diện phải giao lại cho người khác theo chính sách của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc Chính phủ Cách mạng lâm thời cộng hòa Miền Nam Việt Nam.

- Các cá nhân đang sử dụng đất đã thực hiện hoặc cam kết thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước về quyền sử dụng đất.

Những người sử dụng đất đô thị không có nguồn gốc hợp pháp, nếu không có đủ các giấy tờ hợp lệ như quy định song có đủ các điều kiện sau đây thì cũng được xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất:

- Đất đang sử dụng phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

- Không có tranh chấp hoặc không có quyết định thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

- Không vi phạm các công trình cơ sở hạ tầng công cộng và các hành lang bảo vệ các công trình kỹ thuật đô thị.

- Không lấn chiếm đất thuộc các công trình di tích lịch sử, văn hoá, tôn giáo đã được Nhà nước công nhận.

- Nộp tiền sử dụng đất và cam kết thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước về sử dụng đất.

Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đô thị do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi tắt là cấp tỉnh) cấp. Cơ quan quản lý nhà đất và địa chính giúp ủy ban nhân dân tỉnh tổ chức thực hiện việc đăng

ký, xét cấp giấy chứng nhận, lập hồ sơ gốc và quản lý hồ sơ về sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở đô thị.

### 5. Chuyển quyền sử dụng đất đô thị

Chuyển quyền sử dụng đất được hiểu là việc người có quyền sử dụng đất hợp pháp chuyển giao đất và quyền sử dụng đất cho người khác, tuân theo các quy định của Bộ luật Dân sự và pháp luật về đất đai.

Sự thay đổi chuyển dịch chủ sử dụng đất đai là sự vận động bình thường, tất yếu, thường xuyên của cuộc sống xã hội nhất là nền kinh tế thị trường. Vì vậy công tác quản lý đất đai phải thường xuyên nắm bắt, cập nhật được các biến động về chủ sở hữu để một mặt đảm bảo quyền lợi chính đáng của người chủ sử dụng, mặt khác tạo điều kiện tăng cường công tác quản lý đất đai được kịp thời chính xác. Hơn nữa làm tốt công tác quản lý chuyển quyền sử dụng đất sẽ ngăn chặn được tình trạng lợi dụng quyền tự do chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các hành vi đầu cơ, buôn bán đất đai kiếm lời, tăng cường các nguồn thu tài chính thích đáng đối với các hoạt động buôn bán kinh doanh đất đai.

Theo quy định của Luật đất đai và Bộ luật Dân sự thì chuyển quyền sử dụng đất gồm 5 hình thức: Chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất.

- Chuyển đổi quyền sử dụng đất: là hình thức chuyển quyền sử dụng đất trong đó các bên chuyển giao đất và chuyển quyền sử dụng đất cho nhau theo các nội dung, hình thức chuyển quyền sử dụng đất theo quyết định của các cơ



quan có thẩm quyền được quy định trong bộ luật dân sự và pháp luật về đất đai.

- Chuyển nhượng quyền sử dụng đất: là hình thức chuyển quyền sử dụng đất, trong đó người sử dụng đất (gọi là bên chuyển quyền sử dụng đất) chuyển giao đất và quyền sử dụng đất cho người được chuyển nhượng (gọi là bên nhận quyền sử dụng đất), còn người được chuyển nhượng trả tiền cho người chuyển nhượng.

- Cho thuê quyền sử dụng đất: là hình thức chuyển quyền sử dụng đất có thời hạn, trong đó bên cho thuê chuyển giao đất cho bên thuê để sử dụng trong một thời hạn, còn bên thuê phải sử dụng đất đúng mục đích, trả tiền thuê và trả lại đất khi hết thời hạn thuê.

- Thế chấp quyền sử dụng đất là hình thức chuyển quyền sử dụng đất không đầy đủ, trong đó bên thế chấp dùng quyền sử dụng đất để bảo đảm việc thực hiện nghĩa vụ dân sự.

Bên thế chấp được tiếp tục sử dụng đất trong thời hạn thế chấp. Thông thường việc thế chấp đất đô thị thường đi liền với thế chấp về nhà ở hoặc thế chấp về nhà ở nhưng thực chất là thế chấp cả về đất ở.

- Thừa kế quyền sử dụng đất: là việc chuyển quyền sử dụng đất của người chết sang người thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật phù hợp với quy định của Bộ luật Dân sự và pháp luật về đất đai.

#### ***a. Thẩm quyền và thủ tục chuyển quyền sử dụng đất***

Theo quy định của Bộ luật Dân sự thì việc chuyển quyền sử dụng đất phải được làm thủ tục và đăng ký tại cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Đối với việc chuyển đổi quyền sử

dụng đất ở đô thị phải tiến hành làm thủ tục tại ủy ban nhân dân thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận huyện. Đối với việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đô thị phải làm thủ tục tại ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc Trung ương.

Việc chuyển quyền sử dụng đất phải được các bên thỏa thuận thực hiện thông qua hợp đồng. Hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất phải được lập thành văn bản có chứng thực của ủy ban nhân dân có thẩm quyền (trừ văn bản về thừa kế quyền sử dụng đất thì được tiến hành theo Luật thừa kế).

#### ***b. Những điều kiện được chuyển quyền chuyển quyền sử dụng đất đô thị***

Chỉ những người sử dụng đất hợp pháp mới có quyền chuyển quyền sử dụng đất. Người được phép chuyển quyền sử dụng đất phải có đầy đủ các điều kiện sau đây:

- Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp theo quy định của pháp luật về đất đai.

- Trong thời hạn còn được quyền sử dụng đất và chỉ được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn được quyền sử dụng còn lại.

- Phải tuân thủ các quy định của Bộ luật Dân sự và Luật đất đai; đất chuyển quyền sử dụng không thuộc diện thu hồi, không thuộc khu vực có quy hoạch, không có tranh chấp ở vào thời điểm chuyển quyền sử dụng đất.

### **6. Thu hồi đất và đền bù khi thu hồi đất đô thị**

#### ***a. Thu hồi đất xây dựng và phát triển đô thị***

Để phục vụ cho nhu cầu xây dựng, phát triển đô thị, Nhà

nước có quyền thu hồi phần diện tích đất đai đã giao cho các tổ chức cá nhân sử dụng hiện đang nằm trong vùng quy hoạch xây dựng phát triển đô thị.

Khi thu hồi đất đang có người sử dụng để xây dựng cơ sở hạ tầng công cộng, các công trình lợi ích chung thực hiện việc cải tạo và xây dựng đô thị theo quy hoạch và các dự án đầu tư lớn đã được duyệt thì phải có quyết định thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Trước khi thu hồi đất cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người đang sử dụng đất biết về lý do thu hồi, kế hoạch di chuyển và phương án đền bù thiệt hại về đất đai và tài sản gắn với đất.

Người đang sử dụng đất bị thu hồi đất phải chấp hành nghiêm chỉnh quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Trong trường hợp người có đất cố tình không chấp hành quyết định thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thì bị cưỡng chế di chuyển ra khỏi khu đất đó.

Khi thu hồi đất để xây dựng đô thị mới, hoặc phát triển các công trình công cộng, ủy ban nhân dân các thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận huyện phải lập và thực hiện các dự án di dân, giải phóng mặt bằng, tạo điều kiện sinh hoạt cần thiết và ổn định cuộc sống cho người có đất bị thu hồi.

Đối với các trường hợp các tổ chức, cá nhân tự nguyện chuyển nhượng thừa kế, biếu tặng và trường hợp chuyển đổi quyền sử hữu nhà và quyền sử dụng đất hợp pháp khác thì việc đền bù, di chuyển và giải phóng mặt bằng do hai bên thoả thuận không thuộc vào chế độ đền bù thiệt hại của Nhà nước. Nhà nước chỉ thực hiện việc thu hồi và giao đất về thủ tục theo quy định của pháp luật.

**b. Đền bù thu hồi đất đô thị**

Đối tượng được hưởng đền bù thiệt hại khi thu hồi đất bao gồm các hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất hợp pháp; các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội đang sử dụng đất hợp pháp và đã nộp tiền sử dụng đất mà tiền đó không thuộc nguồn vốn của ngân sách Nhà nước.

Ngoài ra, những trường hợp sau đây khi bị thu hồi đất tuy không được hưởng tiền đền bù thiệt hại về đất nhưng được hưởng đền bù thiệt hại về tài sản và trợ cấp vốn hoặc xem xét cấp đất mới:

+ Hộ gia đình hoặc cá nhân sử dụng đất tạm giao, đất thuê của Nhà nước, hoặc đất đấu thầu.

+ Cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị xã hội, các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, các tổ chức kinh tế của Nhà nước được giao đất mà được miễn không phải nộp tiền giao đất hoặc nộp tiền giao đất bằng nguồn vốn của ngân sách Nhà nước.

Những người sử dụng đất bất hợp pháp khi bị Nhà nước thu hồi đất thì không được đền bù thiệt hại về đất và phải tự chịu mọi chi phí tháo dỡ, giải tỏa mặt bằng theo yêu cầu của Nhà nước.

Về nguyên tắc chung, người được Nhà nước giao đất sử dụng vào mục đích nào thì khi Nhà nước thu hồi đất được đền bù bằng cách giao đất có cùng mục đích sử dụng để thay thế. Trường hợp Nhà nước không thể đền bù bằng đất hoặc người bị thu hồi đất không yêu cầu đền bù bằng đất thì đền bù bằng tiền theo giá đất bị thu hồi do ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành theo khung giá đất do Chính phủ quy định.

Đối với trường hợp đất ở đô thị khi Nhà nước thu hồi thì việc đền bù chủ yếu bằng nhà ở hoặc bằng tiền.

Việc đền bù thiệt hại về tài sản như nhà cửa, vật kiến trúc, công trình ngầm gắn liền với đất bị thu hồi bằng giá trị thực tế còn lại của các công trình đó. Trong trường hợp mức giá đền bù không đủ để xây dựng ngôi nhà mới có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương ngôi nhà đã phá vỡ thì hộ gia đình được đền bù thêm, nhưng mức đền bù thêm không được vượt quá giá xây dựng mới.

## **7. Thanh tra, giải quyết các tranh chấp, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm về đất đô thị**

### ***a. Những nội dung tranh chấp về đất đai đô thị***

Trong thực tế thực hiện quyền sử dụng đất luôn luôn xuất hiện những mâu thuẫn và làm phát sinh các tranh chấp. Những hình thức tranh chấp đất đai thường xảy ra trong quản lý đất đô thị là:

- Tranh chấp về diện tích đất đai sử dụng;
- Tranh chấp về hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất (chuyển nhượng, chuyển đổi; cho thuê; thế chấp quyền sử dụng đất.
- Tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất;
- Tranh chấp về bồi thường thiệt hại về đất;
- Tranh chấp về ranh giới sử dụng đất;
- Tranh chấp về lối đi;
- Tranh chấp về cản trở thực hiện quyền sử dụng đất (như không cho đào rãnh thoát nước qua bất động sản liền kề, không cho mắc dây điện qua bất động sản liền kề...);

- Tranh chấp về tài sản gắn liền với đất đai.

**b. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp về đất đai**

• Thẩm quyền giải quyết tranh chấp về đất thuộc ủy ban nhân dân và Tòa án nhân dân các cấp.

- Ủy ban nhân dân có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp về quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất không có các giấy tờ chứng nhận quyền của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Cụ thể:

- Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết các tranh chấp giữa cá nhân, hộ gia đình với nhau; giữa cá nhân hộ gia đình với các tổ chức nếu các tổ chức đó thuộc quyền quản lý của mình.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương giải quyết các tranh chấp giữa tổ chức với tổ chức; giữa tổ chức với hộ gia đình, cá nhân nếu các tổ chức đó thuộc quyền quản lý của mình hoặc Trung ương.

- Trong trường hợp không đồng ý với quyết định của ủy ban nhân dân đã giải quyết tranh chấp, đương sự có quyền khiếu nại lên cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên. Quyết định của cơ quan Nhà nước cấp trên trực tiếp có hiệu lực thi hành.

• Thẩm quyền giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của Tòa án nhân dân.

Tòa án nhân dân giải quyết các tranh chấp về quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và tranh chấp về tài sản gắn liền với việc sử dụng đất đó.

Việc giải quyết xét xử các tranh chấp về đất đai được

thực hiện theo các thủ tục và các quy định pháp luật hiện hành.

#### IV. THỊ TRƯỜNG ĐẤT ĐÔ THỊ

##### 1. Đặc điểm của thị trường đất đô thị

Thị trường đất được quan niệm theo nghĩa rộng là nơi diễn ra các quan hệ kinh tế giữa các chủ thể khác nhau nhưng cùng có liên quan đến vấn đề đất đai. Thị trường đất đai nói chung, đất đô thị nói riêng có những đặc điểm khác biệt so với thị trường các hàng hoá thông thường khác.

*Thứ nhất*, Đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân, đất đai không phải là hàng hoá; các quan hệ về mua bán, trao đổi về đất đai chỉ là các quan hệ về trao đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cầm cố và bồi hoàn về quyền sử dụng trong giới hạn quyền của người sử dụng đất được Nhà nước cho phép.

*Thứ hai*, Tất cả các quan hệ về đất đai trên thị trường diễn ra đều không làm thay đổi quyền sở hữu về đất cũng giống như không làm thay đổi vị trí cố định vốn có của đất đai.

*Thứ ba*, Dù trong cơ chế thị trường, dù chế độ sở hữu đất đai là tư nhân hay sở hữu toàn dân thì Nhà nước luôn giữ vai trò chi phối và quyết định tối cao đối với thị trường đất đai, quyền ưu tiên đối với các quan hệ về đất đai luôn thuộc về Nhà nước.

*Thứ tư*, Thị trường đất đai đô thị thường gắn bó rất chặt chẽ với thị trường các yếu tố khác của đô thị như cơ sở hạ tầng, công trình xây dựng... nói chung chúng gắn bó trong một khối thống nhất khó có thể phân chia bóc tách và thường được đánh giá chung là bất động sản.

## 2. Các yếu tố của thị trường đất đô thị

### a. Cầu đất đô thị

Một thực tế không thể phủ nhận là cầu về đất đô thị ngày một tăng nhanh do những nhân tố sau đây:

- Cùng với sự phát triển của xã hội, đô thị hoá là một xu thế tất yếu của mọi xã hội phát triển. Quá trình đô thị hoá không chỉ đơn thuần là quá trình tự phát triển lớn lên của các đô thị mà còn là quá trình phát triển do sức ép của làn sóng di cư từ nông thôn ra thành thị làm tăng nhu cầu mở rộng quy mô không gian đô thị.

- Sự phát triển của công nghiệp hoá cũng là một nguyên nhân quan trọng đòi hỏi mở rộng phạm vi đô thị, hình thành các khu công nghiệp mới và thay thế dần các hoạt động sản xuất công nghiệp tại nội thành.

- Sự phát triển của các hoạt động thương mại, dịch vụ ngày càng mở rộng dẫn đến việc hình thành các trung tâm thương mại, sự phát triển các hoạt động thuộc lĩnh vực văn phòng, công sở và trụ sở giao dịch... là nhân tố thúc đẩy sự phát triển và mở rộng các trung tâm của đô thị.

- Sự gia tăng về thu nhập, cuộc sống được cải thiện làm gia tăng nhu cầu phát triển các hoạt động văn hoá, các trung tâm vui chơi giải trí thể thao và các hoạt động tinh thần khác ở vùng đô thị.

Nói chung, xã hội càng phát triển, quá trình đô thị hoá càng mạnh thì cầu về đất đô thị càng trở lên căng thẳng.

### b. Cung về đất đô thị

Nói chung, cung về đất đô thị luôn luôn bị mất cân đối



mang tính thiếu hụt so với cầu. Cung đất đô thị có thể được hình thành từ ba nguồn chủ yếu sau đây:

- Chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp. Mặc dù chính sách của mọi quốc gia đều tìm mọi biện pháp hướng đến việc hạn chế các hoạt động phi nông nghiệp lấn chiếm sử dụng đất nông nghiệp, chuyển đất nông nghiệp thành các loại đất khác. Tuy vậy, nguồn cung chủ yếu cho nhu cầu tăng đất đô thị vẫn là nguồn cung từ đất nông nghiệp chuyển thành.

- Nguồn thứ hai cung đất mở rộng và phát triển đô thị là việc khai thác sử dụng các vùng đất hoang hoá ven biển hoặc đất đồi núi bạc màu không sản xuất vào xây dựng phát triển mở rộng đô thị. Đây là một hướng phát triển đô thị mà các nhà theo đuổi chương trình an toàn lương thực thế giới khuyến cáo nên làm. Tuy nhiên, nguồn đất đai này có nhiều song điều kiện vị trí địa lý và địa hình cũng như các yếu tố hội tụ để có thể phát triển đô thị luôn là một tiêu chuẩn không thể bỏ qua để phát triển đô thị trên vùng đất mới.

- Nguồn thứ ba là quỹ đất vốn có của các đô thị được luân chuyển từ những người không có nhu cầu sử dụng sang những người có nhu cầu sử dụng, chuyển đổi từ mục đích sử dụng này sang mục đích sử dụng khác có hiệu quả và hợp lý hơn.

Nói chung, trong tất cả các nguồn cung đất đô thị Nhà nước đều nắm một vai trò quyết định cực kỳ quan trọng. Chính với vai trò này mà nước có thể và hoàn toàn có đủ sức mạnh để can thiệp và điều tiết thị trường đất đô thị.

### ***c. Các chủ thể tham gia vào thị trường đất đô thị***

Có ba chủ thể cùng tham gia vào hoạt động của thị

trường đất đô thị, đó là: Nhà nước và các cơ quan đại diện của Nhà nước; các tổ chức sử dụng đất và các cá nhân hoặc gia đình người dân đô thị.

Nhà nước tham gia vào thị trường đất đô thị với tư cách chủ yếu là người quyết định đến các quan hệ về cung đất thực hiện quyền sở hữu về kinh tế của Nhà nước đối với đất đai. Nhà nước có thể hoàn toàn làm thay đổi thị trường đất đai bằng việc điều chỉnh quy hoạch phân bổ sử dụng đất, mở rộng quy mô không gian phát triển đô thị gắn liền với sự đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cũng như những thay đổi về quy định giới hạn và tiêu chuẩn sử dụng đất.

Các tổ chức được giao quyền sử dụng đất tham gia vào thị trường đất đai với tư cách là người thực hiện các nghĩa vụ sử dụng đất đối với Nhà nước; tham gia vào các quan hệ trao đổi chuyển nhượng quyền sử dụng đất với tư cách vừa là cung vừa là cầu về đất đai đô thị. Các tổ chức này chủ yếu tham gia vào thị trường đất đai dành cho công nghiệp, đất công sở, các trung tâm thương mại, các khu vui chơi giải trí... và ít nhiều mang tính chất của các quan hệ về bất động sản.

Các cá nhân hoặc gia đình chủ yếu tham gia vào thị trường đất khu dân cư gắn liền với nhà ở đô thị. Các chính sách về nhà ở của Nhà nước sẽ chi phối rất lớn đến các quan hệ và sự tham gia của các cá nhân hoặc các hộ dân cư đến thị trường đất đô thị.

### **3. Hoàn thiện thị trường đất đô thị ở nước ta**

Thị trường đất đô thị là một trong những thị trường sôi động ở nước ta trong những năm qua. Tuy vậy, do chưa được thừa nhận một cách đầy đủ và hoàn chỉnh nên chưa có một

hệ thống công cụ quản lý đồng bộ để Nhà nước thực hiện vai trò quản lý, điều tiết của mình nên thị trường đất đai đô thị còn nhiều điểm bất cập:

- Thị trường bất ổn định nhưng không được điều tiết, những căng thẳng về quan hệ cung cầu mang tính giả tạo phi thực tế phát triển đô thị.

- Các quan hệ mua bán trao đổi về đất đai đều trá hình dưới các quan hệ mua bán trao đổi về nhà ở và các bất động sản khác.

- Nhà nước chưa thực sự nắm được quyền chi phối và điều tiết thị trường đất đai đô thị, Nhà nước chưa kiểm soát được đầy đủ các quan hệ chuyển đổi sử dụng đất nhất là chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất dân cư đô thị.

- Nhà nước không thực hiện được đầy đủ quyền sở hữu về mặt kinh tế đối với các quan hệ về đất đai: hầu hết các quan hệ về đất đai đều nằm ngoài vòng kiểm soát của Nhà nước.

- Sự không hoàn thiện về thị trường đất đô thị dẫn đến đất đô thị sử dụng không đúng mục đích, không có hiệu quả và nhất là có nguy cơ gây lên những tổn thất lớn của xã hội

Trước tình hình trên, vấn đề hoàn thiện thị trường đất đai đô thị đặt ra như một nhu cầu cấp bách đối với công tác quản lý đất đai đô thị. Để hoàn thiện thị trường đất đai đô thị, một số vấn đề chủ yếu cần được hoàn thiện là:

- Hoàn thiện các quan hệ về sở hữu và sử dụng đất đai. Đất đai nên được coi là một tài sản thuộc quyền đồng sở hữu giữa Nhà nước và người sử dụng, trong đó cần phân định cụ thể về quyền định đoạt của Nhà nước và 5 quyền của người

sử dụng. Trên cơ sở của các quan hệ về thị trường đất đai được xác lập, Nhà nước là người có quyền quyết định tối cao trong việc định đoạt đất đai khi các quyền của người sử dụng đã được thực hiện trên cơ sở các quan hệ của thị trường đất đai.

- Mở rộng và tự do hoá các quan hệ về trao đổi chuyển nhượng đất đai để huy động sử dụng tối đa quỹ đất đô thị hiện có vào các hoạt động sử dụng có hiệu quả nhất, góp phần tạo nên các cân bằng đầy đủ về thị trường đất đô thị.

- Cần sớm hoàn chỉnh các quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết về phát triển không gian đô thị để công bố rộng rãi nhằm tránh những lãng phí xã hội, cần xây dựng các quy định về tiêu chuẩn kiến trúc đô thị đồng thời Nhà nước phải tích cực xúc tiến các hoạt động hỗ trợ để thực hiện các mục tiêu đặt ra.

- Cần xác định các hệ số cơ bản để đánh giá giá trị thực tế các lô đất, quy định thống nhất lấy hệ số chuẩn đó để xác định giá chịu thuế sử dụng đất, giá tính thuế chuyển nhượng và giá đền bù giải toả.

- Giảm mức thuế các loại xuống mức thấp nhất để có thể để người dân có thể chấp nhận thực hiện nghĩa vụ của mình với Nhà nước.

Hoàn thiện về thị trường đất đai là một vấn đề hết sức cấp bách song cũng là vấn đề cực kỳ phức tạp. Đối với thị trường đất đai đô thị vấn đề lại càng phức tạp hơn vì có liên quan với lĩnh vực khác trong đó có vấn đề nhà ở đô thị. Chính vì vậy những vấn đề về đất đai phải được nghiên cứu xem xét đi liền với vấn đề nhà ở đô thị.

## PHẦN II. NHÀ Ở ĐÔ THỊ

### I. ĐẶC ĐIỂM VÀ PHÂN LOẠI NHÀ Ở ĐÔ THỊ

#### 1. Đặc điểm nhà ở đô thị

Có rất nhiều cách quan niệm khác nhau về nhà ở. Theo nghĩa hẹp, nhà ở là phần kiến trúc kỹ thuật đủ các điều kiện tối thiểu để có thể sử dụng làm chỗ ở, sinh hoạt cho một hoặc một số người trong một khoảng thời gian và không gian nhất định. Theo nghĩa rộng nhà ở được hiểu đồng nghĩa với chỗ ở, bao gồm phần kiến trúc kỹ thuật của ngôi nhà (kể cả các tiện nghi và công trình kỹ thuật gắn liền với ngôi nhà), các kết cấu hạ tầng kỹ thuật và điều kiện môi trường của khu vực. Trên thực tế, khái niệm nhà ở luôn phải được hiểu theo nghĩa rộng vì tất cả các vấn đề liên quan đến nhà ở kể cả kiến trúc kỹ thuật của ngôi nhà không thể tách rời các yếu tố của hạ tầng và môi trường tự nhiên xã hội của khu vực.

Nhà ở là một tài sản tiêu dùng dân cư song khác các loại tài sản khác, nhà ở có vị trí cố định gắn liền với nó là cự ly, môi trường, các điều kiện kết cấu hạ tầng của khu vực. Người sử dụng nhà phải di chuyển tới nơi sẵn có của ngôi nhà và chấp nhận tất cả các điều kiện vốn có của khu vực chứ không di chuyển ngôi nhà đến nơi mong muốn như các vật dụng khác. Chính vì vậy những thay đổi về nhà ở thường tạo ra những thay đổi lớn về điều kiện sinh hoạt và cuộc sống của mọi thành viên trong gia đình. Việc phát triển nhà ở không chỉ chú ý riêng vấn đề kiến trúc kỹ thuật mà các yếu tố của môi trường và điều kiện của vùng có vai trò rất lớn quyết định đến giá trị ngôi nhà.

Nhà ở có giá trị rất lớn, có thời hạn sử dụng lâu dài, khó thay đổi về kiến trúc kỹ thuật. Vì vậy vấn đề đầu tư phát triển nhà ở vừa phải tính đến nhu cầu trước mắt, vừa phải dự đoán được xu thế, thị hiếu phát triển trong tương lai.

Giá trị của nhà ở đan xen lồng quện với giá trị của đất và giá trị các điều kiện hạ tầng và môi trường sống. Chính vì vậy vấn đề quản lý và phát triển mang tính vĩ mô vùng dân cư sinh sống sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến sự thay đổi về giá trị của các ngôi nhà ở sẵn có.

## **2. Các tiêu chuẩn phân loại nhà ở**

### ***a. Các tiêu chuẩn kỹ thuật***

- Tiêu chuẩn kỹ thuật xác định chất lượng xây dựng công trình và nhà ở được thể hiện thông qua các tiêu chuẩn về độ bền vững của ngôi nhà (niên hạn sử dụng ngôi nhà) và mức độ chịu lửa (độ bền vững và độ chịu lửa của ngôi nhà được xác định theo quy định trong tiêu chuẩn phòng cháy chữa cháy cho nhà và công trình).

- Tiêu chuẩn kỹ thuật xác định chất lượng sử dụng của ngôi nhà được xác định theo các yếu tố sau:

+ Tiêu chuẩn diện tích, khối lượng và dây chuyền sử dụng các buồng phòng.

+ Tiêu chuẩn về trang thiết bị kỹ thuật vệ sinh, thông hơi, thông gió, tiện nghi các lắp đặt hệ thống cấp điện, cấp thoát nước.

+ Mức độ hoàn thiện bên trong và bên ngoài ngôi nhà, trang trí nội thất.

Cụ thể:

Bậc I: Đầy đủ, phần lớn bằng hàng cao cấp, cửa bằng gỗ tốt.

Bậc II: Đầy đủ, thiết bị vệ sinh và cửa bằng vật liệu tốt.

Bậc III: Chưa đầy đủ, đều là vật liệu thông thường.

Bậc IV: Không đầy đủ, đều là vật liệu thông thường và cấp thấp.

### **b. Phân loại nhà ở**

Việc đánh giá phân loại nhà ở trong một nước phải dựa vào các tiêu chuẩn kỹ thuật của nước đó. Liên quan đến vật liệu sử dụng để xây dựng nhà ở, thường người ta phân biệt nhà ở theo: Vật liệu bên như đá, bê tông, gỗ tốt. Vật liệu ít bền như tranh, tre, nứa, lá.

Nhà ở còn được phân loại như nhà kiên cố, bán kiên cố, hoặc nhà tạm theo vật liệu xây và thời gian sử dụng nhà ở.

Có nhiều phương pháp khác nhau để tiến hành xác định chất lượng của nhà ở: Đó là phương pháp phân tích kinh tế kỹ thuật và phương pháp thống kê kinh nghiệm.

Phương pháp phân tích kinh tế - kỹ thuật: Đây là phương pháp xác định giá trị còn lại của nhà ở căn cứ vào chất lượng của các kết cấu chính (móng, khung, cột, tường, nền, sàn kết cấu đỡ mái và mái) tạo nên ngôi nhà ở đó và tỷ lệ giá trị của các kết cấu chính đó so với tổng giá trị của ngôi nhà.

Phương pháp thống kê kinh nghiệm: xác định giá trị còn lại của ngôi nhà căn cứ vào thực trạng của ngôi nhà, niên hạn sử dụng và thời gian đã sử dụng của ngôi nhà đó.

Nước ta thường sử dụng các tiêu chuẩn phân cấp nhà ở như sau:

- Đối với nhà ở nhiều căn hộ, nhà ở riêng biệt thấp tầng hoặc cao tầng được phân loại theo 4 cấp, cấp I là cấp cao nhất, cấp IV là cấp thấp nhất.

Cấp nhà	Chất lượng sử dụng	Chất lượng xây dựng công trình	
		Độ bền vững	Độ chịu lửa
Cấp I	Bậc I: chất lượng sử dụng cao	Bậc I: niên hạn sử dụng trên 100 năm	Bậc I hoặc bậc II
Cấp II	Bậc II: chất lượng sử dụng khá	Bậc II: niên hạn sử dụng trên 50 năm	Bậc III
Cấp III	Bậc III: chất lượng sử dụng trung bình	Bậc III: niên hạn sử dụng trên 20 năm	Bậc IV
Cấp IV	Bậc IV: chất lượng sử dụng thấp	Bậc IV: niên hạn sử dụng dưới 20 năm	Bậc V

- Đối với nhà biệt thự

Nhà biệt thự là nhà ở riêng biệt, có sân vườn, hàng rào, xây bằng gạch ngói hay bê tông cốt thép, kiến trúc mỹ thuật, tiện nghi sinh hoạt đầy đủ, mỗi tầng có ít nhất hai phòng để ở quay mặt ra sân hay ra vườn (không kể phòng tiếp khách và phòng ăn riêng). Biệt thự phân ra bốn hạng:

- Hạng 1: Biệt thự giáp tường;
- Hạng 2: Biệt thự song đôi;
- Hạng 3: Biệt thự riêng biệt;
- Hạng 4: Biệt thự sang trọng riêng biệt.

Phân loại biệt thự căn cứ vào mức độ, sử dụng vật liệu xây dựng đất tiền, sân vườn rộng hay hẹp, mức độ trang trí tiện nghi sinh hoạt và cách bố trí phòng tắm rửa, vệ sinh;



hạng 1 có thể mỗi tầng có 1 phòng tắm rửa vệ sinh và hạng 4 cứ mỗi phòng có 1 phòng tắm rửa vệ sinh riêng. Giải pháp kiến trúc, mỹ thuật, có trang trí, hoàn thiện bên trong, bên ngoài ngôi nhà chất lượng cao hoặc tương đối cao. Ngôi nhà có kết cấu chịu lực: Khung cột bê tông hoặc tường gạch chịu lực, sàn gỗ hoặc bê tông có lát vật liệu chất lượng cao. Mái bằng bê tông cốt thép hoặc mái ngói có trần bảo đảm cách âm, chống nhiệt, chống nóng.

Ngoài các cách phân loại trên, nhà ở còn phải căn cứ vào các tiêu chuẩn sau để phân loại:

- Diện tích sử dụng ( $m^2$ );
- Hệ số cấp đô thị (K1);
- Hệ số vị trí xét theo các khu vực trong đô thị (K2);
- Hệ số tầng cao (K3);
- Hệ số điều kiện giao thông, kết cấu hạ tầng (K4).

Việc phân loại các điều kiện nhà ở như trên sẽ là căn cứ để tính giá cho thuê nhà ở của các tổ chức, cá nhân, đồng thời cũng là căn cứ để xác định nghĩa vụ đối với Nhà nước của các tổ chức quản lý và kinh doanh phát triển nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước.

### 3. Các khu vực sản xuất nhà ở đô thị

Cách tiếp cận phân tích của các nhà kinh tế học, theo truyền thống, phân chia các nền kinh tế thành hai khu vực: Nhà nước và tư nhân, dựa trên sự sở hữu vốn và đất đai của Nhà nước hay tư nhân. Từ những năm 60 theo các nhà nghiên cứu chính sách nhà ở của các nước thế giới thứ ba (Turner 1976) đã phân chia lĩnh vực sản xuất nhà ở thành ba khu vực: khu vực Nhà nước, khu vực tư nhân và khu vực

không chính thức. Sự phân chia này trên thực tế không phải lúc nào cũng có thể phân định một cách rõ ràng.

- Khu vực Nhà nước chỉ những đề án nhà ở được Chính phủ hoặc các xí nghiệp, cơ quan Nhà nước trực tiếp xây dựng bằng nguồn vốn ngân sách và nhà ở có nguồn gốc sở hữu khác được chuyển thành sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật. Khu vực này được xem như tiêu điểm chính của chính sách nhà ở, vì đó là khu vực mà Chính phủ có thể kiểm soát trực tiếp. Các chỉ tiêu về số lượng và chất lượng nhà ở công cộng ở Việt Nam thấp hơn nhiều nước, đơn vị tính của chúng ta thường dùng là chỉ tiêu diện tích sàn hoặc diện tích bình quân đầu người ( $m^2$ / người), trong khi đó ở các nước khác dùng đơn vị tính là căn hộ trên số gia đình. Nhà ở do Nhà nước cung cấp thường là loại được bao cấp, với nguồn cung cấp có hạn mà nhu cầu lại rất lớn, nên không tránh khỏi những mất công bằng trong chính sách phân phối nhà ở.

- Khu vực tư nhân có nghĩa là nhà ở được xây dựng bởi những cá nhân hoặc doanh nghiệp không phải từ nguồn vốn của Nhà nước, nhưng hoạt động trong hệ thống quy tắc chính thức của Nhà nước. Chính phủ ít kiểm soát được khu vực này hơn khu vực Nhà nước, mặc dù Nhà nước vẫn còn quyết định khuôn khổ điều tiết. Cơ chế mà Nhà nước duy trì để kiểm soát việc sản xuất nhà ở của khu vực tư nhân - hệ thống quy tắc-được các nhà sản xuất nhà ở tư nhân coi như phần bổ sung vào giá thành sản xuất nhà ở. Các quy tắc mà Nhà nước điều tiết là cần thiết vì lý do an ninh công cộng và bảo đảm các tiêu chuẩn của người tiêu dùng do thiếu các thông tin thị trường về nhà ở. Trong điều kiện của các nước đang phát triển những người cần nhà ở nhất chính là những người nghèo thành thị, nhưng thị trường nhà ở tư nhân không đáp

ứng sự cần nhà ở mà đáp ứng nhu cầu có khả năng thanh toán. Nhu cầu này biểu hiện khả năng của người mua và sự sẵn sàng trả nó, nếu không có tiền thì không thể đòi hỏi gì từ thị trường. Trong thực tế, sản xuất nhà ở khu vực tư nhân có hiệu quả hơn khu vực Nhà nước. Nhưng nếu chúng ta buông lỏng, không điều tiết khu vực này sẽ dẫn đến khoảng cách giữa người giàu và người nghèo càng lớn hơn và sẽ dẫn đến sự bất bình đẳng xã hội cơ bản về nhà ở.

- Khu vực nhà ở không chính thức được sử dụng mô tả toàn bộ nhà ở được xây dựng một cách độc lập với những khuôn khổ quy tắc của Chính phủ. Có thể hiểu đây là khu vực sản xuất nhà ở của tư nhân không theo quy tắc, hoặc nhà ở được xây dựng trên các giá trị của cộng đồng và tự giúp đỡ lẫn nhau, có thể dẫn đến những phản ứng đối với chính sách rất khác nhau. Vì thế khu vực này có thể được kiểm nghiệm và chia theo nhiều cách phụ thuộc vào nhà ở được xây dựng để kinh doanh hay đơn thuần là để sử dụng, nhà ở được sản xuất ra cho thuê hoặc cho người ở sở hữu, hoặc các tiêu chuẩn chất lượng xây dựng và kiểu loại nhà ở. Nhà ở trong khu vực không chính thức có vô số hình thức, tùy thuộc vào bối cảnh kinh tế, xã hội và thiết chế đặc thù của dân cư đô thị. Khu vực này trên thực tế đóng góp phần quan trọng trong việc gia tăng quỹ nhà ở, đặc biệt đối với những tầng lớp dân cư có thu nhập thấp. Mục tiêu trung tâm của việc hoạch định chính sách nhà ở đối với khu vực này là cần khuyến khích những mặt tích cực của nó không ngăn cản động lực cơ bản đã dẫn đến sự đóng góp một cách thành công của nó vào quỹ nhà ở đô thị. Đồng thời cũng phải đưa ra những định hướng giải quyết hàng loạt vấn đề liên quan, bao gồm việc xác định các tiêu chuẩn chất lượng, vai trò của cộng đồng

tham gia vào việc ra quyết định và những ảnh hưởng tiêu cực tiềm tàng của các lực lượng thị trường trong việc định giá cả, đặc biệt đối với các khu trung tâm hoặc các khu vực kinh doanh.

Ba khu vực trên được xem như sự chuyển hóa liên tục từ sự kiểm soát toàn bộ của Nhà nước về sản xuất nhà ở (hoàn toàn theo quy tắc và sử dụng vốn của Nhà nước) ở khu vực Nhà nước đến việc sản xuất nhà ở do Nhà nước điều tiết được xây dựng bởi tư nhân và các doanh nghiệp, và đến nhà ở bất quy tắc được xây dựng bởi các gia đình và các nhà thầu nhỏ

**Ba khu vực cung cấp nhà ở và mối quan hệ của chúng với nguồn vốn và sự tuân thủ các quy tắc**

Mức độ tuân thủ quy tắc	Nguồn vốn	
	Theo quy tắc (chính quy)	Khu vực Nhà nước
Bất quy tắc (phi chính quy)		Khu vực không chính thức

Bảng trên chỉ ra định nghĩa của ba khu vực này căn cứ vào nguồn vốn cho việc xây dựng nhà ở, và mức độ mà xây dựng tuân theo quy tắc. Mặc dù bảng này nhấn mạnh sự kiểm soát hợp pháp của Nhà nước về nhà ở trong quan hệ với sở hữu vốn như một tiêu chuẩn xác định của ba khu vực, sự phân biệt giữa ba khu vực không chỉ hoàn toàn thiên về vấn đề quy tắc. Nhiều đặc trưng khác như quy mô sở hữu vốn, sự tự trị của cộng đồng, việc ra quyết định của người dân, những mối liên kết với các kênh chính thức về tài chính cho nhà ở, các quá trình xây dựng và các vật liệu được sử dụng cũng có thể dùng để phân biệt ba khu vực này. Nghiên cứu

sự phân chia này sẽ làm cơ sở cho công tác quản lý Nhà nước về nhà ở có những tiếp cận đúng, phù hợp với từng khu vực.

## **II. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ NHÀ Ở ĐÔ THỊ**

### **1. Nội dung quản lý Nhà nước về nhà ở**

Nội dung quản lý Nhà nước về nhà ở bao gồm:

- Ban hành quy chế, tiêu chuẩn quy phạm về quy hoạch, thiết kế xây dựng, quản lý và sử dụng nhà ở;
- Lập kế hoạch xây dựng nhà ở theo đồ án quy hoạch được duyệt;
- Cho phép hoặc đình chỉ việc xây dựng, cải tạo nhà ở;
- Đăng ký, điều tra, thống kê nhà;
- Thanh tra Nhà nước, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm pháp luật về nhà ở.

Với các nội dung trên Nhà nước thông qua các công cụ quản lý, các quy định mang tính pháp lý để hoạch định và chỉ đạo thực hiện chính sách phát triển nhà ở phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế của đất nước.

### **2. Ban hành quy chế về quản lý, sử dụng và kinh doanh nhà ở**

Đây là một trong những nội dung quan trọng nhất trong quản lý Nhà nước về nhà ở. Nhà ở thống nhất quản lý nhà ở bằng pháp luật nhằm bảo đảm việc duy trì, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và không ngừng phát triển quỹ nhà ở.

Theo quy định trong Pháp lệnh nhà ở năm 1991 (Điều 6 chương I) Hội đồng Bộ trưởng thực hiện quyền quản lý Nhà nước về nhà ở tại địa phương theo sự phân cấp của Hội đồng

Bộ trưởng; ủy ban nhân dân thực hiện quyền quản lý Nhà nước về nhà ở tại địa phương theo sự phân cấp của Hội đồng Bộ trưởng; Các cơ quan quản lý nhà đất ở Trung ương và địa phương giúp Hội đồng Bộ trưởng và ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền quản lý và sử dụng nhà ở.

Căn cứ vào hình thức sở hữu nhà ở mà có các quy định về quản lý, sử dụng nhà ở thích hợp.

Nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước bất cứ từ nguồn nào đều do các tổ chức kinh doanh nhà ở của Nhà nước quản lý kinh doanh theo quy định của Hội đồng Bộ trưởng.

Quý nhà ở thuộc sở hữu của các tổ chức chính trị, xã hội, tổ chức kinh tế do các tổ chức đó quản lý sử dụng theo quy định của pháp luật.

Nhà ở thuộc sở hữu cá nhân là nhà ở do tư nhân tạo lập hợp pháp thông qua xây dựng, mua, hoặc do nhận thừa kế, hoặc được sở hữu bởi các hình thức hợp pháp khác. Chủ sở hữu nhà ở có quyền sử dụng, cho thuê, cho ở nhờ, thế chấp, bảo lãnh, ủy quyền quản lý hoặc chuyển quyền sở hữu nhà ở cho người khác theo quy định của pháp luật.

Trong công tác quản lý Nhà nước về nhà ở, Nhà nước cũng quy định cụ thể về các quy chế, thủ tục, tiêu chuẩn bán nhà, khung giá cho từng loại tại Nghị định số 61/CP ngày 5/5/1994 của Chính phủ. Đối với những nhà chung cư hoặc nhà ở do nhiều chủ quản lý Bộ Xây dựng đã ra những quy chế quản lý và sử dụng riêng được ban hành kèm theo Quyết định 1127/BXD-QLN ngày 16/8/1994 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng.

Bên cạnh những quy định về quản lý sử dụng nhà ở Nhà nước cũng cần xây dựng các chính sách thỏa đáng nhằm một

mặt khuyến khích các tổ chức kinh doanh tập thể và tư nhân tham gia vào quá trình xây dựng nhà ở, nâng cao giá trị quỹ nhà ở. Mặt khác có khả năng điều tiết và phát huy có lợi quy luật cạnh tranh cung-cầu, khắc phục những cơn sốt giả tạo về giá đất, giá nhà, tạo điều kiện thuận lợi để người dân dễ chuyển đổi chỗ ở, thoả mãn không ngừng nhu cầu ở biến động của gia đình.

### **3. Lập kế hoạch xây dựng và phát triển nhà ở**

Lập kế hoạch xây dựng và phát triển nhà ở là một công tác tổng hợp, phức tạp liên quan đến nhiều ngành như: giao thông, thuỷ lợi, bưu điện, thương mại, năng lượng... đồng thời nó gắn liền với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội đô thị. Đây là một công tác quan trọng và cấp bách đòi hỏi mọi người dân phải quan tâm và nhận thức được điều này. Lập kế hoạch xây dựng và phát triển nhà ở tốt sẽ làm tiền đề quan trọng cho thúc đẩy phát triển sản xuất, tăng năng suất lao động, nâng cao đời sống của nhân dân, đồng thời tạo nên bộ mặt mới cho sự phát triển văn minh của đô thị.

Sự lựa chọn vị trí xây dựng nhà ở có ảnh hưởng đến toàn bộ hoạt động hàng ngày của người sử dụng nhà ở như việc đi làm hàng ngày, vị trí cách chợ, trường học, bệnh viện và nơi giải trí. Thực chất, tất cả các hoạt động này là các quyết định về vị trí nhà ở được dựa trên cơ sở của sự tiện lợi, thời gian và chi phí của người sử dụng nhà ở. Những người thuê nhà hoặc mua nhà khi quyết định lựa chọn nhà ở thường tự hỏi: Sẽ đi làm hàng ngày bằng gì? Có cơ hội kiếm việc ở gần nhà không?

Khu vực xây dựng phát triển nhà ở này thường do Nhà nước đảm nhiệm với ngân sách kế hoạch hoặc có sự đầu tư

liên doanh giữa Nhà nước với công ty nước ngoài. Khuynh hướng xây dựng những khu nhà ở kiểu này ở ven đô, bên cạnh các khu công nghiệp, để kết hợp giải quyết công ăn việc làm, dịch vụ cho dân trong các khu vực và giảm bớt căng thẳng giao thông.

Theo kinh nghiệm của một số nước trong vùng như Singapore, Hong kong, Malaysia thì kế hoạch nhà ở lân cận như vậy (neighbourhood planning) tập trung sự quan tâm đến việc làm và việc đi làm hàng ngày của dân cư đã dẫn đến sự xây dựng và phát triển nhà ở một cách mạnh mẽ, nó mở ra những khả năng mới bằng cách dự báo nhu cầu của dân cư và cung cấp các dịch vụ đáp ứng nhu cầu đó. Mặt hạn chế chủ yếu của kế hoạch nhà ở lân cận là đòi hỏi vốn đầu tư lớn và phụ thuộc vào sự kết hợp các chương trình phát triển chung chứ không chỉ đơn thuần phụ thuộc vào chương trình nhà ở. Hiện nay, chưa có một nguyên tắc lập kế hoạch nào đưa ra được nhiều điểm tích cực như vậy. Trong tương lai, hy vọng rằng sự tiện lợi của kế hoạch nhà ở lân cận sẽ trở thành sự lân cận cộng đồng với các mối quan hệ xã hội và văn hóa.

#### **4. Cấp giấy phép và đình chỉ việc xây dựng, cải tạo nhà ở**

Để bảo đảm nhà ở được xây dựng theo đúng quy hoạch đã được duyệt, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của quy hoạch tổng thể của từng địa phương khi xây dựng nhà ở cần có sự chỉ đạo, cho phép của các cấp có thẩm quyền, Nhà nước đã quy định tất cả các tổ chức kinh doanh phát triển nhà ở cũng như dân cư khi xây dựng nhà ở phải xin cấp giấy phép.

Trong quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết của đô thị đã quy định vị trí từng khu vực. có thiết kế cụ thể về độ cao



trung bình, khoảng cách giữa các khu vực xây dựng, hệ thống cơ sở hạ tầng như đường sá, cống thoát nước, hệ thống cấp nước và điện, hàng cây, khu giải trí... Văn phòng Kiến trúc sư trưởng các thành phố hoặc Sở Xây dựng quy định rõ quỹ đất phát triển nhà ở, các khu vực ưu tiên cải tạo nâng cấp, các khu nghiêm cấm, các khu chỉ có khả năng cải tạo tạm thời... nghĩa là đánh giá phẩm cấp và định hướng rõ, cụ thể các khu vực có điều kiện và triển vọng cho xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp, hay bảo tồn duy tu với từng mức tham gia của Nhà nước, của tư nhân với những hình thức cho phép nhằm tuân thủ quy hoạch chung (quy định về mật độ, về độ cao trung bình, về đặc trưng kiến trúc chủ đạo, về chức năng và nếu có thể cả quy mô công trình, mức độ tiện nghi, khả năng áp dụng các vật liệu mới, các tiến bộ khoa học kỹ thuật...). Việc cho phép xây dựng nhà ở phải căn cứ vào quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết, kế hoạch phát triển nhà ở của mỗi đô thị.

## **5. Đăng ký, điều tra, thống kê nhà ở**

### **a. Đăng ký nhà ở, đất ở**

Đăng ký nhà ở là một nội dung cơ bản trong công tác quản lý Nhà nước về nhà ở. Nó không chỉ bảo đảm quyền lợi của người chủ sở hữu nhà ở và đất ở trước pháp luật mà còn bảo đảm cho các cơ quan quản lý nắm được hiện trạng nhà ở của địa phương mình, lập kế hoạch phát triển nhà ở. Từ đó phát hiện những tranh chấp, vướng mắc của các chủ sở hữu, tìm giải pháp giải quyết kịp thời theo đúng pháp luật, bảo đảm công bằng. Trên cơ sở đăng ký nhà ở, đất ở Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở cho chủ sở hữu.

**b. Điều tra, thống kê nhà ở**

Công tác điều tra thống kê nhà ở định kỳ nhằm giúp các cơ quan quản lý nắm được thực trạng, tình hình phát triển nhà ở trong cả nước và ở từng địa phương có ý nghĩa to lớn trong việc hoạch định chính sách phát triển nhà ở và dự trữ đất ở.

**6. Thanh tra và xử lý các vi phạm luật pháp và các tranh chấp về nhà ở**

Công tác thanh tra và kiểm tra là chức năng quản lý của bất cứ cấp quản lý nào. Vấn đề quản lý nhà ở là một vấn đề phức tạp do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan. Những nguyên nhân khách quan: đó là có nhiều hình thức sở hữu nhà đan xen do hậu quả của sự phát triển nhà ở lâu dài và do lịch sử để lại; sự bùng nổ nhiều tổ chức tư vấn phát triển nhà ở và xây dựng nhà ở do kết quả phát triển của cơ chế thị trường. Những nguyên nhân chủ quan: đó là do chúng ta chưa có chiến lược phát triển nhà của các đô thị; sự bùng nổ xây dựng nhà ở tự phát do buông lỏng quản lý; việc xử lý các trường hợp vi phạm thiếu cương quyết, mới chỉ phạt hành chính vì xây không có giấy phép vẫn để tiếp tục được hoàn thành và đưa vào sử dụng; sự không công bằng trong phân phối nhà ở do cơ chế bao cấp để lại... Tất cả những nguyên nhân trên đã làm phát sinh ra nhiều tranh chấp, vi phạm pháp luật trong quản lý nhà ở.

Để bảo đảm thực hiện nghiêm pháp luật về quản lý và sử dụng nhà ở Nhà nước cũng cần nghiên cứu bổ sung và hoàn thiện hệ thống luật xây dựng, các quy tắc, quy phạm cụ thể nhằm hạn chế sự xây dựng tùy tiện, sai phạm kỹ thuật và phá hủy môi trường cảnh quan đô thị, nhằm giúp cơ quan

quản lý xây dựng không chế, điều hành thuận lợi quá trình xây dựng và cải tạo nhà ở.

### III. ĐẶC ĐIỂM PHÁT TRIỂN NHÀ Ở ĐÔ THỊ NƯỚC TA VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

#### 1. Đặc điểm phát triển nhà ở đô thị nước ta

##### a. Thời kỳ trước đổi mới (từ 1954 đến 1986)

Trong thời kỳ này, Nhà nước ban hành nhiều chính sách nhà ở. Chương trình quốc gia về nhà ở được thực hiện nhằm cung cấp nhà ở cho những người làm việc trong khu vực kinh tế Nhà nước ở các đô thị. Bằng nguồn vốn ngân sách Nhà nước đã xây dựng những khu nhà tập thể 2-5 tầng theo mô hình của Liên xô thời kỳ đó để phân phối cho cán bộ công nhân viên làm trong khu vực kinh tế Nhà nước.

Các chính sách có liên quan đến xây dựng nhà ở như chính sách vốn đầu tư, cơ sở hạ tầng, chế độ phân phối, tiền thuê nhà... đã góp phần giải quyết được một bộ phận nhu cầu nhà ở cấp bách ở đô thị. Song cách thức sản xuất và phân phối nhà ở trong giai đoạn này cũng tạo ra nhiều vấn đề xã hội nan giải, đặc biệt là sự không công bằng giữa các ngành, các cơ quan xí nghiệp và giữa các nhóm người lao động làm việc trong khu vực Nhà nước. Đồng thời do thiếu kinh nghiệm về quy hoạch quản lý đô thị, Nhà nước mới chỉ chú ý đến việc xây dựng nhà ở hơn là tổ chức quy hoạch không gian đô thị một cách tổng thể, thiếu cơ sở hạ tầng kèm theo như hệ thống thoát nước, cấp điện, đường xá, vệ sinh môi trường.

Tính bao cấp tuyệt đối trong lĩnh vực nhà ở đô thị được thể hiện trong việc cấp nhà cho thuê với khoản tiền thuê rất

thấp (1% tiền lương), mang tính chất tượng trưng. Điều này đã dẫn đến không đủ kinh phí để sửa chữa và nâng cấp nhà ở, khiến cho quỹ nhà ở đô thị bị xuống cấp nhanh chóng gây ra nhiều thiệt hại và lãng phí.

Khi đánh giá về thực trạng nhà ở trong thời kỳ này phải chú ý tới đặc điểm khác biệt giữa hai miền Nam và Bắc. Miền Nam từ trước 1975, do chế độ chính trị-xã hội khác miền Bắc nên khối lượng nhà ở được xây dựng ở các đô thị không giống nhau. Theo số liệu điều tra mẫu về nhà ở năm 1989 (đi kèm với tổng điều tra dân số) cho thấy vào thời điểm 1989 tỷ lệ số dân ở một số thành phố sống trong những căn nhà được Nhà nước xây dựng trong thời kỳ 1961-1975 như sau: Thành phố Hồ Chí Minh: 42%; Thành phố Đà Nẵng: 37%; Thành phố Hà Nội: 23,6%; Thành phố Hải Phòng: 19,8%. Trong 10 năm tiếp theo (1975-1985), một chương trình nhà ở quốc gia đã được Bộ Xây dựng phối hợp với các cơ quan nghiên cứu triển khai thực hiện trên cơ sở hiện trạng điều kiện nhà ở các đô thị Việt Nam. Kết quả, tỷ lệ quỹ nhà ở mới xây dựng trong thời kỳ này khá cao trong tổng quỹ nhà của nhiều đô thị lớn ở phía bắc như: Hải Phòng 43,3%, Hà Nội 37,1%, Đà Nẵng 31,8%. Trong khi đó ở thành phố Hồ Chí Minh lại lâm vào tình trạng khó khăn đình trệ trong lĩnh vực này.

Tóm lại, trong thời kỳ này Nhà nước muốn đóng vai trò là người sản xuất và cung cấp nhà ở cho một bộ phận dân cư đô thị nhưng thực tế đã không thực hiện được bởi các lý do sau:

- Do mất cân đối giữa cung và cầu về nhà ở rất lớn. Nhu cầu nhà thì cao song kinh phí của Nhà nước lại rất hạn hẹp. Việc phân phối nhà ở mặc dù có sự kiểm soát chặt chẽ nhưng

không thể nào đầy đủ và công bằng được. Tình trạng tranh chấp, kiện tụng về nhà ở thường xuyên xảy ra.

- Việc cung cấp nhà ở theo lối bao cấp đã làm cho người dân đô thị không có cơ hội và ý thức chăm lo nhà ở của mình mà chỉ hoàn toàn thụ động trông chờ vào Nhà nước.

Kết quả đến cuối những năm 80, đầu những năm 90 chỉ có 30% cán bộ công nhân viên chức Nhà nước (chủ yếu ở các đô thị phía Bắc) được cấp nhà, 70% còn lại vẫn phải tự lo lấy nhà ở của mình bằng nhiều cách khác nhau hoặc phải sống trong những điều kiện nhà ở cực kỳ khó khăn. ở nông thôn, tình trạng nhà ở ít được cải thiện, 100% nhà ở là do dân tự làm bằng những nguyên liệu sẵn có tại địa phương.

#### ***b. Giai đoạn đổi mới (từ 1986 đến nay)***

Trong giai đoạn này cùng với việc thực hành chính sách đổi mới, định hướng phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, lĩnh vực nhà ở cũng bắt đầu chuyển biến. Nhà nước tuyên bố xóa bỏ chế độ cung cấp nhà ở, cho phép khuyến khích và tạo điều kiện để cho người dân tự xây dựng nhà ở. Năm 1990 tại các đô thị đã có 1/3 khối lượng nhà ở được xây dựng bằng tiền của người dân. Năm 1992 vốn đầu tư xây dựng nhà ở của cơ quan xí nghiệp và nhân dân gấp 2 lần vốn của Nhà nước, chưa kể một phần tương tự do dân tự xây dựng không có giấy phép.

Hiện nay tổng quỹ nhà ở trong cả nước có khoảng 500 triệu m<sup>2</sup> sử dụng, trong đó nhà ở tại các vùng nông thôn là 419 triệu m<sup>2</sup>, chiếm 84% quỹ nhà trong cả nước, tại các đô thị là 81 triệu m<sup>2</sup>, chiếm 16%. Diện tích nhà ở bình quân đầu người trong cả nước ở vùng nông thôn xấp xỉ 7,5 m<sup>2</sup>/người và

ở đô thị xấp xỉ  $5,8 \text{ m}^2/\text{người}$  (theo số liệu Chương trình phát triển và quản lý nhà ở đô thị 5 năm 1996-2000).

Việc chuyển quỹ nhà ở do Nhà nước quản lý sang hình thức kinh doanh đã được triển khai. Pháp lệnh nhà ở được ban hành ngày 6/4/1991 và đang được thực hiện cùng với hàng loạt văn bản dưới luật của Chính phủ và các cấp Bộ chủ quản.

Trong thời kỳ này việc đổi mới sản xuất nhà ở đô thị Việt Nam thể hiện trên hai mặt: Khối lượng nhà ở được sản xuất ra và cơ cấu đa dạng của các chủ thể tham gia vào quá trình sản xuất nhà ở.

Ví dụ điển hình là thành phố Hồ Chí Minh, trong 8 năm 1986 - 1993 đã sản xuất ra 86% tổng số đơn vị ở (93% diện tích sàn) trong tổng khối lượng được sản xuất trong toàn bộ 18 năm kể từ ngày giải phóng. Từ 1987 - 1989 bình quân mỗi năm chỉ xây dựng được khoảng 4000 căn hộ, năm 1990 xây dựng được 8800 căn hộ.

Sự chuyển đổi cơ cấu thành phần các chủ thể xây dựng nhà ở cũng rất rõ rệt. Theo số liệu của Sở Nhà đất Hà Nội từ 1991 - 1994 Hà Nội sản xuất được 700.000  $\text{m}^2$  nhà ở mới, trong đó 70% là do dân tự xây dựng, và tỷ lệ này có xu hướng tăng dần. Năm 1994, 84% nhà ở mới là do dân tự xây.

Tuy có những thay đổi mạnh mẽ trong lĩnh vực phát triển nhà ở dưới tác động của công cuộc đổi mới nhưng tình trạng nhà ở hiện nay vẫn còn là vấn đề xã hội cấp thiết và phức tạp cần phải được giải quyết trong những năm tới.

## **2. Những vấn đề đặt ra**

- Mất cân đối giữa cung và cầu nhà ở, điều kiện ở còn quá

thấp. Tuy quỹ nhà ở có tăng lên, nhưng diện tích bình quân đầu người vẫn ở mức thấp do mức tăng sản xuất nhà ở vẫn không theo kịp mức tăng dân số và nhu cầu ở tại các đô thị. Thiếu nhà ở vẫn là vấn đề bức thiết ở các đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh. Ở các đô thị này vẫn còn hàng vạn hộ gia đình phải sống trong điều kiện ở "dưới tiêu chuẩn". Theo số liệu của Bộ Xây dựng thì hiện nay ở Thủ đô Hà Nội có khoảng 30% số dân có mức bình quân diện tích nhà ở dưới  $3\text{m}^2/\text{người}$ , trong đó có tới 300 nghìn người có mức bình quân diện tích nhà ở dưới  $2\text{m}^2/\text{người}$ . Thành phố Hồ Chí Minh cũng có khoảng 30% dân số sống dưới mức  $4\text{m}^2/\text{người}$  và khoảng 150 ngàn căn hộ tạm bợ, trong đó có 46 ngàn căn hộ "ổ chuột", 18 ngàn căn hộ bên kênh rạch. Bên cạnh đó có hàng chục vạn hộ thu nhập thấp và người nghèo, không có khả năng tạo lập cho họ một chỗ ở ổn định (Chương trình phát triển và quản lý nhà ở đô thị 1996 - 2000).

Do hậu quả của chế độ bao cấp về nhà ở trước đây, cộng thêm với tác động của cơ chế thị trường những năm gần đây, sự bất bình đẳng trong điều kiện nhà ở càng gia tăng. Đối với những gia đình có thu nhập thấp thì việc tạo cho mình một chỗ ở ổn định là điều vượt xa khả năng của họ nếu không có sự trợ giúp của Nhà nước.

- Tình trạng nhà ở trong các đô thị xuống cấp nghiêm trọng. Hiện nay có tới 48 triệu  $\text{m}^2$  (chiếm 59%) nhà ở đô thị cần sửa chữa hoặc dỡ bỏ, nhưng do nguồn vốn đầu tư của quỹ nhà ở hạn hẹp nên hàng triệu người vẫn phải sống chật vật trong các căn nhà tàn tạ này. Những năm gần đây quỹ nhà ở tuy có tăng nhưng chất lượng chưa tốt, kiểu dáng còn đơn điệu, nhất là các nhà lắp ghép tấm lớn còn tồi hơn nhiều. Về kiến trúc vẫn chưa thích hợp với người sử dụng. Nhiều căn

hộ khép kín khi xây dựng cho một gia đình ở, khi cho thuê lại để 2-3 gia đình chung nhau khu phụ. Đây là những vấn đề của quá khứ để lại, chúng ta phải nhanh chóng khắc phục.

- Các công trình kỹ thuật hạ tầng như hệ thống cấp nước, cấp điện, giao thông nội bộ, các tuyến nối với bên ngoài trong các khu dân cư còn thiếu và xuống cấp nghiêm trọng. Điều này đòi hỏi phải có sự đầu tư của Nhà nước cho các công trình phục vụ lợi ích công cộng trong các cụm dân cư.

- Việc quản lý, điều tiết thị trường nhà đất hiện vẫn còn nhiều thiếu sót. Hiện tượng đầu cơ đất và nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước vẫn diễn ra hàng ngày, nhưng Nhà nước vẫn chưa có các biện pháp kiểm soát và quản lý hữu hiệu. Việc quản lý xây dựng và sử dụng nhà ở tại các đô thị còn kém hiệu quả. Sự bùng nổ các hoạt động xây dựng tự phát với các biểu hiện như chiếm đất trái phép, xây dựng nhà ở không có giấy phép, coi nới, xây chen không theo quy hoạch, tự ý thay đổi kết cấu, công năng của nhà ở chung cư... diễn ra ở khắp nơi và gây ảnh hưởng trực tiếp đến tuổi thọ các công trình cũng như kiến trúc, cảnh quan môi trường đô thị.

- Ngoài vốn đầu tư của Nhà nước xây dựng kinh doanh nhà ở, còn có thêm nhiều nguồn vốn lớn của các đơn vị kinh tế quốc doanh, liên doanh, tư nhân... đã hình thành nhiều tổ chức tư vấn, nhiều đơn vị thi công ngoài quốc doanh. Sự bùng nổ quá nhiều tổ chức tư vấn, xây dựng nhà ở lại không có sự quản lý chặt chẽ do vậy làm phá vỡ quy hoạch các tiểu khu nhà ở, phá vỡ bộ mặt kiến trúc đô thị, bộc lộ rõ tính tự phát, manh mún. Các nhà mới làm không hài hoà với những nhà cũ ở xung quanh, làm xấu đi không gian kiến trúc.

- Các chính sách về nhà ở trong thời gian qua ít nhiều đã



phát huy tác dụng trong đời sống của dân cư thành thị, song chúng vẫn còn mang tính chất chấp vá nhất thời để đối phó với hiện trạng thiếu nhà ở và không đồng bộ, hoặc chưa hoàn toàn phù hợp với cơ chế kinh tế mới. Việc thực hiện chính sách lại thiếu thống nhất giữa các Bộ, các ngành và các địa phương, dẫn đến tình trạng các quy tắc, luật lệ bị vi phạm, vai trò quản lý của Nhà nước giảm sút, gây phức tạp thêm cho vấn đề nhà ở trong các đô thị Việt Nam.

- Cho đến nay các đô thị lớn đều đã có quy hoạch để chỉ đạo xây dựng hiện tại và tương lai. Nhưng nhiều đồ án được duyệt đến nay đã bộc lộ nhiều nhược điểm và không còn phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa. Nhìn chung chúng ta chưa có đầy đủ quy hoạch ngắn hạn, dài hạn và chi tiết, chưa phân lô, chuẩn bị đất và mặt bằng cho xây dựng nhà ở lâu dài. Chúng ta chưa hoàn thành và ban hành chiến lược phát triển nhà ở đô thị quốc gia tới năm 2010 và các chương trình phát triển nhà ở cho các đô thị lớn. Đây là một điều đáng phải làm ngay sau khi chúng ta tuyên bố xoá bỏ chế độ cung cấp nhà ở.

- Một thị trường nhà ở đô thị đang phôi thai: Chúng ta đã có những yếu tố đầu vào quan trọng của một thị trường nhà ở đô thị chính thức. Đó là nhu cầu nhà ở là rất đa dạng và đang tăng nhanh; Từ 1988 Chính phủ cũng đã cho phép thành phố giao đất cho các doanh nghiệp xây dựng nhà ở để bán; Năng lực xây dựng nhà ở của thành phố cũng không nhỏ. Theo thống kê, Hà Nội hiện có 220 doanh nghiệp xây dựng với số lao động là 7200 người và một mạng lưới khoảng 50 "Trung tâm thông tin nhà đất" chính thức và không chính thức đang hoạt động khắp thành phố.

### **3. Chính sách và giải pháp phát triển nhà ở đô thị nước ta**

Trong chương trình phát triển và quản lý nhà ở đô thị trong những năm tới cần tập trung vào một số giải pháp chính sách lớn là:

- Nhằm cải thiện điều kiện ở cho nhân dân và từng bước đáp ứng yêu cầu xây dựng đô thị văn minh hiện đại. Giải pháp nhà ở đô thị nhất thiết phải xây dựng theo quy hoạch được duyệt. Đầu tư phát triển nhà phải đi đôi với đầu tư cho các công trình kết cấu hạ tầng và các khu chức năng khác. Ở các đô thị lớn và các khu trung tâm của tỉnh phải xây dựng nhà ở cao tầng để tiết kiệm đất, tăng mỹ quan đô thị. Các đề án quy hoạch, các mẫu thiết kế nhà ở phải dựa vào mức thu nhập và đặc điểm cụ thể của từng khu vực có tính đến khả năng cải tạo, nâng cấp hoặc mở rộng diện tích mà không bị ảnh hưởng đến cấu trúc cũng như mỹ quan chung của đô thị.

- Đất ở tại các đô thị có giá trị kinh tế cao, chiếm tỷ trọng lớn trong giá nhà ở thì không thể đánh đồng loạt như các loại đất chuyên dùng khác. Khuyến khích dân dân ra các ngoại vi thành phố, những khu đất này sẽ được áp dụng với giá ưu đãi, được miễn hoặc được giảm tiền sử dụng đất so với khu vực trung tâm. Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí để chuẩn bị các cơ sở kỹ thuật hạ tầng như đường xá, hệ thống thoát nước, điện chiếu sáng...

- Ở các thành phố lớn không giao đất cho hộ gia đình mà phải phát triển nhà theo dự án để tiết kiệm đất và khắc phục tình trạng xây dựng bừa bãi ảnh hưởng đến quy hoạch, kiến trúc và mỹ quan đô thị. Đối với những đô thị có điều kiện giao đất cho hộ gia đình cũng chỉ được giao đất ở sau khi đã

chuẩn bị hạ tầng nhằm đồng bộ hóa giữa nhà ở với các công trình hạ tầng thuộc các khu dân cư. Việc xây dựng nhà ở tuân thủ nghiêm ngặt theo quy hoạch và kiến trúc.

- Đất ở tại khu vực có khả năng sinh lợi lớn mang lại hiệu quả kinh tế cao hoặc đất ở tại các khu vực có chất lượng sống cao thì được kinh doanh nhà theo giá thị trường, đất ở diện này không bị hạn chế bởi khung giá của Nhà nước. Đất ở tại các khu vực chỉ có chức năng ở thì người có thu nhập cao và trung bình phải trả tiền sử dụng đất theo giá Nhà nước quy định. Người có thu nhập thấp, các đối tượng chính sách được miễn hoặc được giảm tiền sử dụng đất. Để hạ giá bán hoặc thuê nhà ở cho những đối tượng có thu nhập thấp, Nhà nước thực hiện phương thức cho thuê đất với giá ưu đãi đối với các dự án phát triển nhà ở, tiền thuê diện tích đất xây dựng nhà chỉ thu khi đã bán hoặc cho thuê.

- Cho phép hợp thức hóa đất ở đối với những hộ có đủ điều kiện: phù hợp với quy hoạch, không có tranh chấp.

- Huy động tối đa các nguồn lực của nhân dân và các thành phần kinh tế để phát triển nhà ở, còn ngân sách của Nhà nước chỉ là hỗ trợ. Nguồn vốn hỗ trợ phải được quản lý chặt chẽ theo nguyên tắc thu hồi để tiếp tục phát triển nhà ở. Khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia kinh doanh phát triển nhà ở theo đúng pháp luật và có chính sách ưu đãi đối với các hoạt động kinh doanh nhà ở phục vụ lợi ích xã hội.

- Kiện toàn và tăng cường hiệu lực của các cơ quan quản lý cũng như các doanh nghiệp phát triển nhà ở từ Trung ương đến địa phương.

## Câu hỏi ôn tập

1. Khái niệm, đặc điểm, phân loại đất đô thị ở Việt Nam?
2. Phân tích những vấn đề đặt ra trong công tác quản lý đất đô thị.
3. Những căn cứ đánh giá đất đô thị?
4. Nội dung của công tác điều tra, khảo sát lập bản đồ địa chính?
5. Những mối quan hệ kinh tế trong sử dụng đất?
6. Trình bày hoạt động của thị trường đất đô thị ở Việt Nam và vấn đề hoàn thiện thị trường đất?
7. Đặc điểm, tiêu chuẩn phân loại nhà ở đô thị? Ưu điểm, nhược điểm của các khu vực sản xuất nhà ở?
8. Nội dung công tác QLNN về nhà ở? Hãy trình bày các nội dung đó?
9. Chính sách và các giải pháp phát triển nhà ở đô thị ở Việt Nam? Những căn cứ để xây dựng các chính sách?

## *Chương VI*

# **QUẢN LÝ DÂN SỐ, LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM**

## **I. SỰ CẦN THIẾT CỦA CÔNG TÁC QUẢN LÝ DÂN SỐ, LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM Ở ĐÔ THỊ**

### **1. Khái niệm và vai trò của quản lý dân số, lao động, việc làm ở đô thị**

Dân số đô thị là bộ phận dân số sống trên lãnh thổ được quy định là đô thị. Dân số của một đô thị luôn luôn biến động do các yếu tố sinh, chết, đi, đến. Do đó, khi nói đến dân số đô thị cần phân biệt rõ dân số thường trú và dân số hiện có vào những thời điểm nhất định của đô thị. Khi xác định dân số đô thị không được nhầm với nhân khẩu phi nông nghiệp ở nông thôn. Quản lý dân số, lao động và việc làm ở đô thị là việc xây dựng các chính sách, giải pháp và thực hiện các chính sách để phát triển và ổn định dân số, lao động đô thị, trên cơ sở tạo việc làm và nâng cao chất lượng sống của dân cư đô thị. Quản lý dân số, lao động và việc làm ở đô thị là một trong những nội dung quan trọng hàng đầu của quản lý đô thị. Dân số, lao động việc làm là ba nội dung gắn liền với nhau trong quá trình đô thị hoá và là điểm xuất phát của mọi vấn đề đồng thời là đối tượng phục vụ của mọi hoạt động kinh tế - xã hội.

#### **• Đô thị hoá và phát triển dân số đô thị:**

Trên phạm vi toàn bộ xã hội, tăng trưởng đô thị là tăng

tỷ lệ dân số đô thị trong tổng dân. Có 3 yếu tố làm tăng dân số đô thị: Tăng dân số tự nhiên ở các đô thị; tăng cơ học; mở rộng diện tích và xây dựng đô thị mới. Tăng dân số và tăng trưởng kinh tế là hai yếu tố tạo nên tăng trưởng đô thị. Tăng dân số là sự khởi đầu vì nó làm tăng cầu tiêu dùng và tăng cung lao động - yếu tố đầu vào của sản xuất.

Tăng trưởng quy mô dân số đô thị và đô thị hoá là xu thế tất yếu của sự phát triển kinh tế - xã hội. Để phát triển đô thị cần khuyến khích sự phát triển dân số đô thị. Tất cả các biện pháp di dân đô thị đi vùng kinh tế mới, hàng rào ngăn cản di dân vào đô thị... là những biện pháp không tích cực cho phát triển đô thị. Tuy nhiên trong từng đô thị cụ thể thì tăng quy mô dân số hay ổn định là vấn đề cần nghiên cứu.

Quản lý quy mô đô thị trước hết là quản lý quy mô dân số đô thị là xây dựng hệ thống chính sách, biện pháp nhằm định hướng phát triển dân số đô thị. Các giải pháp, biện pháp bao gồm: kinh tế, hành chính, pháp luật, giáo dục để đô thị có quy mô dân số hợp lý. Tính hợp lý của quy mô dân số đô thị được thể hiện:

- Các ngành dịch vụ có khả năng đáp ứng đầy đủ các nhu cầu của dân số, sự phát triển các ngành xây dựng, thương mại, y tế giáo dục, môi trường tương ứng với tăng dân số đô thị.

- Các ngành sản xuất cung cấp đủ chỗ làm cho lao động đô thị.

- Dân số có khả năng cung cấp đủ lao động cho các ngành kinh tế của đô thị.

- Chất lượng sống của người dân đô thị ngày càng được cải thiện.

Tăng trưởng dân số đô thị và tăng trưởng kinh tế đô thị luôn có liên quan với nhau nhưng không phải luôn luôn cùng chiều hướng và tốc độ.

Xã hội luôn luôn trong trạng thái vận động, các ngành sản xuất phát triển nhưng trong mỗi thời kỳ tốc độ phát triển không giống nhau, có thể có những thời kỳ suy thoái. Dân số đô thị ở những nước đang phát triển luôn có xu hướng tăng.

- *Quản lý quy mô dân số đô thị* là điều kiện bước đầu để ổn định phát triển kinh tế - xã hội.

- *Quản lý lao động, việc làm và thất nghiệp:*

Quản lý lao động và việc làm là điều kiện cơ bản nhất để đô thị phát triển. Nội dung quản lý lao động và việc làm có liên quan chặt chẽ với quản lý kinh tế ở đô thị. Việc định hướng ngành mũi nhọn cho đô thị, xác định cơ cấu ngành có liên quan đến xác định cơ cấu lao động. Nội dung quản lý lao động không chỉ dừng lại ở những con số thống kê đánh giá thực trạng số lượng, chất lượng mà điều quan trọng là trên cơ sở số liệu thực trạng phải xây dựng được các chính sách biện pháp nhằm chuyển đổi cơ cấu ngành của lao động, nâng cao chất lượng lao động.

Những khái niệm thất nghiệp đã được các nhà kinh tế bàn nhiều, quản lý thất nghiệp là gì thì ít đề cập. Thất nghiệp là nguyên nhân của hàng loạt vấn đề xã hội. Tỷ lệ thất nghiệp luôn tồn tại trong mọi nền kinh tế cũng như ở các đô thị. Tuy nhiên ở mỗi đô thị thì tỷ lệ này không giống nhau. Quản lý thất nghiệp là xây dựng các biện pháp chính sách nhằm khống chế tỷ lệ thất nghiệp ở mức độ hợp lý, chủ động giải quyết các hậu quả, lường trước những mức độ khó khăn do thất nghiệp gây ra để khắc phục. Để quản lý thất

ng nghiệp cần bắt đầu từ những nguyên nhân của vấn đề. Nguyên nhân thất nghiệp ở đô thị bao gồm:

- Quá trình đô thị hoá diễn ra thường xuyên theo chiều rộng và chiều sâu: Sự đô thị hoá các vùng ngoại vi đã chuyển một bộ phận đất nông nghiệp thành đất đô thị cùng với những người nông dân trước đây chỉ quen sản xuất nông nghiệp nay phải đi tìm việc làm mới. Quá trình đô thị hoá theo chiều sâu dẫn đến loại bỏ một bộ phận lao động không có khả năng chuyển đổi hoặc nâng cao tay nghề.

- Quá trình di dân diễn ra dưới nhiều hình thức: Người dân nông thôn đi tìm việc làm họ phải chấp nhận hình thức bán thất nghiệp; Số sinh viên sau khi tốt nghiệp các trường ở lại đô thị tìm việc làm.

- Sự đình đốn sản xuất đôi khi diễn ra không phải với tất cả các ngành, các địa phương mà chỉ với một số ngành, một địa phương cũng có ảnh hưởng đến các đô thị khác.

## 2. Thực trạng dân số, lao động, việc làm ở đô thị

### a. Đánh giá thực trạng dân số, lao động và việc làm ở các đô thị

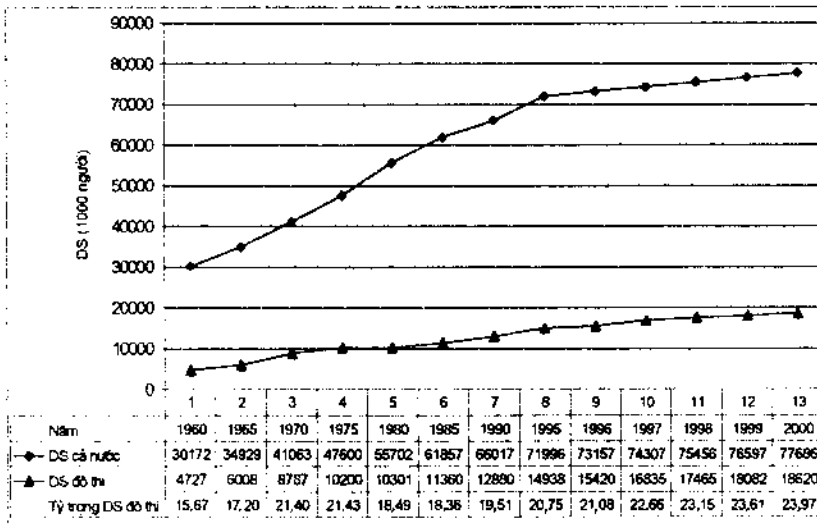
#### • Thực trạng dân số và lao động đô thị

Để đánh giá thực trạng dân số đô thị cụ thể cần sử dụng linh hoạt các số liệu thống kê dân số. Số liệu thống kê dân số có thể do phòng thống kê quận, cục thống kê thành phố cung cấp. Những số liệu thống kê cần thiết cho phân tích thực trạng dân số của một đô thị gồm: Tổng dân số vào các thời điểm của năm (đầu năm, giữa năm...) phân theo các tiêu thức, số trẻ em được sinh ra trong năm, số người bị chết trong năm do các nguyên nhân, số người chuyển đi thành phố khác, số người chuyển đến. Những chỉ tiêu thống kê cần



tính toán để phản ánh thực trạng dân số bao gồm: Tỷ trọng dân số nam, nữ theo từng nhóm tuổi, hệ số sinh, chết, tăng chung, tăng tự nhiên, tăng cơ học, mật độ dân số trên từng địa bàn. Những câu hỏi cần trả lời là: Cơ cấu tuổi - giới hiện tại của dân số đô thị sẽ có ảnh hưởng thế nào đến dân số và lao động đô thị trong những năm tới; Các hệ số biến động dân số nói lên điều gì? hệ số tăng tự nhiên đã hợp lý chưa? bằng phương pháp đơn giản, dân số dự đoán trong 5 năm tới là bao nhiêu với các phương án khác nhau. Những đặc điểm về sự phân bố dân số của đô thị là gì?

Thực trạng về quá trình tăng dân số đô thị từ 1960 đến 2000 được trình bày qua biểu đồ sau đây (xem biểu đồ 6.1). Nhìn chung trong 40 năm dân số đô thị Việt Nam tăng với tốc độ chậm chạp (so với các nước trong khu vực), thời kỳ 1990 - 2000 tốc độ có cao hơn.



Biểu đồ 6.1. Dân số Việt Nam từ 1960 đến 2000

*Nguồn lao động đô thị* (thường gọi là lao động). Có thể hiểu lao động đô thị trên hai phương diện:

1) *Nguồn lao động đô thị* là một bộ phận của dân số đô thị bao gồm những người trong tuổi lao động có khả năng lao động và những người ngoài tuổi thực tế có tham gia lao động; Nguồn lao động này được xác định trên cơ sở dân số thường trú, vì vậy có thể gọi đây là *nguồn lao động thường trú*.

2) *Nguồn lao động đô thị* là tất cả những người có khả năng lao động đang tham gia hoặc có khả năng tham gia lao động trên địa bàn đô thị. Theo cách hiểu thứ hai thì nguồn lao động đô thị bao gồm cả những người từ các địa phương khác nhau đến đô thị để tìm kiếm việc làm. Nguồn lao động này được xác định trên cơ sở dân số hiện có, vì vậy có thể gọi đây là *nguồn lao động hiện có*.

Số liệu thống kê lao động có thể do phòng thống kê quận, cục thống kê thành phố, sở lao động thành phố cung cấp. Những số liệu thống kê cần thiết cho phân tích thực trạng lao động của một đô thị gồm: Tổng số các nguồn lao động vào các thời điểm của năm (đầu năm, giữa năm...) phân theo các tiêu thức<sup>1)</sup>, số người đến tuổi lao động, số người bị chết trong năm do các nguyên nhân, số người chuyển đi thành phố khác, số người chuyển đến. Những chỉ tiêu thống kê cần tính toán để phản ánh thực trạng lao động bao gồm: Tỷ trọng lao động nam, nữ theo từng nhóm tuổi, theo từng ngành nghề, hệ số tăng chung, tăng tự nhiên, tăng cơ học.

Những câu hỏi cần trả lời là: Chất lượng lao động hiện

<sup>1)</sup> Tổng các nguồn lao động bao gồm cả những người đang làm việc trong các ngành kinh tế và những người chưa có việc làm.

tại cao hay thấp thể hiện qua cơ cấu lao động theo trình độ văn hoá và chuyên môn. Chất lượng đó đã đáp ứng được yêu cầu của phát triển kinh tế như thế nào? Cơ cấu tuổi - giới hiện tại của lao động đô thị sẽ có ảnh hưởng thế nào đến lao động đô thị trong những năm tới; Các hệ số biến động lao động nói lên điều gì? hệ số tăng tự nhiên đã hợp lý chưa? Những lợi thế và bất lợi hiện nay trong việc phát triển nguồn lao động của đô thị là gì? bằng phương pháp đơn giản, lao động dự đoán trong 5 năm tới là bao nhiêu với các phương án khác nhau. Những đặc điểm về cơ cấu ngành nghề của lao động đô thị là gì? Cơ cấu ngành nghề và phân bố theo các quận, phường có quan hệ thế nào?

Những yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng nguồn lao động:

- Sinh đẻ và chăm sóc sức khoẻ cộng đồng
- Dinh dưỡng, vệ sinh môi trường
- Giáo dục và đào tạo
- Văn hoá truyền thống dân tộc, mối quan hệ xã hội và gia đình
- Việc làm và thu nhập
- Sự phát triển kinh tế và biến đổi cơ cấu kinh tế - xã hội.

• *Thực trạng việc làm và thất nghiệp*

Tổng việc làm của một đô thị là tổng số chỗ làm việc của tất cả lao động trong các ngành và thành phần kinh tế. Có thể xác định tổng việc làm bằng cách xác định số lao động trong các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế theo các thành phần kinh tế.

Thực trạng việc làm cần được đánh giá qua các chỉ tiêu: Cơ cấu việc làm theo ngành nghề, tính chất ổn định của việc

làm, thu nhập trung bình của một chỗ làm. Trên cơ sở các chỉ tiêu trên cần tính thêm cơ cấu việc làm cho sản xuất hàng tiêu dùng địa phương và hàng xuất khẩu.

*Thất nghiệp* là tình trạng của những người lao động có khả năng lao động, có nhu cầu làm việc nhưng hiện tại không có việc làm, đang tích cực tìm việc hoặc chờ đợi công việc.

Người lao động có thể đang trong độ tuổi hoặc đã hết tuổi lao động nhưng còn khả năng làm việc, họ trở thành thất nghiệp khi bị mất việc làm hoặc chưa tìm được việc làm do nhiều nguyên nhân.

*Thất nghiệp tự nhiên:* Trong nền kinh tế quốc dân nói chung và trong đô thị nói riêng luôn tồn tại một lượng thất nghiệp nhất định được gọi là thất nghiệp tự nhiên. Thất nghiệp tự nhiên là lượng thất nghiệp trong điều kiện thị trường lao động chung của nền kinh tế đô thị đã được cân bằng. Như vậy các nhà quản lý chỉ có thể hy vọng rằng giảm tỷ lệ thất nghiệp xuống một mức độ nhỏ nhất chứ không thể bằng không.

Thất nghiệp - Tăng trưởng kinh tế - Lạm phát là ba vấn đề quan trọng hàng đầu của mỗi quốc gia trong nền kinh tế thị trường. Ba chỉ số này phản ánh khái quát nhất, toàn diện nhất thực trạng nền kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Hiện nay, thất nghiệp đã và đang trở thành vấn đề toàn cầu, là mối quan tâm lớn của Chính phủ các nước, các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế và của mọi người lao động. Ở nước ta, thất nghiệp đang và sẽ diễn biến rất phức tạp trong quá trình vận động và phát triển của nền kinh tế trong quá trình thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Tỷ lệ thất nghiệp ở các đô thị nước ta vào loại cao so với các nước trong khu vực. Theo điều tra, tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong tuổi lao động là 5,88% năm 1996 và 6,01% năm 1997. Ở nhiều đô thị lớn, các khu công nghiệp tập trung (trừ thành phố Hồ Chí Minh và khu công nghiệp Vũng Tàu) tỷ lệ thất nghiệp khá cao (trên 8%) và có xu hướng gia tăng so với năm 1994. Cụ thể: Hải Phòng 8,11%, Nam Định 9,36%, Thái Bình 9,24%, Quảng Ninh 9,33%, Bắc Giang 8,89% v.v...

***b. Những đặc điểm cơ bản của dân số, lao động và việc làm đô thị***

***• Sự gia tăng dân số và lao động***

Nhận thức đầy đủ và khai thác các nhân tố ảnh hưởng đến sự tăng giảm dân số, lao động đô thị là cơ sở quan trọng để quản lý dân số và lao động đô thị. Ba nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến sự biến động dân số và lao động là: Tăng tự nhiên, tăng cơ học, mở rộng diện tích hành chính.

Mức tăng tự nhiên của dân số đô thị trong một thời kỳ (bằng mức sinh trừ đi mức chết) phụ thuộc nhiều vào trình độ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của đô thị. Các nhà quản lý có thể can thiệp vào mức sinh, làm giảm tỷ lệ sinh bằng các chương trình kế hoạch hoá gia đình và các biện pháp hành chính, giáo dục khác. Đồng thời mức chết của dân số cũng được làm giảm nhờ thành tựu y học và phát triển kinh tế nâng cao đời sống. Quản lý dân số đô thị cần tính đến mức độ, tốc độ giảm của cả hai yếu tố sinh và chết.

Mức tăng cơ học của dân số đô thị trong một thời kỳ

(bằng số người đến trừ đi số người đi) cũng phụ thuộc nhiều vào trình độ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của đô thị. Một đô thị đông dân, dễ tìm kiếm việc làm, môi trường tự nhiên, môi trường văn hoá tốt sẽ thu hút dân cư chuyển đến, số sinh viên sau khi tốt nghiệp không muốn rời thành phố. Tuy nhiên yếu tố này có tính hai mặt của nó: 1) làm cho cung lao động đô thị tăng, kích thích sản xuất phát triển; 2) vấn đề xã hội, môi trường, cung cấp dịch vụ trở nên khó khăn hơn. Chính vì vậy, việc lựa chọn một chính sách phù hợp là vấn đề cần nghiên cứu cẩn thận và là một nhiệm vụ quan trọng của công tác quản lý dân số đô thị. Thực tế Việt Nam, sau 1975 chúng ta đưa dân ở một số khu đô thị đi vùng kinh tế mới chỉ là chính sách tình thế làm giảm sự quá tải dân số đô thị.

• *Mở rộng diện tích hành chính đô thị*

Mở rộng diện tích đô thị là một xu thế tất yếu của quá trình đô thị hoá và làm tăng dân số đô thị một cách trực tiếp. Thực chất của quá trình này là sự thay đổi hình thức cư trú của con người từ hình thức sống nông thôn lên hình thức sống đô thị. Cơ sở của việc thay đổi này là công nghiệp hoá sản xuất và nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng. Thực tế Việt Nam từ những năm 1995 đã hình thành thêm nhiều khu đô thị mới như khu đô thị Chân Mây (Thừa Thiên - Huế), đô thị mới Phú Mỹ (Bà Rịa - Vũng Tàu), khu công nghiệp hoá dầu Dung Quất (Quảng Ngãi) và mở rộng nhiều thị xã, thành phố thuộc tỉnh đã và sẽ làm cho dân số đô thị của cả nước tăng đáng kể. Theo quy hoạch khu đô thị Phú Mỹ sẽ được xây dựng trong 20 năm (1995 - 2015) đến năm 2010 dân số từ 1

Tỷ lệ thất nghiệp ở các đô thị nước ta vào loại cao so với các nước trong khu vực. Theo điều tra, tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong tuổi lao động là 5,88% năm 1996 và 6,01% năm 1997. Ở nhiều đô thị lớn, các khu công nghiệp tập trung (trừ thành phố Hồ Chí Minh và khu công nghiệp Vũng Tàu) tỷ lệ thất nghiệp khá cao (trên 8%) và có xu hướng gia tăng so với năm 1994. Cụ thể: Hải Phòng 8,11%, Nam Định 9,36%, Thái Bình 9,24%, Quảng Ninh 9,33%, Bắc Giang 8,89% v.v...

**b. Những đặc điểm cơ bản của dân số, lao động và việc làm đô thị**

**• Sự gia tăng dân số và lao động**

Nhận thức đầy đủ và khai thác các nhân tố ảnh hưởng đến sự tăng giảm dân số, lao động đô thị là cơ sở quan trọng để quản lý dân số và lao động đô thị. Ba nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến sự biến động dân số và lao động là: Tăng tự nhiên, tăng cơ học, mở rộng diện tích hành chính.

Mức tăng tự nhiên của dân số đô thị trong một thời kỳ (bằng mức sinh trừ đi mức chết) phụ thuộc nhiều vào trình độ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của đô thị. Các nhà quản lý có thể can thiệp vào mức sinh, làm giảm tỷ lệ sinh bằng các chương trình kế hoạch hoá gia đình và các biện pháp hành chính, giáo dục khác. Đồng thời mức chết của dân số cũng được làm giảm nhờ thành tựu y học và phát triển kinh tế nâng cao đời sống. Quản lý dân số đô thị cần tính đến mức độ, tốc độ giảm của cả hai yếu tố sinh và chết.

Mức tăng cơ học của dân số đô thị trong một thời kỳ

đến 1,5 triệu người. Khu đô thị Chân Mây, khu công nghiệp hoá dầu Dung Quất (1996 - 2020) với quy mô dân số mỗi thành phố là 120 000 người<sup>(1)</sup>. Sự hình thành các khu công nghiệp làm tăng các hoạt động kinh tế trên địa bàn, tăng nhu cầu tiêu dùng các dịch vụ, tăng thu nhập của dân cư trong vùng, tăng cơ sở hạ tầng kỹ thuật...

• *Những nhân tố ảnh hưởng gián tiếp*

Cơ cấu tuổi - giới của dân số hiện tại, đặc điểm và tập quán sinh đẻ dân số từng đô thị, cơ cấu tuổi - giới của lao động hiện tại của đô thị, trình độ và xu thế phát triển kinh tế đô thị, quy hoạch đô thị trong tương lai là những nhân tố ảnh hưởng gián tiếp đến quy mô dân số đô thị. Cơ cấu tuổi - giới của dân số hiện tại có liên quan trực tiếp đến vấn đề kết hôn, sinh đẻ, nguồn lao động trong tương lai. Ví dụ một đô thị có dân số ở độ tuổi 10 - 20 chiếm tỷ trọng lớn thì trong vòng 10 năm tới sẽ có mức sinh cao và nguồn lao động tại chỗ dồi dào, ngược lại nếu tỷ trọng dân số trong độ tuổi này thấp sẽ có nguy cơ thiếu hụt nguồn lao động tại chỗ. Cơ cấu tuổi - giới, cơ cấu nghề nghiệp của nguồn lao động hiện tại sẽ là cơ sở quan trọng để chuẩn bị các chính sách giải pháp cho tương lai. Ví dụ một đô thị có tỷ trọng lao động ở tuổi 55 - 60 cao sẽ có nhu cầu bổ sung trong vòng 5 năm tới. Lực lượng bổ sung sẽ là số người ở tuổi 13 - 18 tuổi hiện tại cộng với số sinh viên trong các trường có nhu cầu làm việc tại đô thị và số người chưa có việc làm, đang tìm việc. Tuy nhiên khả năng đáp ứng nhu cầu còn phụ thuộc cơ cấu đào tạo nghề nghiệp, việc làm.

<sup>(1)</sup> Xem *Quy hoạch xây dựng các đô thị Việt Nam*, NXB. Xây dựng, Hà Nội, 1999.



### 3. Mối quan hệ dân số - lao động - việc làm và phát triển kinh tế đô thị

Lao động là một bộ phận của dân số. Một đô thị có quy mô dân số đông đúc sẽ có quy mô lao động dồi dào. Lao động là một trong những yếu tố đầu vào quan trọng của sản xuất. Dân số đông, nhu cầu tiêu dùng lớn là điều kiện để sản xuất phát triển. Tuy nhiên hai yếu tố dân số và lao động mới chỉ là điều kiện cần cho kinh tế phát triển. Vấn đề việc làm sẽ quyết định bởi vì khi thiếu lao động, đô thị dễ dàng thu hút lao động từ các địa phương khác, thiếu vốn người ta dễ dàng vay mượn, kêu gọi đầu tư từ bên ngoài. Tạo việc làm là vấn đề mà nhà quản lý đô thị phải tập trung nghiên cứu nhiều hơn và chúng ta đã đề cập nhiều ở chương quản lý kinh tế đô thị. Để mối quan hệ dân số - lao động - việc làm và phát triển kinh tế trở thành mối quan hệ qua lại, hỗ trợ nhau thì nhà quản lý đô thị cần phối hợp một cách khéo léo kế hoạch và chính sách phát triển các yếu tố.

## II. QUẢN LÝ DÂN SỐ ĐÔ THỊ

### 1. Cơ sở khoa học

*• Xác định quy mô dân số đô thị hợp lý trên cơ sở phân tích chi phí và lợi ích của việc tăng dân số đô thị*

Vấn đề xác định chi phí và lợi ích của việc tăng (giảm) quy mô dân số đô thị là khá phức tạp. Mọi chi phí bằng tiền có thể xác định được, nhưng thực tế còn rất nhiều nguồn lực không phải bằng tiền không xác định được. Tương tự với chi phí thì lợi ích cũng vậy, ta không thể tính hết, tính đầy đủ những lợi ích do quy mô dân số đô thị mang lại. Hướng tiếp

cận ở đây là xác định những chi phí và lợi ích cơ bản để thấy được khả năng tăng quy mô dân số có nên tiếp tục hay không, chính quyền đô thị có đủ sức quản lý nữa hay không. Trong thực tế xảy ra hiện tượng quá tải về dân số ở các đô thị là sự so sánh với năng lực quản lý và công suất cơ sở hạ tầng. Trên thế giới có những đô thị 10 - 20 triệu dân nhưng không phải là quá tải về dân số nhưng có những đô thị 2 - 3 triệu đã có nhiều vấn đề tương chừng như không khác phục nổi...

Những chi phí có liên quan đến quy mô đô thị xét trên góc độ xã hội bao gồm:

Chi phí cho việc cung cấp các dịch vụ đô thị: Chi phí về nhà ở, chi phí về cung cấp nước sạch, chi phí về y tế, giáo dục, chi phí về dịch vụ cung cấp lương thực, thực phẩm, về giao thông đô thị, về môi trường, về đảm bảo an ninh trật tự...

*Những lợi ích do quy mô dân số mang lại là:*

- Tăng dân số làm tăng cung lao động, tăng cầu hàng tiêu dùng, kích thích các ngành sản xuất phát triển.

- Sự phát triển các ngành sản xuất làm tăng cầu lao động, kích thích nhập cư lao động đặc biệt là sinh viên các trường đại học.

- Kết quả là tăng GDP trên địa bàn, tăng năng suất lao động xã hội, tăng hiệu quả sử dụng cơ sở hạ tầng...

**• Xác định quy mô dân số đô thị trên cơ sở phân tích nhu cầu lao động đô thị**

Một trong những yêu cầu cơ bản của phát triển sản xuất ở đô thị là lực lượng lao động dồi dào đáp ứng đủ cho nhu cầu sản xuất. Lao động là một bộ phận của dân số. Người lao

động luôn cần có một gia đình ổn định gần nơi làm việc. Để xác định quy mô dân số hợp lý trong tương lai cần căn cứ vào việc xác định quy mô lao động, sản xuất của các ngành trên địa bàn đô thị trong tương lai.

*Dự đoán dân số đô thị trong tương lai*

- Dự đoán tổng dân số theo phương pháp ngoại suy hàm xu thế:

$$S_n = S_0 (1+k)^n$$

*Trong đó:*  $S_n$  - Dân số năm thứ  $n$  cần dự đoán;

$S_0$  - Dân số năm hiện tại;

$k$  - Hệ số tăng chung của dân số.

- Dự đoán dân số theo từng độ tuổi:

$$S_x(t+1) = S_x(t) P_x$$

$$S_0 = \sum_{0,5} [S_g(x) + S_g(x)P_x] F(x)$$

*Trong đó:*  $S_x(t)$  - Số người ở độ tuổi  $x$  có ở thời điểm  $t$ ;

$S_x(t+1)$  - Số người ở độ tuổi  $x$  có ở thời điểm  $t+1$ ;

$P_x$  - Hệ số sống được khi chuyển từ tuổi  $x$  sang  $x+1$ ;

$S_0$  - Số trẻ em sinh ra ở năm sau;

$S_g(x)$  - Số phụ nữ ở tuổi  $x$ ;

$F(x)$  - Hệ số sinh của phụ nữ ở tuổi  $x$ .

Dự đoán dân số là vấn đề phức tạp nhưng có ý nghĩa lớn trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung và với đô thị nói riêng. Các phương pháp dự đoán đều có những ưu nhược điểm riêng của nó.

## **2. Chính sách dân số đô thị**

Chính sách dân số đô thị là một bộ phận của chính sách

dân số quốc gia. Chính sách dân số quốc gia đã được Nhà nước coi như một bộ phận quan trọng của chiến lược phát triển đất nước và là một trong những vấn đề kinh tế - xã hội hàng đầu của nước ta. Chủ trương của Nhà nước trong việc thực hiện chính sách dân số là tuyên truyền giáo dục, tạo các phong trào quần chúng để thực hiện. Ủy ban dân số và KHHGD được tổ chức có hệ thống từ Trung ương đến địa phương cũng như các đô thị. Chính sách dân số quốc gia được các đô thị vận dụng và triển khai có hiệu quả cao, biểu hiện tập trung là công tác Kế hoạch hoá gia đình nhằm giảm tỷ lệ sinh xuống mức hợp lý.

• *Kế hoạch hoá gia đình ở đô thị*

Công tác (KHHGD) ở đô thị đã trở thành một phong trào, một chỉ tiêu thi đua trong các doanh nghiệp, tổ chức, trường học và được mọi gia đình hưởng ứng. Ủy ban dân số và KHHGD và các đoàn thể, hiệp hội là những cơ quan hoạt động có hiệu quả trong công tác này. Ở những thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng công tác KHHGD đã được người dân chấp nhận một cách tự nguyện. Số người sinh con thứ 3 hầu như không đáng kể. Mục tiêu giảm tỷ lệ sinh ở các đô thị Việt Nam bước đầu, có thể xem như đã thành công.

• *Chính sách nhập cư*

Xây dựng chính sách nhập cư phù hợp là vấn đề quan trọng để phát triển thành phố; Phương pháp quản lý nhân khẩu trong từng tổ dân phố hiện nay còn nhiều vấn đề. Ai là chủ thể quản lý nhân khẩu cần xác định rõ.

• *Tăng tỷ trọng dân số đô thị bằng cách xây dựng đô thị*

mới mở rộng diện tích hành chính: đô thị hoá các vùng ngoại vi thành phố

- Xây dựng các khu đô thị mới, đô thị vệ tinh gắn liền với việc điều hoà mật độ dân số các đô thị hiện có mật độ dân số cao.

Thời kỳ sau 1975: Giải pháp giảm quy mô dân số bằng cách di dân đi vùng kinh tế mới chỉ là giải pháp tình thế đã không còn tác dụng trong trong thời kỳ hiện nay.

### **3. Biện pháp**

- **Chủ trương chung**

- + Kết hợp chính sách quản lý dân số đô thị với chính sách quản lý dân số trên địa bàn lãnh thổ

- + Ổn định dân số nông thôn trên địa bàn lãnh thổ hạn chế di dân, tăng cường đô thị hoá nông thôn

- + Hạn chế nhập cư vào đô thị

- + Ổn định tốc độ tăng dân số đô thị hiện có, KHH gia đình, xác định tỷ lệ tăng tự nhiên hợp lý

- + Phát triển giao thông, tăng cường quan hệ trao đổi kinh tế nông thôn và thành thị. Giao thông là yếu tố quan trọng để tăng cường trao đổi kinh tế, văn hoá giữa đô thị và nông thôn. Dòng lao động nông thôn - thành phố đáp ứng nhu cầu đô thị nhưng không gây áp lực về dân số nhờ những di chuyển kiểu con lắc.

- **Thực hiện nghiêm chỉnh chế độ đăng ký hộ tịch**

Nghị định 83/1998/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 1998 của Chính phủ đã quy định: Hộ tịch là những sự kiện cơ bản

xác định tình trạng nhân thân của một người từ khi sinh ra đến khi chết. Đăng ký hộ tịch theo quy định của Nghị định này là việc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền:

1. Xác nhận các sự kiện: Sinh; tử; kết hôn; nuôi con nuôi; giám hộ; nhận cha, mẹ, con; thay đổi họ, tên, chữ đệm; cải chính họ, tên, chữ đệm, ngày, tháng, năm sinh; xác định lại dân tộc; đăng ký khai sinh, khai tử quá hạn; đăng ký lại các việc sinh, tử, kết hôn, nhận nuôi con nuôi;

2. Căn cứ vào quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, ghi vào sổ đăng ký hộ tịch các việc về ly hôn, xác định cha, mẹ, con, thay đổi quốc tịch, mất tích, mất năng lực hành vi dân sự, hạn chế năng lực hành vi dân sự, huỷ hôn nhân trái pháp luật, hạn chế quyền của cha, mẹ đối với con chưa thành niên hoặc những sự kiện khác do pháp luật quy định. Giấy tờ hộ tịch do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp theo thủ tục, trình tự được quy định tại Nghị định này là bằng chứng công nhận các sự kiện về hộ tịch, làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức.

Mục đích quản lý hộ tịch: Quản lý hộ tịch là công việc thường xuyên của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện để theo dõi thực trạng và sự biến động về hộ tịch, nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, tại cơ sở xây dựng, phát triển kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng và chính sách dân số, kế hoạch hoá gia đình.

Quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch : Các sự kiện hộ tịch đều phải được đăng lý tại cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định của Nghị định này. Cá nhân, tổ chức có quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch. Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền có nghĩa vụ đăng ký hộ tịch theo quy định của pháp

luật về hộ tịch và có trách nhiệm tạo điều kiện để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ đăng ký hộ tịch.

Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý hộ tịch, có nhiệm vụ quyền hạn sau đây:

- a. Soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh về hộ tịch;
- b. Trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về đăng ký và quản lý hộ tịch;
- c. Hướng dẫn, chỉ đạo nghiệp vụ chuyên môn về hộ tịch;
- d. Ban hành, quản lý và hướng dẫn việc sử dụng thống nhất các loại sổ sách, biểu mẫu hộ tịch;
- đ. Thống kê hộ tịch;
- e. Thanh tra, kiểm tra về đăng ký và quản lý hộ tịch;
- g. Giải quyết khiếu nại, tố cáo về hộ tịch theo thẩm quyền;
- h. Hàng năm tổng hợp tình hình và báo cáo Chính phủ về công tác hộ tịch;
- i. Hợp tác quốc tế về hộ tịch.

**• Tăng cường công tác quản lý nhân khẩu, hộ khẩu**

Nghị định 51-CP của Chính phủ ban hành ngày 10 tháng 5 năm 1997 về việc đăng ký và quản lý hộ khẩu đã quy định:

Đăng ký và quản lý hộ khẩu là biện pháp quản lý hành chính của Nhà nước nhằm xác định việc cư trú của công dân, bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân, tăng cường quản lý xã hội, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Mọi công dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quyền và có nghĩa vụ thực hiện việc đăng ký và quản lý hộ khẩu với cơ quan công an theo quy định.

Mọi công dân phải đăng ký hộ khẩu ở nơi cư trú gọi là hộ khẩu thường trú. Khi chuyển đến cư trú ở nơi mới phải thực hiện đầy đủ chế độ đăng ký, quản lý hộ khẩu lại theo quy định.

*Chính phủ giao cho Bộ Nội vụ phụ trách việc đăng ký và quản lý hộ khẩu.*

Cơ quan công an lập sổ hộ khẩu gốc theo khu vực dân cư của đơn vị hành chính hoặc nhà ở tập thể để phục vụ việc đăng ký, quản lý hộ khẩu.

Ngoài sổ lưu ở cơ quan công an, mỗi cơ quan, tổ chức có đăng ký hộ khẩu tập thể, phải có bản sao sổ nhân khẩu tập thể của mình để theo dõi và quản lý. Sổ này không thay thế cho sổ hộ khẩu gốc lưu tại cơ quan công an.

- Mỗi hộ gia đình có một sổ hộ khẩu gia đình.
- Trong một nhà có nhiều gia đình ở thì mỗi gia đình được lập một sổ hộ khẩu gia đình riêng.
- Mỗi người đăng ký nhân khẩu tập thể được cấp một giấy chứng nhận nhân khẩu tập thể.

Sổ hộ khẩu gốc, sổ hộ khẩu gia đình và giấy chứng nhận nhân khẩu tập thể nói trên do cơ quan công an cấp theo mẫu thống nhất của Bộ Nội vụ và là tài liệu có giá trị pháp lý, là cơ sở để xác định việc cư trú hợp pháp của công dân (Điều 8).

#### **• Thực trạng công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu**

Trong thời gian qua, dưới sự chỉ đạo của Ủy ban hành



chính các cấp, công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu đã phát huy được tác dụng trong việc thu thập những tài liệu cơ bản về nhân khẩu và lao động, làm cơ sở cho công tác thống kê dân số phục vụ việc xây dựng và thực hiện các chính sách, các kế hoạch của Đảng, Nhà nước, phục vụ việc quản lý kinh tế và quản lý xã hội về mọi mặt.

Tuy nhiên, công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu cũng còn nhiều thiếu sót sơ hở. Tình trạng khá phổ biến là nhiều người đăng ký một nơi, nhưng lại ở một nơi khác, đặc biệt có nhiều người đã đi khỏi thành phố, thị xã và đã đến những nơi khác làm ăn sinh sống nhưng vẫn giữ hộ khẩu ở thành phố, thị xã... Ngược lại có nhiều người cần thiết cho yêu cầu sản xuất và công tác của cơ quan, xí nghiệp đã được đặt cơ sở trong thành phố, thị xã lại không được đăng ký hoặc có nhiều người không được đăng ký hộ khẩu ở thành phố, thị xã nhưng vẫn cứ ở lý. Tất cả những tình trạng nói trên đã gây rất nhiều khó khăn cho công tác quản lý chung về mọi mặt của Nhà nước.

Sở dĩ có tình trạng trên đây, một phần do những điều quy định trong điều lệ đăng ký, quản lý hộ khẩu chưa được chấp hành nghiêm chỉnh, công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu tiến hành chưa được chặt chẽ, mặt khác cũng có một số vấn đề về việc thi hành chủ trương hạn chế, giảm bớt dân số thành phố chưa được quy định cụ thể.

Để chấm dứt tình trạng trên đây, đáp ứng yêu cầu của tình hình mới, đưa công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu vào nền nếp. Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 167-CP ngày 18 tháng 9 năm 1976 về việc tăng cường công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu. Những nội dung cơ bản của quyết định là:

1- Mọi công dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và mọi người nước ngoài (trừ Đoàn Ngoại giao) đều phải được đăng ký nhân khẩu thường trú trong một hộ gia đình, hoặc một hộ tập thể nhất định tại nơi ở thường xuyên của mình. Cấm những người được đăng ký nhân khẩu thường trú ở nơi này nhưng lại thường xuyên ở nơi khác.

Những người không thuộc biên chế của quân đội và công an đến ở thường xuyên hoặc tạm trú trong cơ quan doanh trại của quân đội và công an đều phải đăng ký hộ khẩu theo quy định chung.

Những công nhân, nhân viên quốc phòng và công an nhân dân ăn ở chung tại khu vực tập thể của cơ quan, doanh trại, xí nghiệp thuộc quân đội và công an quản lý thì không tiến hành đăng ký, quản lý hộ khẩu mà do Bộ Quốc phòng và Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm hướng dẫn đăng ký và trực tiếp quản lý.

2- Những cán bộ công nhân viên, viên chức, học sinh đã được đăng ký hộ khẩu thường trú ở thành phố, thị xã, nhưng nay đã đi theo cơ quan, xí nghiệp trường học của mình chuyển đến địa điểm khác thì phải chuyển hẳn hộ khẩu thường trú đến nơi đang ăn, ở thường xuyên đến công tác, sản xuất, học tập.

Những cán bộ, công nhân viên, học sinh đã có quyết định chuyển hẳn đến tỉnh, thành phố khác công tác, sản xuất, học tập thì phải chuyển hộ khẩu thường trú đến nơi đang ăn ở thường xuyên để công tác, sản xuất, học tập.

3- Đối với thành phố Hà Nội, để thực hiện chủ trương giảm bớt dân số thành phố, đồng thời bảo đảm công tác, sản xuất cho những cơ quan, xí nghiệp, trường học đã được phép đặt trụ sở tại Hà Nội, Hội đồng Chính phủ quyết định bỏ điểm quy định tỷ lệ cho người ở các nơi khác đến cư trú ở thành phố hàng năm là một phần trăm (1%) so với dân số ghi ở biên pháp thứ hai trong Nghị quyết số 103-CP ngày 8/7/1963 của Hội đồng Chính phủ về việc giảm bớt dân số

thành phố Hà Nội và quy định những tiêu chuẩn cụ thể dưới đây để làm căn cứ đăng ký hộ khẩu thường trú cho những người mới đến.

*Người của các cơ quan, xí nghiệp đã được đặt trụ sở tại Hà Nội:*

a) Những người do cơ quan, xí nghiệp, trường học nhận theo kế hoạch Nhà nước phân phối học sinh tốt nghiệp ở các trường đại học, trung học, trường nghiệp vụ, trường công nhân kỹ thuật trong nước hoặc ngoài nước.

b) Những cán bộ, công nhân viên do cơ quan, xí nghiệp, trường học cử đi học, đi công tác trở về biên chế cơ quan, xí nghiệp, trường học của mình.

c) Những cán bộ, công nhân viên trong ngành, điều động ở các địa phương khác đến để thay thế cho những cán bộ, công nhân viên trong ngành, điều động ở các địa phương khác đến để thay thế cho những cán bộ, công nhân viên đã điều động, chuyển chuyển đi công tác ở nơi khác hoặc nghỉ hưu, mất sức, hoặc bị kỷ luật thải hồi, buộc thôi việc hoặc bổ sung biên chế.

d) Những người là lao động thông thường được Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội thoả thuận với các cơ quan, xí nghiệp, trường học tuyển ở các tỉnh.

Để đảm bảo thực hiện tốt những quy định trên, hàng năm các cơ quan, xí nghiệp, trường học phải làm kế hoạch bổ sung lao động với Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội để cùng với Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội bàn bạc trước. Đối với những công nhân, viên chức, học sinh đến công tác và học tập có thời hạn thì chỉ cho đăng ký hộ khẩu tạm trú cho đến khi hoàn thành nhiệm vụ.

Người của các hộ đã được đăng ký hộ khẩu thường trú tại Hà Nội.

a) Những ông, bà già hết tuổi lao động hoặc mất sức lao động, ở nông thôn và các thành phố, thị xã khác không có cơ sở để nương

tự, xin chuyển đến ở với bố, (vì mẹ chết hoặc đã ly dị với bố) hoặc mẹ là nhân khẩu thường trú của thành phố Hà Nội.

c) Những người trước đây đã thường trú ở thành phố Hà Nội rồi đi bộ đội, đi công tác ở các cơ quan, xí nghiệp, công trường... ở các tỉnh, thành phố khác nay được về hưu, phục viên thôi việc vì sức khỏe kém, nếu không có bố hoặc mẹ, vợ hoặc chồng, con ở các tỉnh và thành phố khác, xin đăng ký hộ khẩu thường trú trở lại để ở với gia đình (bố, mẹ, vợ, hoặc chồng, con) là nhân khẩu thường trú của thành phố Hà Nội.

d) Kiểu bào mới về nước được Ban Việt kiều Trung ương quyết định phân phối về thành phố Hà Nội.

e) Những học sinh ở các trường phổ thông công, nông nghiệp do ngành công an quản lý, được Bộ Nội vụ cấp giấy cho về ở với bố mẹ là nhân khẩu thường trú của thành phố Hà Nội và là nơi đăng ký hộ khẩu thường trú cũ của học sinh đó trước khi đi đến trường.

g) Những người tù hết hạn tập trung cải tạo, không thuộc diện cấm cư trú ở thành phố theo Quyết định số 123/CP ngày 8/7/1966 của Hội đồng Chính phủ, là nhân khẩu thường trú của thành phố Hà Nội trước khi đi tù, được Bộ Nội vụ cấp giấy cho về ở với bố, mẹ, vợ hoặc chồng, con có nghề nghiệp làm ăn chính đáng, là nhân khẩu thường trú của thành phố.

4- Việc hạn chế tăng dân số đối với những thành phố, thị xã khác cũng căn cứ vào điểm 3 của quyết định này để vận dụng thi hành cho thích hợp.

5- Những điều quy định trong các văn bản trước đây về việc đăng ký, quản lý hộ khẩu trái với những quy định nói trong văn bản này đều bãi bỏ.

6- Ông Bộ trưởng Bộ Nội vụ nghiên cứu hướng dẫn Ủy ban nhân dân các cấp thi hành quyết định này, bảo đảm công tác quản lý hộ khẩu được chặt chẽ và thuận tiện cho nhân dân.

### III. QUẢN LÝ LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM ĐÔ THỊ

#### 1. Quan điểm chung về phát triển nguồn lao động

##### • *Vai trò của phát triển nguồn lao động*

Lao động là hoạt động quan trọng nhất của con người, tạo ra của cải vật chất và các giá trị tinh thần của xã hội. Lao động có năng suất, chất lượng và hiệu quả cao là nhân tố quyết định sự phát triển của đất nước.

Trong quá trình phát triển, lao động là yếu tố đầu vào của quá trình sản xuất. Số lượng và chất lượng lao động là cơ sở để phát triển kinh tế - xã hội. Đồng thời người lao động và gia đình họ hay nói chung là dân số là đối tượng hưởng thụ thành quả của lao động. Do đó sự phát triển của nguồn lao động vừa là tiền đề để phát triển kinh tế - xã hội vừa là đối tượng phục vụ của các hoạt động kinh tế - xã hội. Vai trò của nguồn lao động ngày nay được xem như một yếu tố năng động quan trọng nhất. Tổ chức UNESCO đã nhấn mạnh: "Con người đứng ở trung tâm của sự phát triển, là tác nhân và là mục đích của sự phát triển"<sup>(1)</sup>. Tổ chức ESCAP đánh giá: "Sự phát triển của con người là mục tiêu cuối cùng và cao nhất của quá trình phát triển"<sup>(2)</sup>. Xuất phát từ những nhận thức đó, văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VII - 1991 đã khẳng định: "Con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển kinh tế - xã hội".

##### • *Luật lao động*

Pháp luật lao động quy định quyền và nghĩa vụ của

<sup>(1)</sup> UNESCO - Hiến đề hành động - 1977 tr. 89

<sup>(2)</sup> ESCAP tháng 4 - 1988

người lao động và của người sử dụng lao động, các tiêu chuẩn lao động, các nguyên tắc sử dụng và quản lý lao động, góp phần thúc đẩy sản xuất, vì vậy nó có vị trí quan trọng trong đời sống xã hội và trong hệ thống pháp luật của quốc gia.

• **Quản lý Nhà nước về lao động** bao gồm những nội dung chủ yếu sau đây:

1- Nắm cung, cầu và sự biến động cung, cầu lao động làm cơ sở để quyết định chính sách đô thị, quy hoạch, kế hoạch về nguồn nhân lực, phân bố và sử dụng lao động đô thị.

2- Ban hành và hướng dẫn thi hành các văn bản pháp luật lao động;

3- Xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình quốc gia về việc làm, di dân xây dựng các vùng kinh tế mới, đưa người đi làm việc ở nước ngoài;

4- Quyết định các chính sách về tiền lương, bảo hiểm xã hội, an toàn lao động, vệ sinh lao động và các chính sách khác về lao động và xã hội; về xây dựng mối quan hệ lao động trong các doanh nghiệp;

5- Tổ chức và tiến hành nghiên cứu khoa học về lao động, thống kê, thông tin về lao động và thị trường lao động, về mức sống, thu nhập của người lao động;

6- Thanh tra, kiểm tra việc thi hành pháp luật lao động và xử lý các vi phạm pháp luật lao động, giải quyết các tranh chấp lao động theo quy định của bộ luật này;

7- Mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế với nước ngoài và các tổ chức quốc tế trong lĩnh vực lao động.

**Quan điểm chung về phát triển nguồn lao động**

Phát triển nguồn lao động là sự biến đổi số lượng và chất

lượng về mặt thể lực, trí lực, kỹ năng kiến thức và tinh thần của từng người lao động và cơ cấu đội ngũ lao động hợp lý cần thiết cho công việc.

Phát triển nguồn lao động là quá trình tạo lập và sử dụng năng lực của con người, là động lực phát triển khoa học kỹ thuật vì sự tiến bộ kinh tế - xã hội. Khác với việc đầu tư cho các yếu tố vật chất, đầu tư cho con người sẽ tác động đến đời sống cá nhân và gia đình từng người lao động và đến toàn xã hội nói chung.

Chất lượng nguồn lao động đô thị không chỉ phụ thuộc vào yếu tố chất lượng sức lao động của từng người lao động mà còn phụ thuộc vào cơ cấu của đội ngũ lao động lành nghề, trình độ kỹ thuật, năng lực tổ chức, quản lý và khả năng phối hợp các bộ phận để đạt được mục tiêu chung của đô thị.

## 2. Việc làm

Mọi hoạt động lao động tạo ra nguồn thu nhập, không bị pháp luật cấm đều được thừa nhận là việc làm. Giải quyết việc làm, bảo đảm cho mọi người có khả năng lao động đều có cơ hội có việc làm là trách nhiệm của Nhà nước, của các doanh nghiệp và toàn xã hội.

Trong các đô thị, vấn đề việc làm cần được quan tâm thường xuyên bởi vì quá trình đô thị hoá diễn ra thường xuyên và với tốc độ ngày càng nhanh. Việc xây dựng các chương trình, dự án cụ thể để giải quyết vấn đề thất nghiệp, chuyển đổi nghề, tạo việc làm mới trong quá trình đô thị hoá là rất cần thiết. Đô thị hoá là quá trình diễn ra lâu dài và liên tục chứ không phải chỉ ở thời kỳ quá độ, do đó nó thường xuyên tạo ra những nhu cầu về việc làm mới, chuyển đổi nghề. Hơn nữa, sự phát triển của khoa học kỹ thuật, áp dụng

công nghệ mới thường tạo ra sự khủng hoảng kinh tế do chu kỳ công nghệ. Sự nắm bắt các quy luật đó sẽ giúp chúng ta giải thích các chu kỳ khủng hoảng kinh tế và sớm có các giải pháp để giải quyết. Hiện nay ở các đô thị đã xây dựng được các trung tâm giáo dục thường xuyên, trung tâm dạy nghề song chưa giải quyết thoả đáng nhu cầu việc làm của lao động. Những khu đô thị mới mọc lên, nhiều hộ nông dân bị thu hồi ruộng vườn để xây dựng đô thị, họ nhận được tiền đền bù về hoa màu nhưng sau đó rơi vào tình trạng không có việc làm. Theo dự tính của Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn - Bộ Xây dựng, cả nước ta hiện nay có khoảng 114.000 ha đất đô thị (bao gồm nội thành, nội thị, thị trấn), chiếm 0,35% diện tích đất tự nhiên<sup>(1)</sup>. Dự kiến năm 2010, đất đô thị sẽ là 243.200 ha chiếm 0,74% diện tích đất tự nhiên cả nước, năm 2020, đất đô thị sẽ là 460.000 ha chiếm 1,4% diện tích đất tự nhiên cả nước. Diện tích đất đô thị tăng thêm chủ yếu là chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang. Vì vậy, vấn đề tạo việc làm mới, chuyển đổi nghề, giải quyết thất nghiệp cần trở thành một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ tới.

### **3. Kế hoạch hoá phát triển nguồn nhân lực ở đô thị**

#### ***Kế hoạch hoá phát triển lao động kỹ thuật***

Phối hợp các đô thị, đô thị với nông thôn trong đào tạo nghề:

Với mục tiêu cân bằng lao động kỹ thuật, tránh thừa thiếu lao động kỹ thuật ở từng ngành nghề, lĩnh vực, trình độ

<sup>(1)</sup> Quy hoạch các đô thị Việt Nam, trang 41, NXB. Xây dựng, Hà Nội 1999.



và trên từng địa bàn lãnh thổ cần có sự phối hợp giữa các đô thị trong vùng trong việc mở trường dạy nghề. Số trường, quy mô trường cần được nghiên cứu kỹ trên cơ sở dự đoán nhu cầu của vùng và từng đô thị. Thực tế hiện nay mỗi đô thị thường có các trường đào tạo lao động kỹ thuật cho đô thị mình nhưng số sinh viên ra trường có thể làm việc ở các đô thị trong vùng thậm chí ngoài vùng. Để hạn chế sự lan tràn hiệu quả trên góc độ kinh tế đô thị, các trường quy định đối tượng chiêu sinh tùy theo ngành nghề. Ví dụ Quảng Ninh có các trường trung học kinh tế - kỹ thuật chỉ đào tạo những con, em cán bộ trong ngành; trường đào tạo công nhân kỹ thuật mở chỉ đào tạo công nhân kỹ thuật cho Quảng Ninh. Ở Hà Nội các trường Đại học đào tạo cán bộ cho cả nước nhưng thực ra chỉ ảnh hưởng ở các tỉnh phía Bắc, các Đại học ở thành phố Hồ Chí Minh đào tạo cho các tỉnh phía Nam, các Đại học ở Đà Nẵng đào tạo cho các tỉnh miền Trung. Tuy các trường đại học không phải là của các thành phố mà là của quốc gia nhưng Hà Nội, thành phố HCM, Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng là những thành phố được hưởng lợi hơn các thành phố khác về mặt nguồn lao động kỹ thuật. Các địa phương có các trường dạy nghề hoặc trung học kinh tế - kỹ thuật của địa phương để đào tạo cán bộ cho địa phương.

### ***Kế hoạch hoá việc làm***

Vì đô thị không phải là một ốc đảo mà nó là một bộ phận cấu thành của vùng và của nền kinh tế quốc dân nên mục tiêu của KHH việc làm là xử lý tổng lực lượng lao động trong mối quan hệ qua lại giữa cung và cầu lao động trên thị trường lao động của đô thị có tính đến thị trường lao động của vùng. Sự tăng trưởng kinh tế đô thị là tăng trưởng việc làm, KHH việc làm có liên quan đến KHH phát triển kinh tế,

tuy nhiên ở đây chúng ta nghiên cứu vấn đề việc làm nên cần nhấn mạnh ở khía cạnh phát triển các ngành nghề, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu đầu tư.

**Định hướng phát triển ngành mũi nhọn của đô thị:** Xác định ngành mũi nhọn trên cơ sở phân tích điểm mạnh yếu, thời cơ và rủi ro. Việc xác định ngành mũi nhọn sẽ liên quan đến vấn đề cơ cấu đầu tư và là cơ sở xác định số việc làm trong tương lai.

**Chuyển đổi cơ cấu kinh tế đô thị:** Là quy luật tất yếu và sẽ làm tăng số việc làm ở đô thị, làm thay đổi cơ cấu lao động đô thị, nhưng cơ cấu kinh tế chỉ có thể thực sự chuyển đổi khi lực lượng sản xuất, cơ sở hạ tầng kỹ thuật phát triển đủ mạnh, các ngành công nghiệp, xây dựng phát triển đòi hỏi các hoạt động dịch vụ đi kèm phát triển hoặc lợi thế của đô thị là phát triển dịch vụ (như du lịch) thì hoạt động của các dịch vụ khác cũng phát triển theo. Chuyển đổi cơ cấu kinh tế đô thị cần thực hiện theo hướng khuyến khích phát triển những ngành cần phát triển bằng các công cụ kinh tế và luật pháp.

Chuyển đổi cơ cấu đầu tư trong từng thời kỳ phù hợp sự phát triển kinh tế sẽ có tác dụng kích thích sự tạo việc làm.

**Dự đoán số lượng việc làm mới:** Trên cơ sở định hướng phát triển ngành mũi nhọn, số lượng doanh nghiệp hiện tại, dự đoán sự mở rộng quy mô doanh nghiệp hiện có và số doanh nghiệp mới sẽ được thành lập

#### **4. Thực hiện chế độ đăng ký và cấp thẻ lao động**

Đăng ký lao động đối với công dân trong tuổi lao động, có sức lao động nhằm tăng cường quản lý lao động xã hội, bảo

đảm cho chính quyền từ cơ sở (xã, khu phố) nắm chắc được lực lượng lao động xã hội; từng bước sắp xếp việc làm cho những người trong tuổi lao động có sức lao động nhằm thực hiện nghĩa vụ lao động và quyền làm việc của công dân; quản lý lao động đến từng người, hiểu rõ về nghề nghiệp, sức khoẻ, trình độ văn hoá và tình hình làm việc của công dân có sức lao động, làm cơ sở cho việc nghiên cứu phân tích đặc điểm lao động từng vùng kinh tế, từng địa phương để có kế hoạch phân bổ, điều phối, động viên, sử dụng hợp lý sức lao động xã hội, làm cho mọi người đều có thể tham gia xây dựng, phát triển kinh tế, củng cố quốc phòng và xây dựng hạnh phúc riêng.

Cấp thẻ lao động cho tất cả công dân trong tuổi lao động đang làm việc, kết hợp với quản lý lương thực, quản lý thị trường và trật tự trị an, chống làm ăn phi pháp, để đưa tất cả mọi người vào làm ăn chính đáng, bài trừ tận gốc mọi tệ nạn xã hội.

Vì vậy đăng ký và cấp thẻ lao động có ý nghĩa lớn về kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội đáp ứng yêu cầu trước mắt, đồng thời là cơ sở lâu dài để từng bước phân bổ và tổ chức lại lao động toàn xã hội.

Để tổ chức và thực hiện tốt việc đăng ký và cấp thẻ lao động các nhà quản lý cần nghiên cứu kỹ Thông tư của Bộ Lao động số 04-LĐ/TT ngày 15 tháng 2 năm 1975 hướng dẫn việc đăng ký lao động cho công dân trong tuổi lao động, cấp thẻ lao động cho công dân.

## Câu hỏi ôn tập

1. Sự cần thiết của công tác quản lý dân số, lao động và việc làm ở đô thị?
2. Những đặc điểm về dân số, lao động và việc làm ở đô thị?
3. Phương pháp đánh giá thực trạng dân số, lao động và việc làm ở đô thị?
4. Dân số, lao động và việc làm có quan hệ như thế nào đến phát triển kinh tế ở đô thị?
5. Trình bày những chính sách dân số ở đô thị và biện pháp thực hiện?
6. Nội dung phương pháp xác định quy mô dân số đô thị hợp lý?
7. Phân tích những quan điểm chung về phát triển nguồn lao động và việc làm?
8. Nội dung của công tác đăng ký lao động và cấp thẻ lao động?

*Chương VII***QUẢN LÝ CÁC CÔNG TRÌNH HẠ TẦNG ĐÔ THỊ****I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐÔ THỊ****1. Khái niệm kết cấu hạ tầng đô thị**

Toàn bộ các công trình giao thông vận tải, bưu điện thông tin liên lạc, dịch vụ xã hội như: đường sá, kênh mương dẫn nước, cấp thoát nước, sân bay, nhà ga xe lửa, ô tô, cảng sông, cảng biển, cơ sở năng lượng, hệ thống mạng điện, đường ống dẫn xăng, dầu, dẫn khí ga, hơi đốt, kho tàng, giao thông vận tải, giáo dục phổ thông và chuyên nghiệp, y tế, dịch vụ ăn uống công cộng, nghỉ ngơi du lịch, vui chơi giải trí, rác thải môi trường đô thị v.v... được gọi là kết cấu hạ tầng đô thị (KCHTĐT).

Theo từ chuẩn Anh - Mỹ, thuật ngữ "kết cấu hạ tầng" (Infrastructure) được thể hiện trên 4 bình diện: 1/ Tiện ích công cộng (public utilities): năng lượng (điện...) viễn thông, nước sạch cung cấp qua hệ thống ống dẫn, khí đốt truyền tải qua ống, hệ thống thu gom và xử lý các chất thải trong thành phố. 2/ Công chánh (public works): đường sá, các công trình xây dựng đập, kênh phục vụ tưới tiêu... 3/ Giao thông (transport): các trục và tuyến đường bộ, đường sắt chính quy (conventional railway) đường sắt vận chuyển nhanh (mass

rapid transit railway) cảng cho tàu và máy bay, đường thủy...  
4/ Hạ tầng xã hội (social infrastructure): trường học, bệnh viện... Đó cũng là phạm vi xác định của khái niệm. Tương tự như vậy, thuật ngữ "quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng" cũng được hiểu là quản lý và phát triển trên 4 bình diện đã nói ở trên.

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

Trên thực tế, kết cấu hạ tầng là cơ sở nền tảng đảm bảo sự phát triển bền vững của cả một hệ thống đô thị quốc gia nói riêng và sự phát triển bền vững của một quốc gia nói chung. Cho nên người ta thường dùng thuật ngữ "cơ sở hạ tầng đô thị" với nội dung đồng nhất khi dùng thuật ngữ "kết cấu hạ tầng đô thị" hoặc thuật ngữ "hạ tầng đô thị".

Ở đây cần phân biệt khái niệm thuật ngữ "cơ sở hạ tầng" của quản lý đô thị có khác với "cơ sở hạ tầng" dùng trong nghiên cứu kinh tế chính trị học Mác- Lê nin.

Khái niệm thuật ngữ "cơ sở hạ tầng" trong nghiên cứu kinh tế chính trị học Mác - Lê nin hay còn gọi là "cơ sở kinh tế" có nghĩa là tập hợp các quan hệ sản xuất, tạo thành cơ cấu kinh tế của một xã hội. Khái niệm "cơ sở hạ tầng" ở đây nằm trong mối quan hệ với kiến trúc thượng tầng tạo nên một hình thái xã hội tương ứng với nó.

Còn khái niệm thuật ngữ "cơ sở hạ tầng" của đô thị dùng để chỉ các công trình có ý nghĩa nền móng của đô thị như: đường sá, cầu cống, hệ thống cấp thoát nước, dịch vụ xã hội (dịch vụ công)... của đô thị.

## 2. Vai trò, ý nghĩa kết cấu hạ tầng đô thị

### • Vai trò

Sự phát triển các ngành của kết cấu hạ tầng đô thị có ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của nền sản xuất xã hội, dịch vụ xã hội và việc nâng cao hiệu quả của nó. Cùng với sự phát triển của lực lượng sản xuất, vai trò của kết cấu hạ tầng không ngừng tăng lên. Các hình thức mới về giao thông vận tải và thông tin liên lạc xuất hiện và phát triển không những trong khuôn khổ từng nước, mà còn trên phạm vi quốc tế theo xu hướng toàn cầu hoá.

Do đó, hình thành kết cấu hạ tầng vật chất của *sự hợp tác quốc tế mới*, đó là toàn bộ các bộ phận của các hệ thống giao thông vận tải và thông tin liên lạc trong nước và nước ngoài, nhằm phục vụ cho hoạt động kinh tế đối ngoại, cũng như các công trình và đối tượng phối hợp với nhau, đảm bảo cho việc bảo vệ môi trường xung quanh, sử dụng hợp lý các nguồn nước và các nguồn tài nguyên khác, đảm bảo thông tin liên lạc của các cơ quan khí tượng thuỷ văn, quản lý Nhà nước, các cơ quan phục vụ xã hội và an ninh quốc phòng... nhằm mục đích phát triển dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng và văn minh.

### • Ý nghĩa kết cấu hạ tầng đô thị

Việc quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị một cách khoa học và hợp lý có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Vì kết cấu hạ tầng là cơ sở nền tảng đảm bảo sự phát triển bền vững của cả một hệ thống đô thị quốc gia nói riêng và sự phát triển bền vững của một quốc gia nói chung. Một quốc gia giàu mạnh, hiện đại và văn minh phải có một kết cấu hạ tầng đô thị vững mạnh, tiện lợi, hiện đại và đầy đủ.

### 3. Nguyên tắc quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị

#### • Tập trung dân chủ và phân cấp quản lý

KCHTĐT là hàng hoá công cộng có tầm quan trọng về kinh tế - xã hội, khó thu được tiền hoặc lợi nhuận thấp, thời gian hoàn vốn dài nên có nhiều rủi ro (như tiền mất mất giá, chính sách thay đổi, thiên tai, dịch họa, công nghệ lạc hậu...) nên thường do Nhà nước đảm nhận.

Nhà nước đóng vai trò chủ đạo và điều chỉnh để đảm bảo cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng, đảm bảo nhu cầu cuộc sống của nhân dân, tạo điều kiện cho hoạt động sản xuất và làm dịch vụ của các doanh nghiệp, đảm bảo cho dịch vụ đó có được một cách kịp thời, đủ số lượng và chất lượng cần thiết với giá cả thích hợp. Đây là vai trò của Nhà nước tác động trực tiếp vào khâu quản lý để điều tiết nền kinh tế trong sự phát triển bền vững.

Tuy nhiên, Chính phủ cũng có khả năng hạn chế trong quản lý và nguồn tài chính phát triển KCHTĐT. Do đó Chính phủ cũng tạo điều kiện và mở rộng chức trách cho khu vực kinh tế tư nhân và cộng đồng tham gia thực hiện các quyền dân chủ quản lý, thực hiện nghĩa vụ đóng góp và thu hút mọi nguồn vốn, tăng thêm hiệu quả quản lý và phát triển KCHTĐT của quốc gia.

Phân cấp quản lý là sự phân định và xếp hạng các đô thị theo quy mô, vị trí hay tầm quan trọng của từng đô thị trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của vùng hay địa phương để từ đó xác định các chính sách quản lý, đầu tư thích hợp. Ở nước ta, trên cơ sở phân loại, đô thị được phân cấp quản lý hành chính nhà nước như sau:



- Đô thị loại 1 và loại 2 chủ yếu do Trung ương quản lý
- Đô thị loại 3 và loại 4 chủ yếu do tỉnh quản lý
- Đô thị loại 5 chủ yếu do huyện quản lý.

Giữa phân loại và phân cấp quản lý có mối quan hệ chặt chẽ. Nguyên tắc chung là dựa vào phân loại để phân cấp quản lý. Đây là một trong những giải pháp có tính nguyên tắc nhằm phân định chức năng và quyền hạn quản lý của chính quyền các cấp cho thích hợp, tránh sự trùng chéo hoặc bỏ sót.

**• Tiết kiệm và hiệu quả**

Sự hình thành và phát triển, quy mô và định hướng phát triển của các đô thị nói chung phụ thuộc vào quy hoạch tổng thể không gian đô thị. Quy hoạch tổng thể không gian đô thị chỉ được thực hiện có hiệu quả khi *KCHTĐT được xây dựng đồng bộ và đi trước một bước.*

Nguyên tắc này xuất phát từ thực tiễn sự tăng trưởng kinh tế phát sinh nhu cầu phát triển KCHTĐT với một quy mô lớn - nhất là trong xu thế bùng nổ đô thị hoá toàn cầu với một tốc độ choáng ngợp. Thực tiễn này, đã gây ra hệ quả phát sinh ngày càng gay gắt, trực tiếp có ảnh hưởng về lâu dài là toàn bộ hệ thống giao thông trong và xuyên các trung tâm kinh tế đô thị hoá, hệ thống điện gia dụng và công nghiệp, nước sạch cho các hộ gia đình và sản xuất, hệ thống thu gom và xử lý các chất thải rắn và lỏng, kho tàng, bến cảng đều bị sử dụng quá tải nhưng không được đầu tư nâng cấp và mở rộng thoả đáng khả dĩ đáp ứng yêu cầu tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội.

Ở Việt Nam, điều này càng trở nên gay gắt và cấp bách

hơn, do nhu cầu phát triển sau *Đổi mới* và việc đẩy nhanh sự tăng trưởng kinh tế để giải quyết vấn đề nghèo khổ thâm niên, xoá đói giảm nghèo và sự nghiệp phát triển công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước; ngoài ra do tăng trưởng kinh tế nên dân chúng ngày càng nhận thức sâu sắc hơn và đòi hỏi Chính phủ phải cung cấp tiện ích công cộng và dịch vụ xã hội liên quan đến nước sinh hoạt, xử lý rác thải... tốt và có chất lượng cao. Tất cả những điều đó đòi hỏi sự quản lý và phát triển KCHTĐT phải theo kịp với tốc độ phát triển đô thị, tốc độ tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với phát triển hạ tầng và hạ tầng là tác nhân chính của sự tắc nghẽn phát triển kinh tế - xã hội. Và giải quyết vấn đề đô thị hoá hàm nghĩa giải quyết KCHTĐT.

Ngân hàng Thế giới (trong "The World Development Report 1995") đã khuyến nghị với các Chính phủ các nước đang phát triển (trong đó có Chính phủ Việt Nam) rằng: "Hạ tầng thích hợp giúp xác định quốc gia này thành công hay thất bại qua việc đa dạng hoá sản xuất, mở rộng thương mại, giải quyết vấn đề tăng trưởng dân số, giảm thiểu nghèo khó hoặc cải tiến các điều kiện về môi trường. Hạ tầng tốt làm tăng năng suất, giảm phí sản xuất, nhưng nó cần theo kịp với sự tăng trưởng... Loại hình hạ tầng được xây dựng tại một nơi nào đều có thể giúp giảm bớt tình trạng nghèo khó... Các dịch vụ hạ tầng không chỉ giúp người nghèo mà còn góp phần bền vững cho môi trường... Thị dân nghèo đều trực tiếp hưởng phúc lợi từ các dịch vụ hạ tầng tốt, bởi họ thường sống tập trung và là đối tượng gánh chịu những điều kiện mất vệ sinh, ô nhiễm từ các chất thải và hiểm hoạ do tai nạn".

Kết cấu hạ tầng đô thị không chỉ phụ thuộc vào trình độ quy mô phát triển sản xuất, dịch vụ, mật độ dân cư, mà còn

phụ thuộc vào các phương tiện đi lại, các thiết bị sinh hoạt của dân cư. Đây là *nguyên tắc hệ thống* để làm sao các đặc trưng và mục tiêu của hệ thống KCHTĐT được thực hiện một cách tốt đẹp.

#### **4. Phân loại kết cấu hạ tầng đô thị**

Tùy theo các căn cứ, có thể phân KCHTĐT thành nhiều loại khác nhau như sau:

- Về tính chất ngành cơ bản có thể phân ra:
  - + Kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị
  - + Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đô thị
  - + Kết cấu hạ tầng dịch vụ xã hội đô thị
- Về tính chất phục vụ có thể phân ra:
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị phục vụ sản xuất vật chất
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị phục vụ về nhu cầu văn hoá tinh thần
- Về trình độ phát triển có thể phân ra:
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị phát triển cao
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị phát triển trung bình
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị phát triển thấp
- Về quy mô đô thị có thể phân ra:
  - + Kết cấu hạ tầng siêu đô thị
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị cực lớn
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị lớn
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị trung bình
  - + Kết cấu hạ tầng đô thị nhỏ

## II. HIỆN TRẠNG KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM

### 1. Hiện trạng kết cấu hạ tầng đô thị Việt Nam

#### *Giao thông đô thị*

Giao thông đô thị bao gồm hai bộ phận - giao thông đối ngoại và giao thông nội thị. *Giao thông đối ngoại* là các đầu nút giao thông đường bộ, đường thuỷ, đường sắt, đường hàng không nối liền hệ thống giao thông nội thị với hệ thống giao thông quốc gia và quốc tế.

Hệ thống giao thông quốc gia có ý nghĩa rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội. Đó là một trong các yếu tố hình thành đô thị. Không có giao thông liên lạc thì không có kinh tế hàng hoá và cũng không có đô thị.

- *Hệ thống giao thông đường bộ* nối liền các tỉnh, thành phố, đô thị với nhau sẽ tạo khả năng giao lưu kinh tế, văn hoá giữa các vùng trong nước và quốc tế. Song thực trạng hệ thống giao thông đường bộ quốc gia ở nước ta hiện đang thiếu về quy mô, số lượng và xuống cấp về chất lượng. Nó đang hạn chế và cản trở sự phát triển của các đô thị.

*Ví dụ:* Sự giao lưu kinh tế giữa Hà Nội với Hải Phòng phải thông qua đường số 5, lưu lượng xe cộ trên đường số 5 rất cao, lên tới 5000 xe đi lại một ngày đêm. Nhưng trên đường số 5 thường bị ách tắc ở cầu Phú Lương và cầu Lai Vu, trung bình mỗi xe phải chờ 40 phút. Như vậy số giờ phải đợi do ách tắc trên đường giao thông của 5000 xe lên tới 3333 giờ. Nếu trọng tải trung bình của mỗi xe là 5 tấn hàng hoá thì thiệt hại kinh tế sẽ rất lớn.

Hệ thống giao thông đường bộ nước ta có khoảng

11.352 km đường quốc lộ; 1449 km đường tỉnh lộ; 4211 km đường đô thị. Mật độ đường so với dân số còn rất thấp 0,17 km/1000 người; trong khi đó thế giới là 0,5 km/1000 người. Đã vậy, chất lượng đường bộ ở nước ta đang xuống cấp trước đòi hỏi của nhu cầu phát triển kinh tế và phục vụ cuộc sống của nhân dân.

Cảng Hải Phòng không thể phát huy hết năng lực của mình, nếu đường quốc lộ số 5, số 10 không được cải tạo nâng cấp. Các con đường số 5, số 1, số 4 số 32, số 3, số 2, các con đường nối liền Hà Nội với các tỉnh vùng Việt Bắc, Tây Bắc đều bị xuống cấp, gây cản trở cho việc giao lưu hàng hoá. Các con đường quốc lộ số 20, 13, 22, 51 các đường liên tỉnh nối liền thành phố Hồ Chí Minh với các tỉnh, thành phố miền Đông, miền Tây tuy có khá hơn, song cũng đang quá tải với sự phát triển kinh tế và đòi hỏi của lưu chuyển hàng hoá.

Nhìn chung hệ thống giao thông đường bộ nước ta đang bất cập với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đầu tư mở rộng, cải tạo nâng cấp hệ thống giao thông đường bộ quốc gia đang là vấn đề cấp bách. Song việc mở rộng, cải tạo nâng cấp hệ thống giao thông gặp khó khăn lớn, đó là thiếu vốn.

- *Hệ thống giao thông đường sắt* nước ta có chiều dài khoảng 2530 km, còn quá ít về số lượng và lạc hậu về kỹ thuật. Cả nước chỉ có 4 tuyến đường sắt Hà Nội - thành phố Hồ Chí Minh; Hà Nội - Lạng Sơn; Hà Nội - Lào Cai; Hà Nội - Bãi Cháy, Quảng Ninh với tổng số chiều dài hơn 2000 km; khối lượng vận tải hàng hoá năm 1995 trên 1.500.000 tấn; vận tải hành khách trên 8,5 triệu lượt người.

Tuy nhiên vận tải đường sắt cũng gây nhiều khó khăn

cho giao thông đô thị, cụ thể ở Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, Huế, Việt Trì, Bắc Ninh đều có đường sắt chạy qua cắt ngang đường giao thông nội thị gây cản trở, ùn tắc. Hiện tượng giao cắt đồng mức giữa đường xe lửa với đường ô tô nội đô cần sớm được khắc phục.

- *Giao thông đường thủy*, một loại hình vận tải rất kinh tế, nó không chỉ có khả năng vận tải bảo đảm lưu thông hàng hoá giữa các tỉnh, thành phố trong nước. Mà còn với các nước trong khu vực và trên thế giới. Tại cảng Hải Phòng, sản lượng hàng hoá xuất khẩu năm 1995 đạt trên 3,5 triệu tấn. Ở Cảng Sài Gòn đạt trên 6,5 triệu tấn. Các Cảng biển của ta cũng còn nhiều hạn chế. Gần đây không ít các chuyên gia và giám đốc nhiều công ty hàng hải lớn đã liên tục báo động các cảng, đặc biệt cảng Sài Gòn và Hải Phòng, sẽ bị ùn tắc trong vòng nhiều năm tới nếu Chính phủ Việt Nam không kịp nâng cấp và mở rộng hai cảng chính này cũng như xây dựng hoàn chỉnh mạng lưới cảng có quy mô lớn cho các tàu biển.

Các thành phố khác không có cảng biển, song vận tải đường sông cũng giữ vai trò quan trọng trong kế hoạch vận tải hàng hoá của địa phương. Năm 1994 vận tải đường sông của Hà Nội đạt 556 ngàn tấn, Việt Trì đạt 224 ngàn tấn. Hạn chế của vận tải đường sông là do luồng lạch ít được đầu tư nạo vét và phương tiện vận tải ít được đổi mới.

- *Đường hàng không*: Việc khai thác vận tải hàng không nước ta cũng rất hiệu quả, nhất là tuyến vận tải hàng không Bắc - Nam. Hiện nay, cả nước ta có 17 sân bay có thể đưa vào khai thác. trong đó có 3 sân bay: Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng đang khai thác nhiều chuyến bay trong nước và Quốc tế. Lưu lượng hành khách và vận tải hàng hoá qua sân bay

Nội Bài và Tân Sơn Nhất hàng năm tăng khoảng 20% đã tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, giao lưu văn hoá giữa các thành phố, các vùng nước ta với nhau và với thế giới được nhanh chóng, thuận tiện.

Nhưng hiện nay, mặc dù đã được nâng cấp nhiều lần cả sân bay Nội Bài và Tân Sơn nhất đều bất cập trước đòi hỏi của đời sống. Bởi vậy, việc cải tạo mở rộng hiện đại hoá và quản lý khai thác các sân bay nói trên đang là nhiệm vụ cấp bách.

#### *Giao thông trong đô thị*

Giao thông trong thành phố, đô thị phụ thuộc trước hết vào mật độ dân cư và tốc độ tăng trưởng kinh tế; mặt khác còn phụ thuộc vào mật độ đường đô thị và chất lượng lòng đường, vỉa hè, trình độ quản lý và ý thức dân cư.

Các thành phố Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh có mức tăng trưởng kinh tế cao hơn mức tăng trưởng bình quân cả nước và là các đô thị trọng điểm của vùng, nên số dân, lao động các nơi chuyển đến làm ăn sinh sống có xu hướng tăng nhanh. Song hệ thống giao thông trong đô thị bao gồm các đường trục chính, đường khu vực và đường phân khu do quy hoạch cũ để lại; không những thiếu về số lượng mà còn xuống cấp trầm trọng. Các đoạn đường nội thị hầu hết rất hẹp, thường có chiều rộng từ 6m đến 10m, vỉa hè hẹp, bị lấn chiếm; đồng thời do có sự đi lại của các phương tiện, người đi bộ, dẫn tới ùn tắc và tai nạn giao thông tăng lên.

Thực trạng đường giao thông trong đô thị được phản ánh tại bảng sau (Bảng 1). Với thực trạng giao thông đô thị như hiện nay, không đáp ứng nổi lưu thông của dân cư và các phương tiện giao thông ngày một tăng nhanh ở các đô thị. Mức tăng dân số tự nhiên và tăng cơ học ở các thành phố lớn

đều có mức tăng từ 2,8 - 3,2%/năm. Phương tiện giao thông về ô tô tăng hàng năm từ 7 - 8% và xe máy tăng từ 12 - 20%/năm.

**Bảng 7. 1. Các chỉ số về đường nội thị**

Các chỉ số	Thành phố				
	Hà Nội	TP. Hồ Chí Minh	Hải Phòng	Việt Trì	Bắc Ninh
1. Tổng chiều dài đường nội thị (km)	230	881,1	133	103	32,5
Trong đó:					
- Mặt đường dưới 6m		110,4	13	78,5	9,7
- Mặt đường từ 6m đến 10m	105,8	516,3	71	18,8	22,8
- Mặt đường trên 10m	124,2	184,4	49	6,6	-
2. Đường có vỉa hè rộng 6m (%)	6	10,1	8	6	-
3. Diện tích đường đô thị so với diện tích đô thị (%)	8	6,3	6	6	3,5
4. Mật độ đường so với diện tích đô thị (%)	6,3	5,7	6	6,9	-
5. Mật độ đường so với 1000 dân (km/1000 dân)	0,23	0,25	0,29	0,8	0,46

Cả nước năm 1995 có 64.200 xe vận tải hàng hoá và hành khách. Ở thành phố Hồ Chí Minh có 16.499 xe ô tô các loại; 33.730 xe xích lô; hơn 1 triệu xe máy và hơn 2 triệu xe đạp.

Theo dự báo, nếu nước ta giữ được mức tăng GDP hàng năm là 9 - 10% thì mức thu nhập bình quân đầu người vào năm 2010 khoảng 1.200 USD. Mức sống đó cho phép chúng



ta dự đoán vào năm 2010 nước ta sẽ có 50 xe con/1000 dân ở thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có tỷ lệ cao hơn khoảng 80 - 100 xe con/1000 dân.

Số lượng phương tiện giao thông và mật độ dân cư trong thành phố tăng lên, đòi hỏi phải cải tạo, mở rộng đường giao thông đô thị. Song số lượng ô tô tăng lên thì yêu cầu càng phải quan tâm giải quyết giao thông tĩnh trong đô thị.

- *Giao thông tĩnh trong đô thị* bao gồm: nhà ga, bến xe ô tô, điểm đỗ xe khi đến công sở, cửa hàng và nơi gửi xe qua đêm của dân cư và khách vãng lai. Hiện nay các thành phố mới quy hoạch các bến xe phục vụ cho các xe chuyên chở hành khách. *Thí dụ*, thành phố Hồ Chí Minh có 7 bến xe liên tỉnh, 36 bến xe nội thành với tổng số diện tích trên 145 ha, có khả năng tiếp nhận khoảng 27 triệu lượt hành khách một năm. Hà Nội có 2 bến xe liên tỉnh, 3 bến xe nội thành, nhưng chưa có quy hoạch xây dựng các ga ra đỗ xe ô tô qua đêm. Các điểm đỗ xe trong giờ làm việc đã được quy hoạch, sắp xếp, song còn có tính chất đôi phó, chưa tính tới khả năng phát triển nhanh chóng các loại xe ô tô, nhất là ô tô con của tư nhân.

### **Cấp nước sạch đô thị**

Nhu cầu nước sạch phục vụ dân cư đã và đang trở thành một nhiệm vụ bức thiết đối với các thành phố, đô thị. Đối với đô thị thì hệ thống nước máy phục vụ sinh hoạt đời sống nhân dân còn quan trọng hơn cả nhu cầu ăn - vê lương thực và các loại thực phẩm. Giải quyết vấn đề nước sạch cho dân cư đô thị là một vấn đề rất khó khăn vì phải giải quyết một loạt vấn đề liên quan trực tiếp: nguồn nước, hệ thống nhà máy, hệ thống đường ống dẫn và quản lý sử dụng.

Do khó khăn về kinh tế và chiến tranh tàn phá, nên hệ thống cấp nước ở các đô thị nước ta bị hư hỏng, còn rất thiếu về số lượng và kém về chất lượng. Sự yếu kém đó thể hiện nặng nề nhất ở khâu quản lý sử dụng và hệ thống ống dẫn nên thất thoát rất lớn. Tỷ lệ thất thoát nước ở Hà Nội, Hải Phòng khoảng 40-45%, còn ở thành phố Hồ Chí Minh là 37%. Sự thất thoát đó trước hết là do hệ thống ống dẫn không đồng bộ, chắp vá, nhiều bộ phận quá cũ bị rò rỉ cục bộ không phát hiện được. Sau đó là do công tác quản lý chưa tốt và ý thức của công dân chưa được nâng cao.

Hiện tượng đục đường ống nước bừa bãi, các vòi nước công cộng không được trông nom bảo quản, không có người chịu trách nhiệm, để nước chảy lãng phí, trong khi đó các nơi khác thì không có nước dùng là tương đối phổ biến.

**Bảng 7.2. Các chỉ số về cấp nước ở các đô thị**

Thành phố	Các chỉ tiêu về nước					
	Lượng nước sạch (m <sup>3</sup> /ngày đêm)	Tỷ lệ người được dùng nước máy (%)	Tỷ lệ người được dùng nước giếng (%)	Nước sạch bình quân 1 người / ngày đêm (lít) 1995	Nước sạch bình quân 1 người / ngày đêm (lít) 2000	Nước sạch bình quân 1 người / ngày đêm (lít) 2005
Hà Nội (nội thành)	330.000	80	20	95	120	150
Thành phố Hồ Chí Minh	720.000	65	35	124	-	153
Hải Phòng	120.000	64	36	68	100	120
Việt Trì	-	14	86	85	-	120
Bắc Ninh	-	-	100	-	-	-

Lượng nước cung cấp cho một người dân đô thị nước ta hiện nay còn quá thấp. Nếu lấy năm 1995 để so sánh thì Hà Nội bình quân 95 lít nước cho một người ngày đêm; thành phố Hồ Chí Minh là 124 lít; Hải Phòng chỉ có 75 lít. Trong khi đó ở Miến Điện là 160 lít, XriLanca là 200lít, Philippin là 150lít và Indônêxia là 300lít. Nước ta phấn đấu để bằng những nước có mức thấp nhất như Philippin vào thời điểm những năm 1990 thì cũng phải mất nhiều năm nữa, tức là đến năm 2005, thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh mới đạt mức nước tiêu dùng bình quân 150 lít/người/ ngày đêm.

Để bảo đảm cung cấp nước sạch cho dân cư đô thị, cần phải mở rộng việc khai thác các nguồn nước, nhất là nước mạch: đưa các công nghệ tiên tiến vào sản xuất nước sạch nhằm đạt tiêu chuẩn quốc tế về nước uống, từng bước thay đổi hệ thống ống dẫn cũ: trang bị đồng hồ đo nước đến từng hộ dân cư.

Việc trang bị đồng hồ đo nước cho các hộ dân cư sử dụng nước máy là giải pháp tích cực nhất nhằm hạn chế thất thoát nước. Thực tế thành phố Hồ Chí Minh đã áp dụng, năm 1994 lắp 82.588 đồng hồ đo nước, đã giảm thất thoát nước từ 42% xuống còn 37%. Các thành phố Hà Nội, Hải Phòng số gia đình dân cư dùng nước được lắp đồng hồ đo nước còn ít, nên tỷ lệ thất thoát nước còn cao.

### ***Thoát nước đô thị***

Thoát nước cũng có vai trò quan trọng không kém cấp nước. Tình trạng nước thải không được xử lý, không được tiêu thoát thì không những đe dọa an toàn của dân cư, mà còn để

lại biết bao nhiêu bệnh dịch làm suy giảm sức lực dân cư và thiệt hại vật chất rất lớn.

Trong thiết kế quy hoạch đô thị đã hình thành một hệ thống thoát nước bao gồm các cấp độ khác nhau, mỗi cấp độ có vai trò và nhiệm vụ của nó.

Cấp 1 là hệ thống kênh, rạch sông hồ giữ vai trò tiếp nhận, điều tiết, trao đổi, là trục chính tiêu nước thải của thành phố.

Cấp 2 là các cống trục chính, tiếp nhận nước mặt từ các khu vực dân cư trực tiếp đổ vào tuyến cấp 1.

Cấp 3 là các cống thoát nước từ các khu vực có vai trò tiếp nhận nước mặt của khu sản xuất, dịch vụ, dân cư và trực tiếp đổ vào tuyến cấp 2.

Cấp 4 là các cống thoát từ các tiểu khu, trực tiếp nhận nước mặt từ các cơ sở kinh tế, các hộ gia đình và đổ trực tiếp vào cống cấp 3.

Hệ thống thoát nước đô thị liên quan rất nhiều đến môi trường sống, ảnh hưởng đến sự tồn tại của các sinh vật dưới nước. Nguyên tắc chung là nước thải sinh hoạt và nước công nghiệp đều phải xử lý tùy theo tính chất của từng nguồn nước thải, rồi mới đổ ra kênh rạch, sông suối. Nhưng ở nước ta việc xử lý nước thải còn chưa được quan tâm đúng mức, chưa có sự giám sát nghiêm ngặt.

Ở các đô thị lớn như Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh - nước thải của các cơ sở công nghiệp có lẫn hoá chất cũng được xử lý sơ bộ rồi mới dẫn vào hệ thống thoát nước chung, các bệnh viện cũng còn nhiều nơi chưa qua xử lý đã đưa nước thải hoà chung vào hệ thống thoát nước đô thị.

**Bảng 7.3. Các chỉ số phản ánh thực trạng hệ thống thoát nước ở các đô thị**

Thành phố	Chiều dài của hệ thống cống (km)	Chiều dài của hệ thống mương (km)	Diện tích các hồ điều hoà (ha)	Mật độ chiều dài ống cống (m/ha) diện tích đô thị
Hà Nội (nội thành)	150,0	38,6	120	37,5
TP. Hồ Chí Minh	473,0	88,53	-	34,0
Hải Phòng	70,5	3,0	45	32,0
Việt Trì	15,97	-	-	13,0
Bắc Ninh	9,3	-	-	35,0

Nhưng hệ thống ống thoát nước từ cấp 4, cấp 3, cấp 2, cấp 1 ở các đô thị đều rất thiếu so với yêu cầu thoát nước hàng ngày, nhất là vào các giờ cao điểm và vào mùa mưa lớn. Các thành phố nhỏ và thị xã thì hầu như không có các mương dẫn và hồ điều hoà. Ở những nơi đó nước thải thường đổ trực tiếp ra sông, suối.

Lượng nước thải ở các thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh bình quân ngày không có mưa đã tới 386.601m<sup>3</sup>/ngày đêm. Hải Phòng khoảng 105.000m<sup>3</sup>/ngày đêm và Hà Nội khoảng 285.000m<sup>3</sup>/ngày đêm.

Nguồn nước thải được phân ra theo tỷ lệ như sau:

- Nước thải công nghiệp chiếm từ 9-12%
- Nước thải sinh hoạt từ các khu dân cư khoảng 70-75%
- Nước thải sinh hoạt từ các hộ nhà hàng, dịch vụ khoảng 7,5-8%

- Nước thải sinh hoạt từ các trường học từ 1,5-2%
- Nước thải sinh hoạt từ các cơ sở y tế từ 2-3%.

Với lượng nước thải rất lớn, song hệ thống cống thoát có mật độ rất thấp, khoảng 30m/ha, nhưng các ống đã cũ, nhiều đoạn sập hỏng, ngập bùn nên dung tích ống cống hầu như không còn đầy đủ theo thiết kế, mà thường còn lại khoảng 50% so với ống cống mới.

Các mương thoát nước chính cũng bị thu hẹp chiều ngang do đô thị dân cư lấn chiếm và độ sâu các con mương đã bị bồi lấp không được nạo vét; chưa kể đến các chất thải rắn được vớt bừa bãi trên mặt mương gây cản trở đến dòng chảy.

Hệ thống thoát nước đô thị vừa thiếu về số lượng, vừa giảm sút về chất lượng, nên nhiều khu dân cư bị đọng nước hoặc nếu có mưa lớn khoảng 30 phút hoặc lượng mưa khoảng 70 - 100mm là nhiều đoạn đường phố bị ngập nước, cản trở giao thông. Những đường phố bị ngập nước thì không những bị cản trở đi lại, sinh hoạt của dân cư, mà còn phải chịu ảnh hưởng của rác thải, bùn cát từ các ống cống hoà lẫn vào nước gây ô nhiễm môi trường và dịch bệnh phát sinh.

Mặt khác, hệ thống nước thải ở các thành phố, kể cả Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là hai thành phố lớn, thì hầu như chưa được xử lý. Tất cả nước thải công nghiệp trừ một số cơ sở hoá chất có xử lý nội bộ; hầu hết các cơ sở y tế, bệnh viện đều không có hệ thống xử lý nước thải trước khi đưa vào hệ thống nước thải công cộng.

Do nước thải không được xử lý nên gây ô nhiễm nặng nề cho nguồn nước mặt. Theo báo cáo của Sở Giao thông Công chính thành phố Hồ Chí Minh thì nước thải công nghiệp gây

ô nhiễm môi trường cho nước kênh rạch về sinh học chiếm 15,3%, về hữu cơ chiếm 67%, về vô cơ chiếm 5,4% và ít bị ô nhiễm là 9,6%.

Để cải tạo hệ thống thoát nước đô thị, thì trước hết phải thống nhất quan điểm về quy hoạch, lấy quy hoạch làm cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, phát triển và quản lý KCHTĐT.

Cơ sở để tính toán quy hoạch hệ thống thoát nước đô thị là tiêu chuẩn cấp nước sạch cho mỗi người dân trong tương lai. Thí dụ, hiện nay có một số nước trong khu vực đã có mức nước sạch cung cấp cho mỗi người dân đô thị là 300 lít/người/ngày đêm, Việt Nam đến năm 2020 cũng chỉ đạt ở mức 200 lít/người/ngày đêm. Song đô thị không dừng ở năm 2020, nên phải tính mức cao hơn; cộng vào đó là tỷ lệ hao hụt của cấp nước và lượng nước mưa ở những thời điểm lớn, kéo dài.

Trên cơ sở quy hoạch và đầu tư cải tạo, cần phải mở rộng hệ thống thoát nước từ cấp 1 đến cấp 4, đồng thời phải đầu tư hệ thống các nhà máy xử lý nước thải toàn bộ thành phố trước khi đổ nước ra sông suối, hoặc đưa sử dụng lại.

### ***Cung cấp điện chiếu sáng cho đô thị***

Hệ thống tải điện chiếu sáng ở thành phố hiện nay vẫn bao gồm nhiều cấp tải điện khác nhau, từ 110v, 220v, 360v và có cả đường dây 6v. Hệ thống này được chuyển tải trên hai dạng cơ bản: cable ngầm và đường dây trên không. Cable ngầm hiện nay có rất ít, thời gian tới chủ yếu cải tạo theo hướng này. Cable ngầm vừa bảo đảm mỹ quan cho đô thị, vừa an toàn hơn, nhất là đối với các đô thị luôn chịu ảnh hưởng của gió bão.

Hệ thống truyền tải điện chiếu sáng đô thị nước ta chủ

yếu là đường dây trên không, thậm chí trên cột điện bê tông được mắc nối chung nhiều loại dây dẫn chằng chịt như mạng nhện, nhiều chỗ dây truyền tải điện đi sát ban công nhà và đã có nhiều vụ tai nạn chết người do lưới điện gây ra.

Đời sống dân cư được nâng lên thì nhu cầu sử dụng thiết bị điện ngày càng nhiều. Nên việc củng cố, cải tạo hệ thống truyền dẫn điện chiếu sáng ở đô thị ngày càng trở thành nhiệm vụ cấp bách.

Quy hoạch cải tạo hệ thống truyền tải điện chiếu sáng phải dựa trên nhu cầu tiêu dùng được trong tương lai, để không bị lạc hậu sau vài chục năm tiếp theo. Mặt khác, chuyển dây dẫn trên không sang hệ thống cable ngầm để bảo đảm mỹ quan, tiết kiệm và an toàn.

### *Cây xanh trong đô thị*

Một đô thị hiện đại không phải có nhiều nhà cao tầng, nhiều ống khói nhà máy, mà phải có quy hoạch không gian hợp lý giữa các khu vực sản xuất, siêu thị, khu dân cư, khu văn hoá thể thao, đặc biệt phải có tỷ lệ đất lưu không, thảm thực vật hợp lý.

Để tránh ô nhiễm môi trường không khí đô thị, trước hết phải bảo đảm tỷ lệ diện tích cây xanh và khoảng cách giữa các công trình hợp lý, sau đó mới là các giải pháp kỹ thuật. "Cây xanh chính là lá phổi của thành phố".

Nước ta có khí hậu nhiệt đới gió mùa, bốn mùa cây lá xanh tươi, song đô thị nước ta vào loại ít cây xanh hơn các thành phố khác trên thế giới. Diện tích tán lá cây trên một đầu người chỉ xấp xỉ từ 1,0 đến 2,0m<sup>2</sup>/người (bảng 7.4 sau đây).



**Bảng 7.4. Các chỉ số về cây xanh đô thị**

Thành phố	Diện tích tán cây xanh trong đô thị	Diện tích tán cây xanh bình quân trên 1 người dân đô thị (m <sup>2</sup> )	Tiêu chuẩn cây xanh bình quân trên 1 người dân đô thị (m <sup>2</sup> )
Hà Nội	1650.000	1,5	6,0
TP. Hồ Chí Minh	5700.000	1,2	6,0
Hải Phòng	585.000	1,36	6,0
Việt Trì	122.000	1,45	6,0
Bắc Ninh	64.922	1,70	6,0

Số lượng cây xanh trong đô thị nước ta đã ít lại phân tán, phân bố không đều. Nhiều đường phố không có cây xanh, thí dụ thành phố Hồ Chí Minh có 627 đường phố thì chỉ có 440 đường phố có cây xanh. Như vậy 1/3 đường phố không có cây xanh. Các thảm thực vật chung quanh nhà còn rất ít. Chung quanh các nhà cao tầng là các nhà cấp 4 thấp tầng chen chúc, chưa kể các mái vẩy chìa ra đường phố chiếm lĩnh không gian, sử dụng vỉa hè làm nơi buôn bán. Nhất là ở Hà Nội đang xảy ra tình trạng các nhà coi nới, xây chen vào khoảng trống làm mất vẻ đẹp kiến trúc đô thị, lấn chiếm khoảng không, phá huỷ các thảm thực vật. Mặc dù Nghị định 36/CP đã ban hành và đã thực thi có hiệu lực, song cũng không thể một sớm một chiều xử lý xong, trả lại cảnh quan cho đô thị.

Trong quy hoạch đô thị của các nước trên thế giới tỷ lệ đất cho giao thông khoảng 20-28% diện tích đất đô thị, đất cây xanh, thảm thực vật trong giải ngăn cách các công trình

xây dựng cũng chiếm từ 15-20%. Thông thường đất xây dựng ở các đô thị hiện đại chỉ chiếm 50 - 55%.

Các quốc gia có nền kinh tế phát triển đã và đang đầu tư rất nhiều tiền của, công sức vào việc cải tạo các thành phố. Khu công nghiệp chật chội, ô nhiễm môi trường thành các thành phố xanh, sạch, đẹp.

### ***Rác thải và hệ thống thu gom, xử lý rác thải đô thị***

Rác thải là vấn đề rất quan trọng trong đô thị. Nếu một ngày các bộ phận thu gom rác thải không làm việc thì sẽ có hàng ngàn tấn rác thải, mặc sức bốc lên mùi hôi thối, gây ô nhiễm môi trường. Việc thu gom và xử lý rác thải là nhiệm vụ hàng ngày không thể thiếu.

Song công tác thu gom và xử lý rác thải ở nước ta, nói chung chưa được quan tâm và đầu tư đúng mức. Trước hết chưa có quan điểm đúng với đội ngũ lao động trong lĩnh vực này. Các công trình khoa học, những công trình tiên tiến, các thiết bị hiện đại và tiền vốn đầu tư cho lĩnh vực thu gom và xử lý rác thải chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ của nó. Đối với rác thải ở các đô thị nước ta mới thu gom được khoảng 80-90% và mới xử lý được khoảng 70-75% số rác được thu gom. Cách xử lý phổ biến rác thải ở các đô thị nước ta là chở ra vùng đất trống ngoại thành, rải thành lớp, sau đó đổ vôi bột, thuốc sát trùng lên và lấp lớp đất mỏng để rác tự phân huỷ. Cách xử lý này đã gây ảnh hưởng đến môi trường xung quanh. Một trong những vấn đề không kém phần quan trọng đối với KCHTĐT là quy hoạch các nghĩa trang thích hợp, tránh ô nhiễm môi trường, nhất là môi trường mạch nước ngầm.

Các đô thị, nhất là các đô thị lớn ở nước ta cần đầu tư xây dựng các nhà máy xử lý chất thải với công nghệ hiện đại để khắc phục thực trạng hiện nay.

*Tóm lại*, hiện trạng KCHTĐT nước ta còn ở mức độ yếu, kém, không theo kịp mức độ tăng trưởng kinh tế 10 năm (1990 - 2000) sau đổi mới ở nước ta. KCHTĐT hiện đang quá tải so với sự phát triển kinh tế - xã hội ở các đô thị và yêu cầu của dân cư đô thị với mức sống còn rất khiêm tốn như hiện nay.

Tất cả các công trình KCHTĐT nước ta đều có chỉ số kỹ thuật rất thấp so với tiêu chuẩn và yêu cầu của dân cư; càng không thể so sánh được với đô thị của các nước trong khu vực và trên thế giới.

## **2. Nguyên nhân thấp kém của thực trạng kết cấu hạ tầng đô thị Việt Nam**

### ***a. Nguyên nhân khách quan***

Các đô thị nước ta đều bị hai cuộc chiến tranh tàn phá nặng nề, lại trải qua một thời gian khá dài duy trì cơ chế quản lý quan liêu bao cấp. Mặt khác, do nền kinh tế nước ta có xuất phát điểm rất thấp, mức độ đô thị hoá thấp (mới được 23,2%), chưa phát triển được nhiều năm. Trình độ KCHTĐT hiện tại tụt hậu khoảng hơn 20-30 năm so với đô thị các nước trong khu vực và trên thế giới, thu nhập quốc dân còn thấp nên thiếu vốn cho xây dựng, phát triển và cải tạo hệ thống KCHTĐT.

### ***b. Nguyên nhân chủ quan***

Nhà nước ta chưa có hệ thống pháp luật hợp lý để quản lý và định hướng phát triển đô thị. Chẳng hạn như, chưa có

bộ luật xây dựng nên công tác quản lý xây dựng đô thị còn nhiều bất cập; hầu hết các đô thị chưa có quy hoạch không gian làm định hướng phát triển và chưa có căn cứ pháp lý cho quản lý đô thị. Do đó việc xây dựng còn tùy tiện, người trước lấp, người sau đào, làm cho cảnh quan đô thị bị vi phạm, trật tự kỷ cương không nghiêm; tổ chức quản lý đô thị thiếu tính đồng bộ, không có sự phối hợp giữa các bộ phận chức năng, có nhiều biểu hiện chông chéo về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý.

Dẫn đến tình trạng chung chung, ai cũng có trách nhiệm, song xét cho cùng thì chẳng ai có trách nhiệm cả; phân cấp quản lý quy hoạch còn quá công kênh. Cơ quan quản lý đô thị và các tổ chức chính quyền đoàn thể của đô thị không có quyền hạn quyết định các vấn đề quy hoạch phát triển đô thị mà mình sinh sống. Sự quyết định đó phụ thuộc vào cơ quan lãnh đạo cấp trên, nhưng cơ quan lãnh đạo cấp trên thì không hiểu biết sâu sắc, cụ thể các vấn đề hàng ngày, hàng giờ phát sinh ở đô thị.

Để khắc phục tình trạng đó, cần thay đổi cơ bản cơ chế quản lý và mọi vấn đề về quy hoạch, phát triển đô thị phải do thị chính người dân và các cơ quan lãnh đạo đô thị đó quyết định. Nhà nước chỉ quản lý thông qua pháp luật và chiến lược khung phát triển đô thị quốc gia; tạo môi trường và hỗ trợ cho họ thực hiện được nhiệm vụ đặt ra.

### **3. Những tác động của kinh tế - xã hội đến quản lý và phát triển KCHTĐT**

Sự quản lý và phát triển KCHTĐT chịu sự tác động của các yếu tố sau:

**a. Sự tác động của dân số đến KCHTĐT**

Dân số đô thị ngày càng tăng nhanh, nhất là đối với các thành phố trọng điểm của vùng kinh tế như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng. Ở những nơi đó kinh tế phát triển nên mọi người ở khắp miền đất nước hội tụ về để mong kiếm việc làm, có được sự cải thiện về cuộc sống. Mức tăng dân số tự nhiên và cơ học như hiện nay ở các đô thị lớn là khoảng 3,1-3,4%/ năm. Nếu mức tăng lên 4% thì chỉ sau 17 năm số dân sẽ tăng lên gấp đôi.

Số dân tăng nhanh là áp lực rất lớn đối với giao thông và trước hết là giao thông đô thị. Bởi vì đường và vỉa hè không thể tăng lên gấp 2 lần trong điều kiện kinh tế kém phát triển. Tất nhiên các yếu tố khác như cấp nước, thoát nước, điện, cây xanh, rác thải và ngay cả số lượng nghĩa trang cũng phải tăng gấp đôi. Sự tác động của mật độ dân cư làm cho các yếu tố của KCHTĐT bị quá tải.

**b. Sự tác động của tăng trưởng kinh tế**

Các đô thị, nhất là các đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng thường có mức tăng GDP khoảng 10-17%/năm. Thí dụ, thành phố Hồ Chí Minh có mức tăng GDP là 15%/năm, vào thời điểm 1995 là 890USD thì đến năm 2010 sẽ đạt mức gần 5000 USD/người/năm.

Mức sống tăng lên dẫn đến phương tiện xe ô tô con, xe máy, xe đạp của dân cư tăng theo, nhất là ô tô. Mật độ dân số tăng cao, phương tiện tham gia giao thông ngày càng nhiều thì càng tăng áp lực cho KCHTĐT.

*Sự tác động của quy hoạch không gian đô thị*

Giả thiết mật độ dân cư không đổi, phương tiện tham gia

giao thông không đối, nhưng nếu quy hoạch theo chức năng khu vực sản xuất, dịch vụ, văn hoá, thể thao, khu dân cư ở cách nhau theo từng tuyến, từng khu riêng biệt sẽ làm cho người dân đi lại trên đường phố nhiều lần trong ngày, làm cho số lần phương tiện và người tham gia giao thông tăng lên.

*Sự tác động của ý thức văn hoá dân cư đến KCHTĐT*

Hệ thống các yếu tố tham gia vào hoạt động ở đô thị có mối quan hệ với nhau rất tự nhiên, thậm chí không tuân theo một quy luật nhất định nào. Điều tiết các yếu tố đó hoạt động có nền nếp phải có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và tổ chức bộ máy quản lý khoa học.

*Vấn đề vốn đầu tư phát triển KCHTĐT*

Xét cho cùng, muốn khắc phục các tác động tiêu cực đến hoạt động của KCHTĐT đều cần phải có vốn. Nguồn vốn cho đầu tư phát triển ở nước ta còn rất khó khăn, muốn đầu tư cho KCHTĐT một cách đầy đủ, đồng bộ đòi hỏi phải có vốn tập trung rất lớn. Mấu chốt quan trọng nhất là phải tìm các giải pháp huy động được mọi nguồn vốn từ trong nước và nước ngoài.

*Tóm lại, KCHTĐT ở nước ta đang quá tải so với yêu cầu và chất lượng lại xấu, nên vấn đề đặt ra phải cải tạo, xây dựng mới, mở rộng, nâng cao chất lượng công trình. Song muốn làm được như vậy, trước hết phải có hệ thống cơ sở pháp luật phù hợp, hoàn chỉnh, có quy hoạch không gian đô thị đến năm 2020 và những năm tiếp theo; có các giải pháp hữu hiệu để huy động mọi nguồn đáp ứng yêu cầu phát triển KCHTĐT.*

### III. NỘI DUNG CỦA QUẢN LÝ KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐÔ THỊ

#### 1. Nội dung quản lý kết cấu hạ tầng đô thị nói chung

Quản lý KCHTĐT là nhằm *thực hiện chức năng quản lý của Nhà nước* các cấp trong quá trình xây dựng và phát triển KCHTĐT ở nước ta. Hay nói cách khác, quản lý KCHTĐT là sự thiết lập và thực thi những khuôn khổ thể chế cùng với những quy định có tính chất pháp quy để duy trì, bảo tồn và phát triển các công trình KCHTĐT trong một môi trường và cảnh quan tốt đẹp của xã hội. Vì thế, việc quản lý khai thác cải tạo và xây dựng các công trình KCHTĐT nói chung phải tuân thủ theo quy hoạch đô thị đã được duyệt. Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố, thị xã, thị trấn giao cho các cơ quan chuyên trách sử dụng và khai thác các công trình, nội dung quản lý chủ yếu bao gồm:

1. Thực hiện nghiêm túc chế độ sử dụng, giữ gìn, bảo vệ và khai thác các công trình KCHTĐT hiện có.

2. Hợp đồng cung cấp các dịch vụ công cộng (điện nước thông tin, dịch vụ...) với các đối tượng cần sử dụng và hướng dẫn họ thực hiện đúng các quy định về hành chính cũng như các quy định về kỹ thuật; phát hiện và xử lý các vi phạm về chế độ sử dụng và khai thác các công trình KCHTĐT.

3. Phát hiện các hư hỏng, sự cố kỹ thuật và có các biện pháp sửa chữa kịp thời; thực hiện chế độ duy tu, bảo dưỡng cải tạo nâng cấp để duy trì chức năng sử dụng các công trình KCHTĐT theo đúng định kỳ;

4. Lập hồ sơ và lưu trữ hồ sơ sau khi hoàn thành xây dựng mới, xây dựng lại, sửa chữa lớn và cải tạo hiện đại hoá công trình.

5. Thực hiện đúng nguyên tắc, kế hoạch quản lý đô thị.

Tuân thủ nghiêm ngặt quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị, các điều luật quy định có liên quan.

6. Khi cải tạo sửa chữa các công trình KCHTĐT phải có giấy phép của các cơ quan chức năng có thẩm quyền và được sự đồng ý của cơ quan quản lý các công trình KCHTĐT.

7. Các chủ sử dụng các công trình KCHTĐT phải chấp hành nghiêm chỉnh các quy định và sự hướng dẫn của các cơ quan quản lý đô thị. Nếu xảy ra vi phạm thì tổ chức và cá nhân vi phạm sẽ bị xử lý theo pháp luật và phải đền bù thiệt hại.

8. Đổi mới và tăng cường hiệu lực của bộ máy quản lý, xây dựng chính sách và các giải pháp tạo vốn, sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn trong nước và nước ngoài vào mục đích phát triển KCHTĐT. Phương châm "lấy KCHTĐT nuôi KCHTĐT". Coi trọng duy tu bảo dưỡng để khai thác sử dụng cũng như cải tạo, mở rộng, phát triển KCHTĐT. Thống nhất quản lý vốn đầu tư KCHTĐT cũng như thống nhất quản lý vận hành và khai thác KCHTĐT để đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững của đất nước.

## **2. Nội dung quản lý cụ thể trên một số lĩnh vực kết cấu hạ tầng đô thị**

Quan điểm nói chung là: Coi trọng và đề cao vai trò của quản lý Nhà nước, hướng tới mô hình Nhà nước pháp quyền. Quản lý Nhà nước được thực hiện trên mọi lĩnh vực và mọi thành phần kinh tế. Đối với mỗi lĩnh vực phải thể hiện quyền lực, sự kiểm soát, giám sát, điều chỉnh của Nhà nước ở lĩnh vực đó nhằm đảm bảo các hoạt động đúng với pháp luật, phù hợp với quyền lợi và nghĩa vụ của mọi công dân và các tổ chức xã hội.



• *Các công trình giao thông đô thị*

Chủ yếu bao gồm mạng lưới đường phố, cầu hầm, quảng trường, bến bãi, sông ngòi, cảng, sân bay, nhà ga. Các công trình giao thông có phạm vi bảo vệ là các *đường đỏ* và ranh giới giữa đất của công trình giao thông với đất khác. Đường đô thị được sử dụng cho giao thông (lòng đường cho xe cộ, vỉa hè dành cho người đi bộ); để bố trí các công trình KCHTĐT khác (điện, nước, thông tin dịch vụ, vệ sinh môi trường, trạm đỗ xe, biển báo, quảng cáo, tượng đài...); để trồng cây xanh công cộng và để sử dụng tạm thời cho các mục đích khác khi chính quyền đô thị cho phép (như bố trí các quầy sách báo, điện thoại công cộng, tổ chức các hoạt động văn hoá xã hội, tuyên truyền giáo dục).

• *Công trình cấp nước đô thị*

Bao gồm nguồn nước, các công trình khai thác nguồn nước, hệ thống phân phối nước. Trong đó việc quản lý nguồn nước phải dựa vào Luật Bảo vệ Tài nguyên nước. Phạm vi bảo vệ các đường ống cấp nước thường được quy định trong khoảng cách 0,5m về mỗi bên thành ống (tùy thuộc đường kính ống). Việc khai thác sử dụng các công trình cấp nước được quản lý theo quy phạm kỹ thuật chuyên ngành và các quy định của cơ quan quản lý nước sạch.

• *Các công trình thoát nước đô thị*

Bao gồm cống, rãnh, cửa xả, kênh, mương, ao, hồ, sông, đập, trạm bơm và trạm xử lý nước thải. UBND thành phố, thị xã, thị trấn giao cho cơ quan chuyên trách quản lý việc sử dụng và khai thác các công trình thoát nước. Khi đầu nối công trình thoát nước cục bộ vào hệ thống thoát nước đô thị phải được sự đồng ý của cơ quan quản lý đô thị. Nước xả vào mạng lưới thoát nước đô thị phải đảm bảo các yêu cầu về vệ sinh môi trường.

**• Quản lý các công trình cấp điện**

UBND thành phố trực thuộc Trung ương quy định phạm vi bảo vệ các công trình cấp điện dựa vào tiêu chuẩn quy phạm của nhà nước và điều kiện cụ thể của từng khu vực.

Các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng điện cần làm đơn và ký kết hợp đồng với cơ quan quản lý điện. Mọi nhu cầu cải tạo sửa chữa các công trình có ảnh hưởng đến hành lang an toàn các công trình cấp điện và chiếu sáng đô thị phải có biện pháp an toàn và được sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền.

**3. Hiện trạng quản lý kết cấu hạ tầng đô thị và một số giải pháp đổi mới quản lý**

**a. Hiện trạng quản lý kết cấu hạ tầng đô thị hiện nay**

*Ưu điểm:*

Mười năm sau đổi mới (1992 - 2000), công tác quản lý đô thị ở nước ta đã đạt được những thành quả đáng khích lệ, đã tiến lên được một bước quan trọng như:

- Ban hành được nhiều văn bản có tính pháp quy trong quản lý đô thị ở trung ương cũng như ở các địa phương. Cho đến nay, hầu hết các thành phố, thị xã, thị trấn đã lập được quy hoạch chung và đã được Chính phủ phê duyệt. Nhiều quy hoạch của một số thành phố đã được điều chỉnh cho phù hợp với thực tế như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Vinh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ...

- Trên cơ sở quy hoạch chung đã được Chính phủ phê duyệt, nhiều đô thị đã lập quy hoạch chi tiết cho các khu vực cần phát triển, cải tạo mở rộng cũng như khai thác sử dụng và duy tu bảo dưỡng. Nhiều đô thị đã và đang tiến hành lập

quy hoạch chuyên ngành - chú trọng đặc biệt về quy hoạch KCHTĐT... Các quy hoạch đã được thông qua đều kèm theo Điều lệ quản lý đô thị theo quy hoạch riêng cho mỗi đô thị.

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

- Một số địa phương đã huy động các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào một số lĩnh vực dịch vụ công cộng, quản lý và phát triển KCHTĐT như thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn, cung cấp nước sạch, duy tu bảo dưỡng KCHTĐT về giao thông vận tải, văn hoá xã hội... Và bước đầu đã có kết quả tốt trong quá trình quản lý và điều tiết mở rộng phát triển đồng bộ KCHTĐT. Bộ máy quản lý KCHTĐT đang được chấn chỉnh, tổ chức lại và bước đầu đổi mới để nâng cao hiệu lực hơn.

*Một số tồn tại yếu kém:*

Chiến lược phát triển đô thị nói chung và KCHTĐT nói riêng chưa được hoàn thiện ở tầm vĩ mô - chưa có chất lượng tốt để làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách và cơ chế quản lý. Quy hoạch không gian đô thị chưa được đầu tư đúng mức về sức người, sức của, nên triển khai thực hiện quá chậm, chất lượng chưa cao, thậm chí nhiều đô thị đến nay vẫn chưa có quy hoạch được duyệt. Nhiều nơi công tác quy hoạch chuyên ngành còn gặp nhiều lúng túng vì hậu quả nhiều năm xây dựng tùy tiện đã phá vỡ cơ sở của công việc lập quy hoạch chuyên ngành cụ thể.

Quản lý và xây dựng không theo đúng quy định và quy hoạch của những thập kỷ trước đã tạo ra sự mất cân đối về KCHTĐT, những vấn đề dịch vụ xã hội đô thị và hình thể kiến trúc cảnh quan, môi trường...

Hệ thống tổ chức quản lý đô thị nước ta nói chung và hệ thống tổ chức quản lý KCHTĐT nói riêng còn công kênh, chông chéo chức năng nhiệm vụ, lại không phân cấp quản lý rõ ràng nên tính hiệu lực của bộ máy quản lý kém. Hệ thống luật và dưới luật chưa đầy đủ, đồng bộ nên có hiện tượng vận dụng tùy tiện và ngược lại có hiện tượng ỷ lại trông chờ, gây ảnh hưởng đến hoạt động chung.

Các đô thị nước ta *hiện đang quá tải* về sức ép dân cư đô thị đang gia tăng, các nhu cầu về KCHTĐT, nhà ở... đều thiếu cả về số lượng và kém về chất lượng. Nhìn chung, KCHTĐT xuống cấp nghiêm trọng - gay gắt nhất là sự xuống cấp của ngành giao thông vận tải; cấp nước sạch và thoát nước bản ở đô thị; xử lý phế thải rắn hiện đang gặp những trở lực lớn về quy hoạch địa điểm và kỹ thuật thi công bãi đổ phế thải; bãi chôn lấp cũng như xử lý phế thải trong các bệnh viện. Một số vướng mắc gay gắt cụ thể ở các lĩnh vực sau:

Đối với *giao thông đô thị*: Chính quyền các đô thị đang gặp những khó khăn trong quản lý, đó là: đường phố chật hẹp, mặt đường và nền đường có chất lượng kém, thiếu nhiều tín hiệu giao thông, đường phố nhiều nơi chưa được chiếu sáng, chưa có hệ thống cống thoát nước mưa riêng và còn có nơi chưa có vỉa hè cho người bộ hành, đường phố bị đào lên lấp xuống nhiều lần để đặt các loại đường dây, đường ống. Giao thông công cộng thành phố yếu kém về cách thức phục vụ cũng như phương tiện.

*Cấp nước kém về số lượng và chất lượng*. Nguồn nước

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

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

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

Tốc độ di cư lớn từ nông thôn kéo vào thành phố tìm kiếm việc làm, sinh cơ lập nghiệp đã làm trầm trọng hơn sự quá tải và xuống cấp của KCHTĐT và đặt ra nhiều vấn đề mới trong điều hành quản lý trật tự an ninh và các hoạt động của hệ thống KCHTĐT - đặc biệt trong KCHTĐT của ngành giao thông vận tải.

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

Trong quản lý đô thị nước ta nói chung và quản lý KCHTĐT nói riêng, việc phân cấp quản lý còn nhiều vấn đề bất cập. Nhất là đối với đô thị loại II còn nhiều vướng mắc. Chính quyền các đô thị có nhiều trách nhiệm nhưng lại ít quyền hạn để đảm đương các trách nhiệm đó. Sự phối hợp quản lý giữa các cơ quan ban ngành còn thiếu đồng bộ, ít hiệu quả.

Thực trạng quản lý đô thị nước ta nói chung và quản lý KCHTĐT nói riêng, trên đây cho thấy *tính pháp lý* của các văn bản Nhà nước đi vào cuộc sống đô thị còn chưa cao - trong đó có một phần đô thị công tác tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng còn buông lỏng, dẫn đến việc người dân ít hiểu biết về quy định luật lệ để thực hiện.

*Đội ngũ công chức quản lý đô thị* nói chung và quản lý KCHTĐT nói riêng còn chưa được đào tạo có hệ thống theo mô hình quản lý khoa học hiện đại, vì vậy công tác quản lý chuyển biến chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị nước ta.

### ***b. Một số giải pháp đổi mới quản lý kết cấu hạ tầng đô thị***

1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật và các quy định dưới luật về quản lý đô thị nói chung và quản lý KCHTĐT nói riêng là một công việc cấp bách nhất.

2. Đổi mới chính sách và cơ chế đầu tư phát triển KCHTĐT trên địa bàn quản lý. Quản lý và phát triển đô thị theo một tiêu chuẩn chung, thống nhất cho tất cả đô thị trong cả nước trên cơ sở tính toán kỹ các điều kiện và định rõ tỷ lệ đầu tư trên một người dân trong một thời gian nhất định. Việc sử dụng, khai thác, duy tu bảo dưỡng KCHTĐT cũng như cải tạo, mở rộng xây dựng KCHTĐT phải tuyệt đối

tuân theo luật và quy hoạch tổng thể đã được điều chỉnh và được Nhà nước phê duyệt.

3. Thực hiện phương châm: "lấy KCHTĐT để phát triển KCHTĐT" các cơ quan, doanh nghiệp và cá nhân sử dụng KCHTĐT phải có nghĩa vụ đóng góp vào phát triển KCHTĐT qua chính sách thuế hay thu lệ phí sử dụng. Số tiền thu được từ thuế, lệ phí sử dụng phải được đầu tư lại để phát triển KCHTĐT. Thực hiện xã hội hoá các nguồn đầu tư cho phát triển KCHTĐT.

4. Kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về KCHTĐT: phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tránh chồng chéo, gây phiền hà cho đối tượng bị quản lý và nhân dân.

5. Nâng cao dân trí, trình độ cán bộ quản lý đô thị, xây dựng nếp sống văn hoá, văn minh công nghiệp cho mọi thành viên trong cộng đồng đô thị là góp phần thực hiện có hiệu lực hệ thống luật pháp quy định của quản lý đô thị nói chung và quản lý KCHTĐT nói riêng.

Nghiên cứu quy hoạch phát triển đô thị quy mô nhỏ xung quanh các đô thị lớn để giảm bớt áp lực gia tăng dân số cơ học và sức ép rất lớn về sự quá tải của KCHTĐT ở các đô thị trung tâm.

*Tóm lại*, quản lý đô thị nói chung và quản lý KCHTĐT nói riêng phải thâm tóm trong vai trò *xứng đáng của nó* - để đáp ứng nhu cầu của dân cư đô thị ngày càng cao, ngày càng gia tăng, ngày càng đa dạng hơn, hiện đại và tiện dụng hơn - về cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội. Đồng thời góp phần quan trọng, trực tiếp vào sự tăng trưởng kinh tế quốc gia và hạnh phúc của nhân dân, làm cho nước ta nhanh chóng trở thành Quốc gia giàu mạnh, công bằng và văn minh trong thế kỷ mới - thế kỷ XXI.

## Câu hỏi ôn tập

1. KCHTĐT là gì? Nó có vai trò gì trong tăng trưởng kinh tế nói riêng và phát triển kinh tế - xã hội nói chung? Phạm vi của quản lý và phát triển KCHTĐT? Vì sao KCHTĐT phải được xây dựng đồng bộ và đi trước một bước?

2. Các nguyên tắc quản lý và phát triển KCHTĐT? Nguyên tắc nào là quan trọng nhất? Cần có những giải pháp gì để đổi mới quản lý KCHTĐT nước ta?

3. Nội dung quản lý và phát triển KCHTĐT là gì? KCHTĐT có ảnh hưởng như thế nào đến đời sống dân nghèo thành thị? Cho ví dụ minh họa?

4. Trình bày hiện trạng KCHTĐT Việt Nam? Vì sao thực trạng KCHTĐT ở Việt Nam còn yếu kém?

5. Quan điểm bao trùm của nội dung quản lý và phát triển KCHTĐT hiện nay là gì? Hãy liên hệ tình hình cụ thể ở Việt Nam?

6. Quản lý và phát triển KCHTĐT chịu những tác động gì của kinh tế - xã hội? Tác động gì là quan trọng nhất và lớn nhất ở Việt Nam hiện nay? Vì sao?

7. Nêu nhận xét khái quát và cụ thể về hiện trạng quản lý KCHTĐT nước ta? Cần phải làm gì để đổi mới quản lý KCHTĐT Việt Nam?

8. Trình độ KCHTĐT của Việt Nam hiện tại đang ở đâu so với các nước trong khu vực và trên thế giới? Phải làm gì để đuổi kịp trình độ chung của khu vực và thế giới?



## Chương VIII

# QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ

### I. MỐI QUAN HỆ GIỮA MÔI TRƯỜNG VÀ SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐÔ THỊ

#### 1. Khái niệm về môi trường đô thị

Đô thị là nơi tập trung đông đúc dân cư, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, sống và làm việc theo lối sống thành thị<sup>(1)</sup>. Đó là lối sống đặc trưng bởi những đặc điểm: có nhu cầu về tinh thần cao, tiếp thu những tiến bộ về nền văn minh của nhân loại nhanh chóng, có mạng lưới dịch vụ công cộng và thông tin liên lạc thuận lợi<sup>(2)</sup>.

Môi trường đô thị là môi trường sống của con người tại khu vực đô thị. Môi trường đô thị là vấn đề quan tâm của các nhà quản lý, kỹ thuật, chính trị và xã hội ngay từ khi hình thành các đô thị. Tuy nhiên mức độ quan tâm và cách thức tiếp cận mỗi thời một khác. Đô thị gắn với nền văn minh nông nghiệp mang tính chất trung tâm hành chính, chính trị và thương mại. Đô thị của nền văn minh nông nghiệp có dân số không lớn, số lượng ít (5% đến 15% dân số), lại chỉ sản xuất tiểu thủ công và sử dụng ít tài nguyên. Đô thị văn minh

<sup>(1)</sup> Xã hội học đô thị, sdd.

<sup>(2)</sup> Giáo trình QLNN ở đô thị, Học viện Hành chính Quốc gia, sdd.

công nghiệp và hậu công nghiệp khác hẳn đô thị văn minh nông nghiệp về mặt quy mô, tính chất hoạt động sản xuất, cách thức sử dụng tài nguyên và tất nhiên là về môi trường và hệ sinh thái.

Lịch sử phát triển của đô thị và đô thị cho thấy chính cuộc cách mạng công nghiệp đã làm cho vấn đề môi trường đô thị được quan tâm theo một góc độ mới. Đó là vấn đề môi trường đô thị gắn với sử dụng tài nguyên, quản lý môi trường sinh thái đô thị và phát triển bền vững. Cuối thế kỉ XVIII và đầu thế kỷ XIX, dân cư tập trung tại các đô thị châu Âu làm cho điều kiện vệ sinh giảm sút nghiêm trọng. Ô nhiễm do thiếu thốn điều kiện vệ sinh và nước sạch là nguyên nhân của các đại dịch tả, thương hàn làm chết hàng chục vạn người. Trước bối cảnh đó, việc quy hoạch và quản lý môi trường được đặt ra và nhân loại đã xây dựng cách tiếp cận mới về môi trường đô thị và quản lý môi trường đô thị.

Môi trường đô thị là môi trường xây dựng mang tính nhân tạo nhiều hơn là tự nhiên, có nghĩa là để tạo dựng một môi trường sống cho mình ở đô thị, con người biến đổi tự nhiên cho phù hợp với điều kiện sống và làm việc. Dù biến đổi ra sao thì môi trường đô thị vẫn mang tính một hệ sinh thái, có nghĩa là nó luôn ở trạng thái cân bằng động với sự cân đối giữa nguồn vào ra về năng lượng, vật chất về mọi phương diện. Khi hệ thống có sự biến động, nó sẽ tự điều chỉnh để giữ cân bằng. Tuy nhiên, khả năng tự điều chỉnh chỉ trong một giới hạn gọi là ngưỡng sinh thái. Như vậy, vấn đề khả năng chịu đựng của hệ sinh thái là vấn đề mấu chốt trong phát triển bởi vượt qua ngưỡng này, môi trường đô thị sẽ suy thoái và đô thị không thể phát triển bền vững.

## 2. Đô thị hoá và các yếu tố tác động đến môi trường đô thị

### *Đô thị hoá*

Đô thị hoá là xu hướng tất yếu của toàn cầu. Đô thị hoá bản thân nó bao gồm hai đặc trưng<sup>(1)</sup>, đó là sự bùng nổ nhanh chóng dân số ở khu vực đô thị; và sự thay đổi các đặc tính lạc hậu của đô thị hiện có cần được hiện đại hoá.

Quá trình đô thị hoá trên thế giới diễn ra không đồng thời. Đô thị hoá ở Âu châu diễn ra sớm, trong vòng 150 năm, từ 1800 đến 1950 với dân số tăng từ 5 triệu lên tới 118 triệu<sup>(2)</sup>. Sau đó, dân số đô thị ở châu Á cũng tăng nhanh, từ 10 triệu lên tới 106 triệu nửa đầu thế kỷ XX. Nửa cuối của thế kỷ XX, tốc độ đô thị hoá chung của thế giới tăng vọt từ 20% năm 1950 và khoảng trên dưới 50% vào năm 2000 do sự tăng trưởng mạnh mẽ ở châu Âu, Mỹ La Tinh, châu Phi và đặc biệt là châu Á. Hiện tại, tỉ lệ đô thị hoá khu vực châu Á là  $\approx 35\%$ , châu Âu (kể cả Đông Âu và Tây Âu) là  $\approx 75\%$ , châu Phi  $\approx 45\%$ , Bắc Âu và Bắc Mỹ  $> 90\%$ , Mỹ La Tinh  $\approx 80\%$ .

Về mặt cấu trúc đô thị, quá trình đô thị hoá làm biến đổi mạnh mẽ bộ mặt đô thị và phương thức sống và sản xuất. Những đô thị trong thời kỳ cận đại mang đặc trưng của trung tâm hành chính, thương mại đã thay đổi về chất do cuộc cách mạng công nghiệp hoá. Không gian đô thị chật hẹp phục vụ cho các thị dân làm tiểu thủ công nhường chỗ cho bến cảng, nhà máy, xí nghiệp lớn và đặc biệt là giao thông ô tô đã biến đổi bộ mặt đô thị. Giao thông phát triển làm đô thị

<sup>(1)</sup> Theo giáo sư J.P. Thijsse, institute of social studies, netherland.

<sup>(2)</sup> Thống kê của WB, báo cáo tháng 10/1999.

được mở rộng ra khỏi đô thị kiểu một trung tâm hành chính trước kia và trở thành những vùng đô thị (vùng Tokyo, Yokohama, Bangkok, Paris v.v...). Đồng thời với sự mở rộng, nó được hiện đại hoá cơ bản về kết cấu hạ tầng như điện, nước, giao thông và vệ sinh môi trường. Chất lượng sống được tăng lên cùng với kết cấu hạ tầng nhưng ngược lại, đô thị cũng lệ thuộc nhiều hơn vào hệ thống này.

Quá trình đô thị hoá diễn ra trên thế giới có thể phân chia thành 2 loại:

*Quá trình đô thị hoá ở các nước đã phát triển:* Đặc trưng cho sự phát triển này là nhân tố chiều sâu và sự tận dụng tối đa những lợi ích, hạn chế những ảnh hưởng xấu của quá trình đô thị hoá. Đô thị hoá diễn ra do nhu cầu công nghiệp phát triển, mang tính tự nhiên.

*Quá trình đô thị hoá ở các nước đang phát triển:* Có đặc trưng là đô thị hoá không đi đôi với công nghiệp hoá (trừ một số nước công nghiệp mới - NIC). Sự bùng nổ dân số đô thị quá tải không mang tính tự nhiên mà do sức hấp dẫn do sự cách biệt sâu sắc về chất lượng sống giữa đô thị và nông thôn.

Xét từ góc độ xã hội, đô thị hoá là quá trình chuyển đổi phương thức sống từ nông thôn thành thành thị. Phương thức sống bao gồm tổ chức gia đình, tổ chức xã hội, hoạt động sản xuất và nghỉ ngơi giải trí... tức là môi trường sống của thị dân hoàn toàn khác với nông dân, nhất là tại các nước đang phát triển. Thị dân lao động chuyên môn hoá cao hơn, và do đó lệ thuộc lẫn nhau nhiều hơn. Quy tắc xử sự hay luật lệ cũng nhiều hơn và đương nhiên tổ chức xã hội phải chặt chẽ hơn. Tuy nhiên, các đô thị mới thoát thai từ lối sống nông thôn bị ảnh hưởng ít nhiều và nảy sinh quá trình đô thị hoá ngược hay nông thôn hoá thành thị.

Thiên nhiên ở đô thị biến đổi mạnh mẽ dưới áp lực cuộc sống công nghiệp. Khi chuyên môn hoá cao hơn nghĩa là sản phẩm và cách thức sản xuất tiêu chuẩn hoá nhiều hơn. Nó che giấu đi chu trình sống của vật chất từ tài nguyên thiên nhiên. Cư dân đô thị hiếm khi hiểu được những chu trình năng lượng, nước sạch, thực phẩm đến và đi khỏi đô thị như thế nào và cũng ít ai thăm quan những bãi rác khổng lồ, những cánh đồng và con sông chứa đầy nước thải đã và đang tự phân huỷ và tự làm sạch ra sao. Có thể nói đô thị hoá đã biến đổi cơ bản thiên nhiên và môi trường sống của con người. Họ xây dựng nên một môi trường nhân tạo cho mình, đồng thời giới hạn môi trường tự nhiên trong những công viên, vườn thú hay những mặt nước hiếm hoi còn lại trong lòng đô thị.

### *Sử dụng tài nguyên và mất cân bằng sinh thái*

Quá trình đô thị hoá đòi hỏi sử dụng nhiều tài nguyên, trong đó có rất nhiều tài nguyên không thể hoặc chậm tái tạo được. Từ vật liệu xây dựng cho tới thực phẩm, nước, không khí và đất đai, quá trình đô thị hoá không những sử dụng rất nhiều tài nguyên không tái tạo được và còn thải ra môi trường xung quanh những chất thải độc hại. Do đó, sự tồn tại của đô thị cần rất nhiều không gian để chôn lấp chất thải và những khoảng đệm sinh thái đủ lớn để các tài nguyên có thể tái tạo được. Tuy nhiên, những vùng đệm như vậy thường bị co hẹp hay biến mất do nhu cầu phát triển. Khi được cải tạo lại thành khu ở hay các mục đích khác, chúng hoặc là tiềm tàng về nguy cơ ô nhiễm về nguồn nước, đất và các hoá chất độc hại hoặc làm suy giảm khả năng tự cân bằng của hệ sinh thái.

Những nguồn tài nguyên quan trọng nhất là tài nguyên nước, đất (nông nghiệp), rừng và không khí.

Hệ sản xuất rừng là một trong nhiều vấn đề đáng lưu tâm của quá trình đô thị hoá. Nhu cầu sử dụng gỗ và các sản phẩm từ gỗ cho xây dựng, làm chất đốt, giấy v.v... tăng nhanh cộng với việc quy hoạch, quản lý kém cỏi làm cạn kiệt tài nguyên rừng. Diện tích che phủ của rừng ở Việt Nam đã suy giảm nhanh chóng từ khoảng 40% năm 1943 xuống còn khoảng 24% năm 1983. Hệ sinh thái mất cân bằng dẫn tới lũ lụt, suy kiệt tài nguyên nước ngầm và xói mòn đất đai.

Nguồn tài nguyên nước ngọt là sự sống còn của đô thị đang bị cạn kiệt do khai thác bừa bãi trong quá trình đô thị hoá. Việc sử dụng hoá chất trong nông nghiệp, chất thải rắn và nước thải sinh hoạt và bệnh viện làm tăng nguy cơ ô nhiễm nguồn nước ngầm và nước mặt. Bên cạnh đó, phạm vi đô thị ngày càng mở rộng đồng nghĩa với việc nguồn nước hồ không đủ thời gian tự làm sạch và bê tông hoá ngăn chặn quá trình bổ xung nước ngầm cho đô thị.

Sự phát triển mở rộng dẫn tới hai vấn đề lớn là sử dụng đất nông nghiệp; và sử dụng nhiên liệu cho đi lại tăng đáng kể. Đô thị hoá làm mỗi năm thế giới mất hàng triệu ha đất nông nghiệp. Riêng Việt Nam mỗi năm đưa vào sử dụng khoảng 15000 ha<sup>(1)</sup> mà đa số là đất đang canh tác ở đồng bằng. Đất nông nghiệp tính trên bình quân đầu người của thế giới chỉ còn 0,3 ha, còn ở Việt Nam là 0,09 ha. Mất đất nông nghiệp sẽ dẫn tới mất cân bằng về lương thực và việc thâm canh, tăng năng suất trên diện tích đất còn lại sẽ là nguy cơ suy thoái tài nguyên trầm trọng hơn.

Đô thị mở rộng nhanh chóng về mặt không gian và hình thành những thành phố cực lớn hay vùng đô thị. Điều này

<sup>(1)</sup> Nguồn: Tổng cục địa chính, 1999

xảy ra do sự phát triển của hệ thống giao thông cơ giới. Cùng với sự nâng cao chất lượng sống, những quy định về môi trường vệ sinh đô thị và quy hoạch cơ cấu đất đai làm gia tăng cự ly đi lại của cư dân đô thị. Mật độ xây dựng thấp đồng nghĩa với việc phải đi xa hơn và chi phí cao hơn. Chi phí này phản ánh vào chi phí xã hội trên sản phẩm làm ra và suy giảm sức cạnh tranh về kinh tế. Thống kê cho thấy đô thị Mỹ và Úc có cự ly đi lại xa nhất và tần suất lớn nhất và tất nhiên sử dụng nhiều nhiên liệu nhất. Về điểm này Âu châu sử dụng ít năng lượng cho đi lại hơn và hiệu quả cao nhất là các đô thị của Nhật Bản.

Việc đi lại sử dụng nhiên liệu đồng nghĩa với tác động xấu tới không khí và tiếng ồn. Báo cáo của Liên hợp quốc thống kê chứng minh rằng nguồn ô nhiễm khí thải lớn nhất ở đô thị do giao thông cơ giới gây ra chứ không phải là công nghiệp.

### *Đô thị hoá và môi trường xã hội*

Đô thị hoá quá mức ở các nước đang phát triển dẫn tới những dòng di cư vào đô thị, gây sức ép lớn tới thị trường lao động và đất đai. Sự kém cỏi về học vấn, tay nghề của nông dân làm họ khó kiếm được việc làm hoặc việc làm có thu nhập thấp. Những đối tượng không thể vươn lên trở nên tầng lớp nghèo ở đô thị. Họ không thể với tới những chuẩn mực cuộc sống văn minh và đương nhiên bị co cụm lại vào ven những kênh rạch, bãi rác hình thành các xóm liều và hầu hết định cư và lao động không chính thức hoặc không hợp pháp. Việc sử dụng đất đai và vệ sinh môi trường tại các khu vực này tồi tệ và khó tới mức các nhà quản lý không thể và không muốn can thiệp tới. Tình hình sẽ trầm trọng hơn khi quản lý

sử dụng đất đai lỏng lẻo và quy hoạch làm ra đã lạc hậu do tốc độ đô thị hoá quá nhanh.

### 3. Môi trường đô thị và sự phát triển kinh tế - xã hội

#### *Mối quan hệ môi trường và sự phát triển kinh tế*

Những năm gần đây, quan hệ môi trường đô thị và phát triển tương tác rất phức tạp, đôi khi là những quan hệ mâu thuẫn. Bất kỳ hoạt động phát triển nào cũng phải lấy nguồn lực từ môi trường. Vấn đề là lấy đi như thế nào để môi trường không suy thoái, và lợi ích đem lại phải có đầu tư thích đáng trở lại để môi trường có thể tiếp tục phát triển. Những nước nghèo đôi khi phải hy sinh tài nguyên, chất lượng môi trường để đổi lấy sự tăng trưởng. Tuy nhiên những hậu quả rõ ràng về ô nhiễm khí thải, nước thải ở Bangkok, vịnh Philipin v.v... đã cho thấy cần tính toán tổng hợp để đề ra chiến lược phát triển kinh tế gắn với môi trường. Cụ thể là quan điểm phát triển kinh tế - xã hội phải xem xét hiệu quả tổng thể, tức là tính tới tất cả những chi phí của các thành phần kinh tế khi khắc phục hậu quả môi trường cũng như phí tổn để sử dụng tài nguyên.

Trên quan điểm như vậy, vấn đề đặt ra là sẽ tính toán ra sao chi phí cơ hội cho việc đầu tư cho môi trường hôm nay và so sánh với chi phí khắc phục hậu quả sau này hay không? Kinh nghiệm từ Nhật Bản, Ấn Độ và Hoa Kỳ chứng minh được lợi ích nếu đầu tư sớm cho môi trường so với những hậu quả phải gánh chịu từ những sự cố ở vịnh Yokohama, bang Nevada v.v... Cho tới nay, việc tính toán này đã và đang được hoàn thiện làm cơ sở cho việc ra quyết định phát triển. Chi phí cơ hội sẽ liên quan đến vấn đề kế toán môi trường và kiểm toán môi trường nói chung.



Tuy nhiên, đối với đô thị, những chi phí như vậy tính toán không hề đơn giản. Trong một môi trường tương tác phức tạp như đô thị, những mất mát do ô nhiễm công nghiệp và giao thông khó có thể lượng hoá để đòi hỏi những người gây ô nhiễm hoàn trả. Không những thế, những lợi ích của đầu tư cho môi trường cũng khó có thể tính toán được. Chính vì vậy, cách thức để tính toán và đánh giá hiệu quả quản lý về môi trường đô thị thường thông qua một thước đo trung gian là chất lượng môi trường hay tiêu chuẩn môi trường.

### *Vấn đề tiêu chuẩn môi trường và sự phát triển*

Quản lý đô thị về môi trường đòi hỏi ba chương trình lớn. Đó là quản lý chất thải đô thị, kiểm soát ô nhiễm và duy trì bộ mặt của khu vực công cộng. Tất cả ba công việc đó đều đòi hỏi về tiêu chuẩn chất lượng.

Để xây dựng các tiêu chuẩn ví dụ về chất thải, ô nhiễm hay khu vực công cần dựa trên cơ sở chúng có thực tế đạt được không. Điều này nghĩa là tính đến liệu những sức mạnh sẵn có, có bắt buộc được mọi người tuân theo tiêu chuẩn, những nguồn lực tài chính nào có thể huy động để thu gom được rác thải và các dịch vụ xử lý nó; hệ thống nào và những thủ tục gì để có hiệu quả đồng vốn cao; yêu cầu nhân lực như thế nào và việc quản lý giám sát đòi hỏi những gì cũng như là kỹ năng về kỹ thuật ra sao. Các tiêu chuẩn đặt ra quá cao có nghĩa là các mục tiêu sẽ không thể với được. Hậu quả là mất mát niềm tin của công chúng và động lực để nguồn lực lao động suy giảm. Ngược lại tiêu chuẩn quá thấp sẽ làm mất đi các cơ hội và không tận dụng được các nguồn lực.

### *Môi trường đô thị và sự phát triển xã hội*

Đô thị có môi trường nhân văn phù hợp cho sự phát triển

lâu bền có thể hiểu là môi trường công bằng. Khái niệm công bằng được hiểu dưới nhiều góc độ, mà đối với môi trường, đó là việc sử dụng tài nguyên, việc gây ô nhiễm và vấn đề giàu nghèo. Vì vậy, khi phải ra quyết định phát triển thì phải tính tới việc đầu tư này có đem lại công bằng xã hội hay không, bởi nếu nó làm cho cách biệt xã hội gia tăng thì đồng nghĩa với việc làm cho môi trường nhân văn không thể phát triển bền vững.

Ví dụ như báo cáo của UNDP về giao thông đô thị<sup>(1)</sup>, chứng minh những tác động về đầu tư đường cao tốc trong nhiều đô thị nhiều khi làm giảm hiệu quả tổng thể, mà đối tượng chịu thua thiệt là những người nghèo. Đầu tư cho xã hội bị cắt giảm để đưa vào những công trình lớn như vậy nhưng thực tế chỉ có những người giàu sống ở ngoại ô được hưởng lợi bởi những người có thu nhập thấp hơn không có xe riêng, sống gần trung tâm trong điều kiện môi trường ô nhiễm không có điều kiện sử dụng. Chưa nói tới những tác động tiêu cực cho môi trường thì việc đầu tư phát triển kinh tế nhiều khi làm tăng thêm khoảng cách giàu nghèo giữa các nhóm trong đô thị nói riêng và xã hội nói chung.

### ***Sức cạnh tranh của đô thị***

Sức cạnh tranh của đô thị là một hệ thống đánh giá các chỉ tiêu để so sánh sức cạnh tranh của các đô thị khác nhau. Đô thị có môi trường thiên nhiên thuận lợi cơ sở hạ tầng tốt, chất xám và công nhân kỹ thuật dồi dào, luật pháp thông thoáng, thuế má thấp sẽ có tính cạnh tranh cao. Tuy nhiên, môi trường tự nhiên là một trong những yếu tố quyết định

<sup>(1)</sup> Transportation study, 1998

những yếu chỉ tiêu còn lại. Không có nguồn tài nguyên về đất, nước, vị trí giao thông và khả năng phân tán khí thải tốt, đô thị có thể vấp phải những tình huống như Jerusalem (thiếu nguồn nước); Mexico city, Athen (ô nhiễm khí thải do ở thung lũng) v.v... và mất đi tính cạnh tranh.

Những năm gần đây, vấn đề tính hấp dẫn của đô thị được đề cập tới như một chỉ tiêu khi so sánh toàn diện, bởi phân mềm của đô thị là vấn đề tổ chức xã hội, quản lý cơ sở hạ tầng nói chung (bao gồm kết cấu hạ tầng kỹ thuật, xã hội và cơ sở hạ tầng cho kinh doanh) và môi trường ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn. Cùng một nguồn tài nguyên nhưng việc tổ chức sử dụng và khai thác có ý nghĩa quyết định khi thu hút vốn và chất xám đến với các đô thị. Trong vấn đề này việc quản lý môi trường có ý nghĩa to lớn.

## **II. Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ**

Ô nhiễm môi trường là sự làm thay đổi tính chất của môi trường, vi phạm tiêu chuẩn môi trường. Ba thành phần môi trường có ảnh hưởng nhất tới cuộc sống con người ở đô thị là môi trường khí, môi trường nước và môi trường đất ở đô thị.

### **1. Ô nhiễm môi trường không khí ở đô thị và phương hướng khắc phục**

Ô nhiễm không khí đang và sẽ là mối quan tâm lớn nhất của các đô thị trên thế giới. Vấn đề ô nhiễm các môi trường khác như đất và nước không phải là không nghiêm trọng, nhưng các quốc gia đang phát triển đã và đang giải quyết thành công vấn đề ô nhiễm này. Trong khi đó, ô nhiễm không khí vẫn chưa khắc phục có hiệu quả.

Ô nhiễm không khí ở đô thị chủ yếu do khí thải khí đốt

các nhiên liệu hoá thạch, gồm ba hoạt động chính: giao thông cơ giới, công nghiệp và từ sinh hoạt. Đặc biệt, các nước đang phát triển như Đông Nam Á và Việt Nam có tốc độ tăng lượng xe cơ giới ở hai con số. Kết quả là ô nhiễm không khí ngày càng trầm trọng ở các đô thị lớn. Nhiều nơi ở Hà nội và thành phố Hồ Chí Minh, hàm lượng chất lơ lửng vượt quá hàng chục lần tiêu chuẩn cho phép. Hàm lượng chất khí độc hại như  $SO_x$ ,  $NO_x$ , CO rất cao do khí thải, đun nấu và công nghiệp làm gia tăng bệnh đường hô hấp, bệnh về mắt và ngoài da. Hàm lượng chì khuếch tán do xăng pha chì vượt tiêu chuẩn cho phép bao phủ những cánh đồng lúa hai bên trục lộ, gia tăng nguy cơ làm gia tăng bệnh ung thư, viêm nhiễm đường hô hấp và vô sinh v.v...

Những thành phố có mức ô nhiễm thường gắn liền với điều kiện địa hình đặc biệt như hình lòng chảo, thung lũng hay bị chắn bởi núi nên gió quẩn. Điển hình ô nhiễm không khí là thành phố Mexico, Athen và Bắc Kinh. Không khí bị ô nhiễm không thể phát tán đi mà đọng lại, đặc biệt nguy hiểm vào những ngày trời nóng. Đôi khi những hiện tượng thời tiết cũng gây nên hiện tượng tương tự, bởi sự hình thành lớp không khí nóng trên vùng đô thị trở thành một cái bẫy nhiệt ngăn cản khí thải thoát lên cao. Ngoài ra, việc hình thành những đảo nóng đô thị (nhiệt độ trong thành phố cao hơn hẳn ven đô và ngoại vi do bức xạ, sử dụng năng lượng và giao thông) cũng làm cho các loại khí ô nhiễm tồn đọng không thoát được.

Ngoài khí thải gây ô nhiễm môi trường đô thị, còn nhiều nguyên nhân khác liên quan đến sinh hoạt như mùi hôi hoặc khí thoát ra từ các bãi thải, các cánh đồng lợc và kênh mương thoát nước thải công nghiệp và sinh hoạt. Ô nhiễm về mùi

chủ yếu do sự hình thành khí sunfuro khi phân huỷ các chất hữu cơ trong rác hay nước thải. Hiện nay đã có nhiều biện pháp làm giảm ô nhiễm mùi bằng cách đưa một số vi sinh vật lên men vào vùng bị ô nhiễm.

Ô nhiễm không khí còn bao gồm ô nhiễm về tiếng ồn. Tiêu chuẩn cho phép độ ồn ban ngày là 65db, tuy nhiên hầu hết các trục đường lớn ở đô thị loại 1 như Hà Nội và TP. HCM đều vượt chỉ số trên. Tiếng ồn là nguyên nhân giảm tuổi thọ và các chứng bệnh về thần kinh.

Vấn đề đặt ra là chi phí trả để chữa trị những căn bệnh trực tiếp do ô nhiễm không khí gây nên có lớn hơn lợi nhuận thu được do sử dụng lan tràn xe cơ giới, công nghiệp rẻ tiền không bảo vệ môi trường khí. Để tính được chi phí cơ hội nếu đầu tư vào các biện pháp khắc phục môi trường thay vì phải chi cho chữa trị bệnh cho cộng đồng và những mất mát khác của môi trường không hề đơn giản. Thêm vào đó, xã hội không sẵn sàng trả cho những chi phí mà hậu quả nếu không có nó là không rõ ràng hay khó tính toán chính xác.

Giải pháp khắc phục ô nhiễm không khí ở môi trường rất đa dạng, bao gồm hạn chế xe tư nhân, kiểm soát ô nhiễm công nghiệp, quy hoạch môi trường và đổi mới cách thức sử dụng nhiên liệu trong sinh hoạt. Xe con thường được hạn chế thông qua phí đăng ký, lưu hành và thuế nhiên liệu. Kiểm soát ô nhiễm công nghiệp thông qua thuế môi trường, đầu thầu xả chất thải độc hại, miễn thuế đổi mới công nghệ và đặc biệt là monitoring môi trường. Vấn đề quy hoạch môi trường là sử dụng tốt hơn nguồn tài nguyên sẵn có, bảo vệ sức khoẻ như quy hoạch không gian, điểm thải khí, mức độ xả khí và các điều kiện khác v.v... Trong khi đó, việc giáo dục hướng dẫn hoặc thậm chí ngăn cấm để cư dân đô thị sử dụng

nhiên liệu tiết kiệm hơn, sạch hơn và hiệu quả kinh tế cao hơn là trách nhiệm của chính quyền đô thị.

## **2. Ô nhiễm môi trường nước ở đô thị và phương hướng khắc phục**

Vai trò của nguồn nước và môi trường nước cực kỳ quan trọng đối với đô thị. Bất kỳ một đô thị nào cũng phải có nguồn nước đảm bảo cho nhu cầu sinh hoạt, công nghiệp và dịch vụ. Không những thế, nguồn nước còn đóng vai trò làm sạch, cân bằng môi sinh vì nó cải tạo khí hậu đô thị và đưa các chất thải ra khỏi đô thị qua hệ thống thoát nước.

Nguồn nước ở đô thị bao gồm nước mặt và nước ngầm. Hiện nay, cả nguồn nước ngầm và nước mặt ở nhiều đô thị đều đang trong tình trạng báo động về cả ô nhiễm chất bẩn và suy thoái nguồn nước. Nguyên nhân gây ô nhiễm nước ở đô thị do công nghiệp, sinh hoạt và giao thông gây ra. Vấn đề ô nhiễm còn đi kèm với việc khai thác quá mức làm cạn kiệt nguồn tài nguyên này.

### **Ô nhiễm do công nghiệp**

Công nghiệp làm nhiễm bẩn nguồn nước khi nước thải từ nhà máy có lẫn các hoá chất độc hại (acsenic, axit, bazơ v.v...), kim loại nặng (Ni, Cu, Hg, Mn, Co), dầu mỡ, chất hữu cơ (phốt pho, nitrat từ công nghiệp chế biến thực phẩm), than, nhiệt (nước làm mát, nhiệt độ quá cao) và các chất phóng xạ. Thông thường các quốc gia phát triển đòi hỏi các ngành công nghiệp xả nước vào mạng lưới thoát nước phải đạt tiêu chuẩn nước thải, nghĩa là phải có xử lý ngay trong dây chuyền công nghệ đảm bảo không gây ô nhiễm để ngăn chặn nguồn gây ô nhiễm.

Hiện nay, các nước đang phát triển rất khó tiếp cận bởi công nghiệp phân tán qui mô nhỏ không đủ sức đầu tư cho xử lý. Ví dụ nếu muốn xử lý nitrat cho nhà máy bột ngọt VEDAN phải xây dựng những dây chuyền có giá trị tương đương 25% trị giá nhà máy này. Tuy nhiên, những nước thải có độ độc hại vừa phải với chi phí không lớn lắm có thể được thu gom vào cùng một nhà máy để xử lý tập trung (khu chế xuất Tân Thuận, Biên Hoà 1, 2 v.v...). Trong khi đó, các nhà máy cũ không có hoặc không phù hợp phần xử lý nước thải nhưng vẫn đang hoạt động vì lý do kinh tế khá phổ biến ở Việt Nam như tại Việt Trì, Thái Nguyên, Hải Phòng, Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Biên Hoà.

Ngoài ra, các xí nghiệp nhỏ cũng gây ô nhiễm nặng cho nguồn nước, bởi chúng khó kiểm soát và kiến thức về môi trường, an toàn rất kém. Hiện tại chỉ riêng các xí nghiệp cơ khí nhỏ tại Hà Nội đã thải một lượng lớn kim loại nặng, dầu và hoá chất có độ ăn mòn cao không kém các nhà máy quy mô tập trung.

Trong tương lai, những nhà máy có nguy cơ ô nhiễm cao phải di dời khỏi phạm vi đô thị và những nhà máy còn lại phải áp dụng công nghệ làm sạch đạt tiêu chuẩn cho phép. Tuy nhiên, quá trình này đòi hỏi rất nhiều vốn và thời gian do khả năng của nền kinh tế.

### ***Ô nhiễm do giao thông***

Cùng với sự phát triển của giao thông cơ giới, vấn đề ô nhiễm nguồn nước do dầu xả từ các phương tiện máy nổ đang đe dọa nghiêm trọng đa dạng sinh thái và nguồn nước ngầm. Chỉ một ml dầu thải có thể gây ô nhiễm 1000m<sup>3</sup> nước ngầm. Tuy nhiên, 4 triệu xe máy và hàng ngàn tàu bè các loại hàng

tháng vẫn xả một lượng lớn dầu thải xuống đất và nguồn nước mà chưa có chế độ kiểm soát chặt chẽ. Không những thế, hàm lượng chì khuếch tán có trong xăng thoát ra từ động cơ khi ngấm xuống đất và nước sẽ làm tăng lượng chì trong sản phẩm nông nghiệp, và dẫn tới trong cơ thể gia súc gia cầm. Kim loại nặng có trong các sản phẩm mau hỏng của xe hơi như ắc quy, các bộ phận bằng đồng, khi đưa ra bãi thải cũng gây ô nhiễm nặng nề cho môi trường đô thị, khi 2 triệu bình ắc quy hàng năm bị đưa ra bãi thải (1 chiếc xe trung bình 2 năm thay 1 ắc quy, trên tổng số 4 triệu xe máy các loại).

Để hạn chế ô nhiễm nguồn nước do giao thông, trong tương lai cần có chế độ thuế môi trường tính trước những sản phẩm dầu nhớt, và sẽ được hoàn trả lại thuế này khi thu hồi các sản phẩm dầu cạn. Tương tự như vậy, các loại xăng có pha chì cần được đánh thuế nặng để khuyến khích mọi người sử dụng xăng không có chì đồng thời sử dụng phần thuế tăng thêm để chi phí cho hoạt động bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, về lâu dài chỉ có chiến lược đầu tư cho giao thông công cộng mới có hiệu quả cao, bởi giao thông công hạn chế số đầu xe con, hạn chế tiêu thụ nhiên liệu xăng pha chì, và giảm đáng kể số lượng rác thải gây ô nhiễm nguồn nước.

### ***Ô nhiễm do sinh hoạt***

Nước thải sinh hoạt bị ô nhiễm chủ yếu do hàm lượng chất hữu cơ và vi khuẩn gây bệnh quá tiêu chuẩn cho phép. Nước thải do sinh hoạt nói chung có khả năng tự làm sạch, nghĩa là qua một thời gian lưu chuyển các vi khuẩn sẽ làm nước trở nên an toàn cho sức khỏe. Tuy nhiên, do mật độ tập trung ở đô thị mà hàm lượng các chất hữu cơ vượt quá khả



năng tự làm sạch của nước thải sinh hoạt nên nước thải bị ô nhiễm do dư thừa chất hữu cơ và vi khuẩn gây bệnh. Kết quả là chúng ta thấy những dòng sông chết, mùi hôi khó chịu do nước có hàm lượng hữu cơ và chất lơ lửng quá lớn.

Bên cạnh đó, nước thấm ra từ các bãi rác, kho chứa vật liệu độc hại và nghĩa địa đặc biệt nguy hiểm cho nguồn nước ngầm và nước mặt, bởi rất khó kiểm soát chất lượng nước ngầm với lượng phốt pho (có trong xương người, động vật ở nghĩa địa), chất độc nguy hiểm từ các bãi rác và các kho chứa nguyên nhiên liệu độc hại. Những chất thải từ bệnh viện cũng là những ổ vi trùng tiềm tàng nếu không ngăn chặn chúng thấm vào nguồn nước. Ngoài ra, hiện nay ngay việc sử dụng sinh hoạt hàng ngày cũng có nguy cơ nhiễm bẩn cao với việc sử dụng hoá chất, thuốc nhuộm, dược phẩm độc hại và phụ phẩm của bác sĩ nha khoa. Những nguồn ô nhiễm này tuy nhỏ nhưng hầu như không kiểm soát được.

Biện pháp hạn chế và kiểm soát ô nhiễm nước thải bao gồm quy hoạch xây dựng và môi trường, hệ thống thu phí hoặc thuế tài nguyên để tài trợ cho chi phí xử lý, và giáo dục ý thức cộng đồng. Đi đôi với việc giáo dục ý thức môi trường phải là thi hành nghiêm minh pháp luật về bảo vệ môi trường.

### **3. Suy thoái đất, ô nhiễm đất ở đô thị và cách khắc phục**

Ô nhiễm đất có quan hệ chặt chẽ với ô nhiễm môi trường nước. Dưới góc độ môi trường đô thị vấn đề ô nhiễm đất bao gồm: thoái hoá đất tự nhiên và đất canh tác (sa mạc hoá, xói mòn, axit hoá), nhiễm bẩn do công nghiệp và sinh hoạt (do bãi rác, khu công nghiệp ô nhiễm và nghĩa địa) và việc can

kiệt nguồn tài nguyên khi đất canh tác bị lạm dụng biến thành đất ở.

Việc thoái hoá đất do hoạt động của đô thị cũng là nguyên nhân quan trọng. Tốc độ đô thị hoá tăng nhanh làm phạm vi đô thị mở rộng chiếm cả những vùng đất nhạy cảm với môi trường như đất ngập nước, đất sinh thái, lấp hồ ao và kênh thoát nước. Khi những vùng đất này bị chuyển đổi thành đất ở, hệ sinh thái ở đây mất cân bằng nghiêm trọng. Không những chỉ vùng đó bị huỷ hoại mà cả những vùng đất liên quan, chịu ảnh hưởng của các vùng đất ngập nước, khu vực phòng hộ cũng bị suy thoái.

Đô thị luôn có nhu cầu sử dụng đất làm bãi chứa các chất thải công nghiệp, bãi chứa nguyên vật liệu (kể cả độc hại), bãi chứa rác thải sinh hoạt và nghĩa trang. Đô thị càng hiện đại, càng phát triển càng đòi hỏi đất cho các nhu cầu trên lớn hơn. Những khu vực này sau một thời gian hoạt động trở nên lạc hậu, hoặc không sử dụng được (do hết niên hạn phục vụ như bãi rác) hoặc buộc phải di dời ra ngoài thành phố (do ô nhiễm, do không kinh tế nữa v.v...). Chúng trở thành những vùng đất kém phát triển trong lòng đô thị. Nếu cải tạo chúng thành đất ở đảm bảo môi trường thì chi phí rất cao; nếu đưa vào sử dụng ngay có thể gây nguy hiểm cho sức khoẻ cộng đồng.

Vấn đề mất đất do các nghĩa địa là mối lo ngại lớn bởi truyền thống mai táng của Việt Nam chưa thích nghi với lối sống công nghiệp. Mai táng và cải táng thường chiếm rất nhiều đất, bằng khoảng 5% đến 10% diện tích đất ở tại nông thôn, khoảng 5% diện tích đất ở của đô thị. Việc hoá táng không những tiết kiệm đất mà còn làm giảm việc ô nhiễm đất và nguồn nước do các nghĩa địa gây ra. Các đô thị của

Trung Quốc hiện nghiêm cấm việc mai táng và chỉ cho phép hoá táng. Thậm chí ở nông thôn, Trung Quốc khuyến khích hoá táng bằng việc thưởng và phạt rất nặng việc mai táng.

Đất đai sử dụng cho đô thị có xu hướng phân tán mạnh mẽ. Điều kiện và tiêu chuẩn quy hoạch đòi hỏi điều kiện vệ sinh, chiếu sáng và cơ sở hạ tầng làm cho nhu cầu sử dụng đất tăng rất nhanh. Một khi đã sử dụng làm đất ở hay xây dựng cơ sở hạ tầng, công nghiệp đất không thể sử dụng cho canh tác nông nghiệp. Tài nguyên đất đai vì thế không tái tạo được. Mất đất nông nghiệp sẽ dẫn tới mất cân bằng về lương thực và việc thâm canh, tăng năng suất trên diện tích đất còn lại sẽ là nguy cơ suy thoái tài nguyên này trầm trọng hơn.

Tuy nhiên có thể khẳng định rằng xu hướng phát triển đòi hỏi tỉ lệ đô thị hoá cao. Dân cư phát triển tập trung ở đô thị thì đất đai sử dụng sẽ phải tăng lên. Song vấn đề là phải sử dụng như thế nào để phát triển bền vững. Kinh nghiệm cho thấy với đặc thù đất chật người đông như Việt Nam, việc xây dựng những đô thị trung bình có hệ số sử dụng đất trung bình và cao là phù hợp. Điều này đồng nghĩa với việc sử dụng ít hơn đất đai, đi lại ít hơn, chi phí hạ tầng ít hơn, quản lý đơn giản hơn và dành nhiều không gian xanh hơn. Ngoài ra, việc phát triển đô thị phải lựa chọn vị trí để tiết kiệm quỹ đất nông nghiệp, sử dụng hợp lý và bảo vệ các vùng đất nhạy cảm đối với hệ sinh thái đô thị. Nói chung các biện pháp này liên quan chặt chẽ tới vấn đề quy hoạch và thực thi quy hoạch xây dựng đô thị.

#### 4. Phế thải rắn ở đô thị và phương hướng xử lý

Phế thải rắn là nguyên nhân lớn nhất gây nhiễm bẩn đất

và nước. Môi trường sống đô thị đòi hỏi phải quản lý chất thải rắn theo quy mô công nghiệp và tập trung, trong khi đó truyền thống định cư, lối sống từ nền văn minh nông nghiệp chỉ xử lý theo quy mô từng hộ gia đình. Hầu hết thôn xóm Việt Nam không có bãi rác mà chỉ có nghĩa trang, có nghĩa là rác thải được tái sinh, tái sử dụng ngay trong từng đơn vị hộ gia đình. Tuy nhiên đối với đô thị phải có một hệ thống từ thu gom, vận chuyển và xử lý phế thải rắn.

Phế thải rắn ở đô thị gồm nhiều loại, từ rác sinh hoạt, công nghiệp, xây dựng cho đến bệnh viện, đều có thể gây ô nhiễm cho thành phố. Chính vì vậy chúng đều phải được đưa ra khỏi thành phố và chôn lấp, xử lý hợp vệ sinh. Với nhu cầu sử dụng như hiện nay, mỗi đầu người dân đô thị thải ra  $2\text{m}^3$  rác/năm, có nghĩa là 17 triệu dân đô thị ở Việt Nam thải ra 34 triệu  $\text{m}^3$  rác.

Đầu tư và vận hành hệ thống quản lý rác thải có chi phí rất lớn. Mỗi  $\text{m}^3$  rác nếu chi phí cho xử lý trọn gói cần từ 4 đến 10 USD (tùy theo từng đô thị và tính chất rác thải). Như vậy, mới có vận hành hệ thống đã phải chi ra 150 triệu USD, chưa kể chi phí đầu tư ban đầu. Không những thế, bãi để xử lý rác cũng sử dụng rất nhiều đất mà đất này không được tính bằng tiền (diện tích đất để chôn lấp rác lên đến hàng triệu  $\text{m}^2$  chưa kể đến khu vực cây xanh và cách ly). Khi đất đã dùng làm bãi chứa rác chỉ nên dùng làm khu cây xanh và không thể làm đất ở. Đất làm bãi rác còn có khả năng làm hư hại cho mùa màng, ảnh hưởng tới chất lượng sống của rất nhiều vùng lân cận do tác dụng của gió, khí hậu và những sự cố khác.

Ngoài ra, với các loại rác đặc biệt như rác thải nguy hiểm của công nghiệp như kim loại nặng, hoá chất độc hại, rác phóng xạ, rác từ bệnh viện, lò mổ cần phải xử lý đặc biệt như đốt ở lò cao, khử trùng, bê tông hoá v.v... Những lượng rác này đối với đô thị càng phát triển số lượng càng tăng. Hệ thống thu gom vận chuyển và xử lý các loại phế thải này hầu như mới bắt đầu hình thành ở Việt Nam do một số quốc gia hảo tâm tài trợ.

Trên thực tế, chi phí cho việc thu gom, vận chuyển số rác thải thông thường ở các đô thị hiện đã lớn hơn số phí vệ sinh thu được. Hầu hết các đô thị Việt Nam chỉ chôn lấp rác thô sơ, chưa có xử lý quy mô và việc thu gom, vận chuyển rác, phân vẫn rất thủ công. Có thể nói việc đảm bảo điều kiện vệ sinh đô thị đối với phế thải rắn cần đầu tư và chi phí thêm nhiều nữa mà hầu hết các đô thị của Việt Nam hiện chưa đáp ứng được.

Giải quyết vấn đề rác thải đang làm đau đầu các nhà quản lý đô thị. Tuy nhiên, về mặt chiến lược quản lý chất thải rắn các đô thị đã xây dựng kế hoạch bao gồm hàng loạt các biện pháp từ hạn chế nguồn rác và phân loại sớm để giảm chi phí vận hành; đổi mới công nghệ và đầu tư chế biến, tái chế, tái sử dụng nhằm làm giảm lượng rác thải, tái đầu tư cho xử lý rác; thu phí vệ sinh hợp lý và cạnh tranh nhằm làm giảm bao cấp, tăng cường hiệu quả công tác quản lý chất thải và đặc biệt là giáo dục tuyên truyền đi đôi với xử phạt nghiêm minh các hành vi vi phạm<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Tham khảo "Quy chế quản lý vệ sinh phân, rác đô thị" Bộ xây dựng, chương trình KC-11.

## 5. Đánh giá tác động môi trường ở đô thị

### *Mục đích, ý nghĩa và chức năng của đánh giá tác động môi trường*

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) là phân tích một cách có căn cứ khoa học những tác động lợi, hại mà các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội có thể mang lại cho tài nguyên thiên nhiên và điều kiện môi trường tại nơi sẽ thực hiện hoạt động phát triển, từ đó đề xuất các phương án nhằm xử lý một cách hợp lý những mâu thuẫn thường có giữa yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường<sup>(1)</sup>.

Môi trường đô thị là địa bàn tập trung của các hoạt động phát triển, vì vậy tác động tới môi trường của các dự án phát triển kinh tế trên địa bàn rất phức tạp. Những hậu quả của phát triển nhiều khi chỉ được hiện thực hoá sau nhiều năm và không thể sửa chữa được. Chính vì vậy, việc đánh giá tác động môi trường ở đô thị có ý nghĩa rất quan trọng thể hiện trên cả hai chức năng:

*Là công cụ ra quyết định:* Quyết định chấp thuận triển khai một dự án trên cơ sở chi phí về mặt môi trường;

*Là công cụ quy hoạch:* Giảm thiểu tác hại xấu có thể gây ra bởi dự án.

Chính vì vậy, "Đánh giá tác động môi trường là công tác có ý nghĩa hết sức quan trọng trong công tác bảo vệ môi trường"<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Lê Thạch Cán, Đánh giá tác động môi trường, sdd, tr. 11.

<sup>(2)</sup> Điều 18, luật BVMT của CHXHCNVN 1994.

*Những đặc trưng của việc đánh giá tác động môi trường ở đô thị*

Hoạt động đầu tư phát triển ở các đô thị có những đặc trưng riêng. Ví dụ như việc cải tạo xây dựng thành phố là những chương trình mang tính liên tục, kéo dài hàng chục năm, mỗi giai đoạn làm một nội dung và lại bị điều chỉnh khá nhiều sau mỗi kỳ kế hoạch. Điều này làm cho việc đánh giá tác động môi trường không thể gói vào thành từng dự án bởi khó nhận biết việc mở đầu và kết thúc. Tuy nhiên, những năm gần đây, việc đầu tư phát triển của chúng ta đã tuân thủ theo quy trình đầu tư và quản lý kiểu dự án. Điều này làm cơ sở cho công tác đánh giá tác động môi trường hiệu quả hơn.

Môi trường đô thị còn là nơi tập trung cao độ các hoạt động phát triển và chúng tương tác với nhau rất chặt chẽ. Những tác động và dự báo sẽ rất khó khăn bởi có quá nhiều tham số và yếu tố có liên quan phải kể tới trong đánh giá tác động môi trường. Do đó việc chọn lọc và giả thiết khá quan trọng, bởi nó làm đơn giản hơn việc đánh giá mà vẫn cho kết quả tương đối tin cậy. Tuy nhiên, không dễ dàng đạt được kết quả bởi mỗi yếu tố trong mối tương quan tới các thành phần môi trường khác (tới thu nhập của nhiều nhóm người hay sử dụng nhiều nguồn tài nguyên, vật lực khác nhau) được đánh giá theo kinh nghiệm chuyên gia, vì vậy những đánh giá tác động về mặt kinh tế, xã hội dù cho khôn ngoan nhưng dễ gây tranh cãi. Kể cả việc những dự án dễ dẫn đến ảnh hưởng xấu cho cộng đồng hoặc có hậu quả xấu đến môi trường nhưng bằng chứng chưa rõ ràng thì cũng khó thuyết phục được người ra quyết định. Nhiều khi phải đợi tới lúc có những hậu

quả trầm trọng hay tác động xấu rõ ràng (tức là bằng chứng xác đáng) và dự báo được chứng minh chính xác thì việc ra quyết định mới tuân theo báo cáo đánh giá tác động môi trường. Trường hợp như vậy khá nhiều và giải pháp cho môi trường luôn ở tình trạng đi sau để khắc phục chứ không phải lường trước.

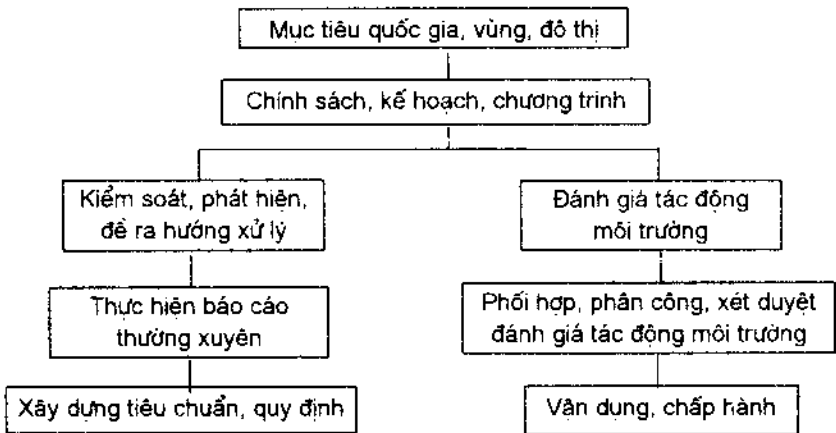
Trên thực tế, đánh giá tác động môi trường ở đô thị được thực hiện ở rất nhiều khâu, từ quy hoạch xây dựng cho tới các dự án phát triển cụ thể. Thông qua mỗi một giai đoạn, môi trường đô thị được bảo vệ nhưng không phải là toàn vẹn bởi đi kèm với ĐTM phải là hoạt động tiếp tục thực hiện những khuyến nghị làm giảm tác hại của phát triển theo như ĐTM và việc hiệu chỉnh trực tiếp.

### ***Đánh giá tác động môi trường và quản lý môi trường đô thị***

Đánh giá tác động môi trường là một bộ phận của công tác bảo vệ môi trường. ĐTM thường là khâu trung gian trong quản lý môi trường, tuy nhiên cũng có trường hợp ĐTM giúp cho việc quản lý trực tiếp môi trường bởi chúng không những chỉ ra những tác động xấu của các dự án phát triển mà còn đưa ra các biện pháp cải thiện tình hình môi trường trong và sau khi phát triển. Mối quan hệ và vị trí của công tác ĐTM được mô tả trong sơ đồ 8.1.

Như vậy, ĐTM là công cụ để thực hiện chính sách, chiến lược, thực thi luật pháp, quy định, làm cho kế hoạch, chương trình, dự án phát triển mang tính bền vững. Tuy nhiên, để bảo vệ môi trường còn có nhiều công cụ khác nữa, nhưng ĐTM đóng vai trò trung tâm.

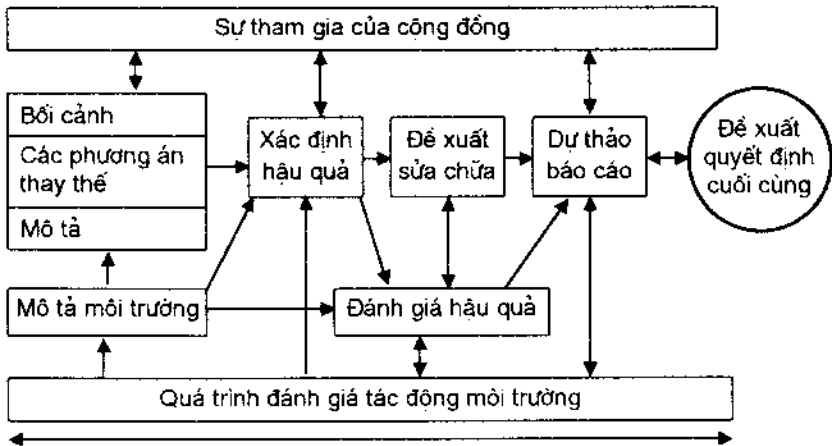




Sơ đồ 8.1. Vị trí của công tác ĐTM trong quản lý Môi trường

**Quá trình đánh giá tác động môi trường**

Quá trình đánh giá tác động môi trường được mô tả trong sơ đồ 8.2 sau:



Sơ đồ 8.2. Quá trình đánh giá tác động môi trường

Môi trường đô thị được nghiên cứu và đánh giá thông qua sơ đồ trên là mô hình tiên tiến nhất hiện nay. Bởi đây là quá trình lồng ghép sự tham gia của cộng đồng. Mọi vấn đề về môi trường được mở xẻ, tham gia dưới rất nhiều góc độ. Nó được áp dụng cho các dự án lớn và phức tạp. Những dự án phát triển ở đô thị có độ phức tạp nhỏ hơn, ít có tác động xấu đến môi trường có thể áp dụng mô hình đơn giản hơn.

### III. BIỆN PHÁP, XU HƯỚNG QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ TRÊN THẾ GIỚI VÀ VIỆC QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

#### 1. Tổng quan và mục đích quản lý môi trường đô thị

Ngày nay, môi trường nói chung và môi trường đô thị ngày càng được con người nghiên cứu một cách hệ thống, quy mô để phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững, hài hoà giữa con người, xã hội, thiên nhiên.

Vấn đề quản lý ở đây chú trọng vào các chính sách của Nhà nước (Trung ương và địa phương, vĩ mô và vi mô), các chương trình công cộng, đề án (của cả khu vực công và tư) để phục vụ mục tiêu nêu trên, khắc phục có hiệu quả các áp lực, thách thức về dân số, suy thoái ô nhiễm đất, ô nhiễm nguồn nước mặt (suy thoái rừng), không khí, suy thoái môi trường công nghiệp thành phố, nông thôn... đe dọa cuộc sống của mọi người trên hành tinh chúng ta. Nhiều nhà nghiên cứu và quản lý thống nhất rằng:

Môi trường đô thị được cấu tạo nên bởi nhiều thành phần vật chất phong phú, đa dạng khác nhau trước hết là trong các khu ở của dân cư (khu sinh sống), rồi tiếp là trong các

khu vực sản xuất, khu công nghiệp, các khu nghỉ ngơi giải trí, các hệ thống giao thông vận tải, hệ thống kỹ thuật đô thị khác nhau. Vì vậy, giải quyết thoả đáng vấn đề môi trường trong từng đơn vị và mối quan hệ hữu cơ hàng ngày giữa chúng với nhau chính là nhiệm vụ hàng đầu trong việc quản lý, bảo vệ và cấu tạo hài hoà môi trường sống ở đô thị.

Chính con người cấu tạo nên môi trường sống, đồng thời sử dụng và bảo vệ nó để tồn tại và phát triển. Mối quan hệ mật thiết giữa con người - xã hội - thiên nhiên thể hiện trong sáu khu vực chính của đô thị cần được thoả mãn là: nhu cầu hàng hoá, nhu cầu phục vụ, nhu cầu thương mại, nhu cầu sản xuất (công, nông, lâm nghiệp) nhu cầu hạ tầng kỹ thuật, và sự điều hành của Chính phủ.

Mục đích của việc quản lý, bảo vệ môi trường là:

a) *Bảo vệ hệ thống nuôi dưỡng sự sống*: Tức là hệ thống gồm những quá trình sinh thái nuôi dưỡng và bảo tồn sự sống (các quá trình đó điều chỉnh khí hậu, nước và không khí trong lành, điều hoà dòng chảy và làm cho hệ sinh thái luôn hồi phục).

b) *Bảo vệ tính đa dạng sinh học*: Đó là bảo vệ tổng hợp toàn bộ các gen, các loài và hệ sinh thái, chứa đựng sự biến đổi liên tục theo sự tiến hoá để tạo ra các loài mới trong điều kiện sinh thái mới khi những loài khác biến đi.

c) *Bảo đảm việc sử dụng đúng mức, bền vững các nguồn tài nguyên tái tạo*: Phải sử dụng sao cho các nguồn tài nguyên gồm đất, động vật hoang dã, động vật nuôi, bãi chăn thả, đất trồng, các hệ sinh thái nước ngọt, nước mặn (cần thiết cho thủy sản)... có thể hồi phục, tái tạo, không cạn kiệt.

d) *Hạn chế đến mức thấp nhất việc làm suy giảm các*

*nguồn tài nguyên không thể tái tạo* (quặng mỏ, dầu, hơi đốt, than đá...). Các tài nguyên này không tái tạo được và không dùng bền vững được nhưng có thể khai thác có kế hoạch, không bừa bãi, lồng ghép xen kẽ trong sử dụng thay thế giữa chúng, giữa các sản phẩm chế biến, thay bằng tài nguyên tái tạo được hoặc hạn chế lượng sử dụng, quay vòng sử dụng...

*e) Giữ vững khả năng chịu đựng của trái đất*

Khả năng chịu đựng của trái đất và môi trường sinh thái không phải là vô hạn, vì vậy phải có ý thức quản lý, bảo vệ hành tinh của chúng ta. Nhìn chung, tại nhiều quốc gia, Nhà nước đóng vai trò to lớn trong việc kiểm soát, giám sát, giữ gìn môi trường bằng các công cụ, phương thức tổ chức hành chính, luật pháp, kinh tế, kỹ thuật, giáo dục truyền thông... Nhà nước đề ra chiến lược chương trình hành động về môi trường và tổ chức thực hiện chiến lược chương trình đề ra, đồng thời cũng thay mặt quốc gia thực hiện những cam kết quốc tế về môi trường và đấu tranh, đàm phán thương lượng với các quốc gia khác khi họ có những hành động làm tổn hại môi trường, vi phạm công pháp quốc tế. Thông thường, hệ thống tổ chức quản lý môi trường các nước bao gồm:

- Một tổ chức cao cấp có thể hướng dẫn thực hiện chính sách và giám sát (Tổ chức IBAMA của Brazil, Cục bảo vệ môi trường liên bang EEPA của Nigeria, Ủy ban chất lượng môi trường của Tổng thống Mỹ, Ủy ban bảo vệ môi trường Nhà nước Trung Quốc).

- Các cơ quan quản lý thuộc cấp bộ để cung cấp cho các cơ quan Trung ương ý kiến chuyên môn và giám sát việc thực hiện chính sách môi trường các bộ.

- Các cơ quan môi trường khu vực và địa phương đảm

nhiệm việc thực hiện và giám sát ở địa phương và phản hồi thông tin cho chính quyền Nhà nước.

## 2. Phương thức quản lý môi trường đô thị cơ bản trên thế giới

Bảo vệ môi trường là trách nhiệm của mọi tổ chức, mọi công dân nên nhiều quốc gia phát triển đã có những biện pháp tốt, hiệu quả, có thể coi là những kinh nghiệm tham khảo tốt. Do nền kinh tế thị trường của họ phát triển quy củ từ khá lâu, nên mọi tổ chức (kể cả tổ chức Nhà nước) về một nghĩa nào đó có thể coi là các doanh nghiệp sản xuất, dịch vụ còn các đối tác của họ là khách hàng và ở đây trách nhiệm công dân với dân trí khá cao cũng được thể hiện qua quan hệ đó. Vì thế, trong phần này sẽ giới thiệu những giải pháp quản lý môi trường rất cụ thể, áp dụng cho các doanh nghiệp, công ty.

Trước hết, nói đến quản lý ở đây là muốn đề cập đến các biện pháp quản lý kinh tế - hành chính bao gồm:

### *Quản lý gián tiếp*

Chủ yếu thiết lập trên nguyên tắc "người sử dụng phải trả tiền" để đảm bảo công bằng xã hội, cách quản lý này dựa vào các quy luật thị trường, thông qua chúng, các công cụ được sử dụng sẽ thường xuyên điều tiết mức độ tác động môi trường của con người được thích hợp hơn. Các công cụ chính là:

- *Thuế môi trường*: Nhằm đẩy nhanh tốc độ tăng giá tài nguyên thiên nhiên và các sản phẩm từ việc sử dụng môi trường, qua đó kìm giữ tốc độ, quy mô khai thác và sử dụng chúng ở mức độ cho phép phù hợp. Các loại thuế môi trường

là: thuế sử dụng đất, thuế sử dụng nước, thuế sử dụng rừng, thuế khai thác mỏ, thuế tiêu thụ năng lượng, thuế ô nhiễm môi trường... và số thuế này cả người sản xuất lẫn người tiêu dùng đều phải gánh chịu. Nguyên tắc là thuế suất phải tỷ lệ với tổng số nghịch đảo độ co giãn của cung và cầu, nghĩa là phải đánh thuế thật nặng vào các hàng hoá có cung cầu kém co giãn, bù lại giảm thuế các hàng hoá có cung cầu co giãn mạnh.

• *Giấy phép và thị trường mua bán giấy phép*: Giấy phép có thể chuyển nhượng là công cụ quản lý hiệu quả đối với các tài nguyên khó có thể quy định quyền sở hữu như đại dương, không khí. Yêu cầu trước hết là Chính phủ phải xác định mức sử dụng môi trường chấp nhận được, từ đó phát hành giấy phép và ấn định giá cho mỗi giấy phép. Giấy phép và thị trường mua bán giấy phép có thể điều chỉnh linh hoạt nhu cầu sử dụng môi trường và khả năng cung cấp các dịch vụ môi trường, duy trì thường xuyên chất lượng môi trường mong muốn trong một vùng và giữa các vùng. Giấy phép môi trường có thể chuyển nhượng có thể áp dụng trên phạm vi quốc tế, tuy nhiên thị trường giấy phép không nên quá lớn vì làm cho việc quản lý giấy phép phức tạp, chi phí giao dịch tăng.

• *Hệ thống ký quỹ - hoàn chi và cam kết bảo đảm, cam kết thực hiện* (trong phần này sẽ có một cam kết điển hình của một công ty để tham khảo). Đó là hệ thống gồm việc ký quỹ trước một số tiền cho những sản phẩm hoặc các hoạt động có thể gây tổn thất môi trường. Nếu sản xuất ra sản phẩm hoặc hoạt động khai khoáng, mỏ, gỗ, đại dương bảo đảm được an toàn môi trường thì số tiền ký quỹ sẽ được hoàn trả, nếu sản phẩm và hoạt động nói trên vi phạm cam kết

làm tổn hại môi trường thì số tiền ký quỹ sẽ được cơ quan chức năng dùng vào việc phục hồi môi trường. Phương thức này chỉ điều tiết người sản xuất, doanh nghiệp mà không khuyến cáo người tiêu dùng chuyển đổi nhu cầu sang hướng bền vững.

- *Giao quyền sở hữu tài nguyên môi trường và thoả thuận*: Phương thức này được giáo sư Ronal Coase (Đại học tổng hợp Chicago - Mỹ) đưa ra năm 1960 gọi là định lý Coase. Giáo sư cho rằng khi quyền sở hữu được xác định rõ ràng, các nguồn tài nguyên sẽ được sử dụng với giá trị cao nhất, không cần Nhà nước can thiệp. Dù quyền sở hữu thuộc người gây hại cho môi trường hay thuộc bên chịu sự tổn thất đó thì thị trường vẫn có thể điều tiết quá trình thoả thuận đạt đến mức mà xã hội cần thiết, miễn là còn khả năng thoả thuận. Định lý Coase có thể ứng dụng đối với loại tài nguyên dễ quy định quyền sở hữu và các ngoại ứng với quy mô ảnh hưởng hẹp, nhưng các loại tài nguyên như đại dương, không khí... và các tác động môi trường có tầm rộng lớn như ô nhiễm không khí, phá rừng, hồng tầng ôzôn... thì không ứng dụng được.

- *Trợ cấp ô nhiễm*: Là công cụ khuyến khích kinh tế đối với các hoạt động tạo ngoại ứng tích cực như trồng rừng, chủ động xử lý ô nhiễm. Việc trợ cấp chỉ áp dụng trong những lĩnh vực gặp khó khăn về kinh tế mà những lĩnh vực đó rất quan trọng đối với nền kinh tế quốc gia hoặc của vùng. Vì trên thực tế, nhiều khi đơn vị nhận trợ cấp sử dụng tiền sai mục đích và kém hiệu quả, vì thế việc trợ cấp chỉ thực hiện trong một thời gian xác định với chương trình được hoạch định có kiểm soát thường xuyên, minh bạch.

### **Quản lý trực tiếp**

• *Chính sách và chiến lược bảo vệ môi trường:* Cần xây dựng chúng đồng thời với chính sách phát triển kinh tế - xã hội để gắn kết các mục tiêu phát triển bền vững vào hoạt động phát triển của từng ngành, từng vùng, tạo sự liên kết giữa các ngành các cấp trong việc thực hiện các mục tiêu bảo vệ môi trường để phát triển quốc gia bền vững. Phạm vi chiến lược chính sách không chỉ hoạch định trên phạm vi quốc gia mà còn tính toán, dựa trên quy mô khu vực và toàn cầu để tạo liên minh giữa các nước giải quyết các vấn đề môi trường to lớn, lâu dài.

• *Luật môi trường:* Để điều hoà các mối quan hệ giữa mọi người, ngăn chặn các xung đột giữa họ với nhau khi cùng sử dụng các nguồn lực tự nhiên, tài nguyên, môi trường. Ngoài hệ thống luật của các quốc gia còn có luật môi trường quốc tế (Công ước Liên Hợp Quốc về luật biển, công ước về bảo vệ tầng ôzôn, Công ước về đa dạng sinh học, biến đổi khí hậu...).

Mỗi quốc gia xây dựng luật môi trường theo hoàn cảnh cụ thể của mình nhưng phải có những nguyên tắc thống nhất với quốc gia khác mang tính quốc tế, chứa đựng những yếu tố chung trong luật quốc tế.

Cần đảm bảo các nguyên tắc như: Tính phòng ngừa, đánh giá tác động môi trường, thu thập thông tin và sự tham gia của công chúng vào quá trình hoạch định chính sách (truyền thông môi trường), kiểm soát ô nhiễm tổng hợp, phân chia chi phí môi trường đảm bảo tính công bằng (bao gồm cả điều luật nộp phạt khi gây hại cho môi trường), kiểm soát chất lượng môi trường (giám sát bắt buộc và cả khuyến khích



## GIÁO TRÌNH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ

phát triển ứng dụng công nghệ mới tạo sản phẩm không ô nhiễm...).

### *Quản lý môi trường đối với các tổ chức sản xuất, doanh nghiệp*

Doanh nghiệp các nước tiên tiến thường tập trung vào bốn mặt sau để hạn chế ô nhiễm môi trường:

- Tái hoạch định sản phẩm
- Cải tiến quy trình sản xuất
- Thiết kế lại trang thiết bị, công nghệ mới
- Tái chế và tái sử dụng vật liệu phế thải

• *Các giai đoạn trong việc tổ chức quản lý, bảo vệ môi trường:*

	1. Lựa chọn lao động	2. Quản lý hoạt động	3. Chiến lược	4. Kế hoạch và tài chính	5. Tiếp thị
<b>Giai đoạn 1</b>	Các cá nhân bảo vệ môi trường các chương trình khuyến khích đề xuất ý kiến, các buổi tranh luận tác chế phân biệt, bảo tồn nguồn năng lượng	Thuê cán bộ môi trường (cấp trung và thấp), tiếp cận quản chúng, trong quản lý phương pháp tiếp cận cấp bách	Chiến lược tuân thủ và kiểm tra môi trường	Đánh giá phác thảo (tỷ lệ rác thải), đo lường và theo dõi hoạt động, giảm thiểu rác, tránh vi phạm	Tiếp thị vi môi trường, tập trung vào khách hàng ngắn hạn đáp ứng nhu cầu của khách hàng

**Chương VIII: Quản lý môi trường đô thị**

	<b>1. Sự tham gia của nhân viên</b>	<b>2. Quản lý hoạt động</b>	<b>3. Chiến lược</b>	<b>4. Kế toán và tài chính</b>	<b>5. Tiếp thị</b>
<b>Giai đoạn 2</b>	Quản lý tập thể các nhóm bảo vệ môi trường liên ngành, các nhóm kiểm soát rác thải và tiết kiệm năng lượng, áp dụng những công cụ giải quyết vấn đề để nhân viên tự giải quyết	Bảo hiểm môi trường, kiểm soát kho tàng, vị thế cơ quan quản lý môi trường cấp cao, và các cấp thấp - Hệ thống tổ chức phân công trách nhiệm sự phối thuộc	- Ngăn ngừa ô nhiễm và kiểm soát tổng phí, - Ô nhiễm được coi là chi phí	Tránh chi phí, hạn chế rác thải và tiếp tục cải thiện vị thế cạnh tranh của doanh nghiệp	Tập trung cả vào khách hàng ngắn và dài hạn tìm hiểu nhu cầu của khách hàng và xác định mục tiêu của doanh nghiệp (công ty)
	<b>1. Nhân lực</b>	<b>2. Quản lý hoạt động</b>	<b>3. Chiến lược</b>	<b>4. Kế toán và tài chính</b>	<b>5. Tiếp thị</b>
<b>Giai đoạn 3</b>	Nhân lực thống nhất và phát huy vai trò làm chủ	Loại trừ rác thải trong khâu thu mua chống ô nhiễm trong quá trình hoạt động, chu trình sản xuất kín, tiết kiệm các nguồn lực	Trách nhiệm quản lý môi trường của ban lãnh đạo chức danh, quản lý môi trường cấp cho mục tiêu không còn rác thải	Rác thải là một nguồn vật liệu thống nhất các yếu tố đảm bảo lợi nhuận và chống ô nhiễm	Cải tiến sản phẩm để đáp ứng nhu cầu bảo vệ môi trường

Giai đoạn 3 là giai đoạn chuyển đổi trọng tâm chống ô nhiễm từ phạm vi tái chế sang phạm vi hạn chế nguồn rác.

***Những cam kết có tính nguyên tắc để bảo vệ môi trường***

Các doanh nghiệp ở Âu Mỹ thường phải có cam kết với cơ quan chức trách về vấn đề môi trường. Sau đây là một cam kết điển hình:

+ Chúng tôi cam kết cải thiện môi trường bằng cách bán các sản phẩm được sản xuất, đóng gói và dán nhãn một cách có trách nhiệm và quan tâm đến môi trường đồng thời bảo đảm cho khách hàng thu được một giá trị lớn hơn.

+ Chúng tôi cam kết:

- Sẽ hỗ trợ các nỗ lực đáp ứng các nhu cầu nhằm dán nhãn các sản phẩm về môi trường.

- Sẽ cố gắng không dùng các loại bao gói không cần thiết.

- Sẽ tái sinh và khuyến khích việc sử dụng các vật liệu và sản phẩm có thành phần tái sinh được.

- Sẽ bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên bằng cách sử dụng nước và năng lượng một cách hợp lý và tìm kiếm các cơ hội cải thiện hiệu quả nguồn lực.

- Sẽ tuân thủ luật môi trường và sẽ duy trì các chương trình và thể thức bảo đảm cho việc tuân thủ đó.

- Giảm thiểu các mối nguy cơ về sức khỏe, an toàn và môi trường đối với nhân viên và khách hàng của mình.

- Sẽ huấn luyện đào tạo nhân viên để họ nâng cao hiểu biết về các vấn đề và chính sách môi trường, khuyến khích nâng cao chất lượng bảo vệ công tác môi trường.

- Sẽ khuyến khích khách hàng của mình trở thành những người mua hàng luôn lưu ý tới môi trường.

Các doanh nghiệp còn phát các phiếu xin ý kiến khách hàng về những vấn đề liên quan đến bảo vệ môi trường. Ví dụ thông tin về đơn vị bán hàng, nhu cầu bảo vệ môi trường đối với sản phẩm, yêu cầu môi trường đối với đồ bao gói.

### *Các giải pháp có tính kỹ thuật kinh tế*

Quản lý môi trường đô thị ngoài các cách tiếp cận về sinh thái, xã hội, kỹ thuật còn được coi là vấn đề kinh tế. Nếu ta có thể thực hiện mục tiêu chuyển 100% nguyên liệu thành 100% sản phẩm có chất lượng tốt thì chắc chắn rằng sẽ có ít rác thải và ô nhiễm. Nếu không có nguyên liệu thừa, không có sản phẩm dở dang, không có các thành phẩm hay các nguồn cung ứng vô dụng thì hầu như không có chất thải. Vì thế, công tác thiết kế cải tiến và việc khép kín quy trình sản xuất nhằm vào mục tiêu trên là điều kiện thiết yếu để loại trừ ô nhiễm

### *Phòng chống ô nhiễm (3p): Pollution Prevention Pays*

Cần tập trung vào quản lý và phòng chống ô nhiễm nhiều hơn so với khống chế ô nhiễm. Vì thế, việc nâng cao các hiệu quả của công tác môi trường bằng cách tiết kiệm năng lượng là một trong những xuất phát điểm cần có trong chính sách quản lý môi trường. Ví dụ cơ quan bảo vệ môi trường của Mỹ (EPA) đã thống kê rằng: hàng năm, trên thế giới các hoạt động vận tải đã thải ra 700 triệu tấn các-bon vào khí quyển và đặt vấn đề các nhà sản xuất ô tô nên tăng hiệu suất nhiên liệu ô tô để vừa giảm chi phí nhiên liệu lẫn sự phát tán CO<sub>2</sub>.

Tận dụng chất thải: Rác thải có thể được coi là một nguồn nguyên liệu cần được sử dụng. Nghiên cứu và triển

khai tái chế để biến chất thải tuy không đơn giản nhưng rất cần thiết và nhiều khi sinh lợi vì bán các sản phẩm phụ để hơn là phải chịu tốn kém để thải bỏ chúng. Luật tái chế ở Đức đã trở thành hình mẫu cho nhiều nước nhằm hạn chế rác thải từ các loại bao bì đóng gói sản phẩm. Luật này có ba giai đoạn thực hiện: Từ năm 1991, yêu cầu các nhà sản xuất và phân phối phải thu hồi lại hộp bia và thùng gỗ dùng để chuyển các sản phẩm đến tay người bán lẻ. Từ năm 1992, đòi hỏi phải tái sinh các đồ bao gói sản phẩm, cho phép khách hàng bóc và để lại bao gói ngoài (hộp) ở phía sau các cửa hàng để cửa hàng tự chuyển cho nơi sản xuất tái chế. Từ năm 1993 thì ngay cả ống thuốc đánh răng cũng phải đưa trả lại cửa hàng khi dùng hết. Mục đích của luật là hạn chế rác thải đưa ra bãi rác. Có lẽ nước Đức sẽ ban hành cả luật yêu cầu chuyển sản phẩm cũ về nơi sản xuất.

#### *Đáp ứng thị hiếu mới của khách hàng*

Tại Mỹ, các cuộc điều tra của viện Gallup ngay từ năm 1990 cho thấy hơn nửa số người được hỏi (5290) trả lời là họ không mua nhiều sản phẩm gây ô nhiễm môi trường. Các cuộc chung câu ý kiến do những tờ báo lớn của Mỹ tiến hành đã đem lại kết quả là hơn 85% người Mỹ quan tâm đến các vấn đề môi trường và có khoảng từ 57% đến hơn 75% số người mua các sản phẩm dịch vụ có giá đắt hơn miễn là chúng phù hợp với các quy định về môi trường. Hiện nay, ngày càng có nhiều khách hàng đòi hỏi các sản phẩm và dịch vụ không sinh ra rác thải hay sản phẩm phụ. Như vậy, sự kinh doanh, trong sự cạnh tranh kinh tế mạnh mẽ của thời đại mới thì doanh nghiệp nào không chú ý đến nhu cầu môi trường của khách hàng sẽ bị thua thiệt. Tại nước Anh, một cuộc điều tra mới đây cho thấy hơn 75% người được phỏng

vấn cho rằng Nhà nước cần khuyến khích việc bảo vệ môi trường mạnh mẽ cho dù sự phát triển kinh tế có thể bị ảnh hưởng.

• *Kinh nghiệm quản lý của Mỹ*

Ủy ban chất lượng môi trường của Tổng thống Mỹ (PCEQ) được thành lập ngày 23/7/1991 để nghiên cứu khả năng vận dụng phương thức quản lý chất lượng toàn diện vào việc chống ô nhiễm. (Ủy ban này gồm đại diện nhiều công ty đã có nhiều cải cách để sản phẩm không ô nhiễm). Ủy ban đã thực hiện thành công nhiều dự án nhằm giảm chi phí và nâng cao lợi nhuận trên cơ sở một môi trường toàn diện. Kinh nghiệm của Ủy ban được đúc kết là:

- Quản lý chất lượng toàn diện và ngăn ngừa ô nhiễm là hai khái niệm bổ sung lẫn nhau.

- Những thành công của chương trình chống ô nhiễm phụ thuộc vào những kết quả phân tích chặt chẽ và hệ thống, đồng thời dựa trên cả sự vận dụng linh hoạt những nguyên tắc cơ bản trong từng điều kiện cụ thể

- Việc xử lý ô nhiễm không nhất thiết phải đòi hỏi kinh phí lớn mà cần tính toán ngay từ khâu dự án, không chạy theo sự việc mà giải quyết, đồng thời thường phụ thuộc nhiều vào tính sáng tạo, nghị lực, cách tổ chức của người tham gia chương trình.

- Việc tham khảo ý kiến và cộng tác với những đơn vị quan tâm đến vấn đề chống ô nhiễm có vai trò quan trọng đối với việc xây dựng báo cáo về tiến trình thực hiện.

- Tận dụng các thuận lợi trong việc chống ô nhiễm như giảm chi phí, nâng cao uy tín và lợi thế cạnh tranh để làm

động lực thúc đẩy chính các hoạt động chống ô nhiễm và khắc phục các hạn chế về nguồn lực.

(Công ty xử lý rác nổi tiếng của Mỹ là Browning Ferris Industries lập nhiều nhóm điều hành hiệu quả. Ví dụ tiểu ban chiến lược và sách lược môi trường bao gồm những người phụ trách các bộ phận pháp chế, tác nghiệp, kỹ thuật, môi trường và quản lý rủi ro, nhóm môi trường đa chức năng khác là hệ thống dự báo để cảnh báo những vấn đề có thể ảnh hưởng đến hoạt động của công ty, nhóm khác đảm nhiệm việc đánh giá cơ hội và thị trường liên quan đến vấn đề môi trường).

Các công ty ở Mỹ thường tiến hành các công việc sau để tham gia quản lý môi trường:

- Nhận dạng một cách hệ thống các loại chất thải
- Xây dựng mục tiêu và thứ tự ưu tiên
- Xây dựng và thực hiện các kế hoạch hành động
- Lập ra hệ thống theo dõi các chất thải.
- Đánh giá các tiến bộ trong công tác phòng chống ô nhiễm để liên tục hoàn thiện, phát huy.
- Thay đổi các điều kiện hoạt động sản xuất theo hướng hiện đại hoá.
- Cải tiến các quy trình sản xuất.
- Thắt chặt công tác kiểm tra các quy trình sản xuất.
- Cải thiện các thể thức hoạt động và duy tu máy móc.
- Thu hồi, tái sinh, sửa đổi vật liệu sản xuất và các sản phẩm phụ.

### ***Khôi phục tài nguyên***

Đây là phương pháp sau cùng vì nó mang tính thụ động. Rõ ràng, "phòng bệnh hơn chữa bệnh" nhưng trên thực tế vẫn phải "chữa bệnh" cho môi trường bị ô nhiễm chất thải do nhiều lý do. Việc quản lý chất thải không bao giờ được lấy mục tiêu giảm chất lượng chất thải, nghĩa là tập trung vào việc sử dụng có hiệu quả tất cả các nguồn lực, kể cả năng lượng, tiền thuế và khoảng trống để chôn rác. Theo tính toán, một tấn giấy tái sinh tiết kiệm được 17 cây gỗ, 7000 galông nước, 4000 kw/h, chưa kể giữ được 3 yard khối khoảng trống chôn rác cùng 69 pao chất ô nhiễm không thải vào không khí.

### ***Truyền thông môi trường***

Phương thức và công cụ hiệu quả quản lý môi trường: Quản lý môi trường là công việc của mọi người, mọi xã hội và muốn mọi người, mọi xã hội tham gia rộng rãi, đồng loạt, liên kết với nhau thì biện pháp tối ưu là sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng và dùng các phương thức truyền thông sẽ tạo hiệu quả liên tục (hàng ngày, hàng giờ, thậm chí hàng phút, hàng giây) và lâu dài.

Truyền thông môi trường sẽ gây được tác động vào công chúng với ba mức độ:

1. Nhận thức về môi trường được xác định bởi những yếu tố như: Bối cảnh văn hoá, quan niệm lối sống, cách xem xét các giá trị...
2. Những tiêu chí và cách lựa chọn để quyết định các hành vi có tính bền vững là kết quả của các cuộc thảo luận trong công chúng và thông qua các cách thức truyền thông để hiểu, lôi cuốn.



3. Sự phát triển bền vững không thể dựa vào việc dùng các thủ thuật, các hành động của một số cá nhân để tạo ra các ứng xử đối với môi trường mà phải dựa vào suy nghĩ và hành động của đa số công chúng. Truyền thông môi trường sẽ làm cho nhân tố đa số nói trên nhân rộng, giúp cho xã hội phát triển những kỹ năng thích hợp để khắc phục khủng hoảng về môi trường.

Chính vì thế truyền thông môi trường chính là mắt xích còn thiếu giữa các vấn đề môi trường và các quá trình chính trị - xã hội, hoạch định chính sách và sự tham gia của công chúng. Truyền thông môi trường có năm mục tiêu:

- Thông tin cho những người liên quan, chịu tác động bởi các vấn đề, các dự án môi trường và tăng cường sự quan tâm của họ đến việc giải quyết các vấn đề môi trường đó.

- Gắn kết bí quyết của người bản địa cũng như kỹ xảo và kinh nghiệm địa phương với công tác lập qui hoạch và quản lý môi trường.

- Nhằm giảm bớt các tiêu cực khi triển khai các chương trình hành động về môi trường bằng cách truyền thông về chúng để những người liên quan tới chương trình có thể thương lượng, trao đổi, điều phối đem lại hiệu quả cao nhất trong quản lý môi trường.

- Tạo thuận lợi cho những người liên quan có cơ hội tham gia các chương trình về môi trường, qua đó gia tăng độ tin cậy của chương trình.

- Đáp ứng được điều kiện tiên quyết của việc thay đổi thành công cách ứng xử con người đối với môi trường thông qua đối thoại giữa những người liên quan, qua sự hợp tác với các tầng lớp khác nhau trong xã hội.

• *Phối hợp hành động đôi với các quốc gia*

- Các tổ chức quốc tế như "Chương trình môi trường" của Liên Hợp Quốc (UNEP), chương trình "Sinh quyển và con người" (MAB), Tổ chức liên hiệp các quốc gia gồm 17 nước về "Thực hiện phân tích các hệ thống" (IIASA), trung tâm quản lý và quy hoạch môi trường của Scotland (CEMP)... đã nghiên cứu, có nhiều đề xuất tốt liên quan đến công tác quản lý môi trường đô thị. Hội nghị thượng đỉnh Liên Hợp Quốc về môi trường và phát triển (UNCEP) họp tháng 6/1992 tại Rio de Janeiro đã huy động các nước trên thế giới có hành động cụ thể nhằm giải quyết các vấn đề mất cân bằng giữa kinh tế và môi trường. Một trong những hoạt động của UNCEP 6/1992 là chương trình Agenda 21 kêu gọi các Chính phủ quan sát, theo dõi, và đánh giá các nguồn gây ô nhiễm ở biển và trên đất liền, đồng thời có những kế hoạch nhằm đạt được những thoả thuận thường xuyên có tính bắt buộc giữa các nước trong việc cùng nhau giải quyết các vấn đề liên quan môi trường. Hội nghị trên đã công bố chiến lược môi trường toàn cầu với 8 nguyên tắc cho một xã hội bền vững và các hành động ưu tiên tương ứng

**3. Quản lý môi trường đô thị để phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam**

*a. Vấn đề bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam*

• *Phát triển kinh tế và đô thị hoá ở Việt Nam*

Ở Việt Nam, quá trình đô thị hoá thực tế tương ứng với giai đoạn khởi đầu của quá trình công nghiệp hoá nên mức độ phát triển đô thị còn thấp. Trong thế kỷ 21, cùng với tốc độ phát triển công nghiệp, kinh tế - xã hội, đô thị hoá ở nước

ta sẽ diễn ra mạnh mẽ. Hiện nay, Việt Nam là một trong những quốc gia có tỷ lệ dân số đô thị thấp nhất trên thế giới. Cuối những năm 90 của thế kỷ 20, dân số đô thị chỉ khoảng hơn 15 triệu và theo thời gian tỉ lệ số dân đô thị so với tổng số dân cả nước không thay đổi nhiều và đột biến (1960: 15,1%; 1965: 17,3%; 1970: 21,7%; 1976: 20,6%; 1979: 19,3%; 1989: 20,3%; 1993: 20,7%) (theo Niên giám Thống kê Việt Nam 1992, 1993).

Về phân bố không gian đô thị: mật độ đô thị phân bố rất không đồng đều ở các vùng lãnh thổ, do chịu ảnh hưởng trước hết là yếu tố địa hình rồi địa lý, kinh tế - xã hội.

1. Vùng đồng bằng Bắc bộ: 4,64 đô thị/1000 km<sup>2</sup>
2. Vùng núi và trung du Bắc bộ: 1,17 đô thị /1000km<sup>2</sup>
3. Vùng Thanh Nghệ Tĩnh: 1,23 đô thị /1000 km<sup>2</sup>
4. Vùng duyên hải Nam Trung bộ: 1,42 đô thị /1000 km<sup>2</sup>
5. Vùng Tây Nguyên: 0,66 đô thị /1000 km<sup>2</sup>
6. Vùng Đông Nam bộ: 1,26 đô thị /1000 km<sup>2</sup>
7. Vùng Tây Nam bộ: 2,37 đô thị /1000 km<sup>2</sup>

Quá trình đô thị hoá ở nước ta diễn ra theo xu hướng dân nông thôn đổ xô vào sinh sống ở một vài thành phố lớn của cả nước. Thành phố Hồ Chí Minh chiếm tới 1/3 tổng số dân đô thị Việt Nam và gộp với cả Hà Nội thì số lượng dân đô thị chiếm hơn 1/2 tổng số dân đô thị toàn quốc. Tốc độ tăng dân số đô thị quá nhanh đã làm nhiều thành phố gặp khó khăn, thách thức về nhà ở, việc làm, lương thực, cơ sở hạ tầng, năng lượng, y tế, giáo dục, hưởng thụ văn hoá... và gây ô nhiễm môi trường nặng nề.

Việc qui hoạch đô thị yếu kém, cộng với các lý do khác

nên trong nhiều khu dân cư đô thị mới được hình thành không đúng tiêu chuẩn qui cách có nhiều nhà cửa xây dựng không phép, lấn chiếm không gian, chen vào khu trống (trước kia dự tính trồng cây xanh trong qui hoạch tổng thể) lấn chiếm ven bờ sông; kênh thoát nước bẩn, trên các nơi ao tù (lấp cả ao để làm nhà); trên các bãi rác, sát với nghĩa địa.

Nhiều khu dân cư không có chỗ chơi cho trẻ em, không có cây xanh bóng mát, đường ô tô vào không thuận tiện. Do dân cư tập trung vào một vài thành phố lớn đã gây ra sự quá tải về nhà ở và cơ sở hạ tầng đô thị.

Trên thực tế, đô thị nước ta đang ở giai đoạn quá độ chuyển từ cuối thời kỳ văn minh nông nghiệp sang giai đoạn đầu của thời kỳ văn minh cùng với tiến trình phát triển chung của thế giới là vượt qua giai đoạn văn minh công nghiệp.

*• Mục tiêu chương trình chiến lược môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam*

Năm 1992 Bộ Khoa học - Công nghệ và môi trường được thành lập và công tác quản lý môi trường ở nước ta đã trở thành hệ thống thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Đảng Nhà nước ta đã có những chính sách lớn về môi trường triển khai thông qua các ngành chức năng để toàn xã hội, toàn dân thực hiện tốt việc bảo vệ môi trường. Chúng ta hưởng ứng chương trình nghị sự 21 do UNCED đưa ra, đó là chiến lược về môi trường và phát triển cho thế kỷ 21 đối với toàn cầu. Mục tiêu chiến lược môi trường và phát triển bền vững nước ta từ 1995 - 2010 bao gồm:

- Ngăn chặn suy thoái, bảo vệ, cải thiện môi trường đô thị và công nghiệp.

- Ngăn chặn suy thoái, bảo vệ, cải thiện môi trường nông thôn và nông nghiệp.

- Tiến hành qui hoạch, thực thi từng bước các qui hoạch môi trường, phát triển bền vững đã duyệt cho các lưu vực sông lớn và vừa.

- Ngăn chặn và đề phòng suy thoái môi trường thiên nhiên, qui hoạch phát triển bền vững các vùng ven biển trọng điểm

- Bảo vệ và phát huy các giá trị tài nguyên đa dạng sinh học

- Tăng cường khả năng kiểm soát, phòng chống thiên tai và tai biến môi trường.

*Tương ứng là các chương trình hành động chiến lược*

1. Chương trình bảo vệ môi trường đô thị khu vực công nghiệp

2. Chương trình bảo vệ môi trường nông thôn, khu vực nông nghiệp

3. Chương trình xây dựng kế hoạch phát triển bền vững (kế hoạch bảo vệ môi trường)

4. Chương trình quản lý tổng hợp các lưu vực

5. Chương trình bảo vệ và sử dụng hợp lý tài nguyên môi trường vùng ven biển và biển

6. Chương trình bảo vệ đa dạng sinh học quốc gia

7. Chương trình biến đổi khí hậu và thực hiện các công ước quốc tế về môi trường và phát triển bền vững.

8. Chương trình quan trắc và thông tin môi trường, phát triển bền vững

9. Chương trình củng cố thể chế và tăng cường khả năng quản lý môi trường.

10. Chương trình nghiên cứu, triển khai và bảo vệ môi trường phát triển bền vững

11. Chương trình giáo dục, đào tạo, nâng cao nhận thức của quần chúng về môi trường, phát triển bền vững.

***b. Quản lý môi trường đô thị để phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam***

***• Nội dung quản lý môi trường đô thị***

Vai trò quản lý Nhà nước rất quan trọng và có ý nghĩa quyết định, do đó nói đến quản lý môi trường nói chung và quản lý môi trường đô thị nói riêng ở đây là nói về nội dung quản lý Nhà nước.

Trước hết, quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường nói chung có nội dung sau:

1. Ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường, ban hành hệ thống tiêu chuẩn môi trường.

2. Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, chính sách bảo vệ môi trường, kế hoạch phòng chống, khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường.

3. Xây dựng, quản lý các công trình bảo vệ môi trường và công trình liên quan việc bảo vệ môi trường.

4. Tổ chức xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc, định kỳ

đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo được diễn biến môi trường.

5. Thẩm định các báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án và các cơ sở sản xuất, kinh doanh.

6. Cấp, thu hồi giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường

7. Giám sát, thanh tra kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan bảo vệ môi trường; xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

8. Đào tạo cán bộ, chuyên gia về khoa học và quản lý môi trường, giáo dục tuyên truyền, thông tin, phổ biến kiến thức pháp luật về bảo vệ môi trường.

9. Tổ chức nhiệm vụ, áp dụng các tiến bộ khoa học, công nghệ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

10. Đảm bảo quan hệ quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Năm 1986 Nhà nước đã ban hành "chiến lược quốc gia về bảo vệ thiên nhiên", năm 1992 ban hành "kế hoạch hành động quốc gia về môi trường" (năm 1999, 2000 ngành chức năng đang tiếp tục hoạch định xây dựng những chính sách, kế hoạch cụ thể trong tình hình mới và chương trình hành động môi trường thế kỷ 21). Có nhiều điểm trong kế hoạch trên liên quan đến quản lý môi trường đô thị. Đó là:

• *Về phát triển đô thị và dân số*

- Soạn thảo các kế hoạch tổng thể phát triển đúng đắn, khoa học, phù hợp về mặt môi trường cho từng thành phố, đô thị, có gắn kết chặt chẽ các yếu tố liên quan đến phân vùng

đất đai; xây nhà ở; công trình xây dựng, giao thông vận tải, cung cấp năng lượng, cấp nước; quản lý cống rãnh, chất thải. Đánh giá đầy đủ khả năng đáp ứng của môi trường các đô thị và xây dựng được một chiến lược cụ thể, khả thi, tránh được tình trạng tập trung dân số cao, tự phát.

- Tại Hà Nội: tăng cường các biện pháp chống lũ lụt và thoát nước mùa mưa bão, quản lý chất thải, cải tạo các hồ ao, kênh mương nhằm tăng khả năng thải nước mưa và nước thải; có kế hoạch nuôi trồng thủy sản tổng hợp nhằm duy trì khả năng xử lý sinh học của các vực nước, ngăn chặn sự suy thoái các hệ sinh thái thủy sinh.

- Tại TP. Hồ Chí Minh: chú trọng đánh giá tác động môi trường của việc cấp nước và phát triển công nghiệp.

- Đối với tất cả các thành phố, đô thị khác: đưa kế hoạch môi trường vào ngay giai đoạn đầu phát triển, đặc biệt đối với việc cung cấp nước sạch và quản lý chất thải.

- Dân số và tài nguyên: xây dựng chiến lược ổn định dân số trong mối tương quan với quản lý bền vững tài nguyên.

• *Công cụ quản lý môi trường đô thị*

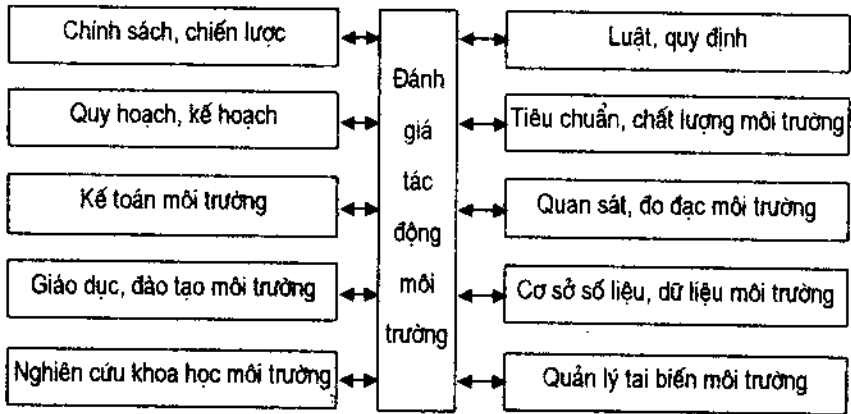
Quản lý môi trường đô thị bao gồm 10 công cụ cơ bản, nhưng đều có liên quan đến đánh giá tác động môi trường, (Xem sơ đồ 8.3) và bao gồm các nội dung sau:

1. *Chính sách, chiến lược*

Là công cụ chỉ đạo toàn bộ hoạt động bảo vệ môi trường trên một phạm vi lãnh thổ rộng lớn như quốc gia (phạm vi lãnh thổ hẹp hơn cũng có chính sách, kế hoạch riêng nằm trong chính sách, chiến lược tổng thể hoặc không ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển toàn cục).



## GIÁO TRÌNH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ



### Sơ đồ 8.3. Đánh giá tác động môi trường và các công cụ có liên quan

Do đó trước hết, Nhà nước của một quốc gia phải có chính sách, chiến lược với mục tiêu, định hướng rõ ràng về vấn đề môi trường để chủ động trong việc tổ chức cho toàn xã hội thực hiện công cuộc bảo vệ môi trường (chính sách, chiến lược phải thâm thuô được thời gian từ 10 năm trở lên).

#### 2. Luật pháp, quy định, chế định

- Hệ thống luật bảo vệ môi trường thường gồm 2 phần là: Luật chung (luật bảo vệ môi trường) và luật về các thành phần môi trường (luật biển, đất đai, rừng, tài nguyên khoáng sản....)

- Quy định là các văn bản dưới luật để cụ thể hoá, hướng dẫn thực hiện các nội dung của hệ thống luật.

- Ngoài ra, cần có chế định - tức là các quy định về chế độ, thể lệ, tổ chức quản lý bảo vệ môi trường.

### *3. Quy hoạch kế hoạch hoá môi trường*

Kế hoạch hoá để quản lý, bảo vệ môi trường bao gồm công việc và nguyên tắc sau:

- Điều tra cơ bản về chất lượng môi trường, thu thập số liệu cần thiết để làm cơ sở cho kế hoạch ngắn hạn, trung hạn, dài hạn.

- Xây dựng kế hoạch đảm bảo tính tổng thể, đặt các mục tiêu kinh tế - văn hoá - xã hội cùng với mục tiêu bảo vệ môi trường, duy trì môi trường cơ bản, tạo điều kiện tái tạo môi trường, phát huy tính chất tự điều chỉnh của hệ thống môi trường nhằm hướng tới sự phát triển bền vững.

- Đảm bảo tính đồng bộ, cân đối mục tiêu và nguồn lực, gắn chặt với chính sách vốn đầu tư. Việc tái sản xuất, phục hồi chất lượng môi trường rất tốn kém, thu hồi vốn lâu, nhiều khi lỗ, vì thế phải chú ý khâu tạo vốn, huy động vốn cho kế hoạch hoá môi trường.

### *4. Hệ thống thông tin, dữ liệu về môi trường*

Công cụ này gồm hệ thống quan sát đo đạc các thông số kỹ thuật (ngày nay nhiều chuyên gia cho rằng cần cả thông số về kinh tế) về tài nguyên môi trường để giúp việc xác định thực trạng, dự báo đúng diễn biến xảy ra của tài nguyên, môi trường.

### *5. Kế toán kiểm toán môi trường*

Cần đo đạc, thống kê, xác định đúng, thực hiện chế độ kiểm toán minh bạch trong đánh giá giá trị dự trữ tài nguyên môi trường đánh giá được thực chất cái "mất" và "được" cân đối "đầu vào" "đầu ra" cái "tiêu hao" và "phục hồi", "nội dung chi phí đầu tư" và "hiệu quả của chi phí, đầu tư"

khi khai thác, sử dụng tài nguyên và các hoạt động liên quan quản lý, bảo vệ môi trường đảm bảo cho kế hoạch thực hiện hiệu quả, đúng mục đích tránh được lãng phí tài nguyên.

6. *Quản lý tai biến, rủi ro xảy ra trong tự nhiên, xã hội*

Các tổ chức quốc tế UNEP, WHO, FAO thường cung cấp thông số liên quan 4 nội dung sau để các quốc gia có chính sách quản lý, chủ động xử lý thích hợp; đó là:

- Xác định tai biến (nguyên nhân, diễn biến...)
- Đánh giá khả năng thiệt hại.
- Đánh giá xác suất gây tai biến.
- Xác định đặc trưng cơ bản của tai biến.

7. *Giáo dục truyền thống môi trường*

- Sự nghiệp quản lý, bảo vệ môi trường là của toàn xã hội và mọi công dân. Vì vậy cần có công cụ trên để tác động, tổ chức công chúng rộng rãi tham gia tích cực vào việc bảo vệ môi trường, nội dung chính của công cụ trên là: Đưa giáo dục môi trường vào trường học bằng các hình thức thực nghiệm đa dạng (có thể từ cấp tiểu học để các công dân tương lai sớm làm quen với ý thức cơ sở bảo vệ môi trường).

- Trước hết, cung cấp thông tin nhanh nhạy chính xác cho những người ra quyết định, đồng thời kết hợp các dòng thông tin và kinh nghiệm từ "trên xuống" và "dưới lên", dùng cách tiếp cận đa diện và lồng ghép bao gồm các phương tiện truyền thông đại chúng, tình thông cộng đồng, tình thông giữa các nhóm, các cá nhân và cả cộng đồng, truyền thông tới những người liên quan, để toàn dân tham gia hiệu quả vào sự nghiệp chung.

- Đào tạo các chuyên gia về quản lý, bảo vệ môi trường.

### *8. Nghiên cứu, triển khai khoa học, công nghệ*

Quản lý bảo vệ môi trường là lĩnh vực được tiến hành trên cơ sở khoa học và công nghệ liên ngành ở trình độ cao, đòi hỏi phải nắm vững các quy luật tự nhiên - xã hội và trình độ ứng dụng chính xác, hoàn hảo. Do đó, mỗi quốc gia, địa phương, đơn vị phải có những tìm tòi, sáng tạo để sử dụng công cụ đặc biệt R & D.

### *9. Đánh giá tác động môi trường*

Với nội dung cần thiết, chi tiết và các phương pháp khoa học chuyên môn, đánh giá tác động môi trường là công cụ thực hiện chính sách, chiến lược, thực thi đúng pháp luật các chương trình, kế hoạch, dự án phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội - môi trường toàn diện, bền vững.

### *10. Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường*

- Ngân sách Nhà nước về bảo vệ môi trường.

- Thuế tài nguyên (muốn giảm suy thoái tài nguyên ô nhiễm môi trường, Nhà nước cần tăng thuế tài nguyên lên và nên giảm thuế này nếu muốn tăng việc làm, giảm thất nghiệp).

- Thuế môi trường gồm: thuế ô nhiễm không khí, thuế ô nhiễm tiếng ồn, thuế ô nhiễm các nguồn nước.

- Các loại phí và lệ phí: phí vệ sinh đô thị, phí cung cấp nước cho sinh hoạt, phí mổ và giết mổ gia súc trong đô thị, lệ phí bãi đỗ xe, phí sử dụng danh lam thắng cảnh, bờ biển...

- Các biện pháp tài chính ngăn ngừa ô nhiễm.

- Giấy phép chuyển nhượng, thu tiền ký quỹ, thu tiền cam kết.

- Các biện pháp thu hút và huy động vốn trong nước như: các khoản đóng góp của tư nhân, các tổ chức phi chính phủ và của các đoàn thể; phát hành tín phiếu xanh; xổ số và các biện pháp thu nhận các sự kiện hoặc dịch vụ văn hoá, thể thao trong nước và nước ngoài, quốc tế (ca nhạc, biểu diễn nghệ thuật, thể vận hội, thể thao, triển lãm hội chợ, thi hoa hậu...).

- Vay nợ nước ngoài: hiện nay khoản vay để bảo vệ môi trường vẫn là khoản vay được các nước tiên tiến và các tổ chức quốc tế ưu đãi nhất cho các nước nghèo đang phát triển.

- Tiền viện trợ của nước ngoài: quỹ môi trường thế giới (do 25 nước hợp thành vào 11/1990) hiện vẫn tài trợ cho những dự án đầu tư của các quốc gia theo 4 mục tiêu bảo vệ môi trường.

- Trợ cấp tài chính: chi đầu tư trực tiếp của ngân sách, ưu đãi về thuế tín dụng dùng để triển khai R & D, công nghệ mới trong quản lý, bảo vệ môi trường, phục hồi tài nguyên, tái tạo tài nguyên, môi trường...

- Chính sách giá nâng cao tiêu chuẩn môi trường: buộc các nhà sản xuất chuyển đổi kỹ thuật để giảm thiểu chi phí mà ít ô nhiễm, đạt tiêu chuẩn môi trường do Nhà nước qui định.

- Thưởng phạt liên quan vấn đề môi trường: quốc gia cần có các giải thưởng cho các doanh nghiệp sản xuất ra sản phẩm chất lượng cao, không gây ô nhiễm môi trường, tiết kiệm nguyên liệu. Thực hiện nghiêm, kịp thời chế độ phạt nặng đối với các hoạt động gây ô nhiễm môi trường, tác hại đến môi trường.

## Câu hỏi ôn tập

1. Khái niệm về môi trường đô thị? Quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội và các vấn đề môi trường đô thị?
2. Phân tích những nhân tố kinh tế - xã hội ảnh hưởng đến môi trường đô thị?
3. Phương hướng khắc phục các vấn đề ô nhiễm môi trường đô thị ở Việt Nam?
4. Nội dung của công tác đánh giá tác động môi trường đô thị?
5. Những biện pháp quản lý môi trường đô thị ở Việt Nam?

## Tài liệu tham khảo

- Luật Bảo vệ môi trường nước CHXHCN Việt Nam, 1994
- Giáo trình QLHCHN - Học viện HCQG - NXB CTQG, 1998
- Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ QLKH, CN và môi trường, trường nghiệp vụ quản lý Bộ khoa học CN, MT ấn hành 1998.
- Kinh tế môi trường do tập thể giáo viên ĐH thương mại biên soạn, NXB Bộ Giáo dục và Đào tạo, Hà Nội, 1999.

- Miller, G Tyler. Environment Science. California, 1988.
- UNEP saving our planet challenges and hopes UNEP, 1993.
- Đánh giá tác động môi trường, Lê Thạc Cán, 1994.
- Chương trình KC11, Bộ xây dựng về quản lý chất thải rắn đô thị.
  - Truyền thông môi trường. Trường nghiệp vụ quản lý Bộ KHCN & MT và quỹ phát triển quốc tế Đức biên soạn NXB. khoa học và KT. Hà Nội, 1999.
  - Managing urban environmental quality in Asia, World bank, 1994.
  - Managing fast growing cities, Nick Devas & Carole Rakodi, 1993.
  - Urbanization in developing countries, International Union of local Authorities.

## Chương IX

# QUẢN LÝ VĂN HOÁ - XÃ HỘI ĐÔ THỊ

### I. KHÁI NIỆM CHUNG VỀ CÁC VẤN ĐỀ VĂN HOÁ - XÃ HỘI Ở ĐÔ THỊ

#### 1. Phát triển đô thị và quản lý văn hoá ở đô thị

##### *Khái niệm về văn hoá đô thị*

Văn hoá đô thị là một hệ thống các giá trị, niềm tin, sự tự hào, hình ảnh, uy tín, phong cách trong cuộc sống và các thói quen truyền thống, qua đó tạo nên các chuẩn mực hành vi cho mỗi người dân.

Văn hoá được biểu hiện dưới hai hình thái: hình thái vật thể và hình thái phi vật thể. Dưới hình thái vật thể văn hoá của một đô thị được biểu thị bằng những công trình kiến trúc tượng trưng cho những thành tựu kinh tế - xã hội của dân tộc và của một đô thị trong những giai đoạn lịch sử nhất định. Ở mỗi đô thị đều có những công trình hay di tích văn hoá đã được Bộ Văn hoá xếp hạng, tuy nhiên những thành tựu văn hoá không phải chỉ có như vậy mà nó còn bao gồm hệ thống những nhà bảo tàng, công trình kiến trúc, nhà hát, rạp chiếu bóng... đang hoạt động. Dưới hình thái phi vật thể văn hoá của một đô thị được biểu hiện bằng những truyền thống, giá trị đạo đức, phong cách trong sinh hoạt và các thói quen. Trên góc độ xây dựng nó biểu thị qua các hình thái kiến trúc,



kiểu nhà cửa... Người ta chỉ có thể biểu hiện phần nào giá trị văn hoá của một dân tộc hay của một đô thị bằng mặt lượng ví dụ số lượng các di tích văn hoá được xếp hạng, số lượng các công trình kiến trúc được xếp hạng, số lượng nhà hát, viện bảo tàng, số đầu sách được xuất bản, số làn điệu dân ca, số lượng tác phẩm âm nhạc, trình độ học vấn của nhân dân v.v... Những giá trị văn hoá phi vật thể không thể lượng hoá là giá trị đạo đức, truyền thống yêu nước, đoàn kết... Những giá trị đó chỉ có thể cảm nhận được qua ngôn ngữ và tình cảm. Ví dụ khi nói đến Việt Nam phải nói đến tư tưởng Hồ Chí Minh, nói đến Hà Nội phải nói đến hình ảnh người Tràng an, khi nói đến Huế phải nói đến hình ảnh người con gái Huế với chiếc nón bài thơ, nói tới Thành phố Hồ Chí Minh phải nói đến hình ảnh anh hai Sài Gòn...

Văn hoá tư tưởng là khái niệm chỉ những quan niệm, suy nghĩ mang tính định hướng của cộng đồng dân cư. Văn hoá tư tưởng được xem như hạt nhân của văn hoá tinh thần, nó quy định kiểu loại văn hoá (lành mạnh hay không lành mạnh) và phân biệt sự khác nhau giữa các văn hoá của các chế độ xã hội, giữa các giai cấp.

### *Vai trò và sự cần thiết của công tác quản lý văn hoá trong việc phát triển đô thị*

Văn hoá được coi là môi trường tiềm ẩn trong quá trình phát triển đô thị, là một nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến quá trình đô thị hoá. Hình thái kiến trúc, phong cách sinh hoạt, truyền thống, trình độ học vấn của dân cư... của mỗi địa phương là những yếu tố mà người quản lý phải tính đến để vận dụng các chính sách chung của Nhà nước vào quản lý đô thị cụ thể. Đảng ta đã khẳng định: Văn hoá là nền tảng

tinh thần của xã hội, một động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời là mục tiêu của Chủ nghĩa xã hội (NQ Đại hội lần thứ tư, khoá VII). Quản lý văn hoá ở đô thị là một bộ phận của quản lý xã hội đô thị nhằm coi trọng việc giữ gìn bản sắc văn hoá và truyền thống dân tộc với việc áp dụng các tiến bộ khoa học, công nghệ mới để tiến lên hiện đại trong quá trình phát triển đô thị. Trong điều kiện kinh tế thị trường cùng với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học kỹ thuật và công nghệ, yếu tố quyết định cho sự phát triển là trí tuệ, là sáng tạo và đổi mới. Sự thay đổi cách nghĩ, cách làm, học tập tác phong làm việc, cách sinh hoạt của các nước phát triển là cần thiết song không vì thế mà làm mất đi những giá trị văn hoá của dân tộc. Phát triển kinh tế đô thị luôn gắn liền với các vấn đề phát triển văn hoá đô thị.

Tăng cường công tác quản lý văn hoá trong quá trình phát triển đô thị là cần thiết khách quan vì: Nhu cầu văn hoá, giải trí của nhân dân ngày càng cao, phương tiện thông tin, phát thanh truyền hình ngày càng hiện đại, ảnh hưởng của văn hoá nước ngoài đến văn hoá Việt Nam ngày càng mạnh. Chúng ta dễ dàng nhận thấy sự thay đổi lối sống, cách ăn mặc, sử dụng mỹ phẩm trang điểm của một số thanh niên bị ảnh hưởng bởi phim ảnh Hàn Quốc, Hồng Kông... Và cũng cần phải kể đến những vụ tội phạm, tệ nạn xã hội do ảnh hưởng của những phim ảnh bạo lực và độc hại khác. Trong tiến trình hội nhập kinh tế, văn hoá nước ngoài có ảnh hưởng mạnh mẽ đến văn hoá Việt Nam. Sự khác nhau về văn hoá giữa các quốc gia chính là một trong những rào cản của sự hiểu biết, thông cảm lẫn nhau, là nguyên nhân dẫn đến không thành công trong quan hệ hợp tác. Sự hội nhập toàn diện là cần thiết nhưng không có nghĩa là sự bắt chước, học

đòi không có chọn lọc. Trong lĩnh vực xuất nhập khẩu văn hoá phẩm không phải tất cả vì lợi nhuận. Sự kiểm duyệt các văn hoá phẩm ngoài luồng là cần thiết.

Lối sống gia đình cũng đã và đang có nhiều thay đổi. Nhiều cặp vợ chồng trẻ không muốn sống cùng gia đình và truyền thống gia đình đang có nguy cơ mai một như sự ngược đãi của con cái với cha mẹ, sự mất đoàn kết giữa anh em trong một số gia đình.

### ***Đối tượng của quản lý văn hoá***

Việc xác định quản lý cái gì, ai quản lý và quản lý như thế nào luôn là vấn đề đặt ra cho các nhà quản lý. Văn hoá có một nội dung rất phức tạp, song tất cả đều cần có một định hướng đúng đắn. Mức độ quản lý từng nội dung ở từng nơi, từng lúc cần có sự khác nhau, có những vấn đề không thể đưa vào pháp luật. Đối tượng quản lý văn hoá là toàn bộ các hoạt động văn hoá có thể chia thành hai lĩnh vực:

#### **• Lĩnh vực văn hoá vật thể bao gồm:**

- Các công trình văn hoá, di tích lịch sử: Bảo tồn, bảo tàng, công trình văn hoá đã được xếp hạng.

- Các hoạt động kinh doanh văn hoá phẩm: Xuất bản, báo chí, in ấn, phát hành, quảng cáo, sân khấu, điện ảnh, mỹ thuật, âm nhạc, bảo hộ quyền tác giả, xuất nhập khẩu văn hoá phẩm, phát thanh, truyền hình.

#### **• Lĩnh vực văn hoá phi vật thể**

- Tôn giáo, truyền thống, phong tục.

- Lối sống ở gia đình và ở nơi công cộng.

Sở văn hoá thông tin dưới sự chỉ đạo của UBND và Bộ

văn hoá thông tin là cơ quan trực tiếp chịu trách nhiệm quản lý văn hoá ở các đô thị. Các cơ quan phối hợp là Bộ Nội vụ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Lao động và TBXH, Bộ Tài chính, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh...

## **2. Phát triển đô thị và giáo dục, đào tạo**

Đầu tư cho giáo dục chính là đầu tư cho tương lai và là đầu tư mang tính xã hội có hiệu quả nhất, vì vậy cần được cả xã hội quan tâm. Sức sản xuất của một đô thị, năng suất lao động, thu nhập bình quân đầu người ở một đô thị phụ thuộc nhiều nhân tố trong đó nhân tố quan trọng nhất là trình độ giáo dục, đào tạo. Để phát triển đô thị, tăng cường giáo dục và đào tạo là yêu cầu khách quan. Các cá nhân và gia đình thường lựa chọn tiêu dùng giáo dục trên quan điểm cá nhân, bỏ qua lợi ích xã hội của vấn đề giáo dục. Xã hội hoá các hoạt động giáo dục trong các đô thị là cần thiết nhằm huy động mọi nguồn lực có thể cho giáo dục.

Xã hội hoá các hoạt động giáo dục là vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của của toàn xã hội vào sự phát triển các sự nghiệp giáo dục nhằm từng bước nâng cao mức tiêu dùng về giáo dục, sự phát triển về thể chất và tinh thần của người dân.

Xã hội hoá là xây dựng cộng đồng trách nhiệm của các tầng lớp nhân dân đối với việc tạo lập và cải thiện môi trường giáo dục lành mạnh và thuận lợi cho các hoạt động giáo dục ở mỗi địa phương. Đây là cộng đồng trách nhiệm của Đảng bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các cơ quan Nhà nước, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức kinh tế, các doanh nghiệp đóng tại thành phố và của từng người dân.

Xã hội hoá là mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về nhân lực, vật lực và tài lực trong xã hội. Phát huy và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của nhân dân, tạo điều kiện cho các hoạt động giáo dục phát triển nhanh hơn, có chất lượng cao hơn là chính sách lâu dài, là phương châm thực hiện chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước, không phải là biện pháp tạm thời do Nhà nước thiếu kinh phí cho các hoạt động này. Khi nhân dân ta có mức thu nhập cao, ngân sách Nhà nước dồi dào vẫn phải thực hiện xã hội hoá, bởi vì giáo dục là sự nghiệp lâu dài của nhân dân, sẽ phát triển không ngừng với nguồn lực to lớn của toàn dân.

Xã hội hoá không có nghĩa là giảm nhẹ trách nhiệm của Nhà nước, giảm bớt phần ngân sách Nhà nước; trái lại, Nhà nước thường xuyên tìm thêm các nguồn thu để tăng tỷ lệ ngân sách chi cho các hoạt động này, đồng thời quản lý tốt để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn kinh phí đó.

Thực hiện xã hội hoá các hoạt động giáo dục cũng là giải pháp quan trọng để thực hiện chính sách công bằng xã hội trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước. Công bằng xã hội không chỉ biểu hiện về mặt hưởng thụ, tức là người dân được xã hội và Nhà nước chăm lo, mà còn biểu hiện cả về mặt người dân đóng góp, cống hiến cho xã hội theo khả năng thực tế của từng người, từng thành phố.

Thực hiện công bằng trong chính sách xã hội phải vận dụng các nguyên tắc điều chỉnh và ưu tiên; nhất thiết phải ưu tiên đối với người có công, phải trợ giúp người nghèo, vùng nghèo; người có công, có cống hiến nhiều hơn, được xã hội và Nhà nước chăm lo nhiều hơn.

Công bằng xã hội trong việc huy động các nguồn lực của

nhân dân vào các hoạt động giáo dục không phải là huy động bình quân, mà là vận dụng cách huy động và mức huy động tùy theo các lớp người có điều kiện thực tế khác nhau, có mức thu nhập khác nhau. Những người thuộc diện chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước được miễn, giảm phần đóng góp.

Công bằng xã hội còn được thực hiện thông qua việc phát huy truyền thống "lá lành đùm lá rách", người giàu giúp người nghèo, vùng giàu giúp vùng nghèo. Phát triển nhiều loại quỹ do nhân dân đóng góp, tự nguyện làm việc nghĩa, như quỹ khuyến học, quỹ từ thiện... Nhà nước ban hành quy chế thành lập và quản lý các quỹ này theo hướng phát huy khả năng tự quản và giám sát của những người đóng góp, thực hiện chế độ công khai hoá thu, chi.

### **3. Phát triển đô thị và trật tự, an toàn xã hội đô thị**

#### ***Thực trạng***

Đô thị càng phát triển thì các vấn đề trật tự an toàn xã hội càng được đặt ra như một yêu cầu cấp bách. Tình hình trật tự, an toàn xã hội trong các đô thị ở Việt Nam thời gian qua tuy ta đã cố gắng hạn chế được một số mặt phức tạp, nhưng vẫn diễn biến theo chiều hướng xấu, có mặt nghiêm trọng. Tội phạm xảy ra trên nhiều lĩnh vực và đều tăng ở hầu hết các thành phố, nhất là các thành phố lớn, các khu vực biên giới, các tuyến giao thông quan trọng, gây thiệt hại về nhiều mặt và gây bất bình trong xã hội. Tình trạng cờ bạc, nghiện hút, mại dâm trở thành nguy cơ cho mọi gia đình, gây lo lắng trong nhân dân.

Bên cạnh nguyên nhân khách quan là tình hình kinh tế, xã hội còn nhiều khó khăn; nguyên nhân trực tiếp là nhiều

vấn đề xã hội gay gắt chưa được các cấp, các ngành quan tâm chỉ đạo đúng mức; công tác quản lý trật tự, an toàn xã hội còn yếu và có một số khuyết điểm, đấu tranh chống những hành vi phạm pháp và tệ nạn xã hội thiếu kiên quyết và chưa dựa vào phong trào quần chúng rộng rãi.

### ***Những nhân tố ảnh hưởng***

- Quy mô đô thị có ảnh hưởng đến vấn đề quản lý và trật tự an toàn xã hội:

Ở các đô thị lớn tỷ lệ tội phạm thường cao hơn và có nhiều vấn đề hơn các đô thị nhỏ. Thực chất vấn đề là trình độ quản lý chưa theo kịp sự tăng trưởng quy mô đô thị, cách thức tổ chức quản lý thiếu sự phối hợp giữa các quận trong thành phố lớn. Vấn đề ngoại ứng trong truy quét tội phạm chưa được nghiên cứu áp dụng.

- Phát triển kinh tế đô thị:

Kinh tế càng phát triển thì các vấn đề mất an toàn xã hội đô thị có chiều hướng gia tăng. Các phương tiện đi lại, thông tin hiện đại, thị trường phát triển cũng là điều kiện tốt cho bọn tội phạm sử dụng. Nhu cầu hưởng thụ cao của một bộ phận thanh niên thiếu giáo dục không muốn lao động đã dẫn họ đến con đường trộm cắp, cướp giật...

- An toàn xã hội đã trở thành nhu cầu của nhân dân và xã hội:

An toàn là điều kiện cho phát triển, người sản xuất không yên tâm hoặc không đầu tư nếu vấn đề an toàn không được bảo đảm. Trong trường hợp này xã hội bị thiệt hại nhiều hơn cá nhân. Mỗi cá nhân, gia đình có nhu cầu an ninh trật tự, để yên tâm làm việc, giáo dục con cái.

- Công tác quản lý xã hội đô thị còn nhiều yếu kém:

Công tác quản lý hộ tịch hộ khẩu ở cơ sở làm đại khái qua loa, cán bộ quản lý ở cơ sở chưa được đào tạo qua các trường lớp, phần lớn do cán bộ hưu trí làm; tình trạng cư trú không đúng nơi đăng ký hộ khẩu còn phổ biến. Chế độ đăng ký chưa hợp lý với cán bộ cơ sở.

Công tác quản lý hộ tịch, hộ khẩu do nhiều cơ quan cùng quản lý dẫn đến sự phối hợp chưa chặt chẽ, không ai chịu trách nhiệm; các văn bản chỉ thị chồng chéo kém hiệu lực.

#### ***Đối tượng của quản lý trật tự, an toàn xã hội đô thị***

Đối tượng quản lý an toàn xã hội là toàn bộ các hoạt động đảm bảo cho an ninh trật tự xã hội và an toàn cho nhân dân, có thể chia thành các lĩnh vực:

Đảm bảo trật tự xã hội nơi công cộng: Văn minh, trật tự, nên nếp.

Đảm bảo an toàn cho các tổ chức, doanh nghiệp sản xuất: Không trộm cắp, cướp giật (cướp nhà băng, cướp các tiệm vàng, nhà hàng).

Đảm bảo an toàn cho cuộc sống mỗi gia đình và thành viên: Không trộm cắp, không có cướp giật, không có những hành động bạo lực.

Đảm bảo môi trường xã hội lành mạnh: không có ma túy, không có mại dâm, không có HIV.

#### **4. Phát triển kinh tế và y tế**

Con người là nguồn tài nguyên quý báu nhất quyết định sự phát triển của đất nước, trong đó sức khỏe là vốn quý nhất của mỗi con người và của toàn xã hội, cũng là một trong



những niềm hạnh phúc lớn nhất của mỗi người, mỗi gia đình. Vì vậy, chăm sóc sức khoẻ mọi người, nâng cao chất lượng cuộc sống của mỗi cá nhân và mỗi gia đình chính là mục tiêu của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đồng thời chăm sóc sức khoẻ mọi người là điều kiện để phát triển kinh tế, văn hoá xã hội.

Hoạt động y tế gồm hai nội dung là phòng bệnh và chữa bệnh. Phòng bệnh tích cực trên quan điểm kinh tế là hoạt động có tính xã hội. Những cá nhân thường bỏ qua những lợi ích xã hội trong vấn đề này. Phòng và chữa bệnh là nhu cầu cần thiết khách quan của mọi người, song đó cũng là yêu cầu của xã hội. Phòng bệnh tích cực và hợp lý sẽ giảm chi phí chữa bệnh cho xã hội, làm tăng khả năng sản xuất sản phẩm cho xã hội.

## II. QUẢN LÝ VĂN HOÁ, GIÁO DỤC VÀ Y TẾ ĐÔ THỊ

### 1. Quản lý văn hoá

#### *a. Khái niệm và thực trạng công tác quản lý văn hoá ở Việt Nam*

Trong một xã hội nói chung và trong đô thị nói riêng cần có một môi trường văn hoá lành mạnh để hướng dẫn và thúc đẩy người lao động không ngừng phát huy sáng kiến cải tiến kỹ thuật, sản xuất ra hàng hoá với số lượng và chất lượng ngày càng cao đồng thời phát huy sức mạnh của giá trị truyền thống, giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc.

Quản lý văn hoá là sự tác động bằng các chính sách, biện pháp định hướng các hoạt động văn hoá nhằm tạo ra một môi trường văn hoá lành mạnh mang tính dân tộc và hiện đại.

Mục tiêu của quản lý văn hoá ở đô thị là thông qua các chính sách, biện pháp để điều tiết các hoạt động văn hoá nhằm phát huy mặt tích cực của văn hoá, hạn chế những tiêu cực do kinh tế thị trường và các nhân tố bên ngoài gây ra.

Trong những năm qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, ngành văn hoá, thông tin đã phát triển và đạt những thành tựu quan trọng:

Các hoạt động văn hoá như: nghệ thuật chuyên nghiệp và phong trào văn nghệ quần chúng, công tác thông tin cổ động, triển lãm, giáo dục truyền thống, xuất bản sách báo đã góp phần đáng kể vào việc tuyên truyền đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước, xây dựng con người mới, cuộc sống mới. Nhiều cơ sở hoạt động văn hoá như nhà văn hoá, thư viện, nhà truyền thống được xây dựng theo phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm.

Qua các hoạt động nghệ thuật, nhiều nghệ sĩ của ta tỏ rõ có tài năng sáng tạo, có phẩm chất chính trị tốt. Một số diễn viên và một số tác phẩm nghệ thuật đạt giải thưởng cao trong nước và quốc tế.

Trong công tác lãnh đạo và quản lý, ngành văn hoá thông tin có nhiều cố gắng đẩy mạnh công tác nghiên cứu, sưu tầm, sáng tác, đào tạo cán bộ, khắc phục khó khăn sản xuất vật tư, phương tiện kỹ thuật, đáp ứng yêu cầu của phong trào ngày càng mở rộng.

Bên cạnh những ưu điểm nói trên, công tác văn hoá thông tin còn có những điểm hạn chế sau đây:

- Chưa nắm vững đường lối, chính sách của Đảng và tình hình kinh tế - xã hội của đất nước, chưa nhận thức đầy đủ

cuộc đấu tranh giữa địch và ta trên mặt trận văn hoá đang diễn ra gay gắt.

Chưa chú trọng đúng mức công tác giáo dục chính trị tư tưởng đối với cán bộ văn hoá nghệ thuật, thông tin xuất bản, do đó chất lượng hoạt động văn hoá thông tin chưa cao. nội dung xã hội chủ nghĩa chưa sâu sắc, tính chiến đấu còn yếu. Có lúc hạ thấp chức năng giáo dục của văn hoá nghệ thuật, sa vào những khuynh hướng không lành mạnh; để cho văn hoá nghệ thuật thương mại trỗi dậy, một số nghệ sĩ chạy theo thị hiếu thấp kém.

- Phong trào nếp sống mới chuyển biến chậm. Mê tín dị đoan, hủ tục phát triển trong cả lớp thanh niên. Những hiện tượng cần quấy, ăn mặc lố lăng, nói năng thô tục, thái độ thiếu văn hoá phát triển, nhất là ở các thành phố.

- Công tác quản lý không chặt chẽ, không kịp thời phê phán, ngăn chặn những ảnh hưởng của văn hoá nghệ thuật phản động, đồi trụy của giai cấp tư sản và chủ nghĩa thực dân mới, những hoạt động phi pháp của bọn đầu cơ, gian thương; thiếu cảnh giác cách mạng đối với âm mưu phá hoại của địch về tư tưởng văn hoá. Các chính sách đối với văn hoá, nghệ thuật chưa được kịp thời sửa đổi cho phù hợp với tình hình. Cơ sở vật chất kỹ thuật còn kém, ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động văn hoá thông tin. Công tác kinh tế trong lĩnh vực văn hoá chưa được coi trọng. Tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ quản lý chưa vững mạnh và ổn định.

Trong giai đoạn mới của cách mạng, công tác văn hoá thông tin cần quán triệt sâu sắc phương hướng nhiệm vụ mà nghị quyết đại hội Đảng lần thứ VIII đã đề ra là: Đẩy mạnh công cuộc xây dựng nền văn hoá mới, con người mới, bám sát

yêu cầu của cách mạng và phù hợp với khả năng kinh tế, thúc đẩy tốt hơn nữa công cuộc xây dựng chế độ mới và nền kinh tế mới. Tăng cường đấu tranh xoá bỏ tệ nạn xã hội cũ, những tàn dư của văn hoá phản động.

***b. Những giải pháp cho công tác quản lý văn hoá***

***Những mục tiêu cụ thể cần đạt được:***

1. Đưa công tác quản lý văn hoá nghệ thuật vào nền nếp.
2. Xây dựng đời sống văn hoá ở các đơn vị cơ sở, có chất lượng tốt. Nâng cao chỉ tiêu hưởng thụ tính theo đầu người về đọc sách báo, nghe đài, xem phim, xem nghệ thuật.
3. Đẩy mạnh phong trào sáng tác để có những tác phẩm nghệ thuật có chất lượng cao. Củng cố tổ chức và nâng cao chất lượng biểu diễn của các đoàn nghệ thuật chuyên nghiệp ở Trung ương và địa phương.
4. Tạo sự chuyển biến mới thật sự về lối sống xã hội chủ nghĩa trong xã hội, nhất là trong thanh niên, thiếu niên và ở các thành phố lớn.

Quét sạch những văn hoá phẩm phản động, đồi trụy và những hoạt động phi pháp trong lĩnh vực văn hoá, nghệ thuật.

5. Chuẩn bị điều kiện cho bước phát triển mới về văn hoá nghệ thuật, thông tin, xuất bản trong những năm tới, chủ yếu về đào tạo cán bộ và xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật.

***Những giải pháp trong quản lý văn hoá:***

*(1) Xây dựng và nâng cao đời sống văn hoá ở cơ sở và địa phương*

Theo phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm, cần

củng cố và xây dựng các cơ sở văn hoá ở cấp quận và huyện như nhà văn hoá, thư viện, rạp chiếu bóng, bảo tàng, nhà triển lãm v.v... từng bước xây dựng những cơ sở văn hoá tuỳ theo khả năng thực tế của cơ sở. Khi xây dựng các khu dân cư mới, các thị trấn mới, phải có quy hoạch xây dựng các công trình văn hoá.

Hết sức coi trọng phát triển văn hoá ở thủ đô Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các thành phố lớn khác làm mẫu mực cho phong trào chung. Phải có những hoạt động và công trình văn hoá tiêu biểu cho nền văn hoá mới.

Xây dựng quy chế hoạt động cụ thể cho các đoàn nghệ thuật của Trung ương và địa phương, các nghệ sĩ, các tổ chức văn hoá chuyên nghiệp đi sát cơ sở, phục vụ nhân dân lao động ở thành thị và nông thôn; chống tư tưởng chạy theo doanh thu đơn thuần mà xem nhẹ mục tiêu phục vụ nhân dân lao động, nâng cao sinh hoạt văn hoá, giáo dục thị hiếu nghệ thuật của quần chúng.

### *(2) Nâng cao chất lượng hoạt động văn hoá, nghệ thuật*

Nâng cao chất lượng của các hoạt động văn hoá, nghệ thuật và thông tin, xuất bản, tổ chức tốt đời sống văn hoá ở cơ sở, phấn đấu có nhiều tác phẩm có giá trị tư tưởng và nghệ thuật là yêu cầu khách quan của giai đoạn hiện nay.

Nghệ thuật là một mặt trận xung yếu trong cuộc đấu tranh giữa hai nền văn hoá. Cần kiên quyết chống tư tưởng hữu khuynh, buông lỏng chỉ đạo, cũng như chống khuynh hướng bảo thủ, trì trệ trong các hoạt động nghiên cứu, sáng tác, biểu diễn và trong công tác tổ chức, quản lý.

Yêu cầu cơ bản đối với tất cả các loại hình nghệ thuật là nâng cao chất lượng hoạt động nghệ thuật và sáng tạo những

tác phẩm có giá trị cao về tư tưởng và nghệ thuật. Trước mắt, tập trung lực lượng xây dựng những tác phẩm nghệ thuật phục vụ những nhiệm vụ chính trị quan trọng trong những năm 2002 - 2005.

Những biện pháp cụ thể để nâng cao chất lượng hoạt động nghệ thuật là:

*Đẩy mạnh sáng tác nghệ thuật.*

Cần cải tiến mạnh mẽ công tác tổ chức quản lý nghệ thuật theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho các nghệ sĩ phát huy tài năng. Tăng cường công tác giáo dục chính trị tư tưởng cho cán bộ quản lý và nghệ sĩ quán triệt các chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước.

*Đẩy mạnh công tác nghiên cứu lý luận và phê bình.*

Cụ thể hoá đường lối văn hoá, văn nghệ của Đảng trong từng ngành nghệ thuật. Xây dựng phương hướng phát triển từng ngành nghệ thuật như ca nhạc, múa, sân khấu, điện ảnh, mỹ thuật, kiến trúc...; xúc tiến việc nghiên cứu lịch sử các ngành nghệ thuật. Chống ảnh hưởng của văn hoá, nghệ thuật tư sản và thực dân mới, chống sự phá hoại về văn hoá, tư tưởng của bọn phản động từ nước ngoài.

*Phát triển phong trào hoạt động nghệ thuật trong quần chúng.*

Phổ biến sâu rộng đường lối chính sách văn hoá, văn nghệ của Đảng, xây dựng phong cách, thị hiếu nghệ thuật lành mạnh. Phổ biến rộng rãi những tác phẩm nghệ thuật cách mạng, phát động phong trào ca múa nhạc, tạo không khí vui tươi, lành mạnh khắp mọi nơi.

Quét sạch các loại văn hoá phẩm phản động, đồi trụy lên lút lưu hành trong nước hoặc đưa từ nước ngoài vào.

*Nâng cao chất lượng điện ảnh.*

Phấn đấu để những năm tới có thêm nhiều phim mới cho thiếu nhi, cho người lớn, chú ý phát triển phim khoa học - kỹ thuật.

Để nâng cao chất lượng phim, cần coi trọng kịch bản và đạo diễn.

Tăng cường cơ sở vật chất và kỹ thuật, kế hoạch hoá sản xuất phim và thực hiện hạch toán kinh tế trong toàn ngành. Mở rộng quan hệ quốc tế dưới các hình thức như hợp tác làm phim, bán phim, trao đổi phim, thực hiện các dịch vụ thu ngoại tệ để đầu tư lại phát triển ngành.

Nhập khẩu phim cần có sự lựa chọn và kiểm duyệt chặt chẽ.

*(3) Xây dựng nếp sống mới.*

Xây dựng nếp sống xã hội chủ nghĩa, đoàn kết thân ái, hăng hái lao động, văn minh, kỷ luật, liêm khiết, tiết kiệm. Bài trừ mê tín dị đoan, hủ tục, đẩy lùi những tệ nạn xã hội và những mặt tiêu cực trong đời sống. Xây dựng nếp sống xã hội chủ nghĩa chính là góp phần tích cực vào việc xây dựng con người mới và quản lý xã hội. Những nội dung của công tác xây dựng nếp sống mới là:

- Xây dựng phong cách lao động có kỷ luật, có kỹ thuật, có năng suất cao, chống những hành vi xấu như vô trách nhiệm, lười biếng, làm dối, làm ẩu, ăn cắp của công, v.v...

- Xây dựng phong cách sống giản dị, tiết kiệm, lành

mạnh. Đấu tranh loại trừ lối sống lãng phí, xa hoa, tiêu cực.

- Xây dựng gia đình văn hoá mới. Quét sạch những tàn dư văn hoá phản động, đồi trụy, bài trừ tệ nạn xã hội và hủ tục trong ma chay, cưới xin, chống mê tín dị đoan.

- Xây dựng nếp sống văn minh ở những nơi công cộng, nhất là ở các rạp hát, rạp chiếu bóng, công viên, đường phố...

Xây dựng nếp sống mới là một nhiệm vụ to lớn và phức tạp, trong đó đối tượng quan trọng nhất là thanh niên, thiếu niên.

#### *(4) Tăng cường công tác bảo tồn bảo tàng*

Cần có quy hoạch bảo tồn, tu sửa các di tích lịch sử trong các thành phố, thị xã. Có kế hoạch mở rộng thêm bảo tàng mỹ thuật (dành phần cho bản sao các tác phẩm nổi tiếng của thế giới), tiến tới xây dựng bảo tàng dân tộc học, bảo tàng thiên nhiên.

Ở các địa phương và cơ sở, xây dựng các nhà bảo tàng, nhà truyền thống, Bộ Văn hoá cần giúp đỡ các địa phương về nghiệp vụ cũng như về mỹ thuật.

*(5) Nâng cao chất lượng công tác xuất bản, in, phát hành, thư viện.*

Nâng cao chất lượng và số lượng sách, báo, chấn chỉnh việc phân phối cho hợp lý, đúng đối tượng và sử dụng có hiệu quả hơn.

Mở rộng hợp tác quốc tế về xuất bản, in, phát hành sách báo, trước hết với các nước xã hội chủ nghĩa. Củng cố Nhà xuất bản Ngoại văn làm cơ sở mở rộng công tác tuyên truyền và giới thiệu những tác phẩm có giá trị của nước ta ra nước ngoài.



Các ngành, các cấp phải chấp hành nghiêm chỉnh các luật lệ về xuất bản, ấn loát. Nhà nước thống nhất quản lý ngành in, xuất bản và phát hành. Các cửa hàng sách báo phải do Nhà nước quản lý. Xoá bỏ kinh doanh tư nhân đối với ngành in, xuất bản và phát hành sách báo.

Cải tiến tổ chức ngành xuất bản báo chí, in, phát hành theo hướng thống nhất quản lý toàn ngành.

*(6) Nâng cao chất lượng công tác thông tin, cổ động triển lãm.*

Củng cố các đội thông tin lưu động của quận, phường, tăng cường các phương tiện truyền tin nhất là loa, đài, kết hợp với công tác văn hoá quần chúng, với các đội văn nghệ và các tổ chức văn hoá khác, làm cho công tác này vừa có sức thuyết phục vừa có sức hấp dẫn.

Triển lãm là hình thức thông tin trực quan có tác dụng lớn. Cần phát triển các hình thức triển lãm chuyên đề về các mặt để phục vụ các mục tiêu của nhiệm vụ chính trị. Coi trọng tổ chức triển lãm thành tựu kinh tế - kỹ thuật. Từng tỉnh, từng huyện nên tổ chức triển lãm kinh tế - kỹ thuật của địa phương vừa để động viên phong trào lao động sản xuất, vừa để phát triển quan hệ hợp tác liên kết sản xuất, thúc đẩy lưu thông hàng hoá.

### *c. Tổ chức và thực hiện*

#### *1. Chấn chỉnh tổ chức bộ máy văn hoá các cấp*

Chấn chỉnh tổ chức từ Trung ương đến cơ sở, đặc biệt coi trọng cơ sở và cấp quận/huyện. Tiêu chuẩn hoá cán bộ ngành văn hoá, thông tin, nhằm nâng cao chất lượng, đồng thời có kế hoạch đào tạo cán bộ cho cân đối với yêu cầu phát triển

của các ngành văn hoá nghệ thuật, thông tin, xuất bản và nâng cao sinh hoạt văn hoá của nhân dân. Sửa đổi những chính sách không phù hợp, bổ sung các luật lệ về văn hoá nghệ thuật, thông tin, xuất bản.

Tinh giản bộ máy, nâng cao hiệu lực, giảm đầu mối trung gian, không bắt chước rập khuôn các cơ quan hành chính, các tổ chức kinh tế.

Những tỉnh, thành phố đã có các tổ chức sự nghiệp như nhà bảo tàng, thư viện, nhà triển lãm, v.v... thì các tổ chức này kiêm nhiệm công tác chỉ đạo nghiệp vụ cho huyện và cơ sở. Ở quận/huyện chỉ để một bộ phận trong biên chế hành chính, còn lại tổ chức theo tính chất sự nghiệp như thư viện, nhà văn hoá, nhà bảo tàng, đội thông tin lưu động và các đơn vị kinh doanh như đội chiếu bóng, cửa hàng sách, v.v...

Ở cấp phường có cán bộ chuyên trách được hưởng chế độ thù lao như cán bộ giáo dục, y tế; ở các cơ sở doanh nghiệp tuỳ theo tính chất và quy mô mà tổ chức bộ phận hay bố trí cán bộ chuyên trách.

## *2. Bổ sung và sửa đổi các chính sách cho phù hợp với đặc điểm của lao động văn hoá, nghệ thuật*

Khắc phục khuynh hướng bình quân chủ nghĩa và chiều cố đặc thù của lao động nghệ thuật, cần nghiên cứu sửa đổi chế độ lương nghệ thuật, các loại phụ cấp như phụ cấp biểu diễn, phụ cấp thanh sắc chế độ nhuận bút, chính sách đối với giáo viên và học sinh nghệ thuật, chính sách đối với những tác phẩm được trưng bày hoặc được biểu diễn, những công trình nghiên cứu, giảng dạy nghệ thuật v.v... nghiên cứu chính sách đầu tư, cung ứng vật tư, kỹ thuật cho các ngành

nghệ thuật, sử dụng cho các ngành nghệ thuật, sử dụng quỹ văn hoá, v.v...

Bộ Văn hoá cùng Bộ Tài chính, Bộ Lao động và các ngành liên quan là các cơ quan nghiên cứu các chính sách nói trên.

*3. Nâng cao chất lượng đào tạo cán bộ, sắp xếp lại mạng lưới các trường đại học và trung học văn hoá nghệ thuật*

Nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện, tăng cường giáo dục Chủ nghĩa Mác - Lê nin, đường lối chính sách chung và đường lối văn hoá, văn nghệ của Đảng. Coi trọng thích đáng việc giáo dục nghệ thuật truyền thống.

Tăng cường đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ giáo viên, nhất là giáo viên đại học và trên đại học, nâng cao trình độ sư phạm và kiến thức chuyên môn về văn hoá và nghệ thuật.

Nghiên cứu công tác tuyển sinh nhằm tuyển chọn đúng những người có năng khiếu nghệ thuật thực sự, có phẩm chất tốt. Việc tuyển sinh do các Sở Văn hoá đảm nhiệm, phải tổ chức sát hạch kiểm tra theo đúng quy định của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Văn hoá.

Quy hoạch lại hệ thống nhà trường, hình thành hai trung tâm đại học ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh; khi có điều kiện, xây dựng trường cao đẳng nghệ thuật ở Huế. Để đào tạo cán bộ cho các địa phương, có thể tổ chức một số trường, lớp khu vực, giao cho một Sở Văn hoá trực tiếp quản lý.

*4. Tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật, cải tiến công tác kinh tế trong văn hoá, nghệ thuật*

Tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật cho ngành văn hoá,

nghệ thuật, thông tin, xuất bản theo hướng từng bước hiện đại hoá, trước hết cho các ngành in, điện ảnh, sân khấu và các trường nghệ thuật phù hợp với tình hình kinh tế của đất nước.

Xây dựng và mở rộng các cơ sở sản xuất vật tư chuyên dùng, nâng cao số lượng và chất lượng sản phẩm để đáp ứng yêu cầu phát triển phong trào ở địa phương và cơ sở. Việc xây dựng các cơ sở hoạt động văn hoá ở địa phương và cơ sở phải dựa vào phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm.

Đối với các lực lượng chuyên nghiệp, cần có kế hoạch từng bước bổ sung một số thiết bị và vật tư chuyên dùng để nâng cao chất lượng hoạt động văn hoá, nghệ thuật.

Đẩy mạnh xuất khẩu văn hoá phẩm, xác định hợp lý % lãi về xuất khẩu để phát triển sự nghiệp (90%).

Đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh, cần có chế độ hàng năm định mức nộp lãi cho Nhà nước. Riêng đối với các đơn vị nghệ thuật, cần xây dựng chế độ thu nộp ngân sách thích hợp nhằm để cao chức năng giáo dục, phục vụ nhiệm vụ chính trị, phục vụ nhân dân là chính, không đòi hỏi cân bằng thu chi, không chạy theo doanh thu và hạ thấp chất lượng nghệ thuật. Để tạo điều kiện đẩy mạnh sáng tác, cần mở rộng quỹ văn hoá; ngoài tỷ lệ được trích trong doanh thu chiếu bóng và phát hành sách, cần có biện pháp tăng thu thêm và cho phép giữ lại số dư cuối năm trong quỹ văn hoá để tích lũy cho những tác phẩm lớn. Bộ Văn hoá cần phối hợp với các hội văn học, nghệ thuật về việc xây dựng các quỹ hoạt động của ngành và các chính sách cần thiết; cần tổng kết kinh nghiệm về công tác kinh tế trong văn hoá để có cơ sở xây dựng hoàn chỉnh các chính sách kinh tế trong lĩnh vực văn hoá, nghệ thuật cho hợp lý.

*5. Tăng cường trách nhiệm các cơ quan trong công tác quản lý Nhà nước về văn hoá*

Quản lý văn hoá là một mặt quan trọng của công tác quản lý xã hội. Ngành văn hoá thực hiện chức năng quản lý Nhà nước trên các mặt đường lối, quan điểm, chế độ, chính sách và những hoạt động thực tiễn về văn hoá nghệ thuật. Bộ Văn hoá là cơ quan cụ thể hoá đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về văn hoá, nghệ thuật, xây dựng các luật lệ, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước trên mặt trận văn hoá, tư tưởng.

Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố là cơ quan tổ chức việc thực hiện và là cơ quan có thẩm quyền quyết định về nội dung và hình thức các hoạt động và sử dụng sản phẩm văn hoá ở địa phương.

Ủy ban Kế hoạch Nhà nước và các ngành có liên quan khác giải quyết các vấn đề thuộc trách nhiệm ngành mình.

Bộ Lao động, Bộ Tài chính cùng với Bộ Văn hoá nghiên cứu các chính sách đối với văn hoá, nghệ thuật như chế độ lương, chế độ nhuận bút, bản quyền tác giả..., Bộ Tư pháp cùng với Bộ Văn hoá xây dựng, bổ sung các luật lệ về văn hoá.

Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Tổng công đoàn, các hội văn học và nghệ thuật phối hợp với Bộ Văn hoá tổ chức quần chúng thực hiện.

## **2. Quản lý giáo dục**

### *a. Thực trạng công tác giáo dục và những nhiệm vụ*

#### *• Thực trạng công tác giáo dục*

Giáo dục là sự nghiệp của toàn dân, Sở giáo dục các tỉnh,

thành phố dưới sự chỉ đạo của UBND tỉnh, thành phố và Bộ Giáo dục & Đào tạo là cơ quan trực tiếp quản lý giáo dục.

Quản lý giáo dục là tác động bằng các cơ chế chính sách để điều tiết hoạt động giáo dục nhằm nâng cao chất lượng và mở rộng quy mô (số lượng) giáo dục và đào tạo.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, công tác giáo dục đã có những tiến bộ mới trong việc thực hiện hệ thống giáo dục mới, trong công tác hướng nghiệp ở ngành giáo dục phổ thông, trong việc kết hợp giảng dạy, học tập với thực nghiệm và nghiên cứu khoa học, với lao động sản xuất phục vụ xã hội ở nhiều trường dạy nghề, trung học chuyên nghiệp, đại học và cao đẳng.

Mặc dù có nhiều khó khăn về cơ sở vật chất kỹ thuật và đời sống, các nhà trường vẫn duy trì đều đặn việc dạy và học, góp phần quan trọng vào việc nâng cao trình độ văn hoá của nhân dân, việc đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ công nhân kỹ thuật và đội ngũ cán bộ khoa học - kỹ thuật, nghiệp vụ của đất nước.

Chính quyền các cấp ngày càng quán triệt sâu sắc hơn đường lối quan điểm giáo dục của Đảng và thực hiện tốt hơn phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm, bước đầu đề ra những biện pháp có hiệu quả trong việc xây dựng, tu bổ nhà trường, tăng cường cơ sở vật chất, phần nào chăm lo đời sống của thầy giáo và học sinh, phát triển công tác dạy nghề.

Tuy nhiên công tác giáo dục trong những năm qua còn những thiếu sót và nhược điểm sau đây:

1. Chất lượng giáo dục chưa cao, nhất là chất lượng chính trị, tư tưởng, đạo đức cách mạng. Mục tiêu giáo dục,

đào tạo người lao động mới làm chủ tập thể chưa được cụ thể hoá cho từng cấp học, ngành học, từng địa phương; nội dung giáo dục chưa thật gắn với mục tiêu đào tạo cụ thể còn quá thiên về lý thuyết, nhẹ về thực hành.

2. Hiệu quả công tác giáo dục, đào tạo với việc thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội chưa đạt yêu cầu đề ra. Chưa chuẩn bị tốt cho học sinh đi vào cuộc sống lao động, sản xuất. Nhiều học sinh tốt nghiệp các trường Đại học và chuyên nghiệp chưa được bố trí sử dụng.

Kế hoạch đào tạo và sử dụng thiếu căn cứ vững chắc và chưa tính toán kỹ hiệu quả.

3. Các điều kiện vật chất còn thiếu thốn, đời sống của thầy và trò còn khó khăn; tỷ lệ đầu tư cho giáo dục còn thấp.

4. Công tác tổ chức và quản lý phân tán, thiếu phối hợp giữa các ngành giáo dục với nhau, giữa các ngành giáo dục với các ngành kinh tế, văn hoá, với các địa phương; chưa kịp thời bổ sung những chế độ và chính sách cần thiết.

• *Những nhiệm vụ*

Để đáp ứng yêu cầu của xã hội nói chung và các đô thị nói riêng ngành giáo dục có những nhiệm vụ chủ yếu sau đây:

1. Xây dựng mục tiêu đào tạo con người mới xã hội chủ nghĩa sát với yêu cầu cụ thể của đất nước, của từng đô thị, phù hợp với mục tiêu kinh tế - xã hội, từ đó xác định nội dung và phương thức đào tạo thích hợp.

2. Giữ vững và nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện. Trước hết tăng cường giáo dục Chủ nghĩa Mác - Lênin, lý tưởng cộng sản chủ nghĩa, đường lối chính sách của Đảng.

những truyền thống tốt đẹp của dân tộc và đạo đức của người lao động làm chủ tập thể.

Nâng cao chất lượng giáo dục văn hoá, khoa học, kỹ thuật, cung cấp cho học sinh những kiến thức khoa học hiện đại, được chọn lọc theo hướng sát với thực tế Việt Nam.

3. Kết hợp giảng dạy, học tập với thực nghiệm và nghiên cứu khoa học, kỹ thuật với lao động sản xuất nhằm nâng cao chất lượng giáo dục, phục vụ sản xuất và xã hội, góp phần nâng cao cơ sở vật chất, và đời sống của cán bộ và học sinh.

4. Công tác quy hoạch, kế hoạch phát triển giáo dục phù hợp với yêu cầu và khả năng của nền kinh tế quốc dân và thành phố, tạo điều kiện để sử dụng hết và có hiệu quả những học sinh tốt nghiệp các cấp, nhất là học sinh tốt nghiệp các trường đại học và chuyên nghiệp.

5. Giữ vững, phát triển và bồi dưỡng đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục đúng tiêu chuẩn, cả về chính trị lẫn nghiệp vụ, có cơ cấu đồng bộ, phù hợp với yêu cầu giáo dục toàn diện cho học sinh. Chăm lo cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, có chính sách đãi ngộ thích hợp nhằm động viên, khuyến khích đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục vươn lên hoàn thành tốt những nhiệm vụ được giao.

6. Bảo đảm điều kiện vật chất kỹ thuật cần thiết cho giảng dạy và học tập, thực nghiệm, nghiên cứu khoa học và lao động sản xuất, cho đời sống học sinh nội trú. Phối hợp những cố gắng đầu tư của Nhà nước, sự đóng góp của nhân dân, của các ngành, các cơ sở sản xuất và sức lao động của thầy, trò trong việc xây dựng cơ sở vật chất và kỹ thuật của nhà trường.

7. Cải tiến công tác tổ chức, quản lý, sắp xếp lại mạng



lười các trường để sử dụng hợp lý đội ngũ giáo viên, vốn đầu tư cơ sở vật chất và kỹ thuật của các nhà trường. Đồng thời cần có kế hoạch và cơ chế huy động các tiềm năng của xã hội tham gia phát triển sự nghiệp giáo dục, thực hiện tốt phương châm kết hợp Trung ương với địa phương, Nhà nước và nhân dân cùng làm.

***b. Những định giải pháp cho công tác quản lý giáo dục***

Mục tiêu chung của công tác quản lý giáo dục và đào tạo là: Đào tạo và bồi dưỡng với quy mô ngày càng lớn đội ngũ lao động mới, có phẩm chất chính trị và đạo đức cách mạng, có trình độ khoa học - kỹ thuật và quản lý phù hợp với yêu cầu lao động sản xuất trong thời kỳ mới... những "người lao động làm chủ tập thể và phát triển toàn diện, kế tục sự nghiệp cách mạng của nhân dân ta, hết lòng xây dựng chủ nghĩa xã hội và sẵn sàng chiến đấu bảo vệ tổ quốc".

***• Những chủ trương và giải pháp chung***

1. Tăng cường việc giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức cách mạng trong nhà trường. Cải tiến nội dung và phương pháp giáo dục chính trị tư tưởng trong các trường; biên soạn và xuất bản sách giáo khoa về các môn chính trị, đạo đức và chủ nghĩa Mác - Lênin để giảng dạy trong các trường.

Cần có sự phối hợp giữa các ngành giáo dục với các cơ quan hữu quan, xây dựng đề án toàn diện về công tác giáo dục chính trị tư tưởng trong các nhà trường.

2. Cải tiến công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển giáo dục. Khi lập kế hoạch giáo dục, phải căn cứ vào những chỉ tiêu chủ yếu của Nhà nước, phải kết hợp từ trên

xuống và từ cơ sở lên, phát huy tính chủ động của cơ sở và của địa phương, đóng góp sức mình vào sự nghiệp giáo dục.

Các ngành, các địa phương cần xây dựng quy hoạch và kế hoạch phân bổ lao động và phương hướng ngành nghề để làm cơ sở cho công tác hướng nghiệp và đào tạo cán bộ khoa học kỹ thuật và công nhân kỹ thuật.

Trong công tác đào tạo của các ngành đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề, cần thực hiện việc gắn kế hoạch tuyển sinh với kế hoạch phân phối sử dụng. Bên cạnh chỉ tiêu tuyển sinh do Nhà nước giao, cần có loại chỉ tiêu hình thành bởi hợp đồng ký kết giữa nhà trường và cơ sở, địa phương có nhu cầu đào tạo (xí nghiệp, hợp tác xã, huyện, tỉnh... Nơi có nhu cầu được chọn cử người đi học, nhà trường tuyển theo tiêu chuẩn đã được quy định. Nơi cử đi đóng góp kinh phí đào tạo và người đi học sau khi tốt nghiệp sẽ về làm việc tại nơi cử đi. Đối với những học sinh ở nơi khác tình nguyện sau khi tốt nghiệp sẽ đến phục vụ những địa phương, cơ sở có nhu cầu đào tạo, thì cũng sẽ được tuyển chọn.

Các chủ trương và biện pháp về phát triển và nâng cao chất lượng giáo dục phải được thể hiện thành những chỉ tiêu pháp lệnh trong các kế hoạch kinh tế - xã hội ngắn hạn, dài hạn của Trung ương, địa phương và thành phố.

3. Ban hành các chế độ, chính sách nhằm khuyến khích các trường kết hợp giảng dạy, học tập với thực nghiệm, với nghiên cứu khoa học và kỹ thuật với lao động sản xuất.

Thành phố cần khuyến khích phát triển những hoạt động thực nghiệm, nghiên cứu khoa học và kỹ thuật, lao động sản xuất phục vụ xã hội của các nhà trường. Cho phép nhà trường được sử dụng hoàn toàn phần thu nhập do những

hoạt động này mang lại, không đánh thuế vào những sản phẩm làm ra và không cắt giảm ngân sách cấp cho nhà trường. Nhà nước cần có chính sách cụ thể khuyến khích các ngành giáo dục tham gia làm hàng xuất khẩu phù hợp với điều kiện cụ thể của từng ngành học, từng loại trường. Cho phép sử dụng một tỷ lệ nhất định trong số ngoại tệ thu được, kể cả số ngoại tệ thu được do việc cử chuyên gia và nhân viên kỹ thuật đi làm việc ở các nước. Việc sử dụng những nguồn thu này phải theo hướng tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật của các trường, tạo điều kiện để duy trì và nâng cao chất lượng giáo dục.

Coi việc kết hợp giảng dạy, học tập với lao động theo ngành nghề là một yêu cầu bắt buộc. Trong điều kiện cho phép một số trường có thể tổ chức cơ sở sản xuất không đòi hỏi nhiều năng lượng, vật tư, nhưng đem lại hiệu quả kinh tế cao. Ngành giáo dục đại học và trung học chuyên nghiệp nên có nhiều hơn nữa những trung tâm dịch vụ khoa học kỹ thuật, đồng thời tạo điều kiện để các trung tâm đó hoạt động có hiệu quả.

Các ngành, các cấp có trách nhiệm tạo điều kiện cho các trường đẩy mạnh những hoạt động lao động sản xuất, thực nghiệm và nghiên cứu khoa học và kỹ thuật phục vụ xã hội và thực hiện tốt những chế độ, chính sách của Nhà nước đối với các Nhà trường.

4. Ban hành các chính sách, chế độ đối với giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục.

a) Cần giữ vững và sử dụng tốt đội ngũ giáo viên các trường đại học và chuyên nghiệp, ngoài việc giảng dạy vào những công việc thích hợp như nghiên cứu khoa học kỹ thuật

và lao động sản xuất, đào tạo và bồi dưỡng sau đại học, soạn sách giáo khoa, nghiên cứu triển khai cải cách giáo dục, đi thực tế v.v...

b) Thực hiện đầy đủ những chế độ, chính sách đã ban hành đối với giáo viên, đồng thời bổ sung một số chế độ, chính sách mới.

Các cấp chính quyền có trách nhiệm thực hiện tốt các chính sách, chế độ đối với giáo viên và tùy vào khả năng từng địa phương giúp đỡ thêm cho đời sống vật chất của giáo viên (nhà ở, đi lại v.v...).

#### 5. Ban hành các chính sách chế độ đối với học sinh.

Cải tiến chế độ học bổng hiện có theo hướng xoá bỏ bình quân, khuyến khích học giỏi, rèn luyện tốt, khuyến khích học tập tốt các nghề nặng nhọc, độc hại và đang khó tuyển. Đặt ra một số học bổng đặc biệt mang tính chất khen thưởng. Có cơ chế chuyển những học sinh các trường đại học gần đủ điểm vào đại học sang hệ đào tạo khác phù hợp hơn.

#### • Những chủ trương và giải pháp cho ngành giáo dục phổ thông

Trong những năm trước mắt cần coi trọng phát triển và nâng cao chất lượng của giáo viên phổ thông trong cả hai hệ trường công lập và dân lập.

Hình thành các loại trường phổ thông trung học, trường phổ thông trung học kỹ thuật (trong đó có các trường phổ thông trung học vừa học vừa làm); chú trọng các lớp năng khiếu; xây dựng một số trường lớp cho học sinh có tật.

Nghiên cứu bố trí mạng lưới trường lớp gắn với điều kiện địa lý, dân cư, kinh tế, xã hội, bảo đảm nhà trường phục vụ tốt nhất những mục tiêu kinh tế - xã hội của địa phương.

Làm tốt giáo dục hướng nghiệp và kỹ thuật tổng hợp trong trường phổ thông để đáp ứng mục tiêu đào tạo thể hệ trẻ theo yêu cầu giai đoạn cách mạng mới. Giáo dục hướng nghiệp và lao động sản xuất của nhà trường phải có chương trình, kế hoạch cụ thể, phải thiết thực và có hiệu quả. Các cấp các ngành cần chỉ đạo sát và cụ thể các trường phổ thông về phương hướng sản xuất, về cơ sở vật chất và kỹ thuật và về việc sử dụng số học sinh ra trường.

• *Những chủ trương và giải pháp cho ngành giáo dục chuyên nghiệp*

- Ngành dạy nghề:

Nâng cao chất lượng và số lượng đào tạo công nhân lành nghề do các ngành kinh tế quốc dân, chú trọng công tác giáo dục đạo đức và rèn luyện tay nghề.

Phát triển mạnh các lớp dạy nghề trong cơ sở sản xuất quốc doanh và tập thể; mở các trung tâm dạy nghề ở các quận, huyện, thị xã theo phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm để đào tạo ngắn hạn lao động kỹ thuật cho các ngành nông, lâm, ngư nghiệp, công nghiệp, tiểu công nghiệp, thủ công nghiệp và dịch vụ dạy nghề cho số lớn thanh thiếu niên tốt nghiệp phổ thông các cấp.

- Ngành trung học chuyên nghiệp:

Sửa đổi mục tiêu và nội dung đào tạo cán bộ trung học chuyên nghiệp, khắc phục tình trạng một số lớn học sinh tốt nghiệp trung học chuyên nghiệp kỹ thuật chưa được đào tạo, bồi dưỡng và rèn luyện thực hành nghề nghiệp thành thạo và chưa sử dụng tốt ở cơ sở.

- Sắp xếp lại mạng lưới các trường dạy nghề và trung học chuyên nghiệp.

Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là địa bàn chủ yếu để sắp xếp lại mạng lưới trường dạy nghề và trường trung học chuyên nghiệp, hoàn chỉnh mạng lưới của các trường địa phương, chỉ để lại những trường Trung ương cần thiết.

Các trường dạy nghề và các trường trung học chuyên nghiệp nằm trên địa bàn một địa phương đều phục vụ cả những yêu cầu của kinh tế Trung ương và kinh tế địa phương tại địa phương đó. Những trường này thuộc sự quản lý trực tiếp của cơ quan giáo dục chuyên nghiệp địa phương và chịu sự chỉ đạo về ngành dọc của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Tổng cục Dạy nghề.

*• Những chủ trương và giải pháp cho ngành giáo dục đại học*

Sắp xếp lại mạng lưới các trường đại học cho hợp lý. Việc sắp xếp cần thực hiện theo hướng sau đây:

- Hình thành một số trường đại học trọng điểm, đầu ngành của cả nước, ở đó tập trung nhiều thầy giỏi, trang thiết bị tốt để đào tạo cán bộ có chất lượng cao.

- Các trường đại học phải được phân bố trên địa bàn cả nước phù hợp với việc phân vùng kinh tế, dân cư có chú ý đến đặc điểm kinh tế, xã hội và địa lý của nước ta; cần có sự phân công hợp lý để có các trường đại học phục vụ cho nhu cầu của cả nước, đồng thời có các trường đại học đặt ở những vùng quan trọng, chủ yếu phục vụ cho nhu cầu ở vùng đó.

- Hệ thống trường dân lập phải được quản lý như công lập, đặc biệt là đội ngũ giáo viên.

- Sắp xếp lại để hình thành những trường đại học đào tạo

cán bộ phục vụ cho nhiều ngành kinh tế, kỹ thuật có liên quan mật thiết với nhau như các ngành nông nghiệp và lâm nghiệp, kinh tế, tài chính và ngân hàng, xây dựng và kiến trúc, các ngành kỹ thuật công nghiệp, v.v... Giảm bớt những trường chỉ đào tạo cán bộ chuyên ngành hẹp, chỉ phục vụ riêng cho một bộ, trừ các trường thuộc khối sư phạm, y tế và nghệ thuật có đặc thù riêng.

Mở rộng hệ bồi dưỡng theo từng chuyên đề, nhằm đáp ứng nhu cầu học tập của cán bộ, thanh niên nói chung và riêng cho cán bộ quản lý cấp phường, quận, thành phố. Mở rộng hệ bồi dưỡng sau đại học nhằm nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật, chuyên môn hoá sâu hơn, bổ túc và hiện đại hoá kiến thức cho những cán bộ đã tốt nghiệp đại học. Chi phí do các ngành, các địa phương cử người đi học hoặc do bản thân người đi học đóng góp.

Mạng lưới trường, lớp tại chức được tổ chức rộng rãi và nhiều hình thức linh hoạt, thuận tiện cho người học. Bộ Giáo dục và Đào tạo cần phối hợp với Ủy ban nhân dân các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương kiện toàn các cơ sở đào tạo và bồi dưỡng tại chức hiện có thành những trung tâm đào tạo và bồi dưỡng tại chức tỉnh hoặc liên tỉnh do địa phương trực tiếp quản lý. Các địa phương có nhiệm vụ phối hợp với các trường thực hiện công tác tuyển sinh. Bộ Giáo dục và đào tạo chịu trách nhiệm về công tác đào tạo, cấp bằng tốt nghiệp theo đúng quy định hiện hành.

Kết hợp chặt chẽ việc đào tạo trên đại học trong nước và nước ngoài. Đào tạo trong nước là chủ yếu; nội dung đào tạo phải hướng về những vấn đề thực tiễn của thành phố; tránh những thủ tục phiền hà, đồng thời tránh những tùy tiện trong việc chấp hành các quy định.

• *Những giải pháp về tài chính*

Cần có tỷ lệ đầu tư xây dựng cơ bản và mức kinh phí thích đáng cho các ngành giáo dục.

Huy động thêm ngân sách địa phương và sự đóng góp của nhân dân để bổ sung vào vốn đầu tư của Nhà nước.

Xây dựng quy chế thống nhất về quỹ bảo trợ nhà trường: Bộ Giáo dục, Bộ Tài chính Tổng công đoàn Việt Nam và Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh cần có phối hợp chặt chẽ.

Các cơ sở quản lý quốc doanh và tập thể phải có khoản tăng thêm kinh phí đào tạo trích từ lợi nhuận sản xuất dành cho các hoạt động giáo dục nhằm nâng cao trình độ văn hoá, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công nhân trong đơn vị mình.

Khi xây dựng khu đô thị mới, cần có phần kinh phí dành để xây dựng các công trình văn hoá giáo dục; khi xây dựng cơ sở sản xuất mới, cần trích một phần đầu tư cho công tác đào tạo cán bộ, công nhân sẽ làm việc ở các cơ sở sản xuất ấy.

Tranh thủ sự hợp tác quốc tế để tăng cường cơ sở vật chất của các trường, tận dụng các nguồn kinh phí cho đào tạo.

*c. Tổ chức và thực hiện*

a) Ủy ban nhân tỉnh, thành phố có nhiệm vụ tăng cường công tác lãnh đạo và chỉ đạo đối với ngành giáo dục phổ thông, dạy nghề, trung học chuyên nghiệp, và việc quan tâm đến đào tạo, bồi dưỡng tại chức của mình.

b) Kiện toàn và thống nhất tổ chức ban giáo dục chuyên nghiệp ở các tỉnh, thành phố và đặc khu trực thuộc Trung ương để làm nhiệm vụ quản lý công tác tuyển sinh, công tác



dạy nghề, trung học chuyên nghiệp, đào tạo và bồi dưỡng tại chức của tỉnh. Ban giáo dục chuyên nghiệp chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, đặc khu và chịu sự chỉ đạo về ngành dọc của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Tổng Cục dạy nghề.

c) Các ngành giáo dục cần tăng cường một cách có hiệu quả hệ thống tổ chức thanh tra giáo dục.

d) Đối với ngành đại học, đi đôi với việc tăng cường chức năng quản lý toàn ngành của Bộ Giáo dục và Đào tạo, cần cải tiến từng bước công tác quản lý các trường đại học theo hướng sau đây:

Bộ Giáo dục và Đào tạo trực tiếp quản lý các trường đại học Sư phạm; Bộ Y tế trực tiếp quản lý các trường Đại học Y, Dược, Bộ Văn hoá trực tiếp quản lý các trường Nghệ thuật; Bộ Quốc phòng và Bộ Nội vụ trực tiếp quản lý các trường thuộc Bộ mình. Các trường đại học khác giao cho Bộ Giáo dục và Đào tạo quản lý; cần chuẩn bị điều kiện về mọi mặt để sự chuyển giao được thực hiện tốt. Bộ Giáo dục và Đào tạo có nhiệm vụ cùng các Bộ hữu quan xây dựng đề án mạng lưới các trường đại học và trung học chuyên nghiệp, đồng thời xây dựng một số cơ chế thích hợp đảm bảo cho các bộ đó có trách nhiệm và quyền hạn tham gia công tác xây dựng mục tiêu và kế hoạch đào tạo, công tác tuyển sinh, xây dựng nội dung chương trình, phương pháp đào tạo và công tác phân phối sử dụng học sinh tốt nghiệp.

d) Các ngành giáo dục kết hợp với Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Tổng Công đoàn Việt Nam và các tổ chức xã hội khác, tiếp tục đẩy mạnh những phong trào thi đua xã hội chủ nghĩa với các hình thức thích hợp.

Các ngành giáo dục cần kịp thời tổng kết những kinh nghiệm của các đơn vị và cá nhân tiên tiến, có biện pháp mở rộng các điển hình, coi đó là một nhân tố quan trọng để phát triển sự nghiệp giáo dục. Từng ngành, từng địa phương, hàng năm cần tổ chức tốt hội nghị tổng kết thành tích và giới thiệu kinh nghiệm của những đơn vị tiên tiến.

Giáo dục là sự nghiệp lâu dài, có ảnh hưởng lớn đến nhiều thế hệ. Hồ Chủ Tịch đã dạy: "Vì lợi ích mười năm trồng cây, vì lợi ích trăm năm trồng người".

Bộ Giáo dục và Đào tạo, Tổng cục dạy nghề và các ngành, các cấp cần nhận thức rõ tầm quan trọng của sự nghiệp giáo dục và đưa công tác giáo dục nước ta tiến lên một bước mới.

### **3. Quản lý y tế đô thị**

#### **a. Thực trạng và yêu cầu**

1. Y tế phải đáp ứng được nhu cầu chăm sóc sức khỏe của nhân dân ngày càng cao cả về số lượng và chất lượng. Đảm bảo công bằng về xã hội và giữ được bản chất nhân đạo của Ngành Y tế trong điều kiện nền kinh tế thị trường là một vấn đề cấp bách, vừa là chính sách lâu dài.

2. Tình trạng ô nhiễm môi trường, những tệ nạn xã hội như nghiện hút, ma túy, mại dâm... đang là những yếu tố ảnh hưởng xấu đến sức khỏe nhân dân, làm tăng nguy cơ mắc bệnh tật. Công tác tuyên truyền giáo dục sức khỏe còn có tính thời vụ, làm theo chiến dịch, chưa tạo ra được phong trào nhân dân tham gia vệ sinh phòng bệnh. Tỷ lệ dân được dùng nước sạch còn rất thấp.

3. Các điều kiện vật chất bảo đảm cho việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra còn thấp xa so với nhu cầu. Ngành Y tế đi lên theo hướng hiện đại hoá trong điều kiện nguồn lực có hạn. Những năm gần đây Nhà nước đã tăng cường đầu tư nâng cấp các cơ sở khám chữa bệnh nhưng chưa được nhiều. Khả năng kinh phí của Nhà nước còn hạn chế trong khi trang thiết bị y tế rất đắt tiền.

4. Ngành Dược chậm đổi mới về tổ chức khi chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Công tác quản lý Nhà nước chưa theo kịp tình hình, chưa đủ khả năng quản lý có hiệu quả thị trường thuốc ngày càng đa dạng và phức tạp, chưa kiểm soát được các nguồn nhập khẩu thuốc, đặc biệt là nhập lậu và qua đường quà biếu. Năng lực sản xuất còn hạn chế do công nghiệp sản xuất dược phẩm chưa được tổ chức hợp lý, còn ở tình trạng phân tán, phần lớn thiết bị sản xuất không đồng bộ, lại cũ và lạc hậu. Công tác nghiên cứu khoa học và nghiên cứu về quản lý chưa được quan tâm đúng mức.

5. Hệ thống tổ chức và đào tạo cán bộ y tế chậm được đổi mới phù hợp với cơ chế mới. Tổ chức y tế địa phương tuy đã được sắp xếp lại một bước nhưng còn nhiều vấn đề chưa được giải quyết tốt, như tổ chức và hoạt động của các trung tâm y tế huyện, các trạm y tế cơ sở, các trung tâm thuộc sở y tế, tổ chức và quản lý các cơ sở y tế trên địa bàn lãnh thổ.

Công tác đào tạo cán bộ có tăng về mặt số lượng nhưng chỉ số bác sĩ trên dân số còn thấp. Việc đào tạo chưa gắn với sử dụng nên có tình trạng thừa bác sĩ ở thành phố, thị xã nhưng thiếu cán bộ y tế cơ sở ở các vùng nông thôn, rất ít bác sĩ làm việc ở xã.

6. Một bộ phận cán bộ y tế thiếu tinh thần trách nhiệm, không giữ được đạo đức của người thầy thuốc, có những hành vi tiêu cực, trái với chính sách của Đảng và Nhà nước trái pháp luật. Một số chế độ chính sách đối với cán bộ y tế còn chưa có tác dụng động viên anh chị em phấn khởi làm tốt nhiệm vụ, phát huy khả năng phục vụ sự nghiệp chăm sóc bảo vệ sức khỏe nhân dân.

7. Các cơ sở khám chữa bệnh tư mọc lên nhanh chóng nhưng chưa kiểm soát được chất lượng và chi phí và những tiêu cực ở các cơ sở. Chưa quản lý được đội ngũ bác sỹ làm việc tại các cơ sở này.

### **b. Các quan điểm chỉ đạo**

1. Bản chất nhân đạo và định hướng xã hội chủ nghĩa của hoạt động y tế đòi hỏi sự công bằng trong chăm sóc sức khỏe. Thực hiện sự công bằng là bảo đảm cho mọi người đều được chăm sóc sức khỏe, phù hợp với khả năng kinh tế của xã hội, đồng thời Nhà nước có chính sách khám chữa bệnh miễn phí và giảm phí đối với người có công với nước, người nghèo, người sống ở các vùng có nhiều khó khăn và đồng bào các dân tộc thiểu số.

2. Phòng bệnh tích cực và chủ động là quan điểm xuyên suốt quá trình xây dựng và phát triển nền y tế Việt Nam. Quan điểm phòng bệnh tích cực phải được nhận thức sâu sắc và vận dụng trong việc tạo ra lối sống lành mạnh và văn minh, bảo đảm môi trường sống, lao động và học tập có lợi cho việc phòng bệnh và tăng cường sức khỏe, chủ động phòng chống các tác nhân có hại cho sức khỏe trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá. Cần xác định chi phí tối ưu cho phòng bệnh theo quan điểm kinh tế.

3. Kết hợp y học hiện đại với y học cổ truyền dân tộc, y học cổ truyền là một di sản văn hoá của dân tộc cần được bảo vệ, phát huy và phát triển. Triển khai mạnh mẽ việc nghiên cứu ứng dụng và hiện đại hoá y học cổ truyền kết hợp với y học hiện đại, nhưng không làm mất đi bản chất của y học cổ truyền Việt Nam. Tăng cường quản lý Nhà nước trong lĩnh vực y học cổ truyền, ngăn chặn và loại trừ những người lợi dụng chính sách của Đảng, Nhà nước đối với y học cổ truyền gây tổn hại đến sức khoẻ của nhân dân.

4. *Xã hội hoá sự nghiệp chăm sóc sức khoẻ nhân dân.* Chăm sóc sức khoẻ nhân dân là trách nhiệm của mỗi cá nhân, mỗi gia đình, mỗi cộng đồng, của các cấp uỷ Đảng, chính quyền, các ngành, các đoàn thể, các tổ chức xã hội. Song các cá nhân thường bỏ qua lợi ích xã hội. Các cấp uỷ Đảng, chính quyền, các đoàn thể cần nhận thức rõ vấn đề này để chỉ đạo, huy động các nguồn lực, động viên toàn xã hội tham gia công tác chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân.

Đa dạng hoá các hình thức tổ chức chăm sóc sức khoẻ (Nhà nước, dân lập và tư nhân) trong đó y tế Nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Phát triển các loại hình chăm sóc sức khoẻ nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao và đa dạng của nhân dân, trong điều kiện nguồn lực của Nhà nước đầu tư cho y tế còn có hạn. Khuyến khích, hướng dẫn và quản lý tốt hoạt động của các cơ sở y tế dân lập, y tế tư nhân nhằm mục tiêu thiết thực phục vụ nhu cầu khám chữa bệnh và chăm sóc sức khoẻ của nhân dân, chống mọi biểu hiện tiêu cực trong các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ.

### III. QUẢN LÝ TRẬT TỰ, AN TOÀN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

#### 1. Đặc điểm xã hội đô thị và vai trò của việc đảm bảo an toàn xã hội đô thị

Để xây dựng các biện pháp quản lý xã hội đô thị cần thấy rõ những đặc điểm và thực trạng xã hội đô thị.

+ Đặc điểm dân cư đô thị: mật độ dân số cao, tập trung từ nhiều địa phương với các phong tục tập quán khác nhau. Hoạt động tương đối độc lập nhau, mối quan hệ huyết thống bố mẹ - con cái, quan hệ làng xóm không chặt chẽ. Sự phân hoá giàu nghèo ngày càng sâu sắc.

+ Trong phát triển kinh tế, xã hội: cơ chế thị trường, nhu cầu đời sống, sinh hoạt gây nhiều nguy cơ xuống cấp về đạo đức lối sống. Sự tự do hoá trong quan hệ quốc tế, du nhập văn hoá không lành mạnh dẫn đến nguy cơ mai một truyền thống...

+ Vấn đề cạnh tranh giữa các đô thị, thu hút vốn đầu tư nước ngoài dẫn đến sự phát triển không đều giữa các đô thị, chênh lệch mức sống.

+ Vấn đề nghiện hút, mại dâm phát triển ở các đô thị lớn (Vụ án Năm Cam cho thấy quản lý văn hoá xã hội đô thị còn nhiều yếu kém)

+ Vấn đề người già không nơi nương tựa, người tàn tật.

#### 2. Các biện pháp bảo vệ trật tự, an toàn xã hội đô thị

Công tác bảo vệ trật tự an toàn xã hội mang tính ngoại ứng. Để tăng cường công tác bảo vệ trật tự, an toàn xã hội đô thị cần có sự phối hợp của các cấp, các ngành và các thành

phố các địa phương trên địa bàn cả nước. Các chủ trương, biện pháp sau đây cần được thực hiện thường xuyên:

1. Phát động quần chúng, xây dựng phong trào toàn dân giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, toàn dân tham gia phòng ngừa và đấu tranh với các loại tội phạm, tệ nạn xã hội.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp và thủ trưởng các cơ quan, xí nghiệp, đơn vị phải trực tiếp chỉ đạo xây dựng "phong trào quần chúng bảo vệ an ninh Tổ quốc" ở đường phố, thôn xã và "phong trào phòng gian bảo mật, bảo vệ cơ quan" trong các cơ quan, xí nghiệp. Tổ chức các hội nghị phổ biến, nhân những điển hình tiên tiến của quần chúng làm tốt công tác bảo vệ an ninh trật tự ở các cấp phường, quận, thành phố, tạo ra khí thế tiến công của quần chúng trên mặt trận bảo vệ an ninh, trật tự an toàn xã hội.

Để tạo điều kiện cho phong trào ở cơ sở, cần thành lập "Hội đồng bảo vệ trật tự an toàn xã hội" ở phường, xã do Mặt trận Tổ quốc chủ trì và chính quyền địa phương chỉ đạo, củng cố các đội dân phòng. Công an phải hỗ trợ và có trách nhiệm bảo vệ quần chúng trong các hoạt động phòng ngừa, đấu tranh chống các loại tội phạm, tệ nạn xã hội. Cho phép lập "quỹ bảo trợ an ninh trật tự" do sự tham gia đóng góp của nhân dân, các cơ quan, xí nghiệp, đơn vị kinh tế đóng trên địa bàn phường, xã.

Bộ Nội vụ phối hợp chặt chẽ với Mặt trận Tổ quốc và các thành viên của Mặt trận nghiên cứu tổ chức các hình thức hoạt động của phong trào theo hướng "tự quản" "tự bảo vệ" từ cơ sở, có chính sách khen thưởng đối với các đơn vị, cá nhân có thành tích xuất sắc và những người bị hy sinh, bị thương, bị thiệt hại tài sản trong công tác bảo vệ an ninh, trật tự.

Định kỳ hàng tháng, quý, thủ trưởng các cấp công an cần thông báo cho nhân dân biết rõ âm mưu, thủ đoạn hoạt động của địch và các bọn tội phạm. Hướng dẫn quần chúng các biện pháp phòng ngừa và đấu tranh. Tổ chức cho quần chúng kiểm điểm, giáo dục, giúp đỡ những người phạm tội để họ trở thành người tốt.

2. Thủ trưởng các ngành tổ chức tốt công tác bảo vệ ở đơn vị mình; tăng cường công tác quản lý giữ gìn trật tự kỷ cương trong ngành mình, đơn vị mình.

- Thủ trưởng các bộ, các ngành, các cơ quan xí nghiệp phải chịu trách nhiệm về công tác bảo vệ nội bộ, bảo vệ tài sản ở đơn vị mình. Các bộ, các ngành, các cơ quan, xí nghiệp phải tổ chức kiểm điểm công tác bảo vệ nội bộ cơ quan, xí nghiệp, khắc phục ngay các sơ hở trong công tác bảo vệ. Giáo dục cho cán bộ, công nhân viên ý thức cảnh giác, phòng gian bảo mật, bảo vệ cơ quan, xí nghiệp của mình.

Các cơ quan, xí nghiệp phải củng cố, tổ chức lại lực lượng bảo vệ chuyên trách, tuyển chọn những người tin cậy và phải có chính sách, chế độ đãi ngộ thích hợp. Lực lượng bảo vệ phải thường xuyên liên hệ chặt chẽ với cơ quan công an để thực hiện chế độ thông tin hai chiều chịu sự hướng dẫn, chỉ đạo trực tiếp về nghiệp vụ của công an. Những cơ sở kinh tế, văn hoá lớn, những chuyến vận chuyển quan trọng... cần thực hiện chế độ hợp đồng bảo vệ với công an. Cơ quan, xí nghiệp phải có kinh phí cần thiết để sửa chữa hàng rào bảo vệ, cửa khoá kho tàng... và mua sắm các phương tiện, trang bị khác cho công tác bảo vệ.

Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Quốc phòng kiểm tra công tác quản lý sử dụng vũ khí, vật liệu nổ, tổ chức thu hồi các loại vũ khí, vật liệu nổ tàng trữ trái phép. Nghiêm trị bọn lấy



cấp, buôn bán các loại vũ khí, vật liệu nổ; những người vì thiếu tinh thần trách nhiệm để mất vũ khí phải xử lý kỷ luật theo pháp luật.

Ngành Văn hoá Thông tin cần có biện pháp xử lý và chấm dứt những hiện tượng không lành mạnh trong văn hoá, văn nghệ, vi phạm các qui tắc xuất bản, phát thanh, chiếu phim...

3. Trong tình hình hiện nay, phải kiên quyết trấn át bọn tội phạm, kể cả áp dụng các biện pháp đặc biệt, chống tư tưởng hữu khuynh đối với bọn tội phạm.

Bộ Nội vụ củng cố lại lực lượng cảnh sát, nâng cao tinh thần chiến đấu chống hữu khuynh né tránh, kết hợp với phong trào quần chúng, thường xuyên tổ chức các hoạt động đấu tranh chống tội phạm. Phải tổ chức các đội cảnh sát cơ động, cảnh sát hình sự đặc biệt được trang bị mạnh và trấn áp kịp thời, tại chỗ các hoạt động của bọn tội phạm, kiên quyết xoá sổ các ổ nhóm tội phạm chuyên nghiệp gây ra các vụ cướp giết, cưỡng đoạt... và bọn tội phạm kinh tế tham ô, đầu cơ, buôn lậu để tạo ngay sự chuyển biến ở các địa bàn trọng điểm như 4 thành phố lớn và các tuyến giao thông, các ngành kinh tế trọng điểm.

Lực lượng công an phối hợp chặt chẽ với các ngành Kiểm sát, Toà án điều tra, truy tố, xử lý đúng đắn, kịp thời các vụ án, xử nghiêm một số vụ án điển hình và tuyên truyền kết quả xử lý để giáo dục, răn đe tội phạm và phát động được khí thế của quần chúng.

4. Tập trung giải quyết có hiệu quả các tệ nạn xã hội.

Ủy ban nhân dân các cấp có kế hoạch giải quyết việc làm cho những người thất nghiệp.

- Đối với số tù tha về hoặc hết thời gian tập trung cải tạo, Ủy ban Nhân dân các cấp phải nắm được cụ thể và có biện pháp giúp đỡ họ có việc làm và phải tiếp tục cải tạo tốt.

- Đối với số gái mãi dâm, cần có biện pháp quản lý chặt chẽ ngay từ cơ sở. Ủy ban nhân dân các cấp phải phân loại, có kế hoạch đưa đi chữa bệnh, điều trị. Tổ chức các trường, trại phục hồi nhân phẩm, do ngành lao động quản lý có sự tham gia của đoàn thể thanh niên, phụ nữ, sự phối hợp của ngành Y tế, tạo điều kiện cho số này vừa chữa bệnh, vừa lao động tự nuôi sống mình.

- Đối với số người nghiện hút, cờ bạc, Ủy ban Nhân dân các cấp phải giáo dục, tổ chức cai nghiện cho số người nghiện hút.

Tiếp tục truy quét triệt để bọn đánh bạc dưới mọi hình thức:

Đối với số thanh thiếu niên chậm tiến, cần xác định rõ vai trò của nhà trường, các đoàn thể và gia đình trong việc quản lý, giáo dục con em; Bộ Giáo dục chỉ đạo tổ chức các trường vừa học, vừa làm ở các cơ sở để thu hút các cháu không được vào phổ thông trung học, kết hợp với Đoàn thanh niên các cấp nghiên cứu tổ chức các trường riêng, lớp học riêng cho các cháu đã bị hư hỏng (chưa đến mức xét xử hình sự) để có phương pháp quản lý và giáo dục thích hợp

#### 5. Các vấn đề xã hội khác

- Đối với người già cô đơn, trẻ mồ côi không nơi nương tựa, Bộ Lao động - Thương binh và xã hội nghiên cứu chính sách, biện pháp giải quyết như đưa vào nuôi dưỡng ở các nhà nuôi dưỡng, đưa về các địa phương nơi cư trú để Ủy ban nhân dân tỉnh quản lý, giúp đỡ sản xuất, lao động...

- Đối với số người bị bệnh tâm thần, Bộ Y tế nghiên cứu xây dựng cơ sở chữa bệnh cho những người bị bệnh tâm thần nặng, nghiên cứu mở rộng các cơ sở chữa bệnh tâm thần ở các tỉnh, đồng thời có qui chế phối hợp với chính quyền các cấp quản lý những bệnh nhân tâm thần nhẹ tại nhà, tiếp nhận điều trị những bệnh nhân tâm thần lang thang.

### 3. Tổ chức thực hiện

Phối hợp các cơ quan, các ngành, các cấp là cần thiết: Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Nội vụ nghiên cứu đề xuất về kinh phí để trang bị phương tiện công tác, chiến đấu và thực hiện các chế độ phụ cấp cho những cán bộ, chiến sỹ công an phải thương xuyên công tác, chiến đấu căng thẳng để bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ.

Bộ Tài chính, Ủy ban nhân dân các cấp cần hỗ trợ kinh phí cho việc củng cố các trụ sở, phòng xử án, các phương tiện làm việc ở trụ sở cho các cơ quan kiểm sát, toà án địa phương.

Các bộ, các ngành, các đoàn thể, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm chỉ đạo công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội gắn liền với công tác xây dựng kinh tế, phát triển văn hoá và phải coi đây là một nhiệm vụ thường xuyên trong hoạt động quản lý của mình.

Hàng tháng lãnh đạo các bộ, các ngành và Ủy ban Nhân dân các cấp cần kiểm điểm công tác chấp hành pháp luật, phòng chống tội phạm, bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội ở đơn vị, ngành, địa phương mình và đặc biệt là 4 thành phố lớn.

## Câu hỏi ôn tập

1. Đối tượng của quản lý văn hoá? Sự cần thiết của công tác quản lý văn hoá ở đô thị?
2. Tầm quan trọng của phát triển giáo dục trong phát triển kinh tế xã hội đô thị?
3. Đối tượng quản lý an toàn xã hội? Những nhân tố ảnh hưởng đến vấn đề an toàn xã hội đô thị?
4. Những định hướng và biện pháp cụ thể trong công tác quản lý văn hoá? Vấn đề tổ chức thực hiện như thế nào?
5. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý giáo dục?
6. Vấn đề quản lý y tế và các quan điểm quản lý?
7. Các hình thức tội phạm và tệ nạn xã hội ở đô thị?
8. Nội dung các biện pháp đảm bảo trật tự an toàn xã hội đô thị?

## *Chương X*

# QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

### I. HỆ THỐNG TÀI CHÍNH QUỐC GIA VÀ HỆ THỐNG TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

#### 1. Hệ thống tài chính quốc gia

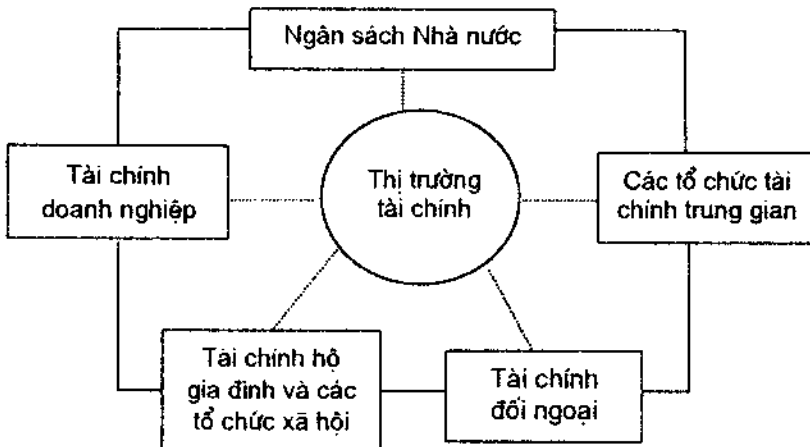
##### *a. Trên quan điểm hình thành các quỹ tiền tệ*

Các hoạt động tài chính luôn gắn liền với các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng và phụ thuộc lẫn nhau tạo thành một hệ thống. Hệ thống tài chính quốc gia có thể được nhìn nhận ở các góc độ khác nhau trong quá trình quản lý. Về mặt bản chất, hoạt động tài chính là sự vận động của các nguồn tiền tệ gắn với sự hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ nhất định. Mỗi quỹ tiền tệ có một chủ thể quản lý tương ứng (như trong sơ đồ 10.1. Hệ thống tài chính), các quỹ có quan hệ với nhau tạo thành các khâu của hệ thống. Theo sơ đồ 10.1, hệ thống tài chính quốc gia bao gồm các khâu: Ngân sách, tài chính doanh nghiệp, tài chính các hộ gia đình, tài chính các tổ chức xã hội, tài chính đối ngoại, tài chính tín dụng, tài chính bảo hiểm, tài chính trung gian (các doanh nghiệp ngân hàng tín dụng).

Ngân sách Nhà nước là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước (chủ thể quản lý là Nhà nước) được tập trung từ các nguồn khác nhau và được sử dụng để chi tiêu thực

hiện các chức năng của Nhà nước ở các cấp chính quyền khác nhau.

Tài chính doanh nghiệp là các nguồn lực tài chính gắn với sản xuất của các chủ doanh nghiệp tồn tại dưới hình thức vốn và các quỹ chuyên dùng, chủ doanh nghiệp là chủ thể quản lý và sử dụng để thực hiện mục đích của doanh nghiệp. Tài chính các hộ gia đình và các tổ chức xã hội là các quỹ được hình thành từ các hình thức thu nhập khác nhau được sử dụng cho các mục đích tiêu dùng và tích lũy.



Sơ đồ 10.1. Hệ thống tài chính quốc gia

Tài chính đối ngoại là những nguồn tài chính hình thành do quan hệ của các cá nhân tổ chức trong nước với nước ngoài. Tài chính đối ngoại hình thành một cách tương đối độc lập, tồn tại dưới các hình thức viện trợ, cho vay, liên doanh... và được xem như một trong số các nguồn tài chính khác.

Các tổ chức tài chính trung gian như ngân hàng thương

mai, công ty tài chính, quỹ tiết kiệm, công ty bảo hiểm tạo nên các quỹ tiền tệ từ việc huy động vốn nhân rồi dưới các hình thức khác nhau. Các tổ chức tài chính trung gian đóng vai trò cầu nối giữa người bán và người mua quyền sử dụng các nguồn tài chính.

Các bộ phận của hệ thống tài chính có mối quan hệ trực tiếp với nhau qua các hoạt động thu nộp đồng thời có quan hệ gián tiếp với nhau thông qua thị trường tài chính.

Thị trường tài chính là một khái niệm trừu tượng dùng để chỉ nơi tiến hành các hoạt động mua bán quyền sử dụng các nguồn tài chính. Người mua, người bán là các chủ thể đại diện cho các thành phần của hệ thống tài chính. Thị trường tài chính không phải là một khâu của hệ thống tài chính mà chỉ là môi trường để hệ thống tài chính hoạt động.

### ***b. Trên quan điểm phân cấp quản lý***

Các hoạt động tài chính có thể và cần được nghiên cứu theo các cấp quản lý khác nhau. Ta có thể dễ dàng thấy sự tồn tại hai cấp hoạt động tài chính là tài chính Trung ương và tài chính các địa phương. Trong hệ thống tài chính các địa phương ta thấy sự phân cấp tài chính của các cấp chính quyền: Tài chính tỉnh, thành phố, tài chính quận, huyện, tài chính phường xã, thị trấn. Người quản lý tài chính của tất cả các cấp là Bộ Tài chính, Sở tài chính (các tỉnh, thành phố), Phòng tài chính quận huyện, Ban tài chính phường xã. Thể hiện tập trung nhất trong khâu ngân sách chính quyền các cấp. Các khoản thu chi của ngân sách của chính quyền các cấp được hình thành trên cơ sở Luật Ngân sách Nhà nước năm 1998 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội các địa phương có định hướng của Nhà nước.

Quan hệ giữa ngân sách các cấp được thực hiện theo 3 nguyên tắc sau:

- Ngân sách Trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi một cách cụ thể.

- Thực hiện việc phân bổ hợp lý từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để đảm bảo công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Số bổ sung này là khoản thu ngân sách của cấp dưới.

- Không dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt của chính phủ hoặc sự uỷ quyền của cơ quan quản lý Nhà nước cấp trên cho cơ quan quản lý Nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi thuộc chức năng của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ chi đó.

## **2. Hệ thống tài chính đô thị**

### **a. Khái niệm và nội dung**

Hệ thống tài chính của các đô thị là một bộ phận cấu thành của hệ thống tài chính của cả nước. Hiện nay Nhà nước chưa phân định rõ luồng tài chính - ngân sách đô thị và nông thôn do vậy ngân sách và tài chính đô thị chưa có chính sách cơ chế quản lý riêng mà vẫn áp dụng chính sách, cơ chế quản lý tài chính chung trong cả nước: Cấp thành phố tương đương cấp tỉnh, cấp quận tương đương cấp huyện, cấp phường tương đương cấp xã. Tuy nhiên, trong thực tế quản lý đã hình thành rõ hệ thống tài chính đô thị từ thành phố lớn đến các thị trấn nhỏ.

Trong một đô thị cụ thể, hệ thống tài chính đô thị là bộ



phần cấu thành của hệ thống tài chính của chính quyền địa phương. Biểu hiện tập trung nhất của hệ thống tài chính là hệ thống các chủ thể tham gia vào thị trường tài chính. Việc nghiên cứu hệ thống tài chính đô thị cần được nghiên cứu trên hai phương diện như hệ thống tài chính quốc gia và đô thị được xem như một nền kinh tế. Điểm khác biệt cơ bản giữa tài chính quốc gia và tài chính đô thị là: ngân sách đô thị là một bộ phận của ngân sách Nhà nước được Nhà nước (Quốc hội) phê duyệt. Tài chính đô thị được phân thành 3 cấp quản lý: Tài chính thành phố, tài chính quận, tài chính phường. Ngân sách cũng được hình thành theo 3 cấp tương ứng. Trong hệ thống tài chính đô thị không có các khâu tài chính bảo hiểm và ngân hàng tín dụng.

Ngân sách của chính quyền đô thị là quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của đô thị được huy động từ các nguồn khác nhau. Trên cơ sở kế hoạch phát triển kinh tế của thành phố, Nhà nước là cơ quan quản lý cấp trên xét duyệt kế hoạch thu chi. Trong phân chi, thường dành những khoản đầu tư lớn để xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế của đô thị trong từng giai đoạn, sau đó là cho giáo dục, trật tự an ninh.

Trong các đô thị, việc hình thành ngân sách của chính quyền có sự khác nhau tùy thuộc vai trò, vị trí của đô thị trong nền kinh tế quốc dân. Hoạt động chi tiêu của các chính quyền đô thị tùy thuộc đặc điểm vị trí, chức năng của đô thị trong cả nước.

Ngoài ra ở các đô thị còn có 2 tổ chức quản lý thu ngân sách và quản lý kho bạc được tổ chức theo ngành dọc từ Bộ tài chính xuống gồm: 1) Cục thu, Chi cục thu thành phố, quận, thị xã; 2) Chi cục kho bạc và chi nhánh kho bạc thành phố, quận, thị xã.

Hai chức năng của tài chính là phân phối và giám đốc cũng được thể hiện trong hệ thống tài chính đô thị. Chức năng phân phối, phân phối lại các nguồn thu đảm bảo sự phát triển cân đối và có hiệu quả các ngành kinh tế, đảm bảo công bằng xã hội. Chức năng giám đốc đảm bảo sự chi tiêu hợp lý, chống lãng phí.

**b. Những đặc điểm cơ bản của hệ thống tài chính đô thị**

Tài chính đô thị là quá trình vận động liên tục phát sinh, phát triển của các nguồn tài chính làm thay đổi các mối quan hệ tiền tệ có liên quan chặt chẽ với hệ thống chính sách cơ chế quản lý đô thị để duy trì hoạt động thường xuyên của đô thị và thực hiện quá trình đô thị hoá. Hoạt động tài chính có liên quan tới tất cả các hoạt động đô thị. Hệ thống tài chính đô thị bao gồm các tổ chức hoạt động theo các luồng khác nhau nhưng được vận hành theo cùng một cơ chế, chính sách quản lý.

Mục tiêu hoạt động của tài chính đô thị là tăng nguồn thu, sử dụng nguồn thu để chi tiêu duy trì các hoạt động thường xuyên và kích thích phát triển kinh tế, dịch vụ, văn hoá giáo dục, nâng cao dân trí, bảo vệ sức khoẻ, giảm ô nhiễm môi trường, tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước, chống chi phí không cần thiết, chống lãng phí...

Các quan điểm cơ bản việc thiết lập và sử dụng hệ thống tài chính đô thị được bắt nguồn từ kinh tế học đô thị, xây dựng đô thị hay đô thị hoá trên cơ sở công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển kinh tế, tạo ra các đô thị có vị trí quan trọng về chính trị, kinh tế, văn hoá, du lịch.

Tài chính đô thị hoạt động có hiệu quả khi quá trình tạo

nguồn thông qua quá trình cấp phát thanh toán và hạch toán kinh tế với bộ máy và những nhà quản lý xây dựng đô thị giỏi, tác nghiệp quản lý phù hợp, hệ thống luật lệ và quy chế xây dựng và sử dụng, khai thác đô thị chặt chẽ, quy hoạch, thiết kế tối ưu, chế độ quản lý cấp đất hợp lý, có khả năng huy động, gọi vốn nhanh.

### 3. Phân cấp các nguồn thu và nhiệm vụ chi tiêu của các cấp

#### a. Ý nghĩa

Thực hiện chức năng phân phối lại các nguồn tài chính.

Là cơ sở nâng cao trách nhiệm của các cấp chính quyền, tăng cường mối quan hệ các cấp, là cơ sở để tài chính các cấp thành phố, quận, phường phát triển mang tính độc lập tương đối. Các thành phố luôn có ý thức phát triển kinh tế nhằm nâng cao tiềm lực tài chính của mình nhưng ý thức đó có mang lại mục tiêu mong muốn không lại phụ thuộc rất nhiều và luật ngân sách. Vấn đề cần quan tâm là các khoản thu được Trung ương để lại và nhiệm vụ chi có hợp lý không?

Là cơ sở nâng cao tính tự chủ, hạn chế tài trợ trên các lĩnh vực mà hoạt động kinh tế Nhà nước tỏ ra không hiệu quả.

#### b. Phân cấp nguồn thu

- Các loại thuế quốc gia:

Thuế giá trị gia tăng của các doanh nghiệp

Thuế thu nhập doanh nghiệp và cá nhân cũng mang tính chất phân phối lại để phát triển cân đối giữa các ngành, các vùng.

Thuế và phí tiêu dùng quốc gia và đô thị cùng đánh thuế.

Thuế tài nguyên mang tính phân phối lại nguồn tài nguyên vì tài nguyên phân bố không đều trên lãnh thổ.

Thuế hải quan hay thuế xuất nhập khẩu có ý nghĩa chiến lược đối với sự phát triển kinh tế của đất nước.

• Các loại thuế địa phương:

Thuế môn bài và những khoản phụ phí là những khoản thuế phụ của Nhà nước

Thuế bán lẻ hàng hoá tiêu dùng ở mỗi đô thị do đô thị quyết định tùy thuộc trình độ sản xuất, mức thu nhập dân cư. Nếu thuế cao làm giá cả cao, dân cư có thể sang mua hàng ở thành phố khác và ngược lại.

Thuế và phí tiêu dùng quốc gia và đô thị cùng đánh thuế

Thuế doanh nghiệp: Các doanh nghiệp trên địa bàn đô thị được hưởng lợi về các dịch vụ đô thị cung cấp.

Thuế tài sản đất và nhà là nguồn thu lớn nhất của đô thị, cơ sở đánh thuế là các dịch vụ đô thị làm tăng giá tài sản. Ví dụ, nâng cấp cơ sở hạ tầng (điện nước, đường sá), cải thiện chất lượng môi trường.

Thuế xe cộ: người dân đô thị sử dụng phương tiện giao thôn.

Thuế tiêu thụ hàng hoá đặc biệt: Hàng hoá là vàng mã...

## II. VAI TRÒ CỦA TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ TRONG SỰ NGHIỆP ĐÔ THỊ HOÁ

1. Đô thị là nơi huy động mức cao nhất các nguồn tài chính

Bất kỳ nước nào, tài chính đô thị cũng giữ vị trí quan

trọng trong nền tài chính quốc gia. Ở Việt Nam, tài chính đô thị có vai trò to lớn trong công cuộc công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Nguồn tài chính Nhà nước huy động trên địa bàn đô thị chiếm trên 60% tổng số thu ngân sách, chi ngân sách của các đô thị trên 40 % tổng số chi cả nước (nếu kể cả chi của Trung ương trên địa bàn thì tỷ lệ này lên tới 70%). Tuy nhiên trong hệ thống tài chính quốc gia chưa hình thành hệ thống tài chính đô thị được quản lý riêng biệt. Tài chính đô thị là bộ phận quan trọng của hệ thống tài chính quốc gia.

#### ***a. Ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương***

Ngân sách đô thị, hay ngân sách của thành phố, thị xã, thị trấn được hình thành theo luật ngân sách Nhà nước năm 1998. Cũng giống như ngân sách các địa phương, ngân sách đô thị hình thành dựa vào nhiệm vụ quản lý Nhà nước về hành chính kinh tế, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên chế độ định mức chi tiêu và chính sách để lại nguồn thu cho các đô thị để thiết lập và chấp hành ngân sách. Các nguồn thu của ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bao gồm:

- Các khoản thu được giữ lại 100%:
  - Tiền thuê đất, chênh lệch giá đất;
  - Tiền thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước;
  - Lệ phí trước bạ phát sinh trên địa bàn quận, huyện không kể lệ phí trước bạ nhà đất;
  - Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;
  - Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước

ngoài trực tiếp cho tỉnh, thành phố theo quy định của pháp luật.

- Các khoản phí, lệ phí và các khoản thu nhập khác nộp vào ngân sách cấp tỉnh theo quy định của chính phủ;

- Các khoản huy động của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của chính phủ (các loại quỹ phát triển nhà ở);

- Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách cấp tỉnh, thành phố;

- Thu kết dư ngân sách cấp tỉnh, thành phố;

- Bổ sung từ ngân sách Trung ương (tài trợ của chính phủ);

- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

- *Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách Trung ương và ngân sách cấp tỉnh, thành phố:*

- Thuế giá trị gia tăng (VAT) không kể VAT của hàng hoá nhập khẩu;

- Thuế thu nhập doanh nghiệp không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;

- Thuế thu nhập (đối với người có thu nhập cao);

- Thuế chuyển thu nhập ra nước ngoài;

- Thu sử dụng vốn ngân sách.

- *Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách tỉnh và ngân sách quận, phường:*

- Thuế chuyển quyền sử dụng đất, thực chất là chênh lệch giá đất;

- Thuế nhà đất;
- Tiền sử dụng đất;
- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách tỉnh và ngân sách huyện, xã:
  - Thuế sử dụng đất nông nghiệp (cho thị trấn, xã tối thiểu là 20%);
  - Thuế tài nguyên;
  - Lệ phí trước bạ nhà đất;
  - Thuế tiêu thụ đặc biệt (kinh doanh vàng mã; vũ trường; karaoke; matsage...).

**b. Ngân sách cấp thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã, quận**

- Các khoản thu được giữ lại 100%:
  - Thuế môn bài, không gồm thuế môn bài thu từ các hộ, các nhà kinh doanh nhỏ ở thị trấn, ở xã;
  - Thuế sát sinh thu từ các doanh nghiệp giết mổ gia súc trên địa bàn;
  - Lệ phí từ các hoạt động do các cơ quan thuộc quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quản lý;
  - Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho tỉnh, thành phố theo quy định của pháp luật.
  - Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách cấp quận, thành phố;
  - Thu kết dư ngân sách cấp quận, thị xã, thành phố;
  - Bổ sung từ ngân sách tỉnh;

- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.
- *Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách tỉnh và ngân sách thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường:*
  - Thuế chuyển quyền sử dụng đất;
  - Thuế nhà đất;
  - Tiền sử dụng đất;
  - Thuế sử dụng đất nông nghiệp (cho thị trấn, xã tối thiểu là 20%);
  - Thuế tài nguyên;
  - Lệ phí trước bạ nhà đất;
  - Thuế tiêu thụ đặc biệt (kinh doanh vàng mã; vũ trường; karaoke; matsage...).

**c. Ngân sách cấp phường, thị trấn**

- *Các khoản thu được giữ lại 100%:*
  - Thuế môn bài môn bài thu từ các hộ, các nhân kinh doanh nhỏ ở thị trấn, ở xã;
  - Thuế sát sinh thu từ các hộ giết mổ gia súc trên địa bàn;
  - Các khoản phí, lệ phí và các khoản đóng góp cho ngân sách phường, thị trấn theo quy định của pháp luật;
  - Thu từ sử dụng quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;
  - Thu từ hoạt động sự nghiệp do thị trấn, phường quản lý;



- Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho ngân sách cấp phường, thị trấn;
- Viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho phường, thị trấn theo quy định của pháp luật;
- Thu kết dư ngân sách phường, thị trấn;
- Bổ sung từ ngân sách cấp trên;
- Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.
- *Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % giữa ngân sách tỉnh và ngân sách thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận, phường:*
  - Thuế chuyển quyền sử dụng đất;
  - Thuế nhà đất;
  - Tiền sử dụng đất;
  - Thuế sử dụng đất nông nghiệp (cho thị trấn, xã tối thiểu là 20%);
  - Thuế tài nguyên;
  - Lệ phí trước bạ nhà đất;
  - Thuế tiêu thụ đặc biệt (kinh doanh vàng mã; vũ trường; karaoke; massage...).

## **2. Tài chính đô thị với sự nghiệp đô thị hoá ở Việt Nam**

### ***a. Thực hiện tái phát triển mở rộng đô thị thông qua hoạt động chi ngân sách***

Thông qua các khoản chi tiêu của ngân sách cấp tỉnh, thành phố quá trình tái phát triển đô thị được thực hiện.

• *Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:*

*+ Chi thường xuyên*

- Các hoạt động sự nghiệp kinh tế, giáo dục đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin, thể dục thể thao, sự nghiệp khoa học, công nghệ và môi trường, và các hoạt động sự nghiệp khác do cấp tỉnh quản lý.

- Chi cho quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội phân giao cho cấp tỉnh.

- Chi cho hoạt động của các cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cấp tỉnh.

- Tài trợ cho các tổ chức xã hội - nghề nghiệp theo quy định của pháp luật;

- Thực hiện các chính sách xã hội do cấp tỉnh quản lý;

- Chương trình quốc gia do chính phủ giao cho cấp tỉnh quản lý;

- Trợ giá theo chính sách của Nhà nước;

- Trả lãi cho các khoản tiền vay đầu tư xây dựng;

- Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

*+ Chi đầu tư phát triển*

- Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do cấp tỉnh quản lý; hiện nay các đô thị được Nhà nước giao thực hiện các khoản chi cho chủ đầu tư XDCB (chỉ giao cho các thành phố tương đương cấp tỉnh) nhằm đầu tư phát triển sản xuất, xây dựng các cơ sở kỹ thuật hạ tầng, các công trình cho sự nghiệp giáo dục đào tạo, khoa học, văn hoá

nghệ thuật, y tế, thể dục thể thao, trụ sở, sự nghiệp nhà ở công cộng và du lịch...

- Đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp Nhà nước theo quy định của pháp luật;

+ *Chi trả nợ gốc các khoản tiền vay cho đầu tư phát triển.*

+ *Chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính.*

+ *Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới.*

• *Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh:*

+ *Chi thường xuyên*

- Các hoạt động sự nghiệp kinh tế, văn hoá, thông tin, thể dục - thể thao, xã hội và các hoạt động sự nghiệp khác do cấp quận quản lý. Riêng về giáo dục, đào tạo, y tế theo phân cấp của tỉnh.

- Chi cho quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội phân giao cho cấp quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

- Chi cho hoạt động của các cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cấp mình.

- Tài trợ cho các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp cấp mình theo quy định của pháp luật;

- Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

- Chi cho quản lý duy tu, bảo dưỡng các công trình công cộng sự nghiệp hành chính.

+ *Chi đầu tư phát triển*

- Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội theo phân cấp của tỉnh. Trong phân cấp đối với thị

xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông quốc lập các cấp và các công trình phúc lợi công cộng, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, an toàn giao thông, vệ sinh đô thị.

+ Chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới

• *Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp phường, thị trấn:*

+ Chi thường xuyên

- Các hoạt động văn hoá thông tin, thể dục thể thao, y tế do phường, thị trấn quản lý;

- Hỗ trợ kinh phí bổ túc văn hoá, nhà trẻ mẫu giáo do phường, thị trấn quản lý;

- Quản lý, duy tu, bảo dưỡng các công trình kiến trúc, tài sản, công trình phúc lợi, đường giao thông do phường, thị trấn quản lý;

- Chi cho hoạt động của các cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cấp mình.

- Công tác dân quân tự vệ; trật tự an toàn xã hội ở phường, thị trấn;

- Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

+ Chi đầu tư phát triển

Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội theo phân cấp của tỉnh.

***b. Hiệu quả hoạt động tài chính đô thị biểu hiện ở kết quả đô thị hoá, phát triển kinh tế - xã hội và mở rộng diện tích đô thị***

Trong hệ thống tài chính, tài chính xây dựng đô thị có vị

trí quan trọng sau ngân sách đô thị. Nó là phương tiện vật chất bằng tiền góp phần trực tiếp vào việc tạo dựng không gian đô thị và có khả năng can thiệp vào tất cả các lĩnh vực đô thị. Tài chính xây dựng đô thị là toàn bộ các nguồn tài chính được vận hành theo hệ thống chính sách cơ chế của Nhà nước để sử dụng đầu tư xây dựng cơ sở kỹ thuật hạ tầng, các công trình kiến trúc, môi trường phục vụ cho hoạt động đô thị. Tài chính xây dựng đô thị quyết định quá trình đô thị hoá và quá trình tạo lập không gian kiến trúc văn minh đô thị.

Tài chính đô thị chịu ảnh hưởng trực tiếp của các yếu tố kinh tế - xã hội, trình độ quản lý đô thị và hệ thống pháp luật. Tài chính đô thị vận hành dựa trên những nguyên tắc cơ bản của cơ chế quản lý tài chính quốc gia song được vận dụng trong lĩnh vực đô thị hoá.

### **3. Những vấn đề đặt ra đối với hệ thống tài chính đô thị Việt Nam**

- Xác định rõ hệ thống, tầm quan trọng của từng khâu trong hệ thống, cơ chế hoạt động, những yếu kém trong cơ chế, nguyên nhân, cách khắc phục
- Quản lý cái gì? Quản lý các nguồn thu, khoản chi
- Quản lý như thế nào? Thu đủ, chi đúng, chi có hiệu quả, chống tham nhũng
- Ai quản lý? Vấn đề cán bộ?

Đội ngũ cán bộ tài chính làm việc trong các cơ quan tài chính của Việt Nam được đào tạo từ sơ học đến đại học ở trong nước, nước ngoài XHCN, TBCN với các chuyên ngành khác nhau: Tài chính, ngân hàng tín dụng, kế toán... Nhìn

chung về số lượng tương đối đồng đủ nhưng về chất lượng, còn thiếu nhiều cán bộ có kinh nghiệm quản lý theo cơ chế mới nhất là đối với lĩnh vực tài chính đô thị và nghiệp vụ phát triển đô thị.

Chưa phân biệt đặc thù của tài chính đô thị trong chế độ tài chính dẫn đến các quy định trong quản lý tài chính chi phối cản trở quá trình đô thị hoá. Về hình thức thì tài chính đô thị có vẻ tập trung cao độ nhưng thực chất thì lại bị phân tán chia cắt tách biệt với công việc cụ thể về xây dựng đô thị.

Tài chính đô thị thuộc phạm trù kinh tế nhưng lại được tổ chức quản lý kiểu hành chính làm mất tính năng động của các cấp quản lý đô thị, làm chậm tốc độ đô thị hoá. Cơ chế cấp phát vốn và kinh phí còn mang nặng tính bao cấp. Quá coi trọng chế độ cấp phát Nhà nước, coi nhẹ khả năng tự hoạt động và cung cấp các dịch vụ đô thị. Một nguyên tắc cơ bản trong hạch toán kinh tế là phải thu hồi đủ kinh phí bỏ ra để tiếp tục hoạt động thì các nhà quản lý lại bỏ qua, để rồi đến tình trạng thu tiền thuê nhà không đủ để sửa chữa, thu tiền nước sinh hoạt thấp hơn giá thành, cuối cùng là nước thiếu, nhà thiếu, trường học thiếu, bệnh viện thiếu...

Các nguồn tài chính (ngoài ngân sách) để xây dựng đô thị chưa có biện pháp khai thác triệt để. Nguồn tài chính của các khu vực dân cư, của khu vực nước ngoài gần như bị thả nổi. Nhiều gia đình có tiền muốn xây dựng nhà nhưng không được thực hiện. Quản lý Nhà nước ở đô thị bị chia ra nhiều đơn vị hành chính đã làm giảm hiệu lực quản lý chuyên môn theo ngành dọc cản trở quá trình giám đốc, kiểm tra thanh tra tài chính. Giữa các cấp, các sở chuyên ngành chưa phối hợp chặt chẽ, chuyện phá đi làm lại, đào hè, đường phố trở thành chuyện bình thường gây lãng phí...

Trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ đô thị, giá cả dịch vụ được tính toán không khoa học làm sai lệch công cụ hạch toán kinh tế, dẫn đến kỷ luật tài chính bị dần buông lỏng.

Sự điều tiết các khoản thu của ngân sách cấp trên với ngân sách cấp dưới đôi khi thiếu cơ sở khoa học. Như chúng ta đã đề cập ở phần thu ngân sách của các cấp đô thị, ngân sách các cấp được xây dựng trên cơ sở nhiệm vụ chi. Từ nhiệm vụ chi Nhà nước cho các đô thị sử dụng một phần hoặc toàn bộ một số các khoản thu: như điều tiết về % thuế trước bạ, thuế sát sinh, thuế môn bài, các loại lệ phí, thu khác (xổ số, tiền phạt...). Nếu đô thị không cân đối được ngân sách, Nhà nước hoặc ngân sách cấp trên trợ cấp một khoản để cân đối. Thực trạng đó có thể dẫn đến việc đầu tư trở lại cho đô thị không thoả đáng trong khi đô thị đóng góp nhiều.

Các đô thị thiếu quyền chủ động sáng tạo trong việc tạo và sử dụng các nguồn tài chính. Hiện nay tài chính ở các đô thị này chỉ như là một cấp trung gian để chấp hành ngân sách. Ngân sách của thị xã, thành phố thuộc tỉnh được UBND tỉnh duyệt và thông báo. Ngân sách thị trấn, phường được UBND quận huyện duyệt và thông báo. Trong quá trình điều hành nếu các khoản chi vượt quá thu thì phải điều chỉnh các khoản chi để tự cân đối.

Đối với các thành phố lớn, UBND thành phố được điều hành toàn bộ quá trình thành lập và chấp hành ngân sách của mình. Tuy nhiên dự toán ngân sách được HDBT duyệt và thông báo.

Đối với các nước phát triển trên thế giới, ngân sách đô thị chỉ là sự hỗ trợ đầu tư khởi động và phát triển các cơ sở kỹ thuật hạ tầng. Để phát triển đô thị cần sử dụng các nguồn

tài chính từ các tổ chức kinh tế và tín dụng dài hạn khác nhau. Vì đầu tư phát triển đô thị đòi hỏi vốn lớn, phát huy lâu dài trong tương lai, nếu chỉ dựa vào các nguồn trong nước là rất hạn chế.

### III. HOÀN THIỆN PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ

#### 1. Phương pháp xác định đối tượng và mức độ các sắc thuế ở đô thị

##### a. Nội dung các sắc thuế đô thị

*Thuế giá trị gia tăng:* Thuế đánh vào bộ phận giá trị mới của các doanh nghiệp sản xuất trên địa bàn. Cần xác định chính xác giá trị gia tăng? Tác dụng của thuế?

*Thuế tài sản.*

*Thuế sử dụng đất nông nghiệp:* Thực hiện điều tiết đối với đất được sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp. Căn cứ để tính thuế là diện tích và chất lượng kinh tế đất. Suất thuế tính bằng kg thóc/sào/năm. Thực tế thường quy đổi thành tiền để đơn giản khâu thu nộp.

*Thuế chuyển quyền sử dụng đất:* Thực chất là chênh lệch giá của đất trong quá trình chuyển quyền sử dụng. Thuế có tác dụng nâng cao hiệu quả sử dụng đất, người sử dụng phải cân nhắc khi chuyển quyền sử dụng đất.

*Thuế đất ở, đất xây dựng các công trình sử dụng vào các mục đích phi nông nghiệp.* Căn cứ để tính thuế là diện tích và khả năng sinh thu nhập của các công trình. Nếu đất đô thị chỉ để ở thì thuế đất phụ thuộc vị trí từng loại phố, tuy



loại đô thị, thuế đất ở đô thị cao hơn thuế đất nông nghiệp từ 3 đến 32 lần. Đất ven đô, ven trục giao thông chính có mức thuế cao hơn từ 1,5 đến 2,5 lần thuế đất nông nghiệp thuộc loại cao nhất trong vùng.

Tiền thuê đất (thuê mặt đất, mặt nước) là khoản thu điều tiết vào thu nhập do sử dụng đất mang lại. Tiền thuê đất phải lớn hơn thuế đất một khoản bằng lợi nhuận của người có tài sản đất cho thuê. Các đơn vị không được Nhà nước giao đất phải đi thuê đất để xây dựng nhà xưởng để hoạt động.

Tiền sử dụng đất: Nhà nước giao đất cho các tổ chức, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài, người sử dụng phải nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước. Đây là khoản tiền nộp để được quyền sử dụng nguồn tài nguyên đất do Nhà nước giao. Khoản tiền này không có nghĩa là mua hay nhượng vì người sử dụng được Nhà nước giao chỉ có quyền sử dụng. Đối với người mua nhà thuộc sở hữu Nhà nước đối với nhà cao tầng tiền sử dụng đất bằng 10 % giá đất, nhà một tầng bằng 40% giá đất. Nhà nước có chính sách hỗ trợ tiền sử dụng đất cho những người có công với cách mạng.

Đối với đất thuộc các khu đô thị mới, cần tính đến việc tăng giá đất sau khi xây dựng cơ sở hạ tầng để xác định tiền thuê đất.

Miễn thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp: Đất giao để sử dụng vào mục đích công cộng, phục vụ lợi ích quốc gia, quốc phòng an ninh; đất ở thuộc vùng sâu vùng xa.

#### *Thuế nhà.*

Trong quá trình xây dựng, tổ chức hay cá nhân nhận thầu xây dựng phải nộp các khoản thuế:

Thuế doanh thu xây dựng đánh vào giá trị công trình (bao gồm giá trị công tác khảo sát thiết kế, quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, xây dựng) với thuế suất 5% nếu không có bao thầu nguyên vật liệu; 3% nếu có bao thầu nguyên vật liệu.

*Thuế lợi tức:* Khi xác lập quyền sở hữu, quyền sử dụng nhà người sử dụng phải nộp lệ phí trước bạ bằng 2% giá trị nhà và đất.

Trong quá trình sử dụng nếu dùng nhà vào mục đích cho thuê thì người chủ nhà phải nộp thuế doanh thu cho Nhà nước. Giá cho thuê nhà đã bao gồm cả yếu tố thuế, chi phí cơ sở hạ tầng, lãi của người cho thuê.

Đối với nhà ở thuộc quyền sở hữu Nhà nước, người thuê nhà phải trả tiền thuê nhà hàng tháng, và có thể được mua nhà mình đang thuê. Giá nhà được quy định là giá trị còn lại của nhà cộng với tiền sử dụng đất (10% giá đất với nhà cao tầng, 40% với nhà 1 tầng).

Thực trạng nhiều thành phố hiện nay hiện tượng thuê nhà của công ty nước ngoài, thuê nhà của sinh viên là khá phổ biến nhưng ngành tài chính chưa có chính sách cụ thể.

*Thuế tiêu thụ hàng hoá:* Doanh thu, môn bài, hàng hoá nhỏ.

Các loại phí, lệ phí: Mục đích thu phí, lệ phí ?

Lệ phí giao thông, phí vệ sinh môi trường

Lệ phí cấp phép xây dựng

Lệ phí xử phạt hành chính

Lệ phí lưu trú đô thị

Lệ phí khác: Phòng cháy chữa cháy, sử dụng bến bãi, lề đường, quảng cáo, công chứng...

**b. Chính sách thuế**

Tăng tỷ trọng để lại cho cấp thành phố, quận, phường, nâng cao trách nhiệm mỗi cấp tương xứng  
Nhà nước can thiệp bằng luật pháp.

**c. Các nguồn tài chính khác**

Các hình thức quỹ trong dân, các hội phụ nữ, xoá đói giảm nghèo góp phần đô thị hoá, vệ sinh môi trường...

**2. Quan hệ giữa các cấp chính quyền qua hệ thống tài chính**

**a. Sự tồn tại khách quan các mối quan hệ**

Vai trò và trách nhiệm của các cấp chính quyền đô thị diễn ra trong phạm vi nền tài chính quốc gia và trên địa bàn đô thị họ quản lý. Tài chính của mỗi cấp thể hiện sức mạnh quyền hạn, trách nhiệm của cấp đó trong bộ máy quản lý đô thị. Những mối quan hệ cơ bản về tài chính nảy sinh trên cơ sở công việc và điều kiện tài chính bao gồm:

- Phân định trách nhiệm: Ai làm gì? ai chi khoản gì? thực chất là sự phân quyền mà các cấp chính quyền luôn đòi hỏi sự công bằng và chính xác.

- Phân chia nguồn thu: Ai nhận nguồn vốn nào? Phải làm gì khi thu chi không cân bằng? Là những điều kiện cơ bản để các cấp chính quyền thực hiện nhiệm vụ của mình.

- Bình đẳng trong vay mượn và hỗ trợ cung cấp dịch vụ của Chính phủ: Tài chính liên cấp.

**b. Nguyên tắc xây dựng các quan hệ**

- Phát huy được quyền quyết định và trách nhiệm tài chính của các cấp.

- Hỗ trợ quản lý kinh tế tầm vĩ mô và tăng trưởng kinh tế đô thị
- Cung cấp thông tin về giá cả cho người sử dụng các dịch vụ đô thị.
- Tăng khả năng huy động vốn (tăng nguồn thu tài chính).
- Thực hiện các phân phối thu nhập đã thoả thuận.
- Tăng cường hiệu quả kinh tế (tăng cường nền kinh tế theo hướng thị trường).

**c. Cơ sở xác định chức năng của chính quyền đô thị**

Vấn đề cơ bản nhất là sự xác định chính xác những chức năng của chính quyền đô thị là gì? và chính quyền cấp nào có trách nhiệm thực hiện chức năng này? Vấn đề không đơn giản vì đây chính là sự giao quyền chi tiêu, do đó các cấp không muốn nhận nhiều việc nhưng muốn nhận nhiều kinh phí. Vì vậy cần có nguyên tắc nhất định:

Chính quyền đô thị vừa là người điều tiết vừa là người cung cấp các dịch vụ trong phạm vi đô thị của mình;

Những loại dịch vụ cấp thành phố cung cấp bao gồm: Đường sá đô thị duy tu bảo dưỡng đường sá, chiếu sáng đô thị, vệ sinh đô thị, cấp thoát nước đô thị, giao thông đô thị, bệnh viện, cảnh sát, cấp giấy phép xây dựng, đăng ký trước bạ... Trong nền kinh tế thị trường, các chính quyền đô thị chỉ nên giới hạn vào cung cấp các dịch vụ cho dân cư đô thị của mình. Để sản xuất có hiệu quả các cấp cần xác định rõ sản xuất cái gì, cho ai, bao nhiêu và chất lượng thế nào?

Việc giao các chức năng chi tiêu trên cơ sở xác định mức

độ hiệu quả, cần phải giao cho cấp chính quyền thấp nhất có khả năng thực hiện.

Nguyên tắc này sẽ giúp cho người dân mỗi đô thị có nhu cầu khác nhau sẽ nhận được dịch vụ mà họ mong đợi đồng thời nó đảm bảo sự phù hợp giữa giá cả và lợi ích của dịch vụ, đảm bảo nguyên tắc người hưởng lợi phải trả tiền.

Những hoạt động có hiệu quả theo quy mô thì Trung ương thực hiện sẽ tốt hơn chính quyền đô thị.

Nếu các hoạt động tạo ra lợi ích vượt quá phạm vi lợi ích đô thị thì Trung ương thực hiện để loại trừ ngoại ứng (tránh lan tràn lợi ích đô thị).

Chính phủ giữ vai trò chủ chốt, can thiệp, điều tiết vĩ mô một cách gián tiếp gián tiếp không sở hữu nhiều trong các ngành sản xuất. Ví dụ, các doanh nghiệp Nhà nước không tham gia sản xuất xe đạp, giày dép... Tuy nhiên, hiện nay với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, Nhà nước tham gia tương đối sâu vào các ngành sản xuất vì chế độ sở hữu tư liệu sản xuất.

Chính quyền đô thị phải cung cấp các dịch vụ có tính xã hội mà các doanh nghiệp tư nhân không muốn cung cấp như y tế cộng đồng, giáo dục công, văn hoá xã hội, trật tự an toàn xã hội... tuy nhiên cũng chỉ cho dân cư đô thị mình.

Trong thực tế Hà Nội hiện tượng trẻ em học trái tuyến ngày càng nhiều, các bệnh viện Trung ương trên địa bàn Hà Nội cung cấp dịch vụ cho các địa phương khác... như vậy việc quản lý theo địa bàn và theo cấp quản lý có sự mâu thuẫn nhau trong phân quyền.

### **3. Đổi mới và hoàn thiện chính sách và cơ chế quản lý tài chính đô thị**

Đổi mới và hoàn thiện chính sách và cơ chế quản lý tài chính đô thị là quá trình lựa chọn phương pháp tạo lập và sử dụng các nguồn tài chính để phát triển đô thị có hiệu quả. Mục tiêu cao nhất của tài chính đô thị là đẩy nhanh công cuộc đô thị hoá đất nước theo hướng hiện đại mang bản sắc dân tộc, từng bước xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống đô thị cả nước góp phần thực hiện nhiệm vụ xây dựng một nước Việt Nam XHCN dân giàu nước mạnh xã hội công bằng dân chủ và văn minh. Các phương pháp tạo lập và sử dụng các nguồn tài chính để phát triển đô thị phải được đổi mới, chọn lọc và hoàn thiện thường xuyên cho phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội trong nước và trên thế giới. Thực tiễn luôn luôn sôi động và nảy sinh những vấn đề lý thuyết không ngờ tới. Việc cập nhật những nội dung mới là rất cần thiết trong khoa học quản lý. Những nội dung đổi mới và hoàn thiện cơ chế chính sách quản lý tài chính đô thị Việt Nam cần bao gồm:

#### ***a. Xây dựng cơ chế riêng cho quản lý hệ thống tài chính đô thị***

Tài chính đô thị phải thực sự là công cụ thực hiện quá trình đô thị hoá. Ngân sách Nhà nước cần dành một khoản nhất định để xây dựng các cơ sở kỹ thuật làm nền tảng cho các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài đầu tư cho sản xuất. Trong tương lai không xa (theo quy hoạch xây dựng các đô thị Việt Nam - Bộ Xây dựng, 1999) dân số Việt Nam năm 2010 là 93 triệu người, trong đó dân số đô thị là 30,4 triệu người chiếm 33% dân số cả nước, năm 2020 dân số cả nước là 103 triệu, trong đó dân số đô thị là 46 triệu chiếm 45% dân

số cả nước. Hiện nay đất đô thị khoảng 63300 ha dự tính đến năm 2010 sẽ là 243200 ha, năm 2020 là 460000 ha. Như vậy nguồn tài chính cần thiết để thực hiện quy hoạch này phải gấp nhiều lần hiện nay. Nếu cơ chế quản lý tài chính đô thị không bao quát được những đặc thù của phát triển đô thị, đô thị hoá thì hai vấn đề có thể xảy ra là: Không có khả năng gọi vốn cho phát triển đô thị và /hoặc quản lý vốn xây dựng đô thị không đạt hiệu quả như mong muốn. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cho thấy, các nhà tư bản đầu tư cho sản xuất theo cơ chế thị trường, còn ngân sách Nhà nước giữ vai trò khởi động thông qua ngân sách các thành phố.

***b. Ban hành chính sách và cơ chế tạo nguồn tài chính cho xây dựng đô thị***

Nguồn tài chính, chính sách tạo nguồn cần ổn định trong thời gian dài đảm bảo nhà đầu tư an tâm và đảm bảo có lợi ích tương xứng với nghĩa vụ. Trước hết là nguồn tín dụng nước ngoài. Vấn đề lợi ích của đầu tư hạ tầng cơ sở đô thị là lợi ích lâu dài, trong khi đó vốn thì cần phải bỏ ra ngay. Khả năng tài chính hạn hẹp của ngân sách Nhà nước dẫn đến vốn đầu tư cho hạ tầng đô thị sẽ rất hạn chế. Tuy nhiên, các dự án hạ tầng đô thị vẫn phải được thực hiện thông qua phương pháp tài trợ. Điều này đòi hỏi phải có cải cách trong việc định giá dịch vụ và cấu trúc thuế của đô thị vì không phải dịch vụ nào cũng có thể áp dụng việc đánh thuế người sử dụng. Một loạt các biện pháp hành chính, tài chính và luật pháp cần phải được thực hiện cùng với quá trình tài trợ phát triển đô thị.

Đầu tư hạ tầng đô thị là khoản đầu tư dài hạn, nếu như hệ thống cống rãnh, thoát nước, cung cấp nước sạch, đường sá xây dựng hiện tại thì nó tạo ra lợi ích trong 50 năm tiếp

theo. Do đó, nguồn tài trợ cho các dự án này phải là nguồn dài hạn và điều này đã là khó khăn chung trong động đầu tư phát triển hạ tầng đô thị. Kết quả là các dự án đầu tư hạ tầng luôn bị lẩn lữa và chỉ được đầu tư khi yêu cầu lên quá mức và khi đó nguồn đầu tư là từ Trung ương với một phần tài trợ từ Ngân hàng thế giới. Điều này không phải là mới mẻ hay đặc thù của riêng một quốc gia nào. Các nước phát triển đều gặp phải vấn đề này, bởi lẽ đô thị hoá luôn gắn liền với công nghiệp hoá, nhu cầu vốn cho quá trình công nghiệp hoá cũng rất lớn, các khoản đầu tư này có thời gian thu hồi vốn nhanh và tỷ suất cao. Do vậy, rất khó tìm ra được nguồn tài trợ cho quá trình đô thị hoá với các khoản đầu tư hạ tầng đô thị với thời gian thu hồi vốn chậm. Do vậy việc trông chờ vào các nguồn tài trợ từ bên ngoài như Ngân hàng thế giới, IMF... là phổ biến.

Nguồn tài chính trong dân: Cần sớm ban hành các quy chế hình thành các quỹ xây dựng đô thị. Trước hết là quỹ xây dựng nhà ở do dân đóng góp. Xuất phát từ nhu cầu nhà ở của nhân dân, họ sẵn sàng đóng góp để xây dựng nhà ở chính quyền đô thị các cấp cần có biện pháp hỗ trợ về pháp lý, về mặt tổ chức và thậm chí cả tài chính. Tuy nhiên, những loại quỹ kiểu này cần theo nguyên tắc công khai dân chủ, công bằng.

*c. Nghiên cứu chính sách quản lý thống nhất các nguồn tài chính xây dựng đô thị*

Để đảm bảo phối hợp chặt chẽ giữa nhà đầu tư và các nhà quy hoạch cần có một chính sách quản lý các nguồn tài chính. Thành phố cần được xây dựng theo ý tưởng của các kiến trúc sư, của các nhà quy hoạch nhưng bằng tiền của các nhà đầu tư. Muốn vậy cần thực hiện nghiêm túc chế độ kiến



trúc sư trưởng thành phố và thanh tra tài chính đô thị, thị trường điều hành quá trình đô thị hoá.

***d. Tiến tới ban hành hệ thống luật về xây dựng và quản lý đô thị***

Dựa trên những quy định đã được ghi trong hiến pháp, hệ thống luật cần cụ thể hoá các nguyên tắc hoạt động chuyên môn như quy trình thiết kế, tiêu chuẩn quy phạm, tư cách pháp nhân hành nghề xây dựng, phân cấp xét duyệt, nội dung dự toán, chế độ cấp phát thanh toán, nội dung huy động vốn...

***e. Mở rộng quyền thu cho đô thị***

Trong các đô thị còn nhiều loại thuế chưa được nghiên cứu và ban hành, cần mở rộng quyền hạn cho các chính quyền đô thị, thuế tài sản như thuế thuê nhà của công ty nước ngoài, thuế thuê nhà của sinh viên. Năm 2002 (theo Đài PT & TH Hà Nội) thành phố Hà Nội có khoảng 12000 hộ kinh doanh nhà cho thuê; Đối tượng thuê nhà là các công ty nước ngoài, người nước ngoài, sinh viên từ các tỉnh ngoài. Hệ thống tài chính của Hà Nội còn đang lúng túng vì chưa có cơ sở pháp lý để thu thuế trong khi hiện tượng đã phát sinh từ những năm 1990 bắt đầu thời kỳ đổi mới. Để xác định chính xác số lượng hộ kinh doanh và số đối tượng thuê, ngành thuế cần phối hợp chặt chẽ với ngành công an. Áp dụng nguyên lý người hưởng lợi phải trả tiền nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách đô thị.

***g. Đổi mới và hoàn thiện bộ máy quản lý Nhà nước ở đô thị***

Củng cố cơ cấu, tổ chức của chính quyền đô thị giữ vai

trò hết sức quan trọng. Chỉ có chính quyền đô thị mạnh (năng lực, trình độ cán bộ) mới có thể huy động đủ nguồn lực cho phát triển hạ tầng đô thị. Một biện pháp là Nhà nước đứng ra phát hành các trái khoán đô thị kỳ hạn 20-30 năm. Nguồn vốn thu được sẽ giao trực tiếp cho chính quyền đô thị quản lý. Chính quyền đô thị phải đảm bảo trách nhiệm về tài chính và buộc phải tìm ra biện pháp thu thuế hay lệ phí để hoàn trả vốn đầu tư.

### **Câu hỏi ôn tập**

1. Quan hệ giữa hệ thống tài chính quốc gia và hệ thống tài chính đô thị?
2. Thực trạng công tác tài chính đô thị ở Việt Nam?
3. Nội dung của công tác phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp quản lý đô thị?
4. Vai trò của tài chính đô thị trong quá trình đô thị hoá?
5. Mối quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền đô thị?
6. Phương pháp xác định đối tượng và mức độ các sắc thuế ở đô thị?
7. Phương hướng hoàn thiện công tác quản lý tài chính đô thị?

## MỤC LỤC

	Trang
Lời giới thiệu	3
<b>CHƯƠNG I: TỔNG QUAN VỀ ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ</b>	<b>5</b>
<b>I. Đô thị và những lĩnh vực hoạt động của đô thị</b>	<b>5</b>
1. Khái niệm và những đặc trưng của đô thị	5
2. Các hình thái đô thị và phân loại đô thị	9
3. Quá trình phát triển đô thị Việt Nam	16
4. Những lĩnh vực hoạt động được quan tâm tại đô thị	20
<b>II. Quản lý đô thị và các yếu tố của quản lý đô thị</b>	<b>21</b>
1. Khái niệm quản lý đô thị	21
2. Quản lý đô thị trong nền kinh tế thị trường	24
3. Đặc trưng của quản lý đô thị	28
4. Bốn yếu tố mới của quản lý đô thị	29
5. Các chức năng của quản lý đô thị	33
6. Các mô hình quản lý đô thị	34
<b>III. Đối tượng, nội dung và phương pháp nghiên cứu môn học</b>	<b>38</b>
1. Đối tượng môn học	38
2. Nội dung nghiên cứu của môn học	39
3. Phương pháp nghiên cứu môn học	44
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	<b>47</b>

<b>CHƯƠNG II: BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐÔ THỊ</b>	<b>49</b>
<b>I. Tổng quan về bộ máy QLNN đối với đô thị</b>	<b>49</b>
1. Khái niệm về bộ máy QLNN đối với đô thị	49
2. Nguyên tắc tổ chức bộ máy	51
3. Chức năng, lĩnh vực quản lý	54
4. Các đặc điểm cơ bản về thực trạng bộ máy QLNN đối với đô thị Việt Nam	57
<b>II. Phân cấp, phân quyền, phối hợp giữa các bộ phận trong bộ máy quản lý Nhà nước về đô thị</b>	<b>59</b>
1. Phân cấp, phân quyền, phân loại đô thị, sắp xếp bộ máy quản lý Nhà nước tương ứng, phù hợp	59
2. Sự phối hợp giữa bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đô thị và các ngành, cấp, tổ chức liên quan	65
3. Phương pháp và công cụ quản lý chủ yếu của bộ máy QLNN đối với đô thị	78
<b>III. Công chức hành chính (CCHC) Nhà nước, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy QLNN về đô thị</b>	<b>79</b>
1. Hoàn thiện tiêu chí đánh giá đối với công chức	79
2. Vấn đề tuyển chọn, sử dụng, bồi dưỡng đào tạo	82
3. Xây dựng, hoàn thiện các lĩnh vực trọng yếu nhằm thúc đẩy cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả QLNN về đô thị	85
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	<b>101</b>
<b>CHƯƠNG III: QUẢN LÝ QUY HOẠCH VÀ KIỂM SOÁT PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ</b>	<b>103</b>
<b>I. Vấn đề kiểm soát phát triển đô thị trong nền kinh tế thị trường</b>	<b>103</b>
1. Một số khái niệm	103

2. Mục tiêu và yêu cầu kiểm soát phát triển đô thị trong nền kinh tế thị trường	104
3. Vai trò của Nhà nước trong kiểm soát phát triển đô thị	109
4. Các nguyên tắc kiểm soát phát triển đô thị	111
5. Các biện pháp kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch	113
<b>II. Quản lý lập và xét duyệt quy hoạch đô thị</b>	121
1. Cơ sở pháp lý và hệ thống cơ quan Nhà nước về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị	121
2. Quản lý công tác lập và xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị	128
<b>III. Tổ chức thực hiện kiểm soát xây dựng đô thị theo quy hoạch</b>	134
1. Kiểm soát phát triển đô thị theo dự án	134
2. Thực thi kiểm soát xây dựng đô thị	144
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	146
<b>CHƯƠNG IV: QUẢN LÝ KINH TẾ ĐÔ THỊ</b>	149
<b>I. Mục tiêu và chức năng quản lý kinh tế đô thị</b>	149
1. Khái niệm và mục tiêu của quản lý kinh tế đô thị	149
2. Chức năng quản lý kinh tế đô thị	150
<b>II. Chiến lược phát triển kinh tế đô thị</b>	152
1. Khái niệm về tăng trưởng kinh tế đô thị	152
2. Thực trạng của các ngành kinh tế đô thị	154
3. Tiến độ chung của tăng trưởng kinh tế đô thị	156
4. Mô hình tăng trưởng kinh tế đô thị	158
5. Chu kỳ tăng trưởng kinh tế đô thị	162
<b>III. Các chính sách quản lý tăng trưởng kinh tế đô thị</b>	165
1. Các quan điểm về chính sách quản lý, tăng trưởng kinh tế đô thị	165

## Mục lục

2. Các chỉ tiêu đánh giá sự tăng trưởng kinh tế đô thị	168
3. Định hướng tăng trưởng kinh tế khu vực đô thị	172
4. Quản lý một số lĩnh vực kinh tế cụ thể ở đô thị của nước ta hiện nay	175
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	178
<b>CHƯƠNG V: ĐẤT ĐAI VÀ NHÀ Ở ĐÔ THỊ</b>	180
<b>PHẦN I. ĐẤT ĐÔ THỊ</b>	181
<b>I. Phân loại và đặc điểm đất đô thị</b>	181
1. Phân loại đất đô thị	181
2. Đặc điểm đất đô thị nước ta và những vấn đề đặt ra trong công tác quản lý sử dụng đất đô thị	182
<b>II. Đánh giá đất đô thị</b>	184
1. Mục đích, yêu cầu đánh giá đất đô thị	184
2. Căn cứ đánh giá đất đô thị	185
<b>III. Quản lý, sử dụng đất đô thị</b>	189
1. Điều tra, khảo sát, lập bản đồ địa chính	189
2. Quy hoạch xây dựng đô thị và lập kế hoạch sử dụng đất đô thị	190
3. Giao đất, cho thuê đất	195
4. Đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đô thị	198
5. Chuyển quyền sử dụng đất đô thị	200
6. Thu hồi đất và đền bù khi thu hồi đất đô thị	202
7. Thanh tra, giải quyết các tranh chấp, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm về đất đô thị	205
<b>IV. Thị trường đất đô thị</b>	207
1. Đặc điểm của thị trường đất đô thị	207

2. Các yếu tố của thị trường đất đô thị	208
3. Hoàn thiện thị trường đất đô thị ở nước ta	210
<b>PHẦN II. NHÀ Ở ĐÔ THỊ</b>	213
<b>I. Đặc điểm và phân loại nhà ở đô thị</b>	213
1. Đặc điểm nhà ở đô thị	213
2. Các tiêu chuẩn phân loại nhà ở	214
3. Các khu vực sản xuất nhà ở đô thị	217
<b>II. Quản lý nhà nước về nhà ở đô thị</b>	221
1. Nội dung quản lý Nhà nước về nhà ở	221
2. Ban hành quy chế về quản lý, sử dụng và kinh doanh nhà ở	221
3. Lập kế hoạch xây dựng và phát triển nhà ở	223
4. Cấp giấy phép và định chỉ việc xây dựng, cải tạo nhà ở	224
5. Đăng ký, điều tra, thống kê nhà ở	225
6. Thanh tra và xử lý các vi phạm luật pháp và các tranh chấp về nhà ở	226
<b>III. Đặc điểm phát triển nhà ở đô thị nước ta và những vấn đề đặt ra</b>	227
1. Đặc điểm phát triển nhà ở đô thị nước ta	227
2. Những vấn đề đặt ra	230
3. Chính sách và giải pháp phát triển nhà ở đô thị nước ta	234
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	236
<b>CHƯƠNG VI: QUẢN LÝ DÂN SỐ, LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM</b>	237
<b>1. Sự cần thiết của công tác quản lý dân số, lao động và việc làm ở đô thị</b>	237
1. Khái niệm và vai trò của quản lý dân số, lao động, việc làm ở đô thị	237

2. Thực trạng dân số, lao động, việc làm ở đô thị	240
3. Mối quan hệ dân số - lao động - việc làm và phát triển kinh tế đô thị	248
<b>II. Quản lý dân số đô thị</b>	<b>248</b>
1. Cơ sở khoa học	248
2. Chính sách dân số đô thị	250
3. Biện pháp	252
<b>III. Quản lý lao động và việc làm đô thị</b>	<b>260</b>
1. Quan điểm chung về phát triển nguồn lao động	260
2. Việc làm	262
3. Kế hoạch hoá phát triển NNL ở đô thị	263
4. Thực hiện chế độ đăng ký và cấp thẻ lao động	265
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	<b>267</b>
<b>CHƯƠNG VII: QUẢN LÝ CÁC CÔNG TRÌNH</b>	
<b>KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐÔ THỊ</b>	
	268
<b>I. Một số vấn đề lý luận về kết cấu hạ tầng đô thị</b>	<b>268</b>
1. Khái niệm kết cấu hạ tầng đô thị	268
2. Vai trò, ý nghĩa kết cấu hạ tầng đô thị	270
3. Nguyên tắc quản lý và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị	271
4. Phân loại kết cấu hạ tầng đô thị	274
<b>II. Hiện trạng kết cấu hạ tầng đô thị Việt Nam</b>	<b>275</b>
1. Hiện trạng kết cấu hạ tầng đô thị Việt Nam	275
2. Nguyên nhân thấp kém của thực trạng kết cấu hạ tầng đô thị Việt Nam	290
3. Những tác động của kinh tế - xã hội đến quản lý và phát triển KCHTĐT	291



<b>III. Nội dung của quản lý kết cấu hạ tầng đô thị</b>	294
1. Nội dung quản lý kết cấu hạ tầng đô thị nói chung	294
2. Nội dung quản lý cụ thể trên một số lĩnh vực kết cấu hạ tầng đô thị	295
3. Hiện trạng quản lý kết cấu hạ tầng đô thị và một số giải pháp đổi mới quản lý	297
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	303
<b>CHƯƠNG VIII: QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ</b>	
<b>I. Mối quan hệ giữa môi trường và sự phát triển kinh tế đô thị</b>	304
1. Khái niệm về môi trường đô thị	304
2. Đô thị hoá và các yếu tố tác động đến môi trường đô thị	306
3. Môi trường đô thị và sự phát triển kinh tế - xã hội	311
<b>II. Ô nhiễm môi trường đô thị</b>	314
1. Ô nhiễm môi trường không khí ở đô thị và phương hướng khắc phục	314
2. Ô nhiễm môi trường nước ở đô thị và phương hướng khắc phục	317
3. Suy thoái đất, ô nhiễm đất ở đô thị và cách khắc phục	320
4. Phế thải rắn ở đô thị và phương hướng xử lý	322
5. Đánh giá tác động môi trường ở đô thị	325
<b>III. Biện pháp, xu hướng quản lý môi trường đô thị trên thế giới và việc quản lý môi trường đô thị ở Việt Nam.</b>	329
1. Tổng quan và mục đích quản lý môi trường đô thị.	329
2. Phương thức quản lý môi trường đô thị cơ bản trên thế giới	332
3. Quản lý môi trường đô thị để phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam	345
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	357

<b>CHƯƠNG IX: QUẢN LÝ VĂN HOÁ - XÃ HỘI ĐÔ THỊ</b>	359
<b>I. Khái niệm chung về các vấn đề văn hoá xã hội ở đô thị</b>	359
1. Phát triển đô thị và quản lý văn hoá ở đô thị	359
2. Phát triển đô thị và giáo dục - đào tạo	363
3. Phát triển đô thị và trật tự, an toàn xã hội đô thị	365
4. Phát triển kinh tế và y tế	367
<b>II. Quản lý văn hoá, giáo dục và y tế đô thị</b>	368
1. Quản lý văn hoá	368
2. Quản lý giáo dục	380
3. Quản lý y tế đô thị	393
<b>III. Quản lý trật tự, an toàn xã hội đô thị</b>	397
1. Đặc điểm xã hội đô thị và vai trò của việc đảm bảo an toàn xã hội đô thị	397
2. Các biện pháp bảo vệ trật tự, an toàn xã hội đô thị	397
3. Tổ chức thực hiện	402
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	403
<b>CHƯƠNG X: QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐÔ THỊ</b>	404
<b>I. Hệ thống tài chính quốc gia và hệ thống tài chính đô thị</b>	404
1. Hệ thống tài chính quốc gia	404
2. Hệ thống tài chính đô thị	407
3. Phân cấp các nguồn thu và nhiệm vụ chi tiêu của các cấp	410
<b>II. Vai trò của tài chính đô thị trong sự nghiệp đô thị hoá</b>	411
1. Đô thị là nơi huy động mức cao nhất các nguồn tài chính	411

2. Tài chính đô thị với sự nghiệp đô thị hoá ở Việt Nam	416
3. Những vấn đề đặt ra đối với hệ thống tài chính đô thị Việt Nam	420
<b>III. Hoàn thiện phương pháp quản lý tài chính đô thị</b>	<b>423</b>
1. Phương pháp xác định đối tượng và mức độ các sắc thuế ở đô thị	423
2. Quan hệ giữa các cấp chính quyền qua hệ thống tài chính	426
3. Đổi mới và hoàn thiện chính sách và cơ chế quản lý tài chính đô thị	429
<b>Câu hỏi ôn tập</b>	<b>433</b>

**BAN BIÊN TẬP - NXB THỐNG KÊ**

98 Thụy Khuê - Tây Hồ - Hà Nội

ĐT: 8457814, Fax: 8457290

---

Chịu trách nhiệm xuất bản:

CÁT VĂN THÀNH

Biên tập: DƯ VINH - NGUYỄN VĂN ANH

Trình bày: LÊ ANH TUẤN - MAI ANH

Sửa bản in: BAN BIÊN TẬP

Sách do Ban Biên tập - NXB Thống kê chế bản và triển khai in.

**GIÁO TRÌNH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ**

---

In 1015 cuốn, khổ 14,5 × 20,5cm. Tại Công ty in và VHP  
Số xuất bản: 22-366/XB-QLXB, do Cục Xuất bản,  
Bộ Văn hóa - Thông tin cấp ngày 03 tháng 04 năm 2002.

In xong, nộp lưu chiểu: tháng 1 năm 2003.

Giá: 42.000đ