

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI

**SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI
Ở CÁC ĐÔ THỊ NƯỚC TA HIỆN NAY - THỰC TRẠNG
VÀ GIẢI PHÁP**

CNĐT : NGUYỄN HỮU KHIỂN

8748

HÀ NỘI – 2010

MỤC LỤC

PHẦN THỨ NHẤT NGHIÊN CỨU XÃ HỘI ĐÔ THỊ THEO QUAN ĐIỂM LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN	2
CHƯƠNG I. TỔNG QUAN NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU	2
1.1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI ĐƯỢC LỰA CHỌN NGHIÊN CỨU.....	2
1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	9
1.2.1. Những công trình nghiên cứu trong nước:	9
1.2.2. Những công trình nghiên cứu ngoài nước:	15
1.3. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	20
1.3.1. Phương pháp luận duy vật biện chứng.....	20
1.3.2 Các phương pháp nghiên cứu cụ thể	22
1.4. GIỚI HẠN NGHIÊN CỨU	23
1.5. ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI	24
1.6. MỤC TIÊU	24
1.7. TỔNG QUAN-PHÂN TÍCH SỐ LIỆU.....	25
CHƯƠNG II. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ.....	26
2.1. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	26
2.1.1. Xã hội đô thị là một bộ phận cấu thành trong phát triển xã hội. 26	
2.1.2. Những khái niệm cơ bản liên quan đến phát triển xã hội đô thị.....	28
2.1.2.1. Khái niệm “phát triển xã hội”	28
2.1.2.2. Nhận thức về “phát triển bền vững” trong phát triển xã hội đô thị.....	30

2.2.MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN ĐÔ THỊ VÀ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	33
2.2.1. Khái niệm đô thị và khu đô thị.....	33
2.2.2. Khái niệm “Vùng đô thị và đô thị hoá”	37
2.2.3. Nhận thức về qui hoạch đô thị.....	40
2.2.4 Phân loại đô thị, yêu cầu của quản lý phát triển đô thị	42
2.3. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ	44
2.3.1. Khái niệm quản lý đô thị.....	44
2.3.2. Cấu trúc của quản lý xã hội đô thị.....	45
2.3.2.1. Nhận thức	45
2.3.2.2. Thể chế trong quản lý đô thị	46
2.3.2.3. Tổ chức bộ máy đô thị.....	47
2.3.2.4. Đội ngũ nhân lực bộ máy quản lý xã hội đô thị.....	49
2.3.2.5 Nguồn tài chính công trong quản lý xã hội đô thị.....	51
2.4. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM ĐỜI SỐNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	52
CHƯƠNG III. CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	58
3.1. CƠ SỞ KINH TẾ XÃ HỘI QUỐC GIA.....	58
3.2. TÁC ĐỘNG CỦA ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH TRỊ.....	61
3.3. VAI TRÒ CỦA KHU VỰC NÔNG NGHIỆP NÔNG THÔN....	63
3.4. TÁC ĐỘNG CỦA YẾU TỐ TÂM LÝ DÂN CƯ ĐÔ THỊ.....	66
3.5. KẾ THỪA KIỂU TỔ CHỨC XÃ HỘI ĐÔ THỊ TỪ BÊN NGOÀI.	70
3.6. TÁC ĐỘNG CỦA ĐÔ THỊ HÓA TOÀN CẦU	72
CHƯƠNG IV. LƯỢC SỬ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ ĐẾN TRƯỚC THỜI KÌ HIỆN ĐẠI.	77
4.1. SỰ XUẤT HIỆN CÁC ĐÔ THỊ THỜI KÌ CỔ ĐẠI.....	77
4.2. SỰ HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ THỜI KÌ TRUNG ĐẠI	82
4.3. SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ THỜI KÌ CẬN ĐẠI.....	84

4.4. KHÁI LƯỢC VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ VIỆT NAM ĐẾN HẾT THỜI KÌ CÂN ĐẠI.....	86
4.4.1 Khái quát	86
4.4.2. Khái quát chung về cấu trúc kinh tế đô thị truyền thống Việt Nam	92
PHẦN THỨ HAI. NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ HIỆN NAY.....	100
CHƯƠNG V. THỰC TRẠNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ HIỆN NAY.....	100
5.1. NHỮNG ƯU ĐIỂM CƠ BẢN.....	100
5.1.1. Về tốc độ và tiến độ đô thị hoá và công tác qui hoạch đô thị ..	101
5.1.2. Về tổ chức hành chính đô thị.....	102
5.1.2.1. Thể chế hành chính đô thị	102
5.1.2.2. Tổ chức bộ máy quản lý đô thị.....	105
5.1.2.3. Đội ngũ cán bộ công chức đô thị	106
5.1.2.4. Nguồn tài chính cho hành chính đô thị	107
5.1.3. Về quản lý trong qui hoạch đô thị.....	108
5.1.4. Về phát triển và chuyển biến tích cực trong cơ cấu trong kinh tế đô thị.....	112
5.1.5. Về trật tự và an ninh đô thị và quản lý trật tự an ninh đô thị	115
5.1.6. Về phát triển văn hoá đô thị và quản lý phát triển văn hoá đô thị.....	120
5.1.7. Về tổ chức đời sống dân cư đô thị	122
5.1.7.1. Về quá trình phát triển dân số đô thị.....	122
5.1.7.2 Thực trạng về quy mô, mật độ và cơ cấu dân số đô thị	124
5.1.8. Vấn đề an toàn xã hội ở đô thị.....	129
5.2. NHỮNG MẶT HẠN CHẾ	130
5.2.1. Khái quát	130
5.2.2. Những hạn chế trong tổ chức hành chính đô thị	134

5.2.2.1. Về thể chế hành chính đô thị.....	134
5.4.2.2. Về chính quyền và tổ chức bộ máy	138
5.2.2.3. Về đội ngũ công chức trong bộ máy quản lý xã hội đô thị ..	144
5.2.2.4. Thực trạng trong đầu tư nguồn tài chính cho hành chính đô thị.....	150
5.2.3. Những hạn chế trong qui hoạch đô thị	153
5.2.4. Thực trạng kinh tế đô thị	160
5.2.5. Thực trạng dân cư đô thị	168
5.2.6. Thực trạng văn hoá đô thị.....	173
5.2.7. Về trật tự đô thị an toàn xã hội ở đô thị	178
5.2.8. Thực trạng môi trường đô thị.....	192
PHẦN THỨ BA. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN VÀ GIẢI PHÁP	
HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN	
XÃ HỘI ĐÔ THỊ	198
CHƯƠNG VI. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT	
TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ	199
6.1. Những nguyên tắc phương pháp tiếp cận cơ bản	199
6.1.1. Nguyên tắc khách quan	199
6.1.2. Nguyên tắc phù hợp đối tượng	201
6.1.3. Nguyên tắc pháp chế.....	203
6.1.4. Nguyên tắc dân chủ	204
6.1.5. Nguyên tắc kế thừa	206
6.1.6. Nguyên tắc đồng bộ	209
6.2. CƠ SỞ HÌNH THÀNH ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN HỘI VÀ	
QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ	210
6.2.1. Chiến lược phát triển xã hội của Đảng và Nhà nước	210
6.2.2. Tiềm năng và lợi thế phát triển xã hội đô thị.....	212
6.2.3. Lực lượng đội ngũ các nhà khoa học về tổ chức đô thị.....	217

CHƯƠNG VII. MỘT SỐ GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ	219
7.1. GIẢI PHÁP VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ	219
7.1.1. Đổi mới thể chế theo hướng tăng cường tự quản địa phương..	219
7.1.2. Những văn bản quản lý hay văn bản luật cần định rõ những qui phạm về chế tài	222
7.1.3. Đổi mới về cấu trúc chính quyền đô thị cũng cần được ban hành.....	223
7.1.4. Tổ chức lại việc xây dựng nguồn lực đô thị.....	225
7.1.5. Bảo đảm tính hiệu quả cơ chế sử dụng tài chính công cho tổ chức quản lý đô thị theo hướng	228
7.2. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ QUI HOẠCH ĐÔ THỊ..	229
7.2.1. Qui hoạch đô thị dựa trên cơ sở kinh tế, xã hội và văn hóa dân tộc	230
7.2.2. Cần sớm xây dựng và ban hành luật kiến trúc	232
7.2.3. Cần sửa Luật qui hoạch theo hướng phân định trách nhiệm và bổ xung chế tài.....	233
7.2.4. Cần phát hiện và loại bỏ kiểu “tư duy nhiệm kỳ”	235
7.2.5. Đạo đức nghề nghiệp của các nhà chuyên môn	236
7.3. CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐÔ THỊ. .	237
7.3.1. Qui hoạch chiến lược các nhóm chức năng đô thị từ góc độ kinh tế học.....	237
7.3.2. Phân quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế vùng cho từng địa phương	239
7.3.4. Xây dựng chính sách thu hút nguồn lao động gắn liền với thế mạnh kinh tế của từng địa phương có các đô thị trong điểm.....	245
7.4. GIẢI PHÁP TỔ CHỨC DÂN CƯ ĐÔ THỊ	246
7.4.1. Xây dựng chiến lược dân cư đô thị phải tính tới dự báo qui mô phát triển	247

7.4.2. Tổ chức xã hội đô thị gắn liền với phát triển nguồn lực phục vụ chiến lược kinh tế xã hội đô thị	249
7.4.3. Qui hoạch cân đối hài hòa các lĩnh vực của sinh hoạt đô thị là hướng tới chất lượng phục vụ dân cư đô thị	252
7.4.4. Kết hợp quản lý vĩ mô với giải pháp quản lý xã hội đô thị tác động tới nhóm dân cư vắng lai trong các đô thị.	253
7.5. GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VĂN HÓA ĐÔ THỊ	255
7.5.1. Hoàn thiện hệ thống quản lý văn hóa đô thị	256
7.5.2. Hoàn thiện bộ máy và đội ngũ quản lý văn hóa.....	258
7.5.3. Xây dựng qui chế và tổ chức	259
7.6. GIẢI PHÁP CƠ BẢN ĐỐI VỚI TRẬT TỰ XÃ HỘI ĐÔ THỊ	259
7.7. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG	262
7.7.1. Xây dựng thể chế quản lý bảo vệ và duy tu môi trường đô thị...	262
7.7.2. Hoàn thiện tổ chức quản lý môi trường đô thị	264
7.7.3. Thành lập hệ thông thông tin nóng, lực lượng phản ứng nhanh	264
PHẦN THỨ TƯ. PHỤ LỤC.....	267
PHỤ LỤC 1. PHIẾU ĐIỀU TRA	267
PHỤ LỤC 2. CÁC BẢNG BIỂU.....	274
TÀI LIỆU THAM KHẢO	289

ĐỀ TÀI KHOA HỌC
SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI
Ở CÁC ĐÔ THỊ NƯỚC TA HIỆN NAY
THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Mã số đề tài: KX02.14/06-10

Chủ nhiệm đề tài: GS. TS. Nguyễn Hữu Khiển

Thư ký đề tài : Bùi Huy Tùng.

THÀNH PHẦN THAM GIA CHÍNH

<i>TT</i>	<i>Họ và tên</i>	<i>Chức danh khoa học, học vị</i>	<i>Cơ quan công tác</i>
1	Nguyễn Hữu Khiển	GS.TS	Học viện Hành chính
2	Hoàng Văn Chức	PGS.TS	Học viện Hành chính
3	Lê Văn Cương	PGS.TS	Bộ Công an
4	Nguyễn Bách Khoa	GS.TS	Trường ĐH Thương Mại
5	Nguyễn Văn Châu	PGS.TSKH	Học viện Hành chính
6	Nguyễn Kim Hồng	PGS.TS	Trường ĐH Sư phạm.TP. HCM
7	Phạm Kim Giao	PGS.TS	Học viện Hành chính
8.	Phạm Duy Đức	PGS.TS	Học viện CT-HC QG HCM
9.	Vũ Văn Khoan	PGS.TS	Bộ Công an
10.	Hồ Trọng Hoài	PGS.TS	Học viện CT-HC QG HCM

PHẦN THỨ NHẤT

NGHIÊN CỨU XÃ HỘI ĐÔ THỊ

THEO QUAN ĐIỂM LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN

CHƯƠNG I

TỔNG QUAN NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU

1.1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI ĐƯỢC LỰA CHỌN NGHIÊN CỨU

Đô thị là khái niệm chỉ cộng đồng cư dân có đời sống và sinh hoạt cơ bản dựa trên các hoạt động phi nông nghiệp. Đô thị còn được nhận thức như một thể chế quản lý dân cư đô thị. Ở đó có các thể chế cơ bản thuộc chính quyền gồm có cơ quan dân cử, hành chính và tư pháp. Bản thân khái niệm đã nói lên nguồn gốc hình thành các đô thị trên thế giới và ở các quốc gia khác nhau: nơi hội tụ của những người kinh doanh buôn bán và dịch vụ. Sự vận động của cư dân đô thị cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường đã kéo theo mấy hiện tượng sau đây:

Thứ nhất, quá trình phát triển của đô thị diễn ra đồng thời với quá trình đô thị hóa ở các quốc gia với tốc độ, cơ cấu, chất lượng cư dân khác nhau. Trong đó sự dịch chuyển về nơi cư trú, thay đổi cấu trúc nghề nghiệp của những cư dân nông nghiệp là một trong những đặc điểm làm cho các đô thị có sự sáo trộn trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống đô thị. Hiện tượng này diễn ra trong hầu hết các đô thị trên thế giới và có lịch sử hàng nghìn năm trước. Tuy nhiên nó lại đang hiện diện như một nan giải đối với các đô thị trên hầu hết các địa phương. Chính về vấn đề này mà đã có những ý kiến từ các nhà khoa học, các nhà quản lý khi bàn về xây dựng Luật Thủ đô đã có những nhận xét rằng những người nhập cư về đô thị là một trong những

tác nhân làm sai lệch cơ cấu xã hội đô thị (chất lượng lao động, ý thức, văn hóa, môi trường cảnh quan và thậm chí về chỉ số thu nhập đô thị).

Đây là lý do thứ nhất nhất đề tài này được nhà nước cho phép nghiên cứu.

Thứ hai, toàn bộ những đặc điểm cơ bản trong phát triển đô thị trên thế giới đều được phản ánh trong các đô thị ở Việt Nam. Hơn nữa quá trình phát triển đô thị ở Việt Nam là khá đa dạng và phong phú và với tốc độ khá nhanh khiến cho chưa thành phố nào thực sự có được kinh nghiệm, bài học hay hình mẫu cho các thành phố khác. Đây là một điểm rất đặc biệt ở Việt Nam. Ngay cả cấu trúc thể chế đô thị ở Việt Nam cũng là vấn đề nằm trong cuộc thí điểm của nhà nước (mấy cấp hành chính, cấp nào có dân cử hay để nguyên như cũ). Tuy nhiên, bản thân việc phải đưa ra thực hiện thí điểm đã cho thấy cấu trúc chính quyền như hiện nay đã bộc lộ những hạn chế trong tổ chức chính quyền đô thị hiện nay ở Việt Nam và cần có nghiên cứu, điều chỉnh thích hợp.

Đây là lý do thứ hai chúng tôi được phép nghiên cứu.

Thứ ba, khoa học về đô thị đã chỉ rõ, một trong những yêu cầu của phát triển đô thị trong là bảo đảm vừa phát triển, mở rộng qui mô và tiềm năng đô thị phải đồng thời bảo tồn gìn giữ những giá trị đã có (về tự nhiên, khách quan do tạo hóa ban tặng cho con người cũng như những gì các thế hệ tiền bối để lại. Giá trị của đô thị sẽ dần trở thành lịch sử và văn hóa (công trình, nghệ thuật, kiến trúc, qui hoạch...); nghĩa là đại bộ phận các giá trị đô thị có được là không thể tái tạo (hoặc rất khó sửa chữa hay khôi phục) do đặc điểm giá trị thời gian của nó (tuổi thọ công trình). Điều này hiện nay đang trở thành điểm yếu của phát triển và “bảo trì” đô thị ở Việt Nam. Nếu không có nhận thức đúng từ nghiên cứu để có quyết sách trong phát triển đô thị thì nhiều vấn đề sẽ trở thành nan giải thực sự.

Đây cũng là lý do thứ ba nhóm nghiên cứu đề xuất thực hiện

Thứ tư, hiện đang tồn tại một khuynh hướng có thể trở thành đối lập nhau của sự phát triển, theo chúng tôi cần có phát hiện sớm. Đó là sự phát triển kinh tế của các đô thị Việt Nam (có thể ở cả các quốc gia khác) kéo theo hàng loạt những yếu kém, thậm chí xuống cấp của các yếu tố còn lại của đô thị (cảnh quan, lối sống, môi trường sống, trật tự an toàn xã hội, quan hệ “chủ thợ” trong các doanh nghiệp...).

Nhiều doanh nghiệp (thậm chí đa số giới chủ) đều không chú ý, hoặc không nghiêm túc thực hiện cam kết (có không ít doanh nghiệp còn trốn tránh) trách nhiệm pháp lý liên quan đến các vấn đề của đời sống đô thị như không nghiêm túc thực hiện trách nhiệm giữa sản xuất và bảo vệ môi trường, trách nhiệm với người lao động (nợ lương, trốn bảo hiểm, không bảo đảm điều kiện lao động, cải thiện đời sống tinh thần sau sản xuất...). Những thực trạng bất cập đó chứng tỏ mấy vấn đề sau đây:

- Cơ chế pháp lý còn nhiều kẽ hở khiến nhiều doanh nghiệp có thể “lách luật”. Khá nhiều cuộc tranh chấp pháp lý mà không qui nổi trách nhiệm cho các doanh nghiệp khi có những vấn đề xấu phát sinh từ sản xuất xã hội.

- Nhưng bất cập, hạn chế trong qui hoạch đô thị đã dẫn đến nhiều hệ lụy không dễ giải quyết: dân cư nông thôn “xâm nhập” vào đô thị đến mức không thể kiểm soát (không thể không có nghĩa là chỉ người dân nông thôn có lỗi mà còn là trách nhiệm của chính quyền và giới chủ).

- Những bất cập trong quản lý và sử dụng công sản trong đô thị trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý khiến cho một số đô thị lớn, nơi tồn tại các cơ sở đào tạo xuất hiện những bất cập, thậm chí phá vỡ mô hình ban đầu: hầu hết các trường đại học, các viện nghiên cứu, một số bệnh viện có vị trí lớn, có “tuổi đời” cao hiện nay không còn là trường theo đúng như nó

có phù hợp với chức năng được giao. Nhiều trường lớn bây giờ vừa là trường, vừa là “phường”. Chức năng giáo dục đan xen chức năng hành chính bên trong một quần thể lãnh thổ thuộc cơ sở đào tạo. Một không gian như thế thì “không đủ tư cách” của một cơ sở gọi là đầu ngành được bởi văn hóa công sở của nó. Chuyện này chỉ có ở đô thị (thậm chí một số cơ sở tiếp quản sau 1975 cũng bị “xã hội hóa” chức năng như các trường ở miền Bắc).

Văn hóa đô thị trên các mặt: giao tiếp, giao thông, xây dựng, vệ sinh môi trường, đường dây chằng chịt...đang đẩy xã hội vào tình trạng “không thể chịu đựng hơn nữa”.

Đó là những câu chuyện của thực trạng đô thị cần được đặt ra cấp thiết để tìm giải pháp tháo gỡ và cũng là lý do thúc đẩy nghiên cứu.

Thứ năm, hệ thống thể chế đô thị qua mấy thập kỷ từ khi có hiến pháp dân chủ đã bộc lộ những bất cập như trên đã nêu. Nhưng hiện nay còn bộc lộ những hạn chế trong lực lượng đội ngũ công chức quản lý đô thị. Những bất cập và chất lượng nguồn nhân lực phụ thuộc vào những lý do chúng tôi nhận thức được như sau:

Một là, sự chuyển đổi cơ chế trong quản lý kinh tế và quản lý xã hội của nhà nước tác động trực tiếp đến nguồn lực quản lý đô thị. Cho đến tận thập niên chín mươi trở lại đây, đội ngũ chuyên gia đầu ngành của hầu hết các lĩnh vực vẫn phải dựa vào những người của cơ chế cũ được đào tạo và thực thi nhiệm vụ từ môi trường của cơ chế tập trung quan liêu. Thêm vào đó sự đan xen giữa các thể chế chưa thật sự bổ xung hỗ trợ nhau để tìm ra phương án tốt nhất cho nguồn lực quản lý xã hội. Khi cơ chế thị trường dần dần định hình. Điều đó đã bộc lộ mâu thuẫn giữa nhận thức cũ, cơ chế mới diễn ra trong quản lý điều hành, xử lý các tình huống của quản lý không mang lại hiệu quả mong muốn.

Hai là, chiến lược luân chuyển cán bộ là một chủ trương lớn và đúng đắn nhằm làm cho cán bộ:

- Thạo một việc biết được các việc khác;
- Chuyển đổi vị trí công tác để tích lũy kinh nghiệm trong quan hệ và xử lý công việc (nhờ biết được nhiều loại việc khác nhau).
- Bổ sung cho những nơi chưa chuẩn bị được cán bộ v.v.

Tuy nhiên khi luân chuyển cũng bộc lộ những mặt hạn chế:

- Làm cho tính chuyên nghiệp của cán bộ, công chức (chủ yếu là công chức) bị mai một do sự chuẩn bị chưa chín muồi. Trên thực tiễn có tình trạng đó vì cũng chưa có qui chế qui định việc này.

- Tuy là chủ trương lớn nhưng nếu thực hiện theo kiểu phong trào thì thực tiễn mấy chục năm cho thấy phong trào hóa những chủ trương lớn đều có mặt thái quá của nó. Đây chính là điểm làm cho bất cập trong hệ thống công chức, (một tỉnh miền núi đã có hẳn một chương trình, phóng sự về luân chuyển thiếu tính toán nên cán bộ "học chuyên môn này sang nắm chuyên môn khác", dẫn đến bồi dưỡng công chức vốn là việc thường xuyên nhưng làm không trọng điểm thì kết quả không cao (chưa nói đến thất bại ở chỗ: mất thời gian nhưng không sử dụng được chuyên môn cơ bản đã được đào tạo của công chức).

- Dùng luân chuyển để vô hiệu hóa cán bộ trên lý thuyết là có và những mất đoàn kết nội bộ bộ máy điều hành đã ít nhiều phản ánh điều đó.

- Chưa có con số điều tra chính thức (có thể là chuyện tế nhị chính trị) tuy nhiên số công chức được đào tạo qua con đường không chính qui chiếm tỉ trọng không nhỏ¹. Điều đó không thể không ảnh hưởng đến chất lượng nền công vụ; (và điều này hầu như không có trong hệ thống công vụ

¹ Chỉ mới riêng những người có chức vụ được cấp bằng thứ nhất hệ vừa học vừa làm- đúng ra là hệ tại chức trước đây, đã phản ánh thực trạng trên(N H Kh).

ở các nước có nền hành chính phát triển).

Tình trạng tham nhũng trong công chức lãnh đạo, tham ô trong công chức chuyên môn và những người làm việc liên quan đến quản lý, thu chi cấp phát tiền bạc, vật tư tài sản...có xu hướng không giảm là một thực trạng báo động cho nền công vụ. Điều đó càng thể hiện rõ ở các đô thị.²

Tất cả những phân tích nguồn lực về những hạn chế của nó đều thể hiện ở hầu hết các đô thị, nhất là các đô thị lớn thuộc phạm vi của đề tài này.

Thứ sáu, nền tảng dân trí đô thị hiện nay đang thực sự có nhiều vấn đề phải điều chỉnh, nói cách khác dân trí của người dân đô thị đang có nhiều vấn đề nan giải cần điều chỉnh nếu không cải cách đô thị khó mà thực hiện được. Nói điều này vì mấy lý do sau đây cần nghiên cứu thấu đáo:

Một là, người dân một nhà nước dân chủ là những người chủ. (Dân ở đây cần hiểu rất năng động và thực tế: mọi người công chức, cán bộ ngoài giờ làm việc phải sống trong "đời sống của dân", không thể mang chức vụ ra khỏi công vụ để hạn chế việc thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân cùng với nhân dân). Đã là chủ theo bản chất thì phải thực thi bằng được cái gì có lợi cho mình (cho toàn thể xã hội trong đó có từng công dân): chấp hành mọi qui chế, pháp lý, qui tắc...

Tuy nhiên tình trạng thờ ơ (hay vô cảm) với trách nhiệm công dân đang là hiện tượng báo động. Có thể nói ở lĩnh vực nào cũng có những ví dụ kiểm chứng.

Hai là, trong hệ thống quản lý, nhà nước mà đại diện trực tiếp là các công chức là chủ thể quản lý nhưng lại là đối tượng kiểm tra, kiểm soát của công dân. Đội ngũ công chức không phải là vô hạn về lượng để đối phó với những vi phạm của công dân mà quản lý chủ yếu là qui định, hướng dẫn,

² Chúng ta không thể "bỏ ngoài tai" những thông kê của các tổ chức đã từng nghiên cứu các chỉ số minh bạch của nền công vụ Việt Nam liên quan đến tình trạng thủ tục phiền hà sách nhiễu do tham nhũng mà ra.

kiểm tra (như trong giao thông Việt Nam là một trong rất ít các nước ở các ngã tư mà đèn tín hiệu giao thông nhiều khi không đủ hiệu lực điều khiển hành vi chấp hành luật lệ của người dân. Căn nguyên của nó từ ý thức của mỗi người). Lẽ ra ý thức của người dân làm "tăng vô hình sức mạnh và lực lượng nhờ tính tự giác của mỗi người. Ở đây có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến sự "nhòn pháp chế" của người dân và góp phần làm cho gánh nặng giữ gìn trật tự, an toàn, kỉ cương, văn minh và phát triển đời sống, trong đó có đời sống đô thị.

Ba là, năng lực vận dụng các kinh nghiệm quốc tế chưa tương xứng với những gì nhà nước đầu tư ngân sách cho hoạt động hợp tác về quản lý đô thị (thăm quan, tập huấn, hỗ trợ phương tiện và công nghệ, đào tạo...). Đây cũng là vấn đề cần được điều chỉnh trên cơ sở những qui định rõ về mục đích, mục tiêu, trách nhiệm...đối với các dự án chương trình nhằm mang lại hiệu quả thiết thực, tương xứng với chủ trương lớn của nhà nước, tiền của nhân dân đóng góp. (Thiết nghĩ những gì hệ thống chính trị chi tiêu liên quan đến ngân sách cần phải đặt vấn đề cho đúng với bản chất của chế độ: Nói ngân sách nhà nước là nói khái quát, nói người trực tiếp quyết định thu chi. Nhưng bản chất nguồn gốc của đồng tiền là "từ nhân dân mà ra" không nên hiểu rằng người dân giàu do nhà nước mà ngược lại nhà nước có nhiều hay ít tiền để thực hiện công việc quản lý xã hội phục vụ nhân dân là từ sự đóng góp của người dân: dân giàu thì nước mạnh và không ở đâu có chuyện ngược lại cả. Làm việc gì cũng cần nghĩ tới có xứng với tiền của nhân dân hay không?).

Với những lý do như trên chúng tôi xác định là bức thiết và cần thiết phải nghiên cứu trong đề tài này, và chúng tôi sẽ giải quyết những vấn đề của quản lý xã hội đô thị trên cơ sở những bức xúc xã hội theo hướng những vấn đề nêu trên.

1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1. 2.1. Những công trình nghiên cứu trong nước:

Phát triển xã hội, đặc biệt là phát triển xã hội đô thị ở nước ta là một trong những nội dung được Đảng, Nhà nước và xã hội hết sức quan tâm. Tuy nhiên, xã hội đô thị đa dạng theo cấu trúc, phong phú theo các lĩnh vực của sự phát triển. Các cơ cấu trong xã hội đô thị đã được các nhà khoa học tập trung nghiên cứu và đã có những đóng góp đáng kể cho quản lý phát triển xã hội và xã hội đô thị trong nhiều năm qua. Để rộng đường tham khảo, nghiên cứu mong có thể kế thừa những gì phù hợp với đề tài, việc tổng hợp những công trình này theo chúng tôi là rất cần thiết.

Với tinh thần như vậy chúng tôi giới thiệu và nêu quan điểm của mình quan một số công trình đáng chú ý :

- **Nghiên cứu tổng thể quản lý phát triển đô thị (phần thể chế được ưu tiên hơn)** là nhóm vấn đề liên quan đến thể chế và tổ chức được các chuyên gia hành chính quan tâm hàng đầu:

Đề tài cấp Bộ “Quản lý nhà nước về đô thị” mã số 94-98-066 đã nghiệm thu ngày 22 tháng 8 năm 1996 và được đánh giá xuất sắc. Điểm nổi bật của công trình này là làm rõ chức năng của tổ chức bộ máy đô thị và những đặc trưng mang tính đặc trưng lãnh thổ trong quan hệ với chính quyền nông thôn. Đồng thời mở ra hướng hoàn thiện tổ chức trong điều kiện thực hiện cơ chế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên theo chúng tôi, những tư duy thị trường trong đề tài này còn thể hiện những bước đi mới, có tính thể nghiệm liên quan đến thể chế và tổ chức quản lý xã hội đô thị.

Đề tài cấp Bộ của GS.TS Nguyễn Duy Gia, (nguyên chuyên gia và quan chức hàng đầu về hoạt động tài chính ngân hàng, nguyên Giám đốc học viện Hành chính thuộc Chính phủ): “ Cải cách tổ chức và hoạt động của

của bộ máy hành chính nhà nước; mã số 89-98-013 đã nghiệm thu và được hội đồng đánh giá xuất sắc;

Công trình nghiên cứu về phát triển gắn với quản lý xã hội đáng lưu ý còn có tác phẩm “Quản lý phát triển xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công bằng xã hội của nhiều tác giả do GS.TS Phạm Xuân Nam làm chủ biên.

Đề tài cấp nhà nước mã số KX-05-08 do GS. Đoàn Trọng Truyền Nhà giáo nhân dân làm chủ nhiệm: Nội dung và phương thức tổ chức hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (nghiệm thu xuất sắc ngày 9 tháng 10 năm 1995). Đây là đề tài được trình bày rất cơ bản những học thuyết về hành chính nhà nước và những lựa chọn mô hình phù hợp với Việt Nam ở giai đoạn đầu của đổi mới. Tuy nhiên đề tài trong khuôn khổ của nó chưa nói gì được nhiều những đặc trưng khác biệt của quản lý đô thị với quan hệ đối tượng chủ thể và các quan hệ đặc trưng khác trong đô thị.

Đề tài do TS. Dương Quang Tung (Bộ Nội vụ) làm chủ nhiệm nghiên cứu về “Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị”. Đề tài này đã nêu ra những bất cập trong mô hình chính quyền đô thị trùng hợp chính quyền nông thôn cùng cấp theo hiến pháp là không tương thích trong điều kiện khác nhau về đối tượng và các quan hệ kinh tế xã hội giữa đô thị và nông thôn.

Cùng với định hướng nghiên cứu về chính quyền đô thị cùng một số các đề tài khai thác các khía cạnh của quản lý từ các khía cạnh hành chính, thể chế phân cấp trách nhiệm giữa cấu trúc đô thị như: Đề tài do PGS.TS Đinh Văn Mậu (Học viện Hành chính Quốc gia - nay là GS) nghiên cứu về “Tổ chức chính quyền đô thị nước ta hiện nay” (2001). Công trình của TS. Vũ Đức Đán và TS.Lưu Kiếm Thanh nghiên cứu “Tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương”(2000). Tác giả Võ Kim

Cương và cộng sự nghiên cứu đề tài “Quản lý đô thị thời chuyển đổi” nghiệm thu năm 2004;

Những nghiên cứu của các nhà khoa học trên đã cho thấy *mấy vấn đề cơ bản* dưới đây được làm rõ:

Đặc điểm phát triển đô thị Việt Nam giai đoạn từ sau ngày Việt Nam nhà nước dân chủ và sau ngày sau năm 1975.

Những sự biến đổi đời sống đô thị Việt Nam qua giai đoạn chuyển đổi cơ chế.

Những mặt mạnh quản lý và phát triển đô thị nhờ đội ngũ nguồn lực, ý thức công dân của mỗi người (đây là những phẩm chất rất quý mà sau này có phần mai một dưới khía cạnh văn hóa đô thị).

Những mặt mạnh trong an ninh đô thị liên quan đến thể chế và cơ chế quản lý phù hợp.

Tuy nhiên những giá trị xã hội của các công trình nghiên cứu trên đã bộc lộ những hạn chế do sự biến đổi, có những biến đổi "chóng mặt" như dòng chu chuyển dân cư vừa do tốc độ đô thị hóa làm tăng nhu cầu lao động và dịch vụ; năng lực của đội ngũ công chức thể hiện sự “hụt hơi” trước những áp lực phát triển các đô thị Việt Nam. Có thể giới hạn về thời gian, thời điểm của sự phát triển các đô thị khi đó chưa cần thiết phải đặt ra (trừ những kết quả có tính dự báo nhưng hầu hết các đề tài lĩnh vực này chưa thể hiện). Hơn nữa thời gian đây những vấn đề về tổ chức bộ máy đô thị trở thành hiện thực với những bức thiết trong đời sống đô thị và một số đề xuất giải pháp không còn thích hợp với thực tiễn đang đặt ra.

- Nhóm nghiên cứu ngành, lĩnh vực trong xã hội đô thị

Lĩnh vực liên quan đến đời sống đô thị, trong đó có một số đề tài dẫn ra dưới đây chúng tôi quan tâm tham khảo và đánh giá cao:

Đề tài “Quản lý đô thị” của Phạm Trọng Mạnh xuất bản năm 2002;

“Phương pháp tiếp cận mới về qui hoạch và quản lý đô thị” của Nguyễn Đăng Sơn... ;

Vấn đề Qui hoạch và đô thị hoá được tác giả Thanh Lê nghiên cứu trong công trình “Đô thị hoá và vấn đề quản lý đô thị”;

Công trình của Nguyễn Thế Bá nghiên cứu về “Qui hoạch và xây dựng phát triển đô thị” (1996);

Tác giả Nguyễn Cao Đức nghiên cứu về quá trình đô thị hoá các đô thị lớn ở Việt Nam giai đoạn 1990- 2000 (hoàn thành năm 2003).

Tác giả Đan Đức Hiệp nghiên cứu chiến lược với công trình “Chiến lược phát triển đô thị - Một cách tiếp cận mới trong phát triển và quản lý đô thị” (2001).

Vấn đề Văn hoá đô thị được nghiên cứu khá phong phú, như các công trình của Lê Như Hoa: “Quản lý văn hoá đô thị trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”(2000);

“Quản lý đô thị và sự hình thành lối sống của cư dân các đô thị lớn” của Tác giả Lương Hồng Quang (2003). Một số nội dung mang tính xã hội đô thị cũng được các nhà nghiên cứu đề cập.

Có thể nêu mấy tác phẩm của Đỗ Minh Khuê: “ Những khía cạnh xã hội của quản lý môi trường đô thị” (1997); của GS. Trương Lai “Tiếp cận xã hội học về trật tự quản đô thị” (1996).

Những công trình nghiên cứu trên theo hướng nghiên cứu sâu một số khía cạnh (lĩnh vực, một mặt nào đó) trong đời sống đô thị đã trình bày một cách khoa học các đối tượng của xã hội đô thị và xây dựng các giải pháp hoàn thiện cảnh quan đô thị giai đoạn hội nhập.

Nhưng cũng như những đề tài đã dẫn ở trên chúng tôi nhận thấy những phân tích của các tác giả về đời sống đô thị qua đối tượng và phạm vi của từng đề tài có những bất cập hiện nay, những định hướng mới

chuyển đổi và phát triển đô thị khiến cho những mảng trống của sự phát triển với tốc độ cao chưa có giải pháp và cơ sở phát triển tương thích (những mô hình đô thị chuyển đổi, qui mô, chức năng của một số loại đô thị được đặt vấn đề mới...).

Ngoài các công trình khảo cứu đô thị nói chung từ các góc độ khác nhau của quản lý, sinh hoạt đô thị, có khá nhiều công trình ở các dạng khác nhau chuyên sâu về một thành phố, một cấp đô thị nhất định. Một số công trình tiêu biểu chúng tôi tiếp cận tham khảo: “Kết quả và kinh nghiệm công tác qui hoạch cán bộ ở thành phố Hồ Chí Minh” của Nguyễn Đức Hà (1998); “300 năm tổ chức hành chính Sài Gòn – TP Hồ Chí Minh” của Diệp Văn Sơn (1998); “Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện phân cấp quản lý” của GS.TS. Nguyễn Thiện Nhân (2003).

Đây là những công trình nhỏ dưới dạng một số bài viết, khảo cứu hẹp có tác dụng tham khảo rất bổ ích.

Riêng đối với Hà Nội là thành phố thủ đô, có vị thế chính trị và lịch sử đặc trưng và có sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước. Vì vậy, Hà Nội luôn là đối tượng nghiên cứu của nhiều nhà khoa học ở các ngành, các lĩnh khác nhau, trong đó có các nhà quản lý các cấp ở thủ đô. Có thể nêu mấy công trình tiêu biểu nghiên cứu Hà Nội:

Tác giả Tô Xuân Dân, Vũ Trọng Lân nghiên cứu “Cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thủ đô Hà Nội, một số định hướng cơ bản”, hoàn thành năm 2003;

Một số công trình chuyên khảo nghiên cứu về hoàn thiện thể chế như của Nguyễn Bim: “Một số ý kiến xây dựng chính quyền cấp phường ở Hà Nội” (1994);

“Việc quản lý xây dựng đô thị ở Hà Nội ” của nguyên chủ tịch Thành phố Lê Át Hợi (1994);

Nghiên cứu về phân cấp quản lý được bàn trong công trình do Lê Quang Nhuệ làm chủ nhiệm: “Phân cấp quản lý trung ương - địa phương trong điều kiện của Thành phố Hà Nội” (1998).

Một số công trình có tính lịch sử, xã hội đô thị bàn về “Thiết chế quản lý đô thị ở Thăng Long qua các triều đại” của Vũ Mai Sơn (2000);

Nghiên cứu “Mô hình tổ chức quản lý và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý cấp chính quyền cơ sở ở Thành phố Hà Nội ” của PGS.TS. Phạm Hồng Thái (2003);

Công trình khoa học công nghệ cấp nhà nước KX09 “ Nghiên cứu phát huy điều kiện tự nhiên kinh tế xã hội và giá trị lịch sử - văn hoá 1000 năm Thăng Long - Hà Nội phục vụ phát triển toàn diện Thủ đô với một số nhánh như KX-09-02 về “Thăng Long – Hà Nội với vai trò trung tâm Chính trị - Hành chính của đất nước” do Vũ Văn Quân (Đại học Quốc gia) làm chủ nhiệm.

Chúng tôi tiếp thu và kế thừa những phân tích khoa học nghiên cứu về Thủ đô trong giai đoạn hội nhập. Nhưng rõ ràng chỉ nghiên cứu về Hà Nội là một đặc trưng phạm vi đối với đề tài của chúng tôi là không tương thích. Hơn nữa Hà Nội hiện nay đang đặt ra những câu hỏi lớn mà các đề tài trên chưa có điều kiện nghiên cứu như qui mô, hướng qui hoạch, thiết kế lại cấp chính quyền hoặc là nên hay không nên đặt vị trí “trung tâm kinh tế” cho Thủ đô v.v...

Các công trình trên, có công trình đã tu sửa và xuất bản thành sách nhằm xã hội hoá tri thức về quản lý xã hội nói chung và quản lý nhà nước nói riêng có những đóng góp khoa học được nhà nước công nhận và sử dụng. Tuy nhiên, chúng có những hạn chế hoặc về mặt thời gian, thời điểm (bản lề của thể chế tập trung và cơ chế thị trường) nên những đề xuất, giải pháp có nhiều điểm không còn đáp ứng đòi hỏi của công cuộc đổi mới hiện

nay và những năm sau, chưa phản ánh được quan điểm mới của Đảng, chủ trương và chính sách, luật pháp mới và sửa đổi, thiết thực và mạnh dạn, phù hợp với sự phát triển nhanh chóng của xã hội đô thị theo hướng của đời sống dân sự đang hình thành với tốc độ và biến đổi.

1.2.2. Những công trình nghiên cứu ngoài nước:

Do giới hạn về thời gian và khó khăn chung về tài chính (chưa nói sự mất giá và khủng hoảng tiền tệ của thế giới ảnh hưởng đến Việt Nam), nhóm đề tài chúng tôi không có điều kiện khảo sát được nhiều, sâu và rộng. Qua một số công trình đã tiếp cận, một số tài liệu các hội thảo khoa học nghiên cứu tiếp cận với hướng đề tài của chúng tôi đã cho thấy những phân tích khoa học, đánh giá thực trạng, giải pháp đổi mới và cải cách chúng tôi đánh giá rất có giá trị về khoa học cũng như tham khảo vận dụng.

Xin nêu những công trình đó dưới đây:

Trong những năm gần đây, một số công trình nghiên cứu về đô thị, trong đó có vấn đề tổ chức và quản lý đô thị, thu hút được sự chú ý trong giới khoa học và quản lý, có tác dụng thúc đẩy sự phát triển của khoa học về đô thị học và có giá trị thực tiễn cao. Đó là những nghiên cứu về khoa học tổ chức và quản lý đô thị nói chung như:

Các nghiên cứu của G.Shabbir Cheema [1987]:

Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches (Duy trì dịch vụ đô thị: Chính sách công và tiếp cận quản lý);

G.Shabbir Cheema [1993]: Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries (Quản lý đô thị: Chính sách và đổi mới ở các nước đang phát triển);

Weber [1997]: City management (Quản lý đô thị).

Trong các nội dung quản lý đô thị, quản lý môi trường đô thị được đặc biệt quan tâm, có thể kể một số tác giả tiêu biểu như:

B.Nath, L.Hén, P.Compton, D.Devuyst [1999]: Environmental Management in Pracice: Managing the Ecosyseem (Thực tiễn quản lý môi trường: Quản lý hệ sinh thái);

C.I.Barrow [1999]: Environmental Management: Principles and Practice (Quản lý môi trường: Nguyên tắc và Thực tiễn);

Dimitri Devuyst, Luc Hens, Walter De Lannoy [2001]: How Green is the City? Sustainability Assesement and the Management or Urban Environments (Làm cách nào để làm xanh thành phố? Đánh giá tính bền vững và Quản lý môi trường đô thị);

Josef Leitmann [1999] Sustaining cities: environmental planning and management in urban design (Các thành phố bền vững: kế hoạch và quản lý môi trường trong thiết kế đô thị).

Bên cạnh một số nghiên cứu có tính tổng quát, phần nhiều các nghiên cứu đề cập vấn đề ở từng khu vực, từng quốc gia cụ thể, có thể nêu một số công trình dưới đây:

Alexander V. Kovriga[2001] Urban Mannagement and Local Goverment as New Institutions In the New Ukraine (Quản lý đô thị và chính quyền địa phương như là thể chế mới ở khu mới của Ukraine);

Toyohiro Kono [2001]: Trends in Japanese Management: Continuing Strenghts, Current Prblems, and Changing Prioritie (Các xu hướng quản lý ở Nhật Bản: Cường độ tiếp diễn, Những vấn đề hiện tại và những thay đổi ưu tiên).

Vấn đề tổ chức và quản lý đô thị ở các nước đang phát triển thu hút sự quan tâm đặc biệt của giới nghiên cứu, với các công trình tiêu biểu như:

Sam Romaya, Carole Rakodi Sonst [1998]: Building sustainable urban settlements: approaches and case studies in the developing wold (xây

dựng các khu định cư đô thị bền vững: tiếp cận và nghiên cứu trường hợp ở các nước đang phát triển);

Mike Jenks, Rod Burgess [2000]: Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries (Những thành phố đông dân: Hình thái đô thị bền vững cho các quốc gia đang phát triển);

Roger Zetter [2000]: Planning in cities: Sustainability and growth in the developing world (Quy hoạch cho các thành phố: sự bền vững và tăng trưởng ở thế giới đang phát triển)...

Thành tựu nghiên cứu đô thị trên thế giới, trong đó có vấn đề tổ chức và quản lý đô thị là những tài liệu tham khảo tốt cho việc triển khai nghiên cứu đề tài này. Tuy nhiên khi nghiên cứu các công trình của các nhà nghiên cứu đô thị nước ngoài thiết nghĩ họ đã đi những bước phát triển ở trình độ rất xa về tổ chức quản lý, sự vận dụng khoa học công nghệ và khả năng đầu tư cho các dự án so với điều kiện và trình độ phát triển đô thị Việt Nam. Các giá trị về kinh nghiệm có thể rút ra một số kinh nghiệm của các nhà khoa học đã nghiên cứu trước. Nhưng có những khác biệt có tính rào cản cả về trình độ và thể chế không thể không tính đến. Ví như khác biệt về tiềm năng kinh tế, văn hóa, trình độ dân trí, thời điểm lịch sử và thể chế xã hội. Vì vậy, chúng tôi đánh giá cao, tiếp thu được những kinh nghiệm nhất định nhưng để vận dụng mà không thể rập khuôn vào Việt Nam.

Như đã trình bày trên, nghiên cứu quản lý đô thị và phát triển đô thị là một hoạt động quản lý gắn liền với đời sống đô thị, trong đó mỗi đô thị vừa là một đơn vị hành chính tổng hợp (hành chính chính trị, hành chính kinh tế, hành chính du lịch...), vừa là các địa bàn kinh tế, văn hoá, các đơn vị dân cư với những yếu tố dân sự liên quan (giao dịch dân sự, dịch vụ, môi trường, trật tự an toàn đô thị...). Vì vậy, các đề tài mặc dù đã công hiến giá trị cho quản lý về mặt thể chế nhưng với lý do trên vẫn còn hạn chế:

Một là, phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội đô thị là vấn đề của quản lý nhà nước và các lĩnh vực quản lý ngành và quản lý lãnh thổ quan tâm. Quản lý các đô thị ở Việt Nam đã là một trong những định hướng nghiên cứu được nhiều nhà khoa học chú ý. Tuy vậy, chúng vẫn còn khoảng trống về tư duy chiến lược và giải pháp khiến cho những vướng mắc có thể chỉ đơn giản của đời sống dân sự cũng chưa có cơ sở vững chắc cho cách xử lý của các nhà quản lý. Vì vậy nghiên cứu quản lý phát triển các đô thị có định hướng tới năm 2015, 2020 là rất thực tế và vẫn còn là địa chỉ đặt hàng của các nhà quản lý.

Hai là, nghiên cứu phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở các đô thị Việt Nam trong các đề tài chúng tôi tiếp cận khảo cứu hiện vẫn chưa giải quyết tốt những vấn đề của phát triển đô thị đã được đề cập ở trên.

Ba là, định hướng chính trị của Đảng và các cải cách mạnh mẽ của Chính phủ, nhất là từ sau Đại Hội Đảng lần thứ X, trong đó vấn đề phân cấp quản lý, ràng buộc trách nhiệm bằng chế tài đối với các nhà quản lý, mở rộng trách nhiệm cho chính quyền đô thị, mở rộng dân chủ và tiếng nói của công chúng. Yêu cầu hội nhập khiến cho các nhà quản lý cần tới cơ sở khoa học đề ra quyết sách hành chính và pháp lý có cơ sở khoa học cho sự phát triển đô thị ở tầm nhìn đến năm 2020.

Với những thay đổi mạnh mẽ của thực tiễn hội nhập, từ sau khi Việt Nam tham gia mạnh vào các thể chế quốc tế và khu vực, những vấn đề của quản lý xã hội đô thị đã bộc lộ những mặt hạn chế: thể chế hiện nay có đáp ứng dân chủ hoá mạnh mẽ năng lực phục vụ các dịch vụ của người dân một cách dân chủ và hiệu quả; Những thí điểm về thể chế tổ chức đô thị, quan hệ giữa chính trị và công quyền đang có những cách nhìn theo hướng thống nhất và lấy hiệu quả xã hội là thước đo của sự tiến bộ; mô hình cấu trúc đô thị (như cách sát nhập Hà Nội và Hà Tây, dự kiến chuyển “nguyên trạng”

một số tỉnh nông nghiệp nông thôn thành thành phố trực thuộc trung ương khiến cho nhận thức khoa học về mối quan hệ giữa thành phố và đô thị, cấu trúc chất lượng đô thị làm như Việt Nam hiện nay rất cần được nghiên cứu kỹ lưỡng đồng bộ và phong phú.

Với những nhận thức như trên chúng tôi được phép nhận công trình này trong chương trình cấp nhà nước KX.02/06-10

Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của đề tài

Có thể nói những vấn đề đã là cấp bách thì chắc chắn rằng khi nghiên cứu thành công nó sẽ mang lại ý nghĩa thực tiễn của đề tài. Về nhận thức lý luận và khoa học làm tiền đề cho giải pháp quản lý cần làm rõ những vấn đề có tính học thuật căn bản: Nhận thức đô thị Việt Nam và của đô thị ra sao trong đời sống chính trị, văn hoá, dân sinh và cho biểu trưng của đổi mới, bản đạp của tăng trưởng và kết quả của các cuộc đổi mới. Có thể khẳng định đô thị là cơ thể chính trị, kinh tế nhạy cảm nhất của tiến trình phát triển ở tất cả các quốc gia và nước ta cũng không có ngoại lệ. Phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở các đô thị là vấn đề trọng yếu gắn liền với lịch sử phát triển ở tất cả các quốc gia trên trên thế giới. Thực tiễn cho thấy trong một quốc gia, ở đâu tập trung kinh tế thì ở đó có sự tác động chính trị (nơi đóng trụ sở nhà nước hay chính quyền địa phương, nơi tác động mạnh tới chính trị nhờ sự lớn mạnh của kinh tế...) Tình hình đó kéo theo sự cần thiết và nhất thiết phải tìm kiếm giải pháp quản lý xã hội và quản lý xã hội đô thị hiệu quả.

Nghiên cứu sự phát triển xã hội và quản lý các đô thị ở Việt Nam giai đoạn hiện nay một mặt có tác dụng tìm kiếm giải pháp khoa học cho quản lý đô thị như một đối tượng đặc thù và làm rõ tính qui luật của sự phát triển xã hội thông qua các quá trình kinh tế xã hội. Quá trình đó tác động đến sự biến động trong cấu trúc của thể chế, làm rõ sự khác biệt các yếu tố bên trong như tổ chức dân cư, tổ chức sản xuất và kinh doanh, quan hệ giữa con

người và môi trường kinh tế xã hội... chắc chắn sẽ có sự khác biệt về tổ chức thể chế và các phương pháp quản lý.

Về nhận thức, nghiên cứu các yếu tố trong phát triển đô thị cần làm rõ mối quan hệ có tính nhân quả rõ rệt mà nếu không chủ động nắm bắt và giải quyết sẽ mang lại những hệ lụy kinh tế xã hội lớn hơn cấu trúc nông thôn nhiều lần.

Đô thị Việt Nam đã và đang là đối tượng quan trọng trong định hướng chiến lược của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng như của Quốc Hội và của Chính phủ. Trên nguyên tắc Đảng và Nhà nước rất cần tiếng nói của giới khoa học thông qua những công trình nghiên cứu.

Về mặt trách nhiệm khoa học, nhà nước đòi hỏi các nhà khoa học có trách nhiệm chung cùng xã hội, thông qua việc cho ra đời những sản phẩm khoa học được giao;

Về cơ hội, chúng tôi rất vinh dự nếu công trình của chúng tôi sau khi hoàn thành được những người có trách nhiệm đọc và có thể sử dụng thành quả của chúng tôi với những cách khác nhau có lợi cho phát triển xã hội nói chung và xã hội dân sự trong các đô thị Việt Nam nói riêng.

1.3. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.3.1. Phương pháp luận duy vật biện chứng

Chúng tôi nhận thức phát triển đô thị và quản lý sự phát triển đô thị có nội dung nghiên cứu có tính tổng hợp và liên ngành. Tổng hợp vì đô thị là một khái niệm lãnh thổ, một kiểu quần cư đặc trưng khác cơ bản với cộng đồng nông thôn; đô thị là địa bàn tổ chức chính quyền theo qui định của hiến pháp có cấu trúc đặc trưng dân cư và lãnh thổ; không gian đô thị “chung sống” trong nó liên quan nhiều lĩnh vực không thể chia cắt làm cho việc tổ chức quản lý chúng không thể áp mô hình nông thôn được: không thể cắt đường nước, đường điện, đường giao thông... Vì vậy, nghiên cứu

phát triển và quản lý phát triển không thể chia sẻ rành mạch từng lĩnh vực độc lập, mà đặt chúng trong mối quan hệ, nghĩa là coi trọng hướng nghiên cứu sâu một lĩnh vực, một bộ phận là cần thiết nhưng phải đặt nó trong quan hệ với các thành phần, bộ phận khác.

Chúng tôi đặt các yếu tố của đời sống đô thị phát triển trong mối quan hệ biện chứng; chúng vừa có quan hệ, vừa tác động lẫn nhau theo hướng tích cực hoặc ngược lại. (Ví như, nếu không có sự bổ sung nguồn lực lao động bên ngoài đô thị thì áp lực thiếu lao động sẽ diễn ra. Nhưng dòng dân cư này cũng là tác nhân của những khó khăn trong quản lý và cung cấp dịch vụ, tác động tới môi trường đô thị, giao thông hay an ninh trật tự, văn hoá văn minh đô thị ...).

Với các phương pháp nghiên cứu thực tiễn, khảo sát, các phương pháp điều tra nhằm nhận thức các sự kiện của đời sống đô thị đã và đang diễn ra, không trừu tượng, không phán đoán thuần túy chủ quan theo lập trường duy vật.

+ *Phương pháp logic và lịch sử :*

Phát triển xã hội đô thị và quản lý phát triển đô thị thuộc đối tượng nghiên cứu phức hợp, đa quan hệ, đa chủ thể đồng thời không đồng nhất về quá trình hình thành và phát triển. Vì vậy, phương pháp logic và lịch sử giúp cho đề tài :

+ *Bảo đảm các dữ liệu, sự kiện không chồng chéo, thiếu trật tự, không thiếu, không thừa; (bảo đảm mối liên hệ logic các sự kiện, các số liệu, các vấn đề) khách quan của các sự kiện, dữ liệu, tính trật tự (theo quan hệ xuất hiện, sự tác động phù hợp với diễn tiến thời gian và không gian vật chất). Tôn trọng nguyên tắc lịch sử làm cho các sự kiện có thật; tôn trọng logic bảo đảm các sự kiện đúng như nó đang tồn tại và các quan hệ giữa chúng là khách quan .*

1.3.2 Các phương pháp nghiên cứu cụ thể

Chúng tôi bảo đảm cam kết thực hiện nghiêm túc các phương pháp nghiên cứu cụ thể dưới đây:

+ Phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, hệ thống và mô hình hoá.

Phương pháp phân tích được sử dụng trong đề tài nhằm xử lý các số liệu (số lượng, chất lượng, diễn tiến các thông số theo thời gian, không gian khi phân tích các số liệu của các đô thị) giúp cho đề tài làm rõ tác động của các sự kiện, các liên hệ sự kiện, các thực trạng cần quan tâm trong quản lý phát triển đô thị.

Phương pháp tổng hợp dựa trên các số liệu phân tích (có tính đơn lẻ, cụ thể, rời rạc...) rút ra các nội dung có tính khái quát như những đánh giá kết luận ban đầu theo từng vấn đề từ các sự kiện phân tích. Nhờ các nội dung tổng hợp đề tài có thêm các thông số liên quan đến các yếu tố phát triển xã hội đô thị góp phần chính xác hơn trong nội dung các đề xuất giải pháp của đề tài.

Phương pháp thống kê bảo đảm các nội dung phân tích dựa trên các số liệu chính xác từ các dữ liệu thống kê học. Nếu không có con số chính xác của ngành thống kê và các chuyên gia thống kê thì chắc chắn việc nghiên cứu các yếu tố phát triển xã hội đô thị và quản lý xã hội đô thị không đủ cơ sở khoa học trong quá trình thực hiện đề tài.

Phương pháp hệ thống và mô hình hoá cung cấp các mô hình đã tồn tại góp cho việc phân tích có thêm các cơ sở dữ liệu và mô hình đề xuất gắn liền với các giải pháp trong đề tài.

+ Phương pháp nghiên cứu tình huống và dự báo

+ Phương pháp chuyên gia

+ Các phương pháp đặc thù, phân tích theo chức năng, phương pháp

xã hội học pháp luật và hành chính học so sánh

1.4. GIỚI HẠN NGHIÊN CỨU

Đề tài giới hạn nhiệm vụ nghiên cứu nhằm vào một số nội dung sau:

Về cấp độ đô thị đề tài chỉ tập trung nghiên cứu những đô thị từ đô thị cấp tỉnh và tương đương cho đến các đô thị trực thuộc trung ương như cách phân cấp như hiện nay. Cụ thể các cấp đô thị dưới đây thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài này:

Thị xã có trụ sở chính quyền tỉnh và tương đương; Hiện nay (đến tháng 6 năm 2010) hầu hết thủ phủ các tỉnh đã được nâng cấp thành các thành phố.

Thành phố các cấp thuộc tỉnh quản lý.

Các thành phố trực thuộc trung ương.

Tuy nhiên các cấp đô thị này có những khác biệt về lịch sử, quá trình phát triển, đặc điểm, đặc trưng và sự phát triển của các yếu tố bên trong nên có sự khác biệt về phân tích, đánh giá, dự báo và giải pháp trong đề tài.

Về đối tượng bản thân tên gọi của đề tài đã cho phép nghiên cứu tổng thể các nội dung liên quan đến phát triển đô thị. Tuy nhiên mục tiêu cơ bản của đề tài là **làm rõ và nêu các giải pháp hoàn thiện quản lý đô thị** nên sự phân tích các yếu tố phát triển đô thị làm cơ sở hình thành ý tưởng và đề xuất giải pháp tổng thể quản lý đô thị hiệu quả là rất cần thiết. Đương nhiên đề tài không được phép lẫn lộn giữa quản lý chuyên ngành và quản lý hành chính.

Về thời gian, nhiệm vụ nghiên cứu cho phép đề tài nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển, nghĩa là có thể khảo cứu những năm trước đây, phân tích hiện trạng và dự báo, nhất là từ khi có đổi mới cơ chế, chuyển đổi và chuyển dịch cơ cấu sau đổi mới đến nay và đề xuất giải pháp cho từng giai đoạn năm 2020 - 2025.

1.5. ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI

Từ nhận thức lý luận, cơ sở đường lối của Đảng, chính sách chung và chính sách đặc thù của nhà nước (nếu có); từ kinh nghiệm và khảo sát thực tiễn trong và ngoài nước, từ nghiên cứu sự phát triển và quản lý sự phát triển của đô thị là đối tượng cơ bản đề tài triển khai nghiên cứu. Từ đó cụ thể hóa một số nội dung trong cấu trúc của đối tượng cơ bản trên, cụ thể là :

- Lịch sử phát triển các đô thị.
- Các cấu trúc đô thị và các diễn biến, biến đổi của chúng tác động đến phát triển và quản lý phát triển đô thị.
- Các thể chế của quản lý phát triển đô thị.

1.6. MỤC TIÊU

Bảo đảm phù hợp với hướng nghiên cứu và sự xác định trong thuyết minh đăng ký của đề tài, chúng tôi hướng đề tài theo bốn mục tiêu cơ bản dưới đây (mục tiêu thứ ba được chỉ ra thành hai mục tiêu cho phù hợp với nội dung trong đó) :

Thứ nhất, đề tài phân tích và làm rõ những vấn đề có tính lý luận, học thuyết căn bản về “phát triển triển xã hội”, “quản lý phát triển xã hội đô thị” ;

Thứ hai, nghiên cứu, phân tích thực trạng quản lý đô thị, thực trạng theo cấu trúc các yếu tố tác động đến phát triển xã hội đô thị: thể chế, kinh tế, dân cư, qui hoạch và phát triển đô thị. Vấn đề môi trường và phát triển bền vững xã hội đô thị, ...

Thứ ba, đề tài đề xuất các giải pháp tổ chức thực hiện quản lý phát triển ở các đô thị ở Việt Nam hiện nay theo các nhóm liên quan đến cấu trúc xã hội đô thị.

1.7. TỔNG QUAN-PHÂN TÍCH SƠ LIỆU

Trong chương trình triển khai đề tài, phần điều tra được tổ chức như một phân của phương pháp nghiên cứu. Chúng tôi đã nghiên cứu ban đầu và đăng kí, thực hiện theo mục đích :

Một là, lựa chọn địa phương. Đề tài chọn một số thành phố : Hà Nội, Huế, Đà Nẵng, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ.

Hai là, lựa chọn đối tượng. Từ nội dung liên quan đến quản lý xã hội đô thị, đề tài chọn chủ yếu là các đối tượng giữ các vị trí khác nhau trong hệ thống công vụ (quản lý hành chính đô thị; quản lý chuyên môn đô thị) do chỗ họ tiếp xúc thường xuyên với các lĩnh vực của quản lý đô thị sẽ có ý kiến sát thực với đối tượng nghiên cứu.

Ba là, lựa chọn vấn đề theo nội dung đặt ra trong yêu cầu nghiên cứu đề tài (thể chế, qui hoạch, kinh tế đô thị...

Bốn là, lựa chọn kết cấu bảng hỏi theo nội dung của các kết cấu xã hội đô thị.

Năm là, lựa chọn dạng câu hỏi, loại câu hỏi đóng và câu hỏi mở.

Các kết quả khảo sát được các tác giả phụ trách các chuyên đề sử dụng

CHƯƠNG II

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

2.1. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

2.1.1. Xã hội đô thị là một bộ phận cấu thành trong phát triển xã hội.

Mỗi quốc gia là một bộ phận cấu thành của xã hội. Tuy nhiên không thể nghiên cứu phát triển xã hội với phạm vi là xã hội loài người được, vì đó không thuộc đối tượng nghiên cứu trong đề tài của chúng tôi. Nói cách khác, xã hội trong nhận thức của đề tài là một quốc gia, trong một nhà nước cụ thể. Chúng tôi cũng nghiên cứu những vấn đề phát triển xã hội trong bối cảnh của những quốc gia nói chung và bối cảnh của nước Việt Nam nói riêng.

Tính không thuần nhất của sự phát triển trong cấu trúc một xã hội cụ thể là đặc điểm mang tính qui luật. Xã hội Việt Nam cũng như các xã hội nói chung, cũng tuân thủ tính phổ biến đó, nghĩa là không thuần nhất của sự phát triển.

Tính không thuần nhất bị qui định bởi *tình trạng của sản xuất, của đặc điểm tự nhiên và xã hội*. Có thể đặt ra câu hỏi như sau:

Tại sao các quốc gia lại không thống nhất về cấu trúc kinh tế có tính lãnh thổ địa lý;

Tại sao (tiêu chí nào) có sự phân biệt đô thị và nông thôn, người thành thị và người nông thôn, người công nhân, thương nhân hay nông dân lao động nông nghiệp ?....Những sự không thuần nhất hay khác biệt như chúng ta đã biết do thực tiễn xã hội khách quan mà con người nhận thức và hình thành nên những khái niệm như thế. Đây thực sự không phải là suy

nghĩ chủ quan thuần túy mà nó phản ánh bức tranh không đồng đều của cấu trúc thế giới vật chất tạo nên xã hội, những nơi con người lựa chọn cho sinh tồn của mình. Tính không thuần nhất ở chỗ:

Có nơi khó khăn, nơi thuận lợi về điều kiện môi trường địa lý (nóng lạnh, mát, mưa thuận gió hoà hay không - thuộc về những yếu tố mang tính ổn định hàng vạn, thậm chí hàng triệu hay nhiều triệu năm) tác động đến sự lựa chọn nơi cư trú của con người.

Có sự khác biệt về tài nguyên thiên nhiên như đối tượng của lao động trong lực lượng sản xuất. Con người từ xa xưa đã chọn lựa từ chỗ tự phát tự nhiên, đến chỗ nhận thức khám phá. Sự lựa chọn đó có thể là tự nhiên do yêu cầu của sản xuất; có thể là chủ ý (tính toán cân nhắc, đầu tư cạnh tranh...) mà sinh ra sự cưỡng bức lẫn nhau giữa các tập đoàn người, các quốc gia trong một nhà nước kể cả sau này, từ đó là một trong những nguyên nhân xuất hiện các cuộc chiến tranh giữa các quốc gia. (Sự lựa chọn đó vẫn tồn tại cho đến ngày nay giữa các quốc gia, các khu vực khác nhau trong một nhà nước do chủ ý, do nhu cầu cá nhân, do chính sách khuyến khích của nhà nước nhằm tạo sự cân bằng nguồn lực hoặc những lý do khác).

Do nhu cầu của mưu sinh, cá nhân hoặc chính sách của các nhà nước như đã nêu ở trên.

Do phát triển của sản xuất, trao đổi, thương mại và dịch vụ. Đây là động lực có thể lớn nhất, mạnh mẽ nhất cho sự phân hoá các quần cư trên lãnh thổ các quốc gia. Chính do sản xuất mà tập trung cao mà dần dần hình thành các vùng sản xuất lưu thông hay dịch vụ khác biệt căn bản với vùng cư trú sản xuất nông nghiệp truyền thống. Từ sản xuất lôi kéo nhu cầu lao động, động lực của sản xuất cần tới sự thu hút lao động tay nghề cao (sẽ phân tích ở phần dưới).

Những lý do khách quan và chủ quan, tự phát và tự giác, tự nguyện hay chính sách về sau này đã nêu trên là nguyên nhân sâu xa hình thành các cấu trúc đô thị bên cạnh các quần cư nông thôn. Tuy nhanh chậm, mạnh yếu không giống nhau, nhưng qui luật chung là như vậy.

Sự lựa chọn của các chính quyền thường lấy các đô thị để đặt trụ sở cộng quyền nên tính chất của đô thị được khẳng định, trước hết là chức năng hành chính của nó. Bây giờ cũng vẫn theo hướng có tính phổ biến như vậy.

Theo chúng tôi, những lý do “cổ điển” hay những chính sách mới làm cho sự xuất hiện các xã hội đô thị theo nhiều con đường khác nhau. Nhưng nếu nghiên cứu thấu đáo sẽ có tác dụng tích cực trong việc nghiên cứu chính sách cho tổ chức sinh hoạt của quản lý phát triển đô thị .

Hơn nữa cần thấy rất rõ rằng, trong những lý do đã dẫn ra trên đây, đâu là tính khách quan, tự nhiên, đâu là tính chủ quan của các cá nhân (tự tìm kiếm cái mới) hay chính quyền; đâu là những chủ trương, chính sách của nhà nước; Trong những lý do đó cái nào còn, tích cực hay tiêu cực; cái nào chỉ còn là dĩ vãng như dấu ấn của lịch sử các đô thị cần được cân nhắc, tính toán cho thấu đáo và kĩ lưỡng.

2.1.2. Những khái niệm cơ bản liên quan đến phát triển xã hội đô thị

2.1.2.1. Khái niệm “phát triển xã hội”

Phát triển xã hội vì vậy, theo chúng tôi là khái niệm phản ánh nhận thức của con người ở trình độ cao và nó đang ngày càng hoàn thiện thông qua toàn bộ hoạt động của con người nói riêng và toàn thể loài người nói chung. Phát triển xã hội vì thế là đối tượng hoặc là thuộc tính liên quan đến nhiều ngành khoa học cả khoa học tự nhiên và xã hội. Không thể nghiên cứu phát triển xã hội mà bỏ qua các yếu tố tự nhiên tác động tích cực đến đời sống xã hội. Phát triển xã hội như một phạm trù vĩnh viễn của chức

năng nghiên cứu xã hội của con người. Vì thế phát triển xã hội không thể làm một lần, thực hiện một số việc, hoặc chỉ dựa vào một số chỉ tiêu kinh tế xã hội đơn lẻ, mà là một khái niệm phản ánh tổng hợp bao quát toàn diện, và nó chỉ có thể làm từng bước, mất nhiều thời gian. Thực tế hiện nay, không một thể chế nào, xã hội nào, quốc gia nào tự coi mình đã đạt tới sự hoàn hảo của phát triển xã hội mặc dù có sự chênh lệch, thậm chí hết sức lớn. Nghĩa là mọi quốc gia đều phải làm rất nhiều việc, ở nhiều lĩnh vực (nếu không muốn nói là tất cả) để tiến tới sự phát triển xã hội với đúng bản chất của đời sống và đúng nội dung của khái niệm phát triển xã hội.

*Theo chúng tôi **phát triển xã hội** là một khái niệm thuộc chức năng của các khoa học nghiên cứu những mặt khác nhau của đời sống xã hội, từ đó nghiên cứu sự tác động có mục đích, mục tiêu với những phương pháp, phương tiện thích hợp nhằm không ngừng thoả mãn nhu cầu sống của con người theo hướng ngày càng hoàn thiện.* Phát triển xã hội là một khái niệm liên quan đa ngành; Trong thời đại hội nhập, phát triển xã hội trở thành một mục tiêu liên quốc gia (do những môi liên hệ chằng chịt, tương hỗ trong một “thế giới phẳng”).

Ở một giác độ khác, *phát triển xã hội liên quan đến toàn bộ những hoạt động, kinh tế, văn hoá, chính trị, tinh thần của con người, của tổ chức và đoàn thể nhằm thoả mãn ngày càng cao nhu cầu sống của con người và của xã hội.* Vì sự phát triển của xã hội, Chính phủ (nhà nước) phải hoạch định chính sách, ban hành thể chế; các đảng chính trị phải xây dựng đường lối chiến lược, phải thể hiện tính hơn hãn về khả năng tập hợp lực lượng cho phát triển; các nhà khoa học của tất cả các lĩnh vực, những người lao động trực tiếp đều phải nhất loạt hành động vì một mục tiêu cao cả đó.

Phát triển xã hội không phải là công việc của một ngành khoa học mà tất cả các khoa học phải hướng tới nó. Vì thế phát triển xã hội liên quan đến nhận thức tình trạng cụ thể của xã hội như một trạng thái "tĩnh tương đối"

của xã hội cụ thể. Nhờ có nhìn nhận trạng thái " tĩnh " mà biết được thực trạng các yếu tố, các quan hệ xã hội cụ thể. Phát triển xã hội cũng không phải là phong trào của cả loài người (nhìn từ giác độ liên hệ giữa các quốc gia). Trái lại mỗi quốc gia từ tiêu chí chung của phát triển xã hội mà lựa chọn bước đi thích hợp cho mình. Nhưng theo nguyên lý duy vật biện chứng sự phát triển xã hội có những bước đi thích hợp, những ưu tiên khác nhau của chủ trương, chính sách hay đầu tư. Điều đó liên quan đến chức năng của các khoa học khác nhau. Không thể phát triển các điều kiện vật chất sau các hoạt động khác của con người. Vì sản xuất xã hội, đời sống kinh tế quyết định các hoạt động khác. Nhưng trong kinh tế, mỗi quốc gia có chiến lược, bước đi, phương pháp khác nhau. Có nhiều quốc gia đã từng cùng ở một nấc thang của sự phát triển, nhưng sau vài ba thập kỉ, họ đã bước những bước rất xa, rất nhanh của sự phát triển kinh tế. Theo đó, họ có điều kiện thực hiện các bước tiếp theo cho phát triển xã hội trên các lĩnh vực khác.

Nếu phát triển xã hội lấy xã hội liên quan tới từng quốc gia, dân tộc để nghiên cứu và tác động thì các đô thị trở thành đối tượng quan trọng nhất cần đặt ra trước hết do vị thế của chúng trong mỗi quốc gia.

2.1.2.2. Nhận thức về “phát triển bền vững” trong phát triển xã hội đô thị

Phát triển xã hội (cũng như phát triển xã hội đô thị) gắn bó mật thiết với một khái niệm mới là *phát triển bền vững*. Theo chúng tôi, phát triển bền vững chính là phát triển xã hội (xã hội đô thị) trên cơ sở bảo đảm cho sự phát triển xã hội luôn hướng tới trạng thái cao hơn, tiến bộ hơn và ổn định phát triển cho tương lai. Bảo đảm sự ổn định và luôn luôn tạo thời cơ, cơ hội tích cực cho sự phát triển ở phía trước (hoặc trong tương lai).

Ngày nay khi xã hội loài người đã đạt tới trình độ mới, cao hơn rất nhiều so với trước đây. Nhưng cũng đã có những thành công của kinh tế

của một quốc gia lại để lại hệ lụy cho quốc gia khác. Trong phạm vi một nhà nước, tình hình cũng tương tự như thế. Vì vậy, phát triển bền vững vừa là vấn đề toàn cầu, mà còn là vấn đề của mỗi quốc gia, khu vực. Trong một nhà nước thì địa phương này tác động tới địa phương khác. Trong một ngành khoa học thì ngành này cũng phải “lo” cho ngành khác. (Vụ Vedan của Việt Nam là bằng chứng về sự “ ích kỉ ” phát triển). Phát triển bền vững còn mang tính nhân văn là như vậy.

Phát triển bền vững vì thế là một khái niệm mới nhằm định nghĩa sự phát triển một cách biện chứng, trong mối quan hệ. Phát triển trong hiện tại mà vẫn phải bảo đảm sự tiếp tục phát triển trong tương lai xa. Trong hiện tại, phát triển bền vững phải đi bằng nhiều chân liên quan đến nhiều đối tượng. Ví dụ gia tăng GDP nhưng đồng thời lại tạo khoảng cách giàu nghèo quá mức, chênh lệch giữa các cộng đồng thì sự gia tăng của kinh tế liệu có đồng hành với ổn định chính trị xã hội? Nhưng cào bằng để “giàn hàng ngang” cùng tiến thì chức chưa có quốc gia nào làm như thế. Vì vậy hướng tới có phát triển bền vững là công việc của cả quốc gia, các vùng miền, các lĩnh vực và tạo sự đồng thuận cao nhất.

Thế giới đã có nhiều quốc gia, nhiều tổ chức bàn tới và họ là những đầu tàu khích lệ phát triển bền vững. Ở Việt Nam khái niệm “Phát triển bền vững” được biết đến vào những khoảng cuối thập niên 80 đầu thập niên 90. Mặc dù xuất hiện ở Việt Nam khá muộn nhưng nó lại sớm được nhận thức và quan tâm thể hiện ở nhiều cấp độ. Đã có hàng loạt công trình nghiên cứu liên quan như công trình “Tiến tới môi trường bền vững” (1995) của Trung tâm tài nguyên và môi trường, Đại học Tổng hợp Hà Nội. Công trình này đã tiếp thu tinh thần trong báo cáo Brundtland như một tiến trình đòi hỏi đồng thời trên bốn lĩnh vực: Bền vững về mặt kinh tế, bền vững về mặt nhân văn, bền vững về mặt môi trường, bền vững về mặt kỹ thuật. Tiếp đó những nghiên cứu như công trình: “Nghiên cứu xây dựng tiêu chí phát triển bền

vững cáp quốc gia ở Việt Nam - giai đoạn I” (2003) do Viện Môi trường và phát triển bền vững, Hội Liên hiệp các Hội Khoa học kỹ thuật Việt Nam tiến hành, theo đó đề xuất một số phương án lựa chọn bộ tiêu chí phát triển bền vững cho Việt Nam.

Công trình như "Đổi mới chính sách xã hội - Luận cứ và giải pháp" (1997) của Phạm Xuân Nam nêu ra 5 hệ chỉ báo thể hiện quan điểm phát triển bền vững: Phát triển xã hội, phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường, phát triển chính trị, tinh thần, trí tuệ, và cuối cùng là chỉ báo quốc tế về phát triển. Trong một bài viết đăng trên Tạp chí Xã hội học (2003) của tác giả Bùi Đình Thanh với tiêu đề "Xã hội học Việt Nam trước ngưỡng của thế kỷ XXI" tác giả cũng chỉ ra 7 hệ chỉ báo cơ bản về phát triển bền vững: Chỉ báo kinh tế, xã hội, môi trường, chính trị, tinh thần, trí tuệ, văn hoá, vai trò phụ nữ và chỉ báo quốc tế v.v...

Trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước 10 năm (2001-2010) và trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (2001-2005), Chính Phủ Việt Nam đã nhấn mạnh “Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường” và “phát triển kinh tế xã hội gắn chặt với bảo vệ và cải thiện môi trường, đảm bảo sự hài hoà giữa môi trường nhân tạo với môi trường tự nhiên, giữ gìn đa dạng sinh học”. Đó là chiến lược có tính toàn diện hướng tới phát triển xã hội toàn diện.

Nhận thức được vấn đề đó, Chính phủ Việt Nam cùng các nhà lãnh đạo các Nhà nước và Chính phủ đã đồng thuận thông qua tại Hội nghị thượng đỉnh thiên niên kỷ với tám mục tiêu cần phải thực hiện đến trước năm 2015 để đảm bảo sự phát triển xã hội bền vững nhằm vào các mục tiêu: Xóa tình trạng nghèo đói; phổ cập giáo dục tiểu học; bình đẳng về giới; Giảm tỉ lệ tử vong ở trẻ em; Phòng chống HIV/AIDS,...; Bảo đảm bền vững

môi trường; Phát triển quan hệ đối tác toàn cầu phục vụ hoạt động phát triển.

Rõ ràng không thể dừng hiệu lực của hội nghị chỉ đến năm 2015 mà những tiêu chí hay mục tiêu trên còn có giá trị đến những năm 2030.

Theo chúng tôi, quan điểm và nguyên tắc phát triển bền vững cản trở thành yêu cầu như " tôn chỉ mục đích " cho mọi hoạt động liên quan đến phát triển xã hội đô thị

2.2.MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN ĐÔ THỊ VÀ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

2.2.1. Khái niệm đô thị và khu đô thị

Đô thị là danh từ Hán - Việt. Nó là loại từ ghép. Nhưng nếu không ghép hai từ này với nhau thì không còn nghĩa để phản ánh đời sống đô thị hiện hành. Theo từ Hán – Việt, đô thị là từ ghép của hai từ “đô” và “thị”. “Thị” có nghĩa là “chợ”. “Đô” có nghĩa là sự đông đúc. Đã là chợ thì luôn phải đông, phải tập trung con người và vật dụng trao đổi buôn bán. (cũng có chợ vắng nhưng đó là những hoàn cảnh cụ thể: chợ chiều, chợ vắng tanh vắng ngắt do hoàn cảnh nhất định như chiến tranh chẳng hạn). Nếu không đông thì không là chợ. Và chợ không có yếu tố đông người và vật dụng thì sớm muộn cũng phải bỏ đi dùng vào việc khác. Đã có không ít địa phương không tính toán cẩn thận, ra cả nghị quyết về việc lập chợ. Nhưng khi xây chợ rồi thì người ta cứ muốn họp chợ ở nơi cũ. Đó là sự vi phạm nguyên lý của quản lý và qui luật của kinh tế và sinh hoạt. Nhưng đô thị không phải chỉ có chợ. Ngoài chợ còn vô số yếu tố khác của sinh hoạt xã hội. Cho nên không có yếu tố đông thị không có “thị”. Tách hai từ trên ra thì không phản ánh được khái niệm đô thị.

Tính phong phú của đô thị khiến cho hai chữ “đô” và “thị” chỉ thuần túy là từ nguyên, từ gốc. Đô thị sau này còn mang trong nó rất nhiều “công

năng” kinh tế xã hội chính trị: đô thị là đối tượng của phân chia, thành lập đơn vị hành chính; đô thị là nơi diễn ra ngoài những hoạt động bình thường như bao cấu trúc hành chính khác, nó còn là sự lựa chọn cho nhiều sinh hoạt, nhất là sinh hoạt quốc tế (không ai tổ chức hội nghị quốc tế ở một làng nông thôn cả vì nó không có trong đó những yếu tố bảo đảm cho diễn biến của hội nghị!). Một điều lý thú là cấu trúc lãnh thổ một trong những kiểu nhà nước đầu tiên mà ta biết đến một cách rõ ràng (về thể chế, bộ máy. hoạt động...) lại chính là một số đô thị: Đô thị A-then của Hy Lạp xưa kia chính là “nhà nước A-ten” trong sử sách!.

Từ điển Tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học (2004) cũng có giải thích: *“Đô thị là nơi dân cư đông đúc, là trung tâm thương nghiệp và có thể có cả công nghiệp, là thành phố hoặc thị trấn, thị tứ”*. Như vậy, đô thị còn được hiểu là các khu vực thành phố, thị xã, thị trấn, thị tứ, những trung tâm phát triển chính trị, kinh tế, văn hóa của một quốc gia, một vùng, một địa phương. Nhưng nội dung tiếp theo sẽ làm rõ hơn bản chất của khái niệm đô thị.

Từ trước đến nay các khái niệm đô thị vẫn luôn được hiểu theo nhiều góc độ khác nhau. Các quốc gia khác nhau và từng thời kỳ lịch sử khác nhau người ta cũng quan niệm về đô thị với các tiêu chí khác nhau.

Đô thị hay khu đô thị là một khu vực có mật độ gia tăng các công trình kiến trúc của con người ở mức cao, tập trung về mật độ cư trú của người dân và đời sống của họ cơ bản tách khỏi nông nghiệp thuần túy liên quan đến ruộng đất.

Những tiêu chí phổ quát trên có thể có những sai lệch nhất định về con số nào đó nhưng không làm đối lập về nhận thức đối tượng. Các quốc gia Châu Âu định nghĩa đô thị dựa trên cơ bản việc sử dụng đất thuộc đô thị, không cho phép có một khoảng trống tiêu biểu nào lớn hơn 200 mét. Dừng ảnh chụp từ vệ tinh thay vì dùng thống kê từng khu phố để quyết

định ranh giới của đô thị. Tại các quốc gia kém phát triển khác, ngoài việc sử dụng đất và mật độ dân số nhất định nào đó, một điều kiện nữa là phần đông dân số (thường là 75% trở lên) không sống bằng nghề nông. Đô thị là khái niệm chỉ chung cho các đơn vị hành chính lãnh thổ như Thành phố, Thị xã, Thị trấn.

Khái niệm đô thị ở mỗi quốc gia được nhận thức với những tiêu chí cơ bản về tính chất nhưng có “độ chênh” số lượng nhất định. Theo chúng tôi đó là bình thường. Sự khác biệt do lịch sử, sự đánh giá số lượng ở một vài chỉ số khác nhau nhưng hoàn toàn không đáng kể đến mức đối lập. Ví dụ như Tại **Australia** các đô thị thường được dùng để chỉ các khu dân cư tập trung từ 1.000 người trở lên và mật độ dân cư phải tối thiểu là 200 người trên một cây số vuông.^[2]

Nhận thức về đô thị như thế là hoàn toàn phù hợp với một quốc gia có dân số dưới 25 triệu trên một diện tích tới hơn 8 triệu km² và một trình độ sống rất cao về các chỉ số. (Nói chung trên đất nước này rất hạn chế cấp phép cho việc xây dựng nhà cao tầng, tập trung vì họ không thiếu gì quỹ đất cũng như các chỉ số chất lượng và các nhu cầu khác của quốc gia khác).

Người **Canada**, có qui định cho tiêu chuẩn một đô thị là một vùng có trên 400 người trên một cây số vuông và tổng số dân phải trên 1.000 người. Nếu có hai đô thị hoặc nhiều hơn trong phạm vi 2 km của nhau, các đô thị này được nhập thành một đô thị duy nhất. Các ranh giới của một đô thị không bị ảnh hưởng bởi ranh giới của các khu tự quản (thành phố) hoặc thậm chí là ranh giới tỉnh bang.³ Cũng như Australia, Canada cũng là quốc gia “đôi dân số đối với một quốc gia có diện tích đứng thứ hai thế giới (chỉ thua nước Nga). Theo Cục thống kê Tân Tây Lan định nghĩa đô thị Tân Tây Lan cho các mục đích thống kê, thì các khu đô thị có mức độ định cư có

³ “1216.0 - Australian Standard Geographical Classification (ASGC), 2001”. Australian Bureau of Statistics. Truy cập 9 tháng 10 năm 2007.

dân số trên 1.000 người cho một km².

Tại Nhật Bản, các đô thị được định nghĩa như là các vùng cận kề nhau gồm các khu dân cư đông đúc. Điều kiện cần thiết là đô thị phải có mật độ dân số trên 4.000 người trên một cây số vuông. Rõ ràng những quốc gia có hoàn cảnh tự nhiên, kinh tế xã hội khác nhau, nhất là tự nhiên và dân cư thương có những con số chênh lệch nhất định.

Theo cách tính toán của Trung Quốc, một đô thị là một khu thành thị, thành phố và thị trấn có mật độ dân số hơn 1.500 người trên một cây số vuông. Đối với các khu thành thị có mật độ dân số ít hơn 1.500 người trên một cây số vuông thì chỉ dân số sống trong các đường phố, nơi có dân cư đông đúc, các làng lân cận nhau được tính là dân số thành thị.⁴

Pháp là một quốc gia phát triển (cùng với các quốc gia châu Âu khác), khái niệm liên quan đến đô thị như là những khối xương ban đầu có tính kinh điển, lâu đời trong khoa học xây dựng và kiến trúc hay qui hoạch đô thị. Đối với họ những một đô thị là một khu vực bao gồm một vùng phát triển do xây cất (gọi là một "đơn vị thành thị" (*unité urbaine*)⁵ - gần giống như cách định nghĩa của đô thị Bắc Mỹ và các vùng vành đai ngoại ô (*couronne périurbaine*). Mặc dù cách dịch chính thức thuật từ *aire urbaine* của INSEE là "urban area" trong tiếng Anh,^{6[6]} đa số người Bắc Mỹ sẽ nhận thấy rằng nó tương tự với định nghĩa về vùng đô thị.

Gắn với khái niệm đô thị là khái niệm “khu đô thị” để chỉ một khu vực có mật độ gia tăng các công trình kiến trúc do con người xây dựng so với các khu vực xung quanh nó. Các đô thị cũng có thể là thành phố, thị xã, trung tâm dân cư đông đúc nhưng cấu trúc không gian đô thị tập hơn các đô thị. Các khu đô thị được thành lập và phát triển từ quá trình đô thị hóa.

⁴ Scenario Analysis on Urbanization and Rural-Urban Migration in China

⁵ “Nomenclatures Définitions - Méthodes - Unité urbaine” (HTML). Truy cập 20 tháng 7 năm 2007

⁶ “Nomenclatures Définitions - Méthodes - Unité urbaine” . Truy cập 20 tháng 7 năm 2007

⁶ “Nomenclatures Définitions - Méthodes - Aire urbaine” . Truy cập 7 tháng 7 năm 2007.

Tại Hoa Kỳ, có hai loại khu đô thị. Thuật từ urbanized area dùng để chỉ một khu đô thị có từ 50.000 dân trở lên. Các khu đô thị dưới 50.000 dân được gọi là urban cluster. Được biết cụm từ Urbanized areas được sử dụng lần đầu tiên tại Hoa Kỳ trong cuộc điều tra dân số năm 1950 trong khi cụm từ urban cluster được thêm vào trong cuộc điều tra dân số năm 2000. Có khoảng 1.371 khu đô thị trên 10.000 người tại Hoa Kỳ.

Cục điều tra dân số Hoa Kỳ định nghĩa một khu đô thị như "những cụm thống kê cốt lõi có mật độ dân số ít nhất là 1.000 người trên một dặm vuông Anh hay 386 người trên một cây số vuông và những cụm thống kê xung quanh nó có tổng mật độ dân số ít nhất là 500 người trên một dặm vuông hay 193 người trên một cây số vuông."

Như vậy các quốc gia có thể có cách định nghĩa khác nhau về đô thị hay khu đô thị nhưng vẫn có đặc trưng chung là nơi tập trung dân cư và mật độ xây dựng (đô thị), khu liên kết các khu đông dân cư như những đơn vị hành chính (hoặc tự quản) liền kề (khu đô thị).

2.2.2. Khái niệm “Vùng đô thị và đô thị hoá”

Khi quá trình phát triển của đô thị gia tăng, cấu trúc của đô thị thay đổi cũng như bên ngoài của nó. Đô thị là một khái niệm có tính định vị cho một kiểu cư trú và sinh hoạt của người dân. Nhưng sự định vị đó không phải bất biến hay chết cứng. Sự phát triển của nó làm xuất hiện sự “khuếch tán” đô thị và người ta không thể gọi một vùng khuếch tán đó là đô thị mà phải nghiên cứu khái niệm mới trên cơ sở gốc của nó (đô thị) là vùng đô thị là vùng đô thị.

Vùng đô thị là một trung tâm đông dân cư bao gồm đô thị và các vùng phụ cận nằm trong phạm vi ảnh hưởng của đô thị này được theo mô hình đa chức năng cho sản xuất và dịch vụ. Vùng đô thị vì vậy có thành phố trung tâm và vùng nằm trong phạm vi ảnh hưởng của thành phố trung tâm

này. Một hay nhiều thành phố có thể phục vụ như một trung tâm hay các trung tâm cho toàn vùng. Thông thường vùng đô thị được đặt tên theo tên thành phố trung tâm lớn nhất hoặc quan trọng nhất trong vùng.

Không như một đô thị và khu đô thị, một vùng đô thị không chỉ bao gồm đô thị mà còn bao gồm các đô thị khác có chức năng vệ tinh, bao gồm cả vùng đất nông thôn nằm xung quanh có liên hệ về kinh tế xã hội với thành phố đô thị cốt lõi, tiêu biểu là mối quan hệ từ công ăn việc làm của cư dân đô thị đến việc di chuyển lưu thông của con người và phương tiện hàng ngày theo hướng thu vào đô thị “lõi” như một thị trường lao động chính.

Thật vậy, các đô thị thường kết hợp và phát triển như trung tâm hoạt động kinh tế, sinh hoạt dân sự trong một vùng đô thị lớn hơn. Mỗi quốc gia có cách hiểu vùng đô thị không hoàn toàn đồng nhất. Sự khác nhau chủ yếu về sự tính toán theo qui mô, số lượng là căn bản. Có thể thấy ở một số quốc gia điển hình dưới đây.

Với trình độ kinh tế phát triển cao, việc hình thành các vùng đô thị như một xu thế tất yếu. Về nhận thức và chức năng của quản lý, ở Mỹ vùng đô thị thường thường được định nghĩa bằng việc sử dụng các quận hoặc các đơn vị cấp quận làm đơn vị nền tảng. Quận (không nên hiểu như quận trong một thành phố như ở Việt Nam) có chiều hướng hình thành các ranh giới hành chính ổn định. Có thể do nhu cầu quản lý mà cần thiết phải định vị vùng đô thị. Vì vậy vùng đô thị là những cách hiểu khác nhau do nhu cầu khác nhau của quản lý xã hội. Như Cục Quản lý và Ngân sách (OMB) của Mỹ đã đưa ra một định nghĩa chính thức về các vùng đô thị bao gồm các quận và những đơn vị tương đương quận^{7[1]}. Các Vùng thống kê đô thị Hoa Kỳ được hoạch định dựa trên cơ bản của một vùng thành thị trung tâm là một vùng liên tiếp có mật độ dân số tương đối cao. Các quận có vùng thành thị cốt lõi được gọi là các quận trung tâm của Vùng đô thị. Các quận bao

⁷ Census Geographic Glossary, U.S. Census Bureau

quanh khác (được biết như là các quận ngoại ô) có thể được cộng vào. Vùng thống kê đô thị nếu các quận này có mối quan hệ kinh tế và xã hội mạnh mẽ với các quận trung tâm, được tính qua việc đạp xe hàng ngày ra vào các quận trung tâm và công ăn việc làm. Vùng thống kê đô thị được dùng cho các mục đích chính thức nhưng chúng không phải là cách để ước tính dân số đô thị duy nhất. (Tính đến ngày 1 tháng 7 năm 2007:^{8[2]} tại Hoa Kỳ đã lập danh sách gồm 25 vùng thống kê đô thị đông dân nhất.

Như vậy, khái niệm vùng đô thị không phải và không chỉ được sử dụng trong khoa học về quy hoạch hay xây dựng đô thị.

Mặc dù với những nhịp điệu, tốc độ, qui mô không giống nhau ở các quốc gia hay châu lục, nhưng quá trình **đô thị hoá** hiện nay ngày càng mạnh mẽ.

Nhịp điệu hay tốc độ của quá trình đô thị hoá phụ thuộc vào trình độ của phát triển kinh tế xã hội (xuất hiện nhu cầu sử dụng đất đai phục vụ cho sản xuất phi nông nghiệp, cho cư trú của người lao động đô thị, cho các hoạt động dịch vụ do nhu cầu gia tăng cư dân đô thị. Cuối cùng là cần phải có bộ máy của quản lý trong quá trình đô thị hoá...). **Đô thị hóa** là khái niệm liên quan đến quá trình mở rộng của đô thị biến đổi chức năng một vùng nông nghiệp trở thành đô thị mới hoặc mở rộng đô thị cũ. Về mặt khoa học về tổ chức đô thị, người ta có thể căn cứ cách tính theo tỉ lệ phần trăm giữa số dân đô thị hay diện tích đô thị trên tổng số dân; hay sự thay đổi chức năng nông nghiệp trở thành khu đô thị mới để tính quá trình đô thị hoá. Nó cũng có thể tính theo tỉ lệ gia tăng của hai yếu tố đó theo thời gian. Nếu tính theo cách đầu thì nó còn được gọi là mức độ đô thị hóa; còn theo cách thứ hai, nó có tên là tốc độ đô thị hóa.

Đô thị hóa còn được nhìn từ góc độ văn hóa và sinh hoạt công cộng. Theo đó quá trình phát triển rộng rãi lối sống thị thành thể hiện qua các mặt

⁸ http://www.census.gov/population/www/estimates/metro_general/2007/CBSA-EST2007-01.csv

dân số, mật độ dân số, qui mô tổ chức xã hoạt động dịch vụ, chất lượng cuộc sống, ...

Sự phát triển dân số đô thị quá nhanh ở các quốc gia, nhất là đối với các nước chậm phát triển đã gây ra các vấn đề kinh tế xã hội chính trị và môi trường như cung cấp nhà ở, cung cấp nước, vệ sinh môi trường, tạo công ăn việc làm, giải quyết giao thông đô thị, các vấn đề an ninh an toàn v.v... Nguyên nhân dẫn tới sự gia tăng dân số đô thị rất đa dạng gồm sự gia tăng tự nhiên của cư dân đô thị, sự di cư hợp pháp và tự do từ các vùng nông thôn, việc mở mang về kinh tế, về công nghiệp, nhu cầu việc làm, cải thiện cuộc sống, nhu cầu chất lượng giáo dục trong các đô thị v.v... Theo số liệu dự báo của tiểu ban dân số Hội đồng Xã hội và Kinh tế thế giới, thì dân số đô thị trên thế giới từ năm 1960 đến năm 2000 có thể tăng gấp 3 lần đạt 3200 triệu hay 50% dân số thế giới.

2.2.3. Nhận thức về qui hoạch đô thị

Quy hoạch đô thị là bộ môn khoa học kỹ thuật, xã hội, nhân văn, là nghệ thuật về tổ chức không gian sống cho các đô thị và các khu vực đô thị. Nó là nghệ thuật sắp xếp tổ chức các không gian chức năng, qui định hình thái kiến trúc trong đô thị trên cơ sở các điều tra, dự báo, tính toán sự phát triển, đặc điểm, vai trò, nhu cầu và nguồn lực của đô thị. Qui hoạch đô thị nhằm cụ thể hóa chính sách phát triển, giảm thiểu các tác động có hại phát sinh trong đời sống đô thị, tận dụng tối đa mọi nguồn lực, và hướng tới sự phát triển bền vững, phù hợp với phát triển tổng thể kinh tế - xã hội- môi trường.

Qui hoạch đô thị vì vậy là lĩnh vực liên ngành, đa ngành. Nếu qui hoạch đô thị không có sự gắn kết với các ngành liên quan đến chính trị, kinh tế, khoa học công nghệ thì đô thị sẽ trong tình trạng phát triển vô tổ chức, mạnh ai nấy làm, được đâu hay đấy, phá đi làm lại...

Qui hoạch đô thị nói chung liên quan đến các câu hỏi sau đây:

Ai quyết định đô thị phải được qui hoạch ? để có quyết định cho câu hỏi này cần nhiều thao tác của quản lý nhưng trong bất luận trường hợp nào, nhà nước mà đại diện là chính phủ (liên quan đến các bộ ngành cụ thể) là người quyết định công tác qui hoạch đô thị.

Cơ sở nào để cần thiết phải có quyết định qui hoạch?: là từ thực tiễn đời sống xã hội, nhất là các sự thúc ép của đời sống kinh tế xã hội liên quan đến tổng thể nền kinh tế cũng như các nhu cầu khác của xã hội đô thị. Vì vậy cần có sự tham gia của nhiều ngành với những chuyên gia của nhiều lĩnh vực.

Người khởi xướng không thể tự tiện hay một ai đó, một ngành nào đó mà có thể làm được qui hoạch đô thị được. Có những thành phố mà việc tổ chức qui hoạch cần phải có ý kiến của cơ quan lập pháp, của chính phủ. Nhưng sự khởi xướng qui hoạch mang trong nó tính khoa học và dân chủ cao. Không ai là người độc quyền khởi xướng, đề xuất qui hoạch đô thị. Nhưng quyết định thì phải có tính pháp chế, phải có đầu. Có thể do chuyên gia của một trong nhiều lĩnh vực liên quan đến phát triển xã hội đô thị: các cơ quan quản lý, các nhà xã hội học, các chuyên gia của nhiều lĩnh vực (do các hội nghề nghiệp là người phát ngôn). Khởi xướng hiểu như sự phân tích thực trạng, đề xuất ý tưởng và lộ trình, chứng minh sự cần thiết khách quan.

Người thực thi đây là lĩnh vực liên quan đến nhiều lĩnh vực khoa học. Cơ sở pháp lý cần đến nhà nước, đến chính phủ. Cơ quan quản lý giữ vị trí quan trọng trong hoạt động qui hoạch đô thị. Nó liên quan đến hiệu lực cho việc qui hoạch phải được diễn ra, ngân sách được bảo đảm, cơ sở để giải quyết những vướng mắc xuất hiện trong quá trình thực hiện qui hoạch... Nhà nước là Chính phủ, các bộ, các uỷ ban nhân dân được uỷ quyền.

Qui hoạch đô thị (cũng như qui hoạch nông thôn) vì vậy là một

ngành tổng hợp (hành chính, đô thị học, kinh tế xã hội, xã hội học đô thị, địa chất học và môi trường, văn hoá học...).

Hiện nay ở Việt Nam quy hoạch chưa được tổ chức thực hiện theo yêu cầu của phát triển bền vững và tính khoa học của quản lý phát triển đô thị. Nguyên nhân có thể thấy nổi lên mấy vấn đề :

- Khung pháp lý đã có nhưng chưa đồng bộ và chưa thực sự khoa học, bám sát thực tiễn kinh tế xã hội Việt Nam.

- Tính ổn định trong thực hiện quản lý tổ chức xã hội đô thị chưa được bảo đảm khoa học (dễ thay đổi, chưa đồng bộ thực hiện các nội dung của quản lý xã hội đô thị).

- Năng lực tổ chức quản lý của các khâu (tương ứng với nội dung quản lý đô thị) chưa đáp ứng yêu cầu của phát triển bền vững.

- Có sự tác động của lợi ích nhóm làm thay đổi, sai lệch định hướng cho phát triển và quản lý phát triển xã hội đô thị.

- Những sai lệch trên rất dễ dẫn đến lãng phí vì hầu như các chi phí cho quản lý phát triển xã hội đô thị đều sử dụng nguồn ngân sách lớn của quốc gia.

2.2.4 Phân loại đô thị, yêu cầu của quản lý phát triển đô thị

Phân loại đô thị là khái niệm chỉ hoạt động của quản lý phát triển đô thị nhằm bảo đảm tổ chức quản lý các lĩnh vực trong xã hội đô thị theo hướng phát triển bền vững thông qua việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước và quản lý ngành phù hợp với luật pháp nhà nước.

Phân loại đô thị là hoạt động chủ quan tích cực dựa trên những tiêu chí phát triển kinh tế xã hội có tính khách quan. Tính chủ quan thể hiện ở năng lực của con người – các chuyên gia. Khung pháp pháp lý của phân loại đô thị là văn bản qui phạm của nhà nước do Chính phủ ban hành.

Phân loại đô thị là hoạt động tổng hợp các nhà quản lý, các nhà chuyên môn, các chuyên gia từ những ngành kinh tế xã hội của quản lý phát triển xã hội đô thị. Để có được hiện trạng của phân loại đô thị, người ta thấy trước hết là văn bản pháp luật của nhà nước. Nhưng để có được nội dung pháp lý đó cần tới những hoạt động quản lý và tham vấn rộng rãi như đã nêu trên.

Như trên đã nêu, có thể nói phân loại đô thị là khoa học mang đậm tính liên ngành. Đó là:

Phân loại đô thị là công việc của quản lý nhà nước. Phân loại với mục đích rõ để quản lý: biết được hiện trạng, đánh giá hiện trạng để có định hướng cho sự phát triển khách quan của đô thị theo qui luật của nó và nhận thức, năng lực chủ quan của nhà khoa học, các nhà quản lý .

Phân loại đô thị là khoa học kinh tế chính trị xã hội. Trước hết nhận thức đô thị để thúc đẩy đô thị phát triển. Đó là xu thế đã bắt đầu từ rất lâu, nhất là khi kinh tế tự do phát triển. Nhưng đô thị chỉ là đối tượng của quản lý kinh tế thuần túy. Sự can thiệp của nhà nước không phải là kìm hãm, mà với mục đích phát triển. Nhưng nếu không nắm bắt qui luật thì có thể thất bại. (Ví dụ, đô thị đạt tiêu chuẩn nào đó do sự phát triển hài hoà các yếu tố cấu trúc của nó khác với sự phát triển thuần túy chỉ thông qua một quyết định và thúc đẩy chủ quan cho nó xuất hiện các yếu tố mà bản thân nó chưa thể xuất hiện được như: nóng vội đưa qui mô dân số, tăng tốc đô thị hoá, đầu tư ồ ạt để “đủ tiêu chuẩn” một cấp đô thị...

Phân loại đô thị là khoa học của ngành đô thị học (trước hết như những ngành xây dựng, kiến trúc... Những nhà khoa học đó phải là tác giả, là trung tâm nghiên cứu, tiếp thu mà nhà nước là người đại diện). Giữa lĩnh vực chuyên ngành và lĩnh vực quản lý thường có “độ vênh” nhất định về nhận thức phân loại đô thị. Nhưng họ không thể làm thay nhau được và chỉ có thể kết hợp đúng chức năng của từng loại chuyên môn.

Về thể chế nhà nước Việt Nam đã có hệ thống văn bản liên quan đến phân loại đô thị. Trong mười năm lại đây (tính đến 2010) Chính phủ đã có hai Nghị định liên quan đến phân loại đô thị. Đó là Nghị định số 72/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ và Nghị định số 42/2009/NĐ-CP về việc phân loại đô thị, tổ chức lập, thẩm định đề án và quyết định công nhận loại đô thị. Nghị định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 2/7 năm 2009.

2.3. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

2.3.1. Khái niệm quản lý đô thị

Dưới giác độ thể chế, quản lý đô thị là hoạt động có tổ chức của nhà nước, nhân danh công quyền tác động tới các mặt của đời sống xã hội đô thị nhằm bảo đảm hoạt động bình thường và có hiệu quả các lĩnh vực của đời sống trong các đô thị. Như vậy, quản lý đô thị là công việc của nhà nước. Nhưng không phải nhà nước quản lý mọi thứ đang diễn ra trong xã hội đô thị. Nhà nước chỉ quản lý những gì pháp luật qui định.

Từ giác độ *đô thị học*, quản lý đô thị là hoạt động mang tính chuyên môn, chuyên ngành của các đơn vị quản lý nhà nước theo ngành, bằng những tri thức chuyên môn liên quan đến khoa học về đô thị học việc phát triển cân đối, hài hoà, bảo đảm phát triển bền vững xã hội đô thị. đưa ra, đề xuất những kiến nghị và giải pháp, nhằm cung cấp những luận cứ khoa học liên quan đến các lĩnh vực chuyên ngành, chuyên môn được giao. Trên cơ sở đó hình thành các quyết định nhà nước trong quản lý phát triển xã hội đô thị.

Quản lý đô thị dưới giác độ của tổ chức không gian và hạ tầng đô thị...) được tổ chức thành những cơ quan chuyên ngành giúp việc cho cơ quan quản lý hành chính nhà nước, tạo nên mối quan hệ giữa quản lý hành chính nhà nước và quản lý chuyên môn; quản lý ngành và lãnh thổ, cơ quan thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng (trong khoa học hành chính Việt Nam đó là mối quan hệ giữa quản lý ngành và quản lý lãnh thổ như bộ với

chính phủ; giữa cơ quan chuyên môn giúp việc như các sở ban ngành và các uỷ ban nhân dân; giữa các vụ chuyên môn, các cục được uỷ quyền quản lý với Bộ); Đó là mối quan hệ giữa cơ quan chuyên môn, tư vấn với cơ quan ban hành chính sách. Họ đều là cơ quan quản lý cả nhưng chỉ khác nhau về chức năng trong vị trí của bộ máy mà thôi.

Từ những phân tích trên, dưới góc độ tổ chức, các cơ quan hành chính, chuyên môn trong đô thị đương nhiên thực hiện chức năng quản lý đô thị. Nói cách khác có thể hiểu quản lý đô thị là quản lý nhà nước được thực hiện ở các đô thị.

2.3.2. Cấu trúc của quản lý xã hội đô thị

2.3.2.1. Nhận thức

Quản lý đô thị là một nội dung của quản lý hành chính. Nói cách khác quản lý hành chính là quản lý của nhà nước, trực tiếp là Chính phủ liên quan đến tất cả các mặt của đời sống xã hội. Vì thế nó cũng cần tuân thủ những yếu tố, qui trình, nhiệm vụ của quản lý hành chính nói chung. Nó chỉ khác quản lý đô thị là nói về quản lý lãnh thổ. Theo như hiến pháp hiện hành, đô thị Việt Nam là những đối tượng quản lý lãnh thổ với các vị thế hành chính khác nhau: có đô thị nằm trong cấp địa phương cao nhất như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh. Các đô thị khác tương đương cấp huyện, cấp xã.

Cho dù khác nhau về đẳng cấp của quản lý theo luật pháp luật về phân cấp lãnh thổ, nhưng nội dung quản lý của các loại đô thị này cơ bản thuộc nội dung của quản lý hành chính theo lãnh thổ. Chỉ khác nhau về mức độ can thiệp của chính quyền vào từng lĩnh vực cụ thể. Ví như các cấp đều có quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế. Nhưng quyền của mỗi cấp không giống nhau.

Ở Việt Nam còn có sự nhận thức khác nhau về quan hệ giữa chính quyền trung ương và các lãnh thổ hành chính, thể hiện ở chỗ:

- Đặc điểm của thể chế pháp lý Việt Nam còn có sự khác biệt trong nhận thức về quyền của các đơn vị lãnh thổ hành chính. - Phân cấp dễ làm nảy sinh tâm lý cấp trên có xu hướng tập quyền, cấp dưới có tâm lý ỷ lại và nhìn chung nảy sinh cơ chế xin – cho lãnh thổ. Đây là vấn nạn trong hành chính Việt Nam mà đến nay vẫn chưa khắc phục được. Bản chất của phân cấp là quyền của trung ương giao cho các lãnh thổ. Vậy có giao không, bao giờ giao, giao những gì, mức độ nào... đó là việc thường là của trung ương chứ không phải “trên dưới cùng bàn”. Vì thế có thể nói phân quyền theo hướng dân chủ nhiều hơn còn phân cấp theo hướng tập quyền nhiều hơn. Đương nhiên do trình độ chung của nguồn lực quản lý có những bước tiến rõ rệt nên phân cấp có sự trao nhiều quyền hơn cho các cấp địa phương. Nhưng phân cấp bằng văn bản hành chính thì đương nhiên phải thấp hơn về luật.

2.3.2.2. Thể chế trong quản lý đô thị

Cơ sở, khung pháp lý của quản lý nói chung và quản lý đô thị nói riêng là thể chế bao gồm những kết cấu pháp luật thực định đang tồn tại và hiệu lực. Hiện nay chưa có qui định riêng cho ban hành thể chế quản lý cho các đô thị nên hệ thống thể chế quản lý đô thị hoặc là tồn tại những văn bản độc lập như: pháp lệnh Thủ đô, những văn bản hành chính như nghị định, quyết định có tính các biệt, áp dụng riêng cho đô thị như liên quan đến hành chính giao thông của Hà Nội và Thành Phố Hồ Chí Minh.

Khi chưa có các văn bản pháp luật riêng cho từng lãnh thổ thì việc ban hành những văn bản cá biệt thường nảy sinh các phản ứng về sự công bằng hay bình đẳng trong các quyền, nhất là các quyền về kinh tế, dân sự. Khi chưa có luật thì những đòi hỏi, tranh chấp thẩm quyền điều hành giữa trung ương và địa phương, trong đó có chính quyền đô thị vẫn còn tiếp tục. Đó là tranh chấp hàng dọc giữa Chính phủ và các cấp, chính quyền cấp trên với cơ sở, trong đó có các đô thị. Chanh chấp hàng ngang: giữa đô thị với

đô thị cùng cấp, giữa đô thị và nông thôn cùng cấp (tỉnh với thành phố trực thuộc, thị xã, thành phố thuộc tỉnh với huyện...). Tranh chấp ở đây không phải "tranh cãi, cãi vã" theo nghĩa đen (thực tế một số địa phương cũng có, liên quan đến địa giới, đất canh tác, đất rừng, cảng biển...), mà chủ yếu là đề xuất cơ chế, đầu tư ngân sách, muốn công bằng mọi chủ trương (ai cũng nhà máy đường, xi măng lò đứng. Vừa rồi lại sân golf là những ví dụ).

Những mâu thuẫn như thế là do đặc điểm của thể chế luật và dưới luật có sự khác biệt về quyền và cơ hội. Nếu luật thì mọi tổ chức mọi người đều bình đẳng với những qui định trong đó. Nhưng hệ thống văn bản hành chính thì quyền cao nhất thuộc cơ quan hành chính trung ương trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành. Luật là ý chí của toàn dân, hành chính là ý chí của Chính phủ và các cấp quản lý lãnh thổ. Hai nguồn gốc của hai bậc thể chế khác nhau. Điều đó dễ dẫn đến những sai lệch chủ quản thậm chí có những yêu tố cảm tính.

2.3.2.3. Tổ chức bộ máy đô thị

Các đô thị có chính quyền độc lập kể cả đô thị nhỏ nhất tương đương cấp chính quyền cơ sở là thị trấn. Những qui định tương tự với các hiến pháp của các nền dân chủ khác. Đó là các qui định về vị thế của đô thị như một chủ thể hành chính độc lập. Theo Hiến pháp của nước cộng hoà Pháp, Thủ đô Pa-ri được tổ chức với hình thức chỉ ngang với cấp cơ sở mặc dù vị thế của nó về chính trị, kinh tế, văn hóa và lịch sử là không thể so sánh trong quan hệ với các đơn vị cùng cấp khác. Tất nhiên hiệu Paris như cấp công xã là theo hình thức: bên trong nó chỉ có một cấp đại biểu, còn vị thế của nó còn quan trọng hơn một tỉnh (trong một trăm tỉnh của Pháp) thậm chí một vùng (Pháp có hai mươi vùng).

Với qui mô dân số và vị thế của các kết cấu kinh tế, văn hoá lịch sử và quan hệ quốc tế như Thủ đô Paris nước Pháp chỉ có một cấp hội đồng (Hội đồng thành phố). Nó cũng được chia ra các quận ở bên trong, nhưng

những quận này chỉ là các thể chế thuần túy điều hành chỉ huy mà không phải một cấp chính quyền hoàn chỉnh. Cấu trúc cũng tương tự như thế ở các tỉnh của Pháp. Chỉ có sự khác biệt do cộng đồng nông thôn và phạm vi lãnh thổ nên họ chia tỉnh ra huyện, xã (công xã) nhưng chỉ ở cấp xã mới có cơ quan đại biểu như cấp tỉnh. Huyện (canton) chỉ là thiết chế hành chính.

Việt Nam khi thiết kế các hiến pháp từ sau Hiến pháp năm 1946 mặc dù có kế thừa các đơn vị hành chính của Hiến pháp 1946 nhưng có đổi mới ở một số thiết chế. Nhưng quan trọng nhất là cấp tỉnh và đô thị cấp tương đương được thiết kế theo cách thức: mỗi cấp đều là một cấp chính quyền hoàn chỉnh bất kể là thiết chế nông thôn hay đô thị. Chính đặc điểm này là những cản trở khi cải cách chuyển đổi cơ chế từ tập trung sang thị trường, xây dựng xã hội dân sự đã bộc lộ ra: tầng nấc, hình thức....

Về tổ chức các đô thị cơ bản có tính tương đồng về bộ máy, chẳng hạn đô thị trực thuộc trung ương được kết cấu “như cấp tỉnh”. Đó là sự khác biệt lớn nhất tổ chức đô thị Việt Nam so với đô thị ở các quốc gia như đã nói ở trên. Nghĩa là, ở Việt Nam đô thị dù là cấp nào cũng được tổ chức như một thể chế được chia nhỏ bên trong đô thị thành các cấp chính quyền hoàn chỉnh.

Chính vì những trì trệ do thiết kế tổ chức bộ máy mà hiện nay đang nổi lên những bức xúc trong đề án, dự án, đề nghị, kiến nghị:

- Một số đô thị đề xuất được thí điểm xây dựng chức thị trưởng là người đứng đầu hành chính thay cho chế độ chủ tịch ủy ban nhân dân nhằm tìm được người xuất sắc, tìm được "địa chỉ chịu trách nhiệm".

- Thí điểm bỏ cấp hội đồng ở cấp quận và phường trong các đô thị trực thuộc trung ương.

- Bảo đảm những người làm bí thư đảng ủy có đủ năng lực và uy tín để làm chủ tịch hành chính cùng cấp ở cấp cơ sở.

2.3.2.4. Đội ngũ nhân lực bộ máy quản lý xã hội đô thị

Mấy căn cứ khoa học sau đây liên quan đến nghiên cứu lý luận, phân tích thực trạng và đề xuất các giải pháp.

- Trong hệ thống chính trị hiện nay, đại bộ phận (tới trên 90%) nguồn lực nằm trong bộ máy nhà nước – cơ quan công quyền của hệ thống chính trị. Nhưng trong số đông đó đại bộ phận nằm trong hệ thống hành chính nhà nước (ở trung ương và các cấp địa phương). Đây là đặc điểm và yêu cầu liên quan đến chức năng của tổ chức và sau nữa là khoa học trong thiết kế tổ chức trong hành chính nhà nước.

- Trong một quốc gia, một nhà nước, nguồn lực trí tuệ qui tụ về các đô thị do đặc điểm phát triển kinh tế xã hội và của sản xuất xã hội. Đây là khuynh hướng có tính qui luật. Nhưng các nhà khoa học, các nhà chính trị và các chuyên gia, các nhà quản lý cần có nghiên cứu sao cho quá trình đó vừa phù hợp nhưng vừa vận động đúng ý chí của người dân, thúc đẩy xã hội đô thị phát triển.

- Quá trình đô thị hoá tạo ra những sức ép về tổ chức xã hội đô thị, trong đó có cả vấn đề phát triển nguồn lực cho quản lý các mặt của đời sống đô thị. Với những tính toán khoa học sẽ khắc phục được tình trạng: thiếu nhân lực; thừa loại nhân lực này, thiếu nhóm khác; tính kế thừa của tự chủ nguồn lực quản lý và chuyên môn.

- Cần nhận thức phân biệt yêu cầu, vị trí, chức năng của mỗi loại nhân lực của xã hội đô thị: hành chính khác đại biểu dân cử; quản lý không giống như làm chuyên môn; người làm chính sách không giống người thực thi chính sách...

Khuynh hướng mọi nguồn lực đều muốn đổ dồn về đô thị tìm kiếm việc làm và cơ hội thăng tiến, tăng thu nhập như một xu thế có tính tự nhiên, phù hợp qui luật chu chuyển nhân lực. Nhưng sự vận động tự phát

của các cá nhân thường không tương thích với nhu cầu của phát triển xã hội đô thị. Nhà nước cần dự báo và mọi cá nhân đều có nhu cầu nhận biết thông tin chiến lược và nhu cầu lao động. Hơn nữa cũng cần có định hướng, kế hoạch hoá, phương pháp kích thích và chế tài xử lý các tình huống ngoài ý muốn của phát triển xã hội đô thị nếu muốn tránh được các khủng hoảng đáng tiếc.

Nguồn lực của quản lý xã hội đô thị bao gồm cả nguồn lực của quản lý hành chính và của các lĩnh vực cụ thể. Điều này không thể lẫn lộn. Sử dụng những người làm hành chính nhà nước với những người hoạt động trong các lĩnh vực chuyên môn sẽ dẫn đến “huỷ hoại” năng lực do không được đặt đúng chỗ. (làm quản lý giáo dục khác với làm trưởng một bộ môn; trưởng bộ môn không giống giảng viên...).

Sự khác biệt đó đòi hỏi khi sử dụng, tuyển dụng đào tạo, bồi dưỡng, giải quyết chế độ lương bổng đều phải tính tới sự khác biệt đó đặc biệt trong các đô thị. Những khác biệt đó khi mà áp lực việc làm của quản lý và nhu cầu sống của công chức hay viên chức không thống nhất dễ dẫn đến mâu thuẫn và cách giải quyết có thể là “ra khỏi công vụ” là hiện tượng càng thấy rõ trong giai đoạn hiện nay. Nhất là các đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Những đặc trưng của nguồn lực trong quản lý xã hội đô thị:

Họ được đào tạo có bài bản hơn các xã hội nông thôn, hoặc là họ được tuyển chọn những người vượt trội trong cùng một trình độ đào tạo.

Họ được tiếp cận và có nhiều cơ hội tiếp cận những cái mới, những tri thức cần thiết, hỗ trợ cho quản lý nhanh hơn.

Họ có nhiều áp lực hơn cấu trúc xã hội nông thôn. Vì vậy, năng lực phản ứng và thích ứng là rất cần thiết.

Họ có cơ hội tiếp cận thông tin chiến lược của phát triển xã hội, thậm chí của quốc gia và thế giới. Từ đó họ tự định hướng nhanh cho công vụ cũng như cho bản thân. Cùng với sự tiếp nhận thông tin và sự “năng động đô thị” khiến cho công chức đô thị có nhu cầu và mong muốn cũng như tính chấp nhận thay đổi: thay đổi vị trí, thay đổi nơi cư trú, thay đổi cả cơ hội thăng tiến...

Những tiến bộ khoa học và công nghệ là thành quả chủ yếu từ nguồn lực đô thị. Thêm vào đó họ còn được tiếp nhận thông tin khoa học công nghệ mới nhất, nhanh nhất của thế giới do có những điều kiện hơn trong tiếp cận các phương tiện truyền thông.

Đó là những thuận lợi cũng như thách thức của thể chế quản lý đô thị trong việc “dùng người” hiện nay. Những bất cập của quản lý đô thị, có lĩnh vực như bị “bó tay” của chính quyền phản ánh sự non kém của nhận lực đô thị hiện nay: vi phạm giao thông, lấn chiếm trong xây dựng, mâu thuẫn trong dân sự (buôn bán nhỏ, tranh chấp đất đai chẳng hạn), người đi bộ quan đường, luẩn quẩn trong bố trí giao thông, vi phạm các thủ tục xây dựng và bảo tồn văn hoá....

2.3.2.5 Nguồn tài chính công trong quản lý xã hội đô thị.

Không có tiền thì không thể có chất lượng của quản lý. Điều này tưởng như sự đòi hỏi quá đáng nhưng hiện nay do nhu cầu của phục vụ và chất lượng dịch vụ càng cho thấy nhu cầu tài chính trong quản lý như một yếu tố có tính qui luật.

Quản lý cần tới nguồn lực vật chất trong đó nguồn tài chính công là chìa khoá của mọi nguồn lực. Với đặc điểm này, đô thị càng thể hiện bức xúc hơn do vị thế của các đô thị, tính chất của xã hội đô thị đặt ra. Đô thị là nơi cơ bản tạo ra nguồn tài chính, là trung tâm tài chính quốc gia cũng như lãnh thổ (nếu đô thị nằm trong lãnh thổ đó như thành phố thuộc tỉnh chẳng hạn).

Trên thực tế có mấy mối quan hệ sau liên quan trực tiếp tới nguồn tài chính công liên quan đến quản lý xã hội đô thị.

Một là, tài chính công quyết định chiến lược phát triển của xã hội trong đó có xã hội đô thị. Các chiến lược phát triển gắn với đầu tư cụ thể cho chiến lược đó nếu không muốn nói về “duy ý chí” trong chiến lược. Vai trò của nhận thức là: cùng một lượng vốn sao cho tính toán hiệu quả hơn chứ không phải “biến không thành có” được. Ở các nước có trình độ phát triển lâu đời và có nền khoa học quản lý công phát triển, họ coi tài chính là đầu não chiến lược trong khi không đặt vai trò của cơ quan lập kế hoạch trong quản lý. (Lập kế hoạch do hành chính. Nếu cần họ huy động các viện nghiên cứu, kể cả viện nghiên cứu tư hay các chuyên gia ngoài nước).

Hai là, đô thị cần nhiều lực để phát triển tạo đà cho cả nước, càng cần hơn khi nó phải đảm trách xứ mệnh trung tâm tài chính và nguồn lực của cả nước. Đây không phải là cảm tình mà là yêu cầu có tính qui luật.

Ba là, cơ cấu chi tiêu tài chính của đô thị đa dạng gấp nhiều lần so với thể chế nông thôn do tính phức tạp của cấu trúc đô thị cũng như chức năng của nó. Đô thị là nơi các công trình có tính quốc gia hoặc tính toàn lãnh thổ được tổ chức. Bảo tàng quốc gia ở Thủ đô để phục vụ cả nước, Trung tâm hội nghị của tỉnh nằm ở trung tâm thành phố để phục vụ cả tỉnh! Đài phát thanh, nhà xuất bản nhà hát, trường đại học, viện nghiên cứu cũng như vậy cả. Đô thị vì vậy nó còn có chức năng gánh công việc chung nữa. Vì vậy, nó cần những nguồn lực tài chính cần thiết cho quản lý phát triển.

2.4. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM ĐỜI SỐNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Theo chúng tôi nhận thức đặc trưng của sự vật có thể bằng nhiều cách. Nhưng có thể bằng hai cách rất cơ bản: tìm ngay trong bản thân nó hoặc hiện tượng (vật thể) có sự khác biệt như đối lập với nó. Trong trường hợp nghiên cứu đô thị có thể vận dụng cả hai phương pháp trên. Theo đó, đô thị có những đặc trưng rất cơ bản sau đây:

Thứ nhất, *đô thị là nơi tập chung cao cư dân sinh sống*. Đô thị hình thành có tính qui luật khách quan liên quan đến sự lựa chọn nơi sinh sống (sản xuất giao lưu và dịch vụ). Không phải ngẫu nhiên mà người ta đến quần tụ ở một nơi để sau đó gọi là đô thị. Nơi nào người ta tập trung durt khóat phải có lợi thế: dễ dàng sản xuất, trao đổi do vị trí thuận lợi cho mọi nơi như ven sông, ngã năm, ngã bảy của lưu thông đi lại về các vùng miền khác nhau; nơi mưa thuận gió hoà...Đô thị vốn đã là nơi sản xuất có thể là nơi gần vùng nguyên liệu, vùng đông dân cư cung cấp lao động... Đông rồi tập trung nhiều lên thành ra càng nhiều hơn nữa.

Cái gọi là tập trung dân cư là so với chính nó và so với các vùng nông thôn. Nhưng sau này nếu có nhiều hơn các đô thị sự tập trung cao thấp giữa các đô thị lại là quan hệ so sánh của “nội bộ các đô thị”.

Những hệ lụy của tập trung dân cư buộc các nhà quản lý xã hội đô thị phải tính toán có tính chiến lược và khoa học. Tính cho hiện tại và cho tương lai.

Thứ hai, *đô thị là nơi mà ở đó hầu như không có hoặc rất ít, (có tính rơi rớt còn lại) một tỉ lệ nhỏ những người sống bằng nghề nông nghiệp* (chăn nuôi, trồng trọt gắn liền với đất đai nông nghiệp). Sau này khoa học tổ chức đô thị có tính cân đối cho sản xuất, đời sống và các nhu cầu văn hoá, tạo vùng đệm cho đô thị mà người ta kết cấu vùng vành đai có sản xuất nông nghiệp nhưng là nông nghiệp hỗ trợ trực tiếp cho đời sống đô thị.

Sự thay đổi này là kết quả của quá trình phát triển ngày càng cao, càng sâu của lực lượng sản xuất làm cho khu vực sản xuất phi nông nghiệp và dịch vụ ngày càng tăng. Người sản xuất phi nông nghiệp cần sự hỗ trợ của nhiều lĩnh vực khác của đời sống xã hội như một quan hệ liên hoàn, tạo ra dây truyền của sự phụ thuộc vào nhau ngay bên trong khu vực đô thị hoá. Sản xuất để bán tạo ra nơi giao dịch. Sản xuất cần có tích lũy tạo ra nhu cầu tín dụng từ hình thức đơn giản đến ngày càng được tổ chức khoa học; nhu

cầu này đòi hỏi dịch vụ khác... Tất cả tạo ra mối ràng buộc vào nhau trong đời sống đô thị. Những hoạt động đó dưới bất kì loại hình nào đều cần tới lao động mà bản thân người dân đô thị cần tới sự hỗ trợ từ nông thôn.

Tổ chức đời sống sinh hoạt và sản xuất trong đô thị phải tính tới đặc điểm trên.

Thứ ba, *đô thị là nơi người lao động không bị ràng buộc giữa nơi cư trú và nơi sản xuất*. Người sản xuất không nhất thiết phải gắn liền với nơi cư trú như sản xuất nông nghiệp truyền thống (khác với nông nghiệp trình độ cơ khí hoá, hiện đại hoá cao như ở các nước phát triển hiện nay). Trái lại trong đô thị, người lao động cư trú ở một nơi nhưng họ có thể lao động, làm việc ở nơi khác. Khi giao thông phát triển về hạ tầng và phương tiện, người ta có thể kiếm việc làm nơi đô thị cách xa nơi cư trú tới mấy chục km đi lại trong ngày. Điều đó không xảy ra ở nông thôn. Đô thị càng lớn, trình độ sản xuất tập trung càng cao thì tính không lệ thuộc nơi cư trú càng thể hiện rõ. Sự di chuyển của người lao động (sau này cả lao động trí thức, chân tay hay dịch vụ) khiến cho bức tranh giao thông đô thị vốn đã dày đặc lại càng dày đặc hơn như ta biết hiện nay.

Tổ chức quản lý xã hội đô thị phải tính tới đặc trưng trên.

Thứ tư, *tính chất công cộng – không thể chia cắt các loại hình của dịch vụ sinh hoạt đô thị* khiến cho việc tổ chức các dịch vụ đó đòi hỏi phải được tập trung, thống nhất, tạo lập các đơn vị chức năng chuyên môn. Một đường nước, một đường điện, một đường khí phục vụ thậm chí cho cả một đô thị, một thành phố. Đặc trưng này về sau được tổ chức cho cả vùng nông thôn trong quá trình hiện đại hoá nông thôn. Nhưng đây là đặc trưng “gốc” của đời sống đô thị.

Đặc điểm này tổ chức quản lý xã hội đô thị phải tính tới.

Thứ năm, *đô thị là nơi tập trung nguồn lực trí thức cao của các quốc*

gia. Đặc trưng này có mối liên hệ mật thiết với đặc điểm và quá trình hình thành đô thị và quá trình đô thị hoá. Đúng như Angghen đã nói rằng, sản xuất, thực tiễn là động lực của phát triển nhận thức (hình thành các tri thức mới) gấp mười lần các trường đại học. Sản xuất cần tri thức và hoạt động sản xuất hàng hoá lại đòi hỏi phải có tri thức ở nhiều lĩnh vực của đời sống lại tập trung cao ở đô thị. Từ đó chính đô thị vừa là nơi cần tri thức vừa là nơi thuận lợi để mở các cơ sở đào tạo. Tất cả lý do đó khiến dân trí đô thị cao hơn, trở thành các “tụ điểm” về dân trí của xã hội.

Đó là những lý do khách quan. Nhưng các nhà quản lý phải tính tới toàn cục, tính tới sự cân đối của sự phát triển quốc gia, đất nước. Vì vậy, đặc điểm là vùng dân trí cao với sự phát triển ở đô thị và sự điều chỉnh cân đối các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có nguồn lực tri thức cao là hai việc của một vấn đề của tổ chức quản lý xã hội. Đó là nhận thức cái khách quan và điều chỉnh cân đối sự phát triển xã hội bằng nhận thức chủ quan của nhà nước, của các nhà khoa học.

***Thứ sáu,** đô thị là nơi xuất hiện nhiều, mức độ cao các tiêu cực trong đời sống dân sự.* Tại sao lại như thế? Theo chúng tôi, có mấy lý do và từ đó chúng tôi giành một phần quan trọng nghiên cứu quản lý trật tự, an ninh an toàn xã hội trong quản lý phát triển xã hội đô thị.

Một là, đô thị bao giờ cũng là nơi có trình độ phát triển kinh tế, đời sống kinh tế và các nhu cầu sinh hoạt cao hơn nông thôn. Lý do cao hơn đã được thể hiện trong đề tài này ở phần trên nói về quá trình kinh tế, xã hội và lịch sử xuất hiện các đô thị.

Hai là, trong hoạt động kinh tế nói chung bao giờ và ở đâu cũng có tính chất cạnh tranh, và ở đô thị tính chất này là điển hình của kinh tế thị trường. (xin nói thêm cạnh tranh là bản chất của hoạt động kinh tế. Chỉ có khác nhau ở cơ chế làm cho mức độ và biểu hiện của cạnh tranh khác nhau mà thôi). Cạnh tranh tất yếu dẫn đến sự thắng hoa, thắng lợi cho nhóm

người này và thua thiệt, rủi ro cho nhóm người khác. Nền kinh tế cạnh tranh sẽ dẫn một số người rơi vào ngõ cụt của hoàn cảnh (thua thiệt, hao hụt, thậm chí mất hết tài sản, tình cảm và danh dự). Trong số những người rơi vào thất bại, sẽ nảy sinh tiêu cực đồng hành cùng với tiêu cực (do chính cạnh tranh mà ra).

Ba là, quá trình đô thị hoá đô thị sẽ tiếp nhận những công dân mới từ nông thôn ra và đương nhiên không gặp thuận lợi như người dân bản địa, trong những người có hoàn cảnh khó khăn sẽ nảy sinh một số bị lưu manh hoá, dẫn đến hành xử tiêu cực cực trong đời sống.

Bốn là, đô thị hoá dẫn đến các đô thị phải dung nạp những cư dân ảo – những người làm ăn kiếm sống sinh nhai nơi đô thị nhưng không phải người thành thị: họ có thể sáng đi tối về (như những người thợ sửa chữa, làm nghề đưa khách, buôn bán nhỏ... Cũng có những người có việc làm ổn định (tương đối) và được cư trú tạm thời như nghề giúp việc, làm xây dựng ... Trong nhóm người này thường có người vì nhiều lý do hành xử những việc vi phạm pháp luật và nhân cách. Ở Việt Nam số lượng vi phạm và có những hành vi tiêu cực hầu như “ngày nào cũng có”. Lý do chúng tôi không trình bày trong phần này.

Năm là, những tiêu cực xã hội mang tính “quốc tế”: một số ngoại kiều đến các đô thị như người nước ngoài đến Việt Nam với nhiều vị thế khác nhau, người bản địa có quốc tịch hoặc chưa có nhưng sinh sống ở nước ngoài. Đây nói tới những người Việt Nam sống ở nước ngoài trở về Tổ quốc với nhiều lý do khác nhau. Thực tế cho thấy đây cũng là nhóm người xuất hiện những hành vi tiêu cực trong xã hội đô thị nhưng không nhiều.

Sáu là, những tiêu cực trong “nhóm thể chế”. Đây đề cập tới những người công chức thi hành công vụ nhưng không thực hành đúng bốn phân mà có những hành vi vi phạm luật, làm mất ổn định xã hội đô thị. Những

người này nếu có hành vi tiêu cực thường có những mức độ nguy hại trầm trọng hơn do họ là người đại diện cho chính quyền, được nhân dân nhà nước mà hành xử nên ảnh hưởng tiêu cực tới uy tín, ổn định xã hội, kinh tế lớn hơn các nhóm người khác.

CHƯƠNG III

CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Xã hội đô thị là một thực thể xã hội độc lập. Tuy nhiên tính độc lập của xã hội đô thị vừa tuyệt đối và vừa có tính tương đối, trong đó tính tương đối là những mặt biểu hiện đa dạng. Tính tuyệt đối như tên gọi như ranh giới đã xác định của lãnh thổ hành chính, bộ máy quản lý đô thị. Tính tương đối chính là những yếu tố ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống đô thị nói chung và tác động từng yếu tố của xã hội nói riêng.

Nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến xã hội đô thị nhằm tìm ra nguyên nhân, động lực của phát triển đô thị cũng như hé mở ra các giải pháp tác động tới phát triển đô thị. Theo chúng tôi, những yếu tố sau đây tác động tới quá trình vận động của xã hội đô thị, từ đó tác động đến cách thức tổ chức, quản lý sự phát triển của xã hội đô thị.

3.1. CƠ SỞ KINH TẾ XÃ HỘI QUỐC GIA

Thực ra khi tham khảo những nội dung về lịch sử hình thành đô thị, chúng tôi cũng chưa thật sự đồng tình ý kiến cho rằng một số đô thị cổ đại ở Vùng Lưỡng Hà thành lập do có vị thế là trung tâm hành chính, tôn giáo của các công xã nông thôn trước, rồi sau đó mới là trung tâm thương mại. Đô thị là hình ảnh của tổ chức đời sống xã hội đặc trưng và có động lực tác động nhất định. Sự xuất hiện đô thị là kết quả của tổ chức đời sống có tính qui luật của sinh hoạt xã hội. Phải chăng người ta có thể chọn một nơi không người, không sinh hoạt xã hội để tạo ra lãnh địa của thể chế quản lý? Nếu như thế là việc làm tách rời chủ thể quản lý và đối tượng quản lý. Ngày nay với tiền đề và các điều kiện đã cho phép, người ta có thể lập ra

một đô thị hành chính trước rồi sau đó mới “lấp đầy dần” các yếu tố khác của đời sống đô thị. Nhưng việc đó cho đến ngày nay vẫn là hãn hữu.

Theo quan hệ biện chứng giữa đời sống đô thị và quản lý đô thị, đời sống kinh tế là động lực mạnh mẽ nhất đến tiến trình vận động đô thị. Phát triển kinh tế gắn liền với tập trung dân cư; dân cư tập trung xuất hiện các nhu cầu khác của đô thị bên ngoài sinh hoạt kinh tế. Về yếu tố kinh tế tác động đến hình thành đô thị, đa số các đô thị thời trung cổ trở đi vai trò của phát triển kinh tế được xác nhận.⁹

Chính sự phát triển nhanh hay chậm mà quyết định vị thế, qui mô, tốc độ phát triển của đô thị. Người ta phân loại đô thị cũng dựa vào các tiêu chí kinh tế đô thị làm căn cứ quan trọng.

Cũng có thể có sự phân loại hoặc xác định vị trí, chức năng của một đô thị thành phố dường như kinh tế không phải là căn bản. Nhiều thủ đô các quốc gia là đô thị được xác định là trung tâm chính trị hành chính, rồi mới tới vị trí kinh tế. Đó là do sự phân ngôi thứ trong hệ thống quản lý nhất định mà đô thị nào đó được khoác chức năng mới vào. Như Thành phố Canberra của Australia ra đời là nhờ sinh hoạt kinh tế. Nhưng với vị trí và vai trò mới, nó được nhận trách nhiệm cơ bản là trung tâm chính trị trước hết của Nhà nước liên bang này.

Đó chỉ là những khúc ngoặt của lịch sử phát triển một số đô thị mà thôi.

Kinh tế sẽ thúc đẩy đô thị phát triển để thích ứng như nguồn lao động, nguồn lực tri thức và tay nghề cao; vấn đề tổ chức đời sống đô thị; các tư duy về qui hoạch, kiến trúc, hạ tầng theo đó mà phát triển;

⁹ Xem thêm: Ngô Huy Quỳnh ; Kiến trúc cổ đại Châu Á , NXB VHNT năm 1999; Đặng Thái Hoàng; Lịch sử đô thị. NXB Xây dựng năm 2000; Nguyễn Quốc Thông; Lịch sử đô thị Cổ đại và Trung đại phương Tây; NXB Xây dựng 2000.

Kinh tế làm nảy sinh vai trò mới của đô thị: trung tâm tài chính, ngân hàng, trung tâm công nghệ hay văn hoá giáo dục xuất hiện...

Đô thị ở tất cả các quốc gia đều là những nơi có tiềm năng, tiềm lực lớn về kinh tế, cung cấp hầu hết các chỉ số tăng trưởng kinh tế của quốc gia.

Như ở Việt Nam một số đô thị cho thấy đó là những trung tâm kinh tế của đất nước: riêng TP Hồ Chí Minh chiếm tới khoảng 30% tổng thu nhập của cả nước. Ngoài ra nó còn giữ vị trí là trung tâm kinh tế tài chính quốc gia.

Hà Nội ngoài vị thế Thủ đô còn là trung tâm chính trị, kinh tế và công nghệ cao của đất nước. Những thành phố ở vị trí thấp hơn nhưng ngày càng quan trọng như những trung tâm kinh tế vùng của cả nước như Đà Nẵng, Hải Phòng, Cần Thơ, Huế, Buôn Ma Thuột...

Những Thành phố tỉnh lỵ của một số tỉnh ngày càng có vị thế vượt ra ngoài phạm vi một tỉnh mà giữ vai trò đầu não của vùng về tăng trưởng và mở rộng tiềm năng kinh tế quốc gia như Dung Quất, Lào Cai, Hạ Long, Nha Trang, Vinh v.v...

Có thể nhìn nhận năng lực kinh tế theo những biến đổi về khoa học và công nghệ, về vị thế của từng lĩnh vực trong từng quốc gia, trình độ của lực lượng sản xuất xã hội mà thấy: những vị thế vùng miền về kinh tế trong một nhà nước như Việt Nam sẽ không “nhất thành bất biến”. Cụ thể là:

Giá trị của sản phẩm quốc gia chuyển hoá làm cho tiềm năng kinh tế các vùng cũng thay đổi. Nếu là một quốc gia mà sản phẩm lớn nhất là lương thực thì rõ ràng ai cũng thấy có hai nơi lương thực Việt Nam là các tỉnh của Đồng bằng sông Cửu Long và Đồng bằng Sông Hồng.

Nhưng ngoài cây lương thực còn có cây công nghiệp làm cho những vùng kinh tế mới gắn với các đô thị xuất hiện, thậm chí là hoán đổi vị trí cho nhau. Tương tự sự phát triển nhanh chóng của kinh tế biển đã tạo ra

bản đồ đô thị xuất hiện thêm những tên tuổi mới: trung tâm thủy sản Cà Mau, Cần Thơ, Long Xuyên, Qui Nhơn, Phan Thiết, Quảng Ngãi, Đồng Hới, Hạ Long, ... đồng thời cũng là những đô thị đang ngày càng khởi sắc. Rõ ràng kinh tế là động lực mạnh mẽ cho sự xuất hiện và ngày càng đóng vai trò quan trọng về vị thế của đô thị ở Việt Nam.

Kinh tế du lịch cũng là những “mạnh thường quân” với tiềm năng to lớn của đất nước. Chính kinh tế đất nước tăng trưởng lại là động lực phát triển của hoạt động du lịch - một loại hình văn hoá, thể thao, kinh tế của mỗi quốc gia.

Do tăng trưởng kinh tế, nhiều khu vực, địa điểm tự nhiên có tiềm năng trước đây chưa có điều kiện, nay đã dần dần được tác động tới thông qua các dự án kinh tế. Các nhà kinh tế trong và ngoài nước đầu tư vốn, tài sản vào các lĩnh vực: sân golf, khu nghỉ dưỡng, khu điều dưỡng, các dự án cáp treo, các khu vui chơi giải trí với số vốn hàng trăm triệu đô la đã là thay đổi bộ mặt các vùng miền, trong đó đại bộ phận là các đô thị hoặc liền kề đô thị. Chính những dự án kinh tế như thế là trợ lực to lớn làm thay đổi vị thế các đô thị. Hoặc là làm cho một số đô thị được nâng cấp của sự phát triển (mở rộng, thu hút lao động việc làm, tăng nguồn thu cho địa phương).

Nếu không có vai trò của kinh tế với những hình thức khác nhau như thế các đô thị sẽ chỉ “dậm chân tại chỗ” về vị trí và tốc độ của sự phát triển (có khi hàng trăm năm như trong nền kinh tế nông nghiệp nhỏ bé).

Đô thị phát triển, kinh tế sẽ lớn mạnh và kéo theo các hoạt động khác làm cho quản lý xã hội đô thị cũng phải thay đổi.

3.2. TÁC ĐỘNG CỦA ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH TRỊ

Các trung tâm chính trị bao giờ cũng lấy đô thị làm trung tâm hoạt động điều hành trật tự xã hội. Trước hết là các trung tâm, trụ sở hành chính, cơ quan công quyền của địa phương, của các vùng hay quốc gia. Chính trị

có vai trò to lớn, thậm chí trong một phạm vi nhất định, hoàn cảnh nhất định vai trò của nó như sự quyết định vị thế của đô thị. Sự tác động mạnh mẽ đó là do tác động của chính trị theo hướng sau:

Tạo tiền đề, cơ hội cho phát triển đô thị nhanh chóng nhờ vai trò quyền lực điều tiết các yếu tố của đời sống đô thị. Với một quyết định của chính quyền - biểu tượng quyền lực của chính trị như đầu tư ngân sách phát triển hạ tầng, nâng cấp giao thông, mở rộng địa giới, tạo lập các khu dân cư, đầu tư cho sản xuất, mở cửa thu hút vốn, công nghệ và kỹ thuật... Chính trị, mà biểu hiện là bộ máy quyền lực có thể là người điều phối chung cho phát triển đất nước, trong đó tác động mạnh mẽ tới đời sống đô thị. Một chiến lược tổng thể quốc gia sẽ đem lại cho bộ mặt mới, tương lai cho đất nước, trong đó phần lớn các đô thị được hưởng lợi từ sự thu hút của chính sách.

Với vai trò quản lý và quyết định định hướng kinh tế chính trị của đất nước, cho dù mức độ không giống nhau nhưng các quyết định chính trị *tác động tới quan hệ kinh tế đối ngoại* của các đô thị. Các liên kết quốc tế giữa các nhà nước mang lại những hoạt động kinh tế xã hội mới cho mỗi quốc gia. Những tác động đó đa phần tác động trực tiếp tới các đô thị, nhất là các đô thị chiến lược. Từ có các cam kết chính trị, các đàm phán thỏa thuận giữa lãnh đạo các đảng cầm quyền, các chính trị gia của chính phủ (thủ tướng, các vị bộ trưởng, hàng loạt cam kết kinh tế, các dự án, các khoản vay, khoản viện trợ của các nước mà kinh tế trong nước có điều kiện phát triển. Đại bộ phận những cam kết đó như chúng ta đã biết đều tập trung vào các đô thị hoặc là các vành đai đô thị.

Các yếu tố bên trong của thể chế chính trị kéo theo những tác động mạnh mẽ cho phát triển đô thị: tập trung nguồn lực quản lý; tạo ra những khu dân cư đô thị “hạng sang” cho hàng nghìn, hàng vạn nhân khẩu – công chức và gia đình họ.

Sự gia tăng của chức năng tổ chức, điều hành guồng máy quyền lực tạo cho các đô thị (với những qui mô khác nhau) những cơ quan, tổ chức, các cơ quan chức năng khác nhau: trường học, cảnh sát, quân đội, trại giam, toà án, cứu hoả....đều mở ra sự phát triển đô thị và gia tăng đối tượng quản lý của chính quyền đô thị.

Tác động như thế thể hiện rất rõ ở Việt Nam.

3.3. VAI TRÒ CỦA KHU VỰC NÔNG NGHIỆP NÔNG THÔN

Quan hệ này như một sự đương nhiên bởi nông thôn là “cha sinh mẹ đẻ” của đô thị. Nhưng khi các đô thị trở thành các thực thể độc lập thì giữa đô thị và khu vực nông thôn trở thành quan hệ đối tác chiến lược, quan hệ tự nhiên mang tính nhân quả.

(Nông thôn là khái niệm nói về các cộng đồng cư dân sinh sống gắn liền với hoạt động sản xuất nông nghiệp trên vùng đất của mình. Nông nghiệp và nông thôn có thể có những yếu tố tác động thuận lợi hay khó khăn khác nhau mang tính tự nhiên khách quan: chúng nằm ở những vùng tự nhiên khác nhau về độ phì nhiêu, về thời tiết khí hậu, ở vùng cao hay vùng thấp, gần sông hay gần biển... Những yếu tố tự nhiên khách quan đó tác động tới cả khu vực nông thôn và đô thị nên không coi chúng là yếu tố kết cấu của khu vực nông thôn).

Những tác động của nông thôn đối với thành thị :

Thứ nhất, nông thôn tạo sự *tác động tới không gian đô thị* (mở rộng hay thu hẹp). Nhưng xu hướng chung là góp trực tiếp vào mở rộng đô thị. Đô thị là một khu vực không gian, chiếm một diện tích nhất định. Diện tích đó không lấy ở đâu khác là từ vùng nông nghiệp. Đó chính là quá trình đô thị hoá diễn ra một cách thường xuyên. Chỉ khác là quá trình đó khi nhanh khi chậm, ở những khu vực khác nhau, các quốc gia khác nhau. Quá trình đó do đời sống kinh tế chi phối mạnh mẽ nhất. Sự phát triển của kinh tế xã

hội kéo theo hàng loạt các hoạt động khác diễn ra ở đô thị làm cho không gian hiện hữu của nó trở nên chật hẹp.

Quá trình đô thị hoá, sự nhường đất của nông thôn cho thành thị là quá trình tất yếu trong lịch sử nhân loại nhưng nó diễn ra trong bối cảnh không giống nhau. Tính khác biệt đó bị chi phối bởi các chính sách chủ trương, chiến lược cụ thể ở mỗi quốc gia. Thậm chí chịu ảnh hưởng của các chính trị gia trong một thể chế nhất định.

- Có những thay đổi tương tự như không liên quan đến đô thị, nhưng về bản chất không có đô thị cũng không xuất hiện thay đổi đó. Ví dụ:

- Dự án các sân golf trên toàn quốc là việc làm có tính đa mục đích: thể thao, kinh tế, và nhu cầu sinh hoạt đô thị. Những dự án này chiếm dụng rất nhiều đất trong đó có cả đất nông nghiệp: đất lúa, đất cây công nghiệp như đồi chè, sắn cà phê..., đất trồng rừng... Hầu như chẳng ai là nông dân sống ở nông thôn mà có nhu cầu của môn thể thao quý tộc này. Nhưng chính nó lại là nhu cầu, thậm chí ngày càng tăng đối với dân cư đô thị nhất là tầng lớp trung lưu và những chuyên gia làm việc tại các đô thị. Mất đất thì mất tư liệu sản xuất. Và mất tư liệu sản xuất đối với người dân nông thôn thì một trong những địa chỉ kiếm sống của họ là các thành thị và ở đó nhu cầu lao động đa dạng: lao động chân tay, giúp việc, buôn bán vặt, chăm sóc người ốm, làm theo giờ...

Thứ hai, nông thôn là địa chỉ *cung cấp nguồn lao động* cho các đô thị. Các đô thị phải tự cung cấp nguồn lao động cho mình. Nhưng thường thì dòng lao động từ nông thôn ra thành thị luôn luôn như xu thế khách quan cho dù nó không đáp ứng được như yêu cầu thực tế của phát triển đô thị. Mấy lý do sau đây khiến cho đô thị thường xuyên “đói” lao động:

Một là, tốc độ tăng trưởng dân số đô thị bao giờ cũng chậm hơn so với khu vực nông thôn. Lý do có nhiều. Nhưng chủ yếu là do:

- Sức ép về không gian cư trú không được dễ dàng ở đô thị so với nông thôn. (lý do này thể hiện không giống nhau ở các giai đoạn khác nhau của sự phát triển, ở các loại hình cấu trúc khác nhau của các đô thị). Với sự hạn chế không gian của đô thị nhu cầu của con người cũng ngày càng tạo ra sự “tranh chấp” giữa nhu cầu ở của người dân với các nhu cầu khác của phát triển đô thị: hạ tầng giao thông, các công trình công cộng như công viên, bệnh viện trường học... Tất cả đều dùng tới không gian. Mặc dù khoa học về tổ chức xã hội đô thị thường xuyên phát triển và có những chuyển biến cách mạng trong lịch sử: các khu nhà cao tầng; nhiều sinh hoạt đô thị được đưa xuống lòng đất... Nhưng tầng ấy vẫn chưa đủ cho sự hạn hẹp của không gian đô thị.

- Nhu cầu ngày càng cao về chất lượng sống của cư dân đô thị khiến cho họ cần thiết phải hạn chế sinh đẻ để tập trung nuôi dạy con cái.

- Nhu cầu về nâng cao trí tuệ và thể lực của con cái khiến sự tập trung cho gia đình theo hướng nâng cao dân trí và chất lượng sống của các bậc cha mẹ của các gia đình đô thị khiến qui mô các thành viên gia đình ở đô thị nhỏ hơn ở nông thôn cũng là lý do thiếu lao động tại các đô thị.

- Sức ép về nguồn lực còn do đô thị phải “phân phối” nguồn lực vốn đã thiếu lại phải cung cấp cho nhiều lĩnh vực của đời sống đô thị: lao động, sản xuất, giáo dục, nghiên cứu khoa học, hoạt động y học, tham gia chính quyền ...

- Đô thị thường mất cân bằng về bảo đảm nhu cầu lao động. Đô thị ngoài đặc điểm là nơi có nhu cầu lao động chất lượng về năng lực và tay nghề thì nó vẫn cần cung cấp những nhóm lao động bình thường như làm vệ sinh, phụ việc, các loại lao công phục vụ đời sống bình thường ở đô thị... Vì thế nông thôn luôn là nơi cung cấp nguồn lao động chân tay, không đòi hỏi tay nghề cao cho đô thị chứ không phải ngược lại.

- Đô thị còn là nơi tiếp nhận “bắt đầu” nguồn lực từ nông thôn tới do nhu cầu công ăn việc làm. Đặc điểm nông nhàn do thời vụ của sản xuất nông nghiệp là một trong những lý do của hiện tượng này. Ngoài ra công lao động trong nông nghiệp rất thấp do năng suất lao động khiến cho nhiều người bỏ ruộng mà ra thành thị tìm kiếm cơ hội và việc làm.

3.4. TÁC ĐỘNG CỦA YẾU TỐ TÂM LÝ DÂN CƯ ĐÔ THỊ

Đô thị có những đặc điểm phổ quát thể hiện ở mọi quốc gia. Đối với Việt Nam sự ảnh hưởng còn bởi các yếu tố tâm lý của người phương Đông. Người Việt chịu ảnh hưởng sâu sắc những nét tâm lý lễ thói, nếp nghĩ và cách làm trong Nho giáo kết hợp với suy nghĩ của người nông dân. Những thói quen lạc hậu với nhịp sống, yêu cầu sống, tác phong sống của thành thị có thể nói vẫn còn hiện diện đến tận ngày hôm nay: lấn chiếm vỉa hè, lòng đường, đi bộ qua đường bất chấp giao qui tắc giao thông, lấn chiếm nhỏ nhặt trong xây dựng, dễ va chạm khi bắt đầu lợi ích...

Học thuyết triết học Mác đã chỉ rõ sự trì trệ của yếu tố ý thức xã hội. Sự trì trệ đó có thể còn kéo dài “chưa biết đến bao giờ” khi nền kinh tế còn ở trình độ thấp, nền pháp lý còn đang trong giai đoạn hoàn thiện. Những yếu tố tâm lý sinh hoạt có nhiều trong đời sống đô thị. Dưới đây xin nêu mấy vấn đề mà chúng tôi thiết nghĩ không thể coi nó là nhỏ nếu muốn đổi mới đời sống đô thị theo hướng xã hội công dân.

Một là, lối sống kém hoà đồng. Người dân đô thị vốn từ nông thôn mà ra và tâm lý khép kín lợi ích trong gia đình người tiểu nông là rơi rớt trong lối sống cư dân đô thị. Có những yếu tố khách quan khiến tâm lý khép kín càng thêm “xúc tác”, đó là đặc điểm “đa vùng, đa miền” của người dân thành thị. Một người vì những lý do, hoàn cảnh hay nhu cầu khác nhau mà ra thành thị trở thành công dân đô thị. Họ không còn tâm lý bà con láng giềng ngoài đời sống lao động và sinh hoạt. Từ đó sự khép kín càng có lý do thêm nặng nề.

Cư dân đô thị không chỉ người lao động bình thường mà cả những người trong bộ máy công quyền cũng thể hiện sự biệt lập như thế, tất nhiên là không phải tất cả. Có cán bộ không giao tiếp với dân mà trái lại chỉ “sáng chui vào xe”, chiều “chui vào nhà” là những hình ảnh rất không hợp với tính cộng đồng vốn là một nhu cầu.

Hai là, tư lợi lẫn lợi ích công người dân đô thị Việt Nam thường mắc phải những khúc mắc thậm chí rất nhỏ nhưng lại là “vấn đề lớn” làm mất tình cảm với nhau, gây xáo trộn trong cộng đồng (khối phố). Những lỗi vi phạm qui tắc ứng xử công cộng thường xuyên xuất hiện mà có sự khắc phục là không đơn giản nếu chỉ dựa vào tuyên truyền mà thiếu chế tài cần thiết. Những người buôn bán sẵn sàng cho “thuốc độc” vào thức ăn để giữ được lâu, cho hàng đẹp, dễ vận chuyển, làm tăng cân... mà không tính đến hậu quả của người tiêu dùng, miễn là mang lại lợi ích cho cá nhân mình. Người ta làm vệ sinh trong nhà nhưng lại “đẩy rác, chất bẩn ra ngoài phố” miễn là không phải trong nhà mình.

Ba là, văn hoá sinh hoạt đô thị chậm đổi mới. Lối sống đô thị có đặc điểm đòi hỏi người ta tự giác hơn nhiều lần ở nông thôn bởi sự chật trội về không gian, sự đan xen nhiều loại hình sinh hoạt dân sự. Nông thôn hiện nay vẫn chưa cần “thùng rác công cộng”, thậm chí khu vệ sinh công cộng. Nhưng những cái đó cần thiết ngay từ khi đô thị mới ra đời. (Đơn giản bởi nhu cầu tự nhiên và đặc điểm “thoát li khỏi nhà mình” có khi suốt cả ngày phải cần những nơi công cộng như thế). Có khá nhiều cư dân đô thị không có tâm lý về cái đẹp trong văn hoá đô thị. Hiện nay những “thông báo bắt đấm đĩ” xuất hiện ở nhiều nơi, thậm chí nhiều thông báo của chính quyền như: cấm đổ rác, cấm tiểu tiện, cấm thả chó, cấm dẫm chân lên thảm cỏ.... chứng tỏ một bộ phận người dân đô thị vẫn làm như thế.

Bốn là, ý thức công dân còn là vấn đề lớn. Cũng do tâm lý của người sản xuất nhỏ, của người ích kỷ tiểu nông mà luôn tồn tại tâm lý lách luật để

được việc cho mình. Luật pháp vốn không bao giờ bao quát được hết. Nhưng năng lực xây dựng luật của Việt Nam hiện nay vẫn còn mang nặng tính thói quen, kiêu cũ (chung chung, nhiều cách hiểu, muốn thực hiện phải hướng dẫn - điều mà các nước họ không làm như thế). Đó là có để người dân tránh những qui định nhằm có lợi cho mình.

Nhưng lách luật còn có chỗ để biện luận, còn vi phạm luật thậm chí chủ ý, bắt chấp không phải thiếu. Làm nhà đề lên công trình công cộng, hạ tầng giao thông, vượt quá độ cao qui định, lấn chiếm đất công, xâm phạm không gian láng giềng, xâm phạm quyền của người khác, đi bộ qua đường bất cứ chỗ nào, vượt đèn đỏ, chôn đội mũ theo qui định... là những hiện tượng “kể ra không hết” trong đời sống đô thị hiện nay.

Khi người dân làm sai luật mà trở thành phổ biến thì không thể đổ trách nhiệm cho một phía được. Vì cơ bản người Việt vẫn thuộc những công dân “biết rõ phải trái”. Nhưng khi người ta vô ý trong thực hiện trách nhiệm công dân, cố ý làm sai thì còn có những lý do “khách quan- chủ quan” nữa.

Đó là sự thiếu trách nhiệm của công chức, sự tha hoá của một bộ phận do tiêu cực, sự thiếu công tâm trong thực thi công vụ ở phía chính quyền nữa (là khách quan vì nó xảy ra có nguyên do từ phía chính quyền và người khác).

Đó là sự “hủ hoá cán bộ” từ phía người dân miễn là được việc cho bản thân. Tổng tiền cảnh sát để được bỏ qua khi vi phạm giao thông; đút lót cán bộ chính quyền và cán bộ qui tắc để lấn chiếm trong xây dựng... (là những thái độ chủ quan ở chính người vi phạm).

Cũng có những lỗi thể chế khiến cho sự việc thì “hết sức khó coi” nhưng người dân vẫn làm được mà không việc gì phải hoà giải. Ví dụ như tình trạng một nhà mà không có lối đi dân đến phải trèo tường mà đi lại,

nhà trước không cho nhà sau làm nơi thoát nước... là những hiện tượng hi hữu nhưng cũng không phải hiếm. Xác định quyền sở hữu về nhà ở cho một gia đình mà để cho người ta không có lối đi, không có chỗ thoát nước thì chắc chắn chính quyền phải gánh chịu trách nhiệm hành chính. Nguyên tắc của dân sự cũng phải tuân thủ qui luật của tự nhiên và xã hội: nhà phải có lối ra; nước chảy chỗ trũng phải được luật xây dựng ý thức vì nó thuộc phạm trù quyền công dân và quyền sở hữu và luật tự nhiên. Những khúc mắc như thế là do sự tắc trách, ví dụ như khi làm thủ tục mua bán, tách hộ ở đô thị mà không thực hiện nghiêm túc qui định pháp lý.

Năm là, sự gia tăng tâm lý “lưu manh hoá thành thị” của một bộ phận cư dân. Đó là những việc làm có tính côn đồ, bất chấp phải trái, thoả mãn thú tính, thể hiện máu “anh hùng”... Trước hết, phải nói đây là hiện tượng phát sinh không phải yếu tố tâm lý thường trực do đời sống đô thị tác động. Nhưng đô thị ở đâu cũng có, hiện tượng như trên ở đô thị Việt xuất hiện đang trong quá trình đô thị hoá là một hiện tượng cần nêu ra.

Những sự xuất hiện lối sinh hoạt kiểu “lưu manh hoá” thường có nguyên nhân rất “vô lý” không thể hiểu theo cách thông thường, ví dụ như muốn sinh sự thì đặt chuyện: “nhìn đều của người khác đối với mình”, mời khách đi xe mà không nhận được sự trả lời vì bất kì lý do nào, chỉ vì một câu chuyện phiếm trong cuộc vui, thói giang hồ khi tham gia giao thông, tranh chấp khách trong bến xe hay ngoài giao thông....

Hiện tượng trên chúng tôi coi có thể là nhất thời nếu có các biện pháp ngăn chặn. Nhưng xét trên những đô thị ở các quốc gia phát triển sớm hơn chúng ta rất nhiều vẫn rơi rớt tồn tại thì không thể nói ở Việt Nam chỉ là nhất thời rồi sẽ chấm dứt nếu không có biện pháp hữu hiệu. (như tổ chức của những người "đầu trọc" ở một số đô thị Châu Âu hiện nay, nhóm người bày ra trò "chủng tộc" ở nhiều quốc gia).

Đương nhiên cái gì cũng có nguyên do của nó. Đề tài này không có nhiều điều kiện nghiên cứu sâu mà chỉ nêu ra như một yếu tố của tâm lý cư dân đô thị .

3.5. KẾ THỪA KIỂU TỔ CHỨC XÃ HỘI ĐÔ THỊ TỪ BÊN NGOÀI

Sự giao thoa giữa các yếu tố của đời sống kinh tế xã hội giữa các vùng trong một quốc gia cũng như giữa các nhà nước như một phần của sự phát triển đời sống xã hội. Những ảnh hưởng của tổ chức xã hội từ bên ngoài do kết quả của sự liên hệ kinh tế quốc tế, của những biến động chính trị trong lịch sử như một phần của tác động ảnh hưởng lẫn nhau tạo nên dấu ấn của phát triển đô thị Việt Nam. Chúng là một phần quan trọng của sự tác động từ bên ngoài ảnh hưởng tới xã hội Việt Nam nói chung và đời sống đô thị Việt Nam nói riêng. Với lịch sử của những biến cố kinh tế chính trị theo hướng các nước lớn can thiệp vào Việt Nam, cụ thể là Trung Quốc trước đây và sau này là Người Pháp cho thấy, sự giao thoa đã đề cập chủ yếu theo hướng Việt Nam chịu ảnh hưởng của các xã hội nêu trên. Cụ thể là người Trung Quốc và Pháp đã để lại dấu ấn đậm nét đến đời sống xã hội đô thị Việt Nam, nhiều nhất về sinh hoạt đô thị, kinh tế đô thị, qui hoạch và kiến trúc đô thị Việt Nam...

Đối với tác động từ phía Trung Hoa, mặc dù là một nước phong kiến phát triển chậm chạp so với xã hội phương Tây nhưng với hàng nghìn năm chiếm đóng và đô hộ đã để lại ảnh hưởng đậm nét trong các công trình thành quách, cung điện, trung tâm quyền lực, các công trình tín ngưỡng tâm linh (đền chùa...) từ giác độ tâm linh phong thủy, kiểu dáng, phong cách trong kiến trúc trong đô thị. Những dấu ấn tại hầu hết các địa phương trong thời gian hàng nghìn năm còn để lại cho đến ngày nay cho thấy điều đó.

Khi người Pháp đặt chân đến đất Việt với mục đích thương mại, truyền giáo và chiếm đóng khai thác, họ đã biến Nước ta không những thành thuộc địa và nơi khai thác tài nguyên và nguồn lực cho chính quốc

mà còn để lại dấu ấn đậm nét về tổ chức xã hội đô thị hiện đại của thể chế xã hội phương Tây. Có thể nói chỉ riêng về cách thức tổ chức xã hội đô thị trên các phương diện: qui hoạch đô thị, tổ chức sản xuất, kinh doanh dịch vụ thương mại và sinh hoạt, quản lý dân cư, phương thức tổ chức trật tự giao thông, an toàn xã hội...., thì Việt Nam đã tiếp thu được những kinh nghiệm quý báu ờn giá trị cho đến tận ngày nay.

Theo chúng tôi, nếu đối với tổ chức xã hội Trung Hoa còn được kế thừa cho đến ngày nay chủ yếu nghiêng về các yếu tố phong thủy, tín ngưỡng vẫn còn có ảnh hưởng, thì đối với phong cách văn hóa phương Tây trong xã hội đô thị còn ảnh hưởng rất đậm nét. Điều đó là bởi sự tiến bộ có tính thời đại của nó đã và vẫn còn vượt thời gian so với những gì chúng ta tổ chức xã hội do ảnh hưởng của chiến tranh (triền miên từ khi người Pháp chiếm đóng cho đến tận những năm bảy mươi của thế kỷ trước). Tiếp theo đó là sự trì trệ của cơ chế tập trung (đến nay vẫn còn dấu ấn của hiện thực tổ chức và quản lý xã hội).

Ngày nay trong một thế giới hiện đại, với một đội ngũ các nhà khoa học đông đảo như đã nêu ở các chương trước, chúng ta đã tiếp thu nhiều nền văn hóa, văn minh trong quản lý xã hội đô thị nhưng phong cách châu Âu hiện đại mà trước hết là người Pháp mang đến vẫn còn có ảnh hưởng tích cực. Nhất là khi mà những thất bại của chúng ta trong chất lượng qui hoạch, thiết kế hạ tầng đô thị, tổ chức đời sống xã hội (quản lý dân cư, khoa học về nhân khẩu, hộ tịch, điền địa ...) càng cho thấy điều đó, chưa nói tệ tham nhũng, xuống cấp về đạo đức nghề nghiệp càng là tác nhân của sự trì trệ (chúng tôi đề cập ở phân giải pháp của chương Bảy của báo cáo đề tài), càng làm cho chất lượng của tổ chức xã hội của chúng ta còn phải nghiên cứu, học hỏi và tiếp thu tri thức tiến tiến mà ta có được.

3.6. TÁC ĐỘNG CỦA ĐÔ THỊ HÓA TOÀN CẦU

Nói xu thế là nói về sự phát triển của tương lai nói chung trong phát triển xã hội, trong đó có quản lý xã hội đô thị. Mỗi giai đoạn xuất hiện kiểu xu thế phát triển khác nhau. Điều đó phụ thuộc vào biến đổi của thể chế xã hội, trình độ của kinh tế xã hội; vai trò của khoa học công nghệ tác động vào trình độ quản lý đô thị, tư duy mới về quản lý đô thị v.v...

Nghiên cứu xu thế phát triển xã hội là nói những định hướng chi phối phổ biến và mạnh mẽ của sự vận động xã hội. Ngày nay có thể nói là tính toàn cầu do phát triển của công nghệ, người ta tiếp thu hay truyền bá, bán kỹ thuật và công nghệ có tính thế giới (chế độ chuyên gia, chuyển giao công nghệ, viện trợ...) làm cho sự phát triển của quản lý đô thị có những điểm chung tích cực. Đương nhiên, cái gì trở thành xu thế thường nó xuất hiện từ đơn lẻ đến ngày càng phổ biến. Cái đơn lẻ liên quan đến tính tích cực trong quản lý đô thị chắc chắn phải xuất hiện ở khu vực có trình độ phát triển cao của đời sống kinh tế xã hội.

Theo chúng tôi xu thế chung quản lý đô thị hiện nay có mấy biểu hiện sau (có thể chúng tôi chưa nhận thức được những yếu tố khác có tính xu thế).

***Thứ nhất**, Sự phân cấp mạnh mẽ* trong quản lý đô thị. Đây là nói quan hệ dọc trong hệ thống quản lý. Quản lý bản chất của nó là sử dụng quyền lực trong xã hội. Quá trình thực hiện quản lý có tính tập trung quyền lực ngay từ ban đầu. Và sự tập trung thường bị “ núi kéo” của hệ thống quyền lực bên trên. Lúc đầu do sự hạn chế năng lực của hệ thống quyền lực bên dưới của các đô thị. Do đó có sự can thiệp của chính quyền bên trên có tính hướng dẫn, hỗ trợ, thậm chí cả đầu tư, trợ giúp.

Nhưng trong quá trình quản lý đô thị, năng lực của quản lý phát triển cùng với trình độ chung của xã hội thì quản lý đô thị có sự chủ động tích cực. Khi đó, quản lý tập trung ở bên trên có xu hướng hoặc là muốn tập

trung quyền lực, hoặc, do năng lực bất cập tạo nên sự trì trệ thiếu năng động ở chính cơ sở. Những đổi mới về phân cấp, giao thêm quyền cho cơ sở dù có thực hiện vẫn thể hiện quan hệ “xin -cho” trong tổ chức và thực hiện quyền quản lý nói chung và đô thị nói riêng.

Ở các nhà nước có nền dân chủ sớm và rút ra được những điểm mạnh và hạn chế của cơ chế dân chủ, họ đã xây dựng thể chế quản lý lãnh thổ, trong đó cơ thể chế quản lý đô thị cơ bản dựa trên luật về phân quyền hoặc luật tự quản địa phương. Đây là xu thế có tính phổ biến, các quốc gia cơ bản đi theo hướng tăng cường tự quản, trả lại quyền cho địa phương.

Phân cấp mạnh mẽ cũng là hướng tới tăng quyền tự quản cho cơ sở tìm tòi sự sáng tạo, huy động tối đa nguồn lực của các địa phương cũng là xu thế chung của các nhà nước.

Thứ hai, Hạn chế tầng nấc của quản lý bên trong đô thị. Đô thị là hình thức cộng đồng lãnh thổ đặc trưng hoàn toàn không tương đồng về hình thức cũng như kết cấu các quan hệ kinh tế, xã hội và dân sự. Các cấu trúc của đời sống đô thị có những đặc điểm khác biệt. Điều này thể hiện trong nội dung về đặc trưng của đời sống đô thị chúng tôi đã trình bày ở trên. Vì vậy các tổ chức chính quyền bên trong các đô thị đòi hỏi sự thống nhất, tập trung hạn chế chia cắt. Đặc điểm đó hướng tới cách tổ chức hạn chế tầng nấc chia cắt chức năng. Cấp hành chính và cấp đại biểu cần gọn nhẹ và hiệu quả.

Hiện nay đang thực hiện mô hình thí điểm về cơ cấu trong một cấp chính quyền ở địa bàn nông thôn cũng như ở các đô thị. Theo đó hướng giảm cấp dân cử trung gian ở chính quyền nông thôn, điều chỉnh cấp hành chính và giảm cấp dân cử bên trong các đô thị, thống nhất chức vụ đảng và chính quyền trong điều kiện Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền.

Những thí điểm đó phản ánh thực trạng trì trệ trong thiết kế tổ chức quyền lực từ vài thập kỉ trước, gây ách tắc cho vận hành chức năng, thực thi nhiệm vụ và đương nhiên sẽ ảnh hưởng không tốt tới những yếu tố thực thi quyền dân chủ của người dân: trình độ cán bộ, trì trệ thủ tục, phiền hà trong công việc phục vụ công dân....

Không nên đặt đô thị theo mô hình chính quyền nông thôn vì hai mô thức cộng đồng dân cư và cấu trúc lãnh thổ không đồng nhất. Đó là lý do hạn chế tăng nấc trong tổ chức quản lý đô thị.

Thứ ba, tính tự quản địa phương là xu thế chung của quản lý nhà nước đối với các cấp chính quyền, trong đó có cấp các đô thị, theo đó có xu hướng giảm tối đa mối liên hệ quản lý ngành và lãnh thổ trong quản lý đô thị. Tính tự quản gắn liền với quá trình phân cấp trong quản lý. Tuy nhiên không phải có phân cấp rồi mới phát sinh tự quản. Tự quản xuất hiện trong quản lý khi một cấp chính quyền định rõ những nhiệm vụ liên quan đến chức năng của cấp chính quyền hoặc một chức vụ nhất định. (hiện nay pháp luật và hành chính đặt ra những quan hệ chứng tỏ quan hệ trên - dưới trong điều hành mang nặng tính hình thức: cấp dưới bầu chọn một chức vụ, cấp trên chuẩn y! Tại sao cần qui trình này? Hơn nữa làm như thế là "vênh" giữa dân chủ ở bên dưới với tập trung ở bên trên.

Tính tự quản có hai giác độ quan trọng. Một liên quan đến nhiệm vụ đã giao cần tự giác thực hiện với tinh thần cao nhất, thái độ nghiêm túc nhất, không đùn đẩy, hạn chế đòi hỏi không cần thiết...

Tự quản gắn với tự trị, tự lo trách nhiệm. Với nghĩa này, cấp tự quản có điều kiện huy động tối đa nguồn lực (bằng phương pháp và cách thức của mình), để phát triển kinh tế xã hội cho địa phương. Đây là yêu cầu và cũng là mảnh sáng của tiềm năng trong người dân địa phương. Nhưng như chúng ta đã biết không phải lúc nào người dân cũng hào hứng góp sức lực và tiềm năng của họ cho công việc chung. Chỉ khi nào chính quyền chứng

minh được tính chất tích cực, hiệu quả, phản ánh sự đúng đắn và khoa học của chủ trương thì khi đó người dân mới “ rút hầu bao” vì hiệu quả đầu tư của họ.

Đề cao tính tự quản nghĩa là yêu cầu cao về năng lực, trách nhiệm và phương pháp làm việc của đội ngũ trong bộ máy công quyền và cũng là xu hướng chung. Sớm hay muộn cũng cần tới tính tự quản và nó phụ thuộc rất nhiều vào yêu cầu phân cấp ở bên trên.

Thứ tư, sự thích nghi, thích ứng nhanh của dân cư đô thị mới trong quá trình đô thị hoá là yếu tố tác động tới chính sách trong quản lý đô thị, đồng thời đang là xu hướng đang diễn ra do nhận thức của người dân trong quá trình chuyển dịch nơi cư trú và nơi lao động, tổ chức kinh doanh, đầu tư sản xuất.... Những tác động của giáo dục, của chính sách, của công nghệ thông tin đã rút ngắn quá trình tiếp nhận thông tin Chính sách- người dân. Quá trình đó làm cho người dân khi tiếp cận với đời sống đô thị họ không còn cảnh như “ người xa lạ”.

Đây là một thuận lợi của quản lý phát triển xã hội đô thị.

Thứ năm, công nghệ và khoa học hỗ trợ cho quản lý tác động trước hết trong quản lý đô thị. Ở hầu hết các quốc gia có tiềm lực kinh tế, khoa học và công nghệ cao, chúng ta đều thấy các hiện tượng: rất ít cảnh sát đứng ngoài đường, nhiều dịch vụ không cần con người (mua rất nhiều loại vé, nhiều loại giao dịch trong dịch vụ công như rút tiền, trừ tiền đỗ xe, qua trạm kiểm soát giao thông, phạt vi cảnh đều qua hệ thống tự động...). Đó là những dịch vụ đã có sự hỗ trợ của công nghệ thông tin.

Tất nhiên để có được những tiến bộ đó trong các dịch vụ, cần nhiều yếu tố. Đây chỉ nêu ra như như xu hướng ngày càng được áp dụng rộng rãi trong quản lý xã hội đô thị

Thứ sáu, những tác động tiến bộ xã hội làm giảm mâu thuẫn có tính truyền thống giữa phát triển đô thị và phát triển nông thôn trong quản lý đô thị đang diễn ra ở Việt Nam nhưng có xu hướng giảm và triệt tiêu. Đây nói về sự “bất nạt” về quản lý của khu vực đô thị có trình độ cao hơn đối với khu vực nông thôn.

Nói đúng hơn là cách quản lý có tính dân chủ có thể bị mai một ở nông thôn. Nó đang diễn ra ở Việt Nam nhưng có xu hướng thu hẹp: người dân nông thôn phải trả phí cao hơn cho dịch vụ điện, nước truyền hình, viễn thông. Trong quan hệ dân sự và hành chính có những chuẩn mực quốc gia (thậm chí là quốc tế) nhưng nó bị vô hiệu hoá do quản lý đô thị: Vĩa hè cho người đi bộ là chung cho toàn dân. Nhưng người đô thị chiếm dụng và làm chức năng khác như buôn bán. Người nông thôn chịu áp lực và thiệt thòi do cách quản lý đó.

CHƯƠNG IV

LƯỢC SỬ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ ĐẾN TRƯỚC THỜI KÌ HIỆN ĐẠI.

4.1. SỰ XUẤT HIỆN CÁC ĐÔ THỊ THỜI KÌ CỔ ĐẠI

- Xã hội vận động theo con đường từ đơn giản đến ngày càng phong phú và đa dạng; từ chưa hoàn thiện đến ngày càng hoàn thiện hơn trên hầu hết các kết cấu của xã hội đô thị. Và như thế đô thị có lịch sử phát triển riêng của nó với vị thế của một đơn vị kinh tế lãnh thổ, đơn vị hành chính lãnh thổ, một trung tâm chính trị hoặc kinh tế, trung tâm hỗn hợp các hoạt động xã hội. ..

Đề tài nghiên cứu cơ bản về quản lý phát triển xã hội đô thị nên cần có nghiên cứu và nhận thức sự phát triển xã hội đô thị và quản lý phát triển xã hội đô thị từ góc độ logic và lịch sử để có nhận thức về đặc điểm lịch sử, quá trình hình thành, phát hiện những hạn chế và ưu thế cho từng thời kì cho đến hiện nay.

Đề tài cũng giành một phần thích đáng nghiên cứu sự phát triển xã hội đô thị và quản lý đô thị bằng những những mốc, những bước ngoặt của sự phát triển. Thiết nghĩ các phân tích theo hướng phân kì lịch sử phát triển có thể giúp xác định những điểm mốc như bước ngoặt và trả lời câu hỏi vì sao, như thế nào liên quan đến tiến trình phát triển đô thị nói chung và của Việt Nam nói riêng.

- Như đã nêu ở các chương trước, đô thị được hình thành gắn liền với phát triển kinh tế xã hội và sau đó kéo theo các yếu tố mới của sinh hoạt đô thị. Cuối cùng thì quản lý đô thị phải được đặt ra. Với những thông tin của giới khảo cổ, những tài liệu khoa học của các nhà khoa học trên thế giới đã nhiều năm nghiên cứu và phân tích, nhiều công trình của các nhà đô thị

học Việt Nam và của các cơ quan khoa học Việt Nam đã cho phép chúng tôi, tiếp cận, nghiên cứu và phân tích kế thừa nhằm trình bày nhận thức và kết luận riêng của chúng tôi.

Kết quả nghiên cứu của các khoa học về lịch sử đô thị, của các nhà đô thị học trong nước và trên thế giới cho biết những nét cơ bản, có tính khái lược nói lên sự hình thành và phát triển trên những nét cơ bản dưới đây.

Thứ nhất, về lịch sử, các đô thị đầu tiên được giới khoa học biết đến thuộc về vùng Ai Cập cổ đại và vùng Lưỡng Hà. Đây là nói về khu vực Trung Đông ngày nay gắn liền với lưu vực hai sông quan trọng của vùng này là Ti- gơ- rơ và Ơ- phơ- rat (Tigris và Euphrates). Các nhà đô thị học và khảo cổ học đã xác định cỡ ba nghìn năm tuổi cho các đô thị cổ của khu vực này. Nhưng theo những kết quả của địa lý kinh tế , nền nông nghiệp đã phát triển rực rỡ so với các khu vực khác từ thiên niên kỉ thứ V trước công nguyên. (Thậm chí còn sớm hơn nữa khi các nhà khảo cổ tìm thấy những hiện vật làm bằng gốm có niên đại khoảng thiên niên kỉ thứ VI đến thứ IV, nghĩa là khoảng sáu nghìn đến bốn nghìn năm trước công nguyên. Mà nghề gốm thì không thể đi trước nghề trồng cây nông nghiệp ở một vùng kinh tế được!).¹⁰

Chúng tôi đồng ý rằng ở đó đã được biết đến là nơi canh tác nông nghiệp đồng áng thịnh vượng nhờ sự màu mỡ của hai con sông trên. Với sự phát triển của nghề trồng cây lương thực và cây công nghiệp, trồng nho đã thúc đẩy nhiều ngành nghề khác như gốm sứ, xây dựng, nghề đúc.... đó là lý do của sự tập trung dân cư và nhờ nó xuất hiện những trung tâm mới, ngành nghề mới và theo đó, tôn giáo cùng đồng hành ra đời.

Những sinh hoạt này xuất hiện trở thành trung tâm sinh hoạt xã hội. Do đó bộ máy quyền lực cũng lấy đó làm trung tâm hành chính, tư pháp,

¹⁰ Xin xem tham khảo : diendankienthuc.net/.../15607, vi.wikipedia.org/.../Lưỡng_Hà ...

giáo dục bên cạnh nó là sự xuất hiện các trung tâm tôn giáo.

Các nhà khoa học đã tìm thấy dấu tích quan khảo cổ học những di chỉ mang dấu tích của những đô thị cổ còn được lưu giữ đến tận ngày nay và chứng tỏ được mục đích, biểu tượng, năng lực xây dựng đô thị và quản lý đô thị thời cổ đại ở vùng này.

Các nhà khoa học đã phát hiện những công trình kiến trúc sớm nhất là những công trình nhà ở bán ngầm của cư dân bản địa từ những thiên kỉ thứ VIII trước công nguyên, sau đó hàng nghìn năm mới là di chỉ của kiến trúc đô thị. Lịch sử cũng chỉ rõ vùng này (ví như vùng lưu vực sông Ti go ro) đã từng tồn tại các vương quốc như Akkadian, Vương triều Ur thứ ba và Đế chế Assyri...

Đó là dấu tích khởi nguồn liên quan đến quá trình đô thị hoá ở khu vực này như là qui luật phổ biến của tổ chức xã hội đô thị. Cũng xin lưu ý rằng sự tìm hiểu của mỗi lĩnh vực khoa học có mục đích và mục tiêu khác nhau ngay trong cùng một không gian.

Những tài liệu về thể chế của đô thị tổ chức bộ máy quản lý đô thị, các cơ quan chuyên nghiệp quản lý đô thị ở thời kì này chưa đủ cứ liệu để phân tích do chỉ sưu tập được những số liệu, cứ liệu rời rạc đơn lẻ. Như vương quốc Assyri... đã từng chiếm một vùng rộng lớn và chia chúng thành các đơn vị hành chính nhỏ hơn gồm các tỉnh và trung tâm quyền lực chính là đô thị của vương quốc này.

Thứ hai, các đô thị Hi Lạp, Lạp Mã cổ đại Nền văn minh Hi Lạp được cả thế giới biết đến qua những di sản văn hoá, triết học, kiến trúc và mô hình thể chế chính trị xã hội. Hi Lạp cũng là nơi sản sinh ra các trường phái tổ chức, kiến trúc và xây dựng đô thị riêng biệt.

Rộng hơn nữa, Hi Lạp là vùng đất có nhiều ưu đãi của thiên nhiên: là quốc gia thuộc vùng khí hậu thời tiết thuận hoà bậc nhất lục địa Châu Âu và

Bắc Phi. Nền nông nghiệp nhờ đó cũng phát triển sớm và rực rỡ. Sự thịnh vượng của sản xuất nông nghiệp đương nhiên kéo theo hàng loạt những phát triển về thủ công, các kỹ thuật phục vụ nông nghiệp (trời tiêu reo trồng...). Do đó trao đổi, thương mại cũng phát triển trong nước và mở rộng ra cả vùng nhờ vị trí địa lý thuận lợi.

Sự phát triển đó kéo theo hàng loạt những biến động kinh tế xã hội: các thể chế chính trị được thiết lập điển hình sau đó là mô hình nhà nước chiếm hữu nô lệ. Kinh tế và chính trị phản ánh bộ mặt xã hội cổ đại Hi Lạp đồng thời cũng phản ánh kiểu tổ chức xã hội, trong đó các đô thị - quốc gia được hình thành.

Về sự xuất hiện các đô thị, các tài liệu nghiên cứu xã hội Hi Lạp nói nhiều về chế độ đô thị quốc gia, chế độ chính trị của nó nhưng cũng chưa đặt ra vấn đề: đô thị Hi Lạp được hình thành và phát triển bằng con đường nào, ai cung cấp nhu cầu của sinh hoạt đô thị, nguồn gốc cư dân đô thị ra sao... Tuy nhiên theo qui luật của sự vận động xã hội cho thấy:

Nói đến Hi Lạp không có nghĩa lãnh thổ của nó chỉ là các đô thị, không có hoặc biệt lập với vùng nông nghiệp nông thôn. Hi Lạp không thể là ngoại lệ của đô thị thế giới: tách biệt, độc lập, tự cung cấp mọi nhu cầu sống của người dân...

Chúng tôi đồng tình với nhận định chung rằng, việc nghiên cứu Hi Lạp cổ đại bị hạn chế do số tài liệu để lại không nhiều lại chỉ thấy được những nghiên cứu sâu hơn về lịch sử đời sống chính trị của một số đô thị thành bang chưa phản ánh hết lãnh địa cổ đại quốc gia này, những nghiên cứu về kinh tế hầu như hết sức sơ lược.¹¹

Cho nên theo chúng tôi các đô thị Hi Lạp cũng tuân theo xu hướng phát triển chung là được hình thành gắn liền với sự phát triển của kinh tế

¹¹ Như trên; Xem thêm phần Hi Lạp cổ đại

nông nghiệp, đời sống của nông dân và nông thôn. Các đô thị đều được các vùng nông thôn cung cấp nguồn kinh tế và nhân lực và cùng với đô thị phát triển đa dạng kinh tế Hi Lạp được biết đến như một lãnh thổ có các yếu tố thuận lợi cho phát triển nông nghiệp cả trên phương diện sản xuất và thương mại: vùng địa lý trung tâm, là khu vực khí hậu thuận lợi của Châu Âu, giao thông thuận lợi cho toàn bộ vùng địa lý cổ: Châu Âu, Châu Phi, Trung Đông... Chế độ chiếm hữu nô lệ cũng là kiểu tổ chức tốt nhất khi đó cho việc sử dụng lao động của giới chủ cho sản xuất nông nghiệp...

Đô thị cổ Hi Lạp được biết đến nhiều chủ yếu ở lịch sử kiến trúc đô thị của quốc gia này ví dụ sự mô tả thành phố điển hình Agora có kiến trúc hình học và được bao quanh với những hàng cột, kiểu kiến trúc mà các nhà chuyên môn gọi là kiểu “bố cục tự do”, hoặc “ô cờ” (Gridion), gắn với tên tuổi của kiến trúc sư kiêm nhà qui hoạch thời kì này là Hypodamos. Có thể nói các kiến trúc sư hay các nhà qui hoạch thuộc những tên tuổi lừng danh thời cổ đại cho thấy khoa học về tổ chức đô thị đã được biết đến từ rất sớm.

Tổ chức không gian kiến trúc đô thị La Mã cũng là những di sản đô thị để lại cho hậu thế. Trước hết nó được xác nhận sự kế thừa một trong những kiểu kiến trúc Hi Lạp cổ đại (gọi là nền văn hoá Etruria của Hi Lạp cổ đại).

Tuy nhiên những đặc điểm như tập quán xây dựng đô thị La Mã cổ đại được biết là những thông tin rất thú vị, đồng thời để lại một kiểu kiến trúc đô thị không thể đánh giá thấp được biết đến¹². Những đô thị tiêu biểu là phong cách kiến trúc của Thành Roma còn tồn tại đến tận nay.

Thứ ba, là sự xuất hiện các đô thị của Trung Quốc thời kì cổ đại. Trước hết các dấu vết đô thị cổ đại trung quốc có niên biểu từ thời nhà

¹² Những người có uy tín dùng trâu cây vẽ một đường tròn, dùng nó làm các vườn hoa. Vùng đô thị được chia ra bốn phần bởi sự phân chia con đường theo hướng Bắc Nam và Đông Tây.

Thương vào thế kỉ XVII trước CN. Đô thị Trung Quốc cổ đại được biết đến gắn liền với sự phát triển của sản xuất thủ công với các phường hội sản xuất kim loại, đồ gốm hay làm rượu... Đô thị cổ Trung Quốc cũng để lại những nét đặc sắc, độc đáo Kiểu tổ chức đô thị vuông vức, rãnh mạch, trật tự với những khu công năng rõ rệt với những cung điện, hoàng thành, khu chợ búa và khu dân cư...

Những đô thị còn để lại dấu vết cổ đại Trung Quốc như Trường An, Tô Châu...

4.2. SỰ HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ THỜI KÌ TRUNG ĐẠI

Thời kì trung đại của lịch sử đô thị được các nhà nghiên cứu nhận định vào thời kì bắt đầu của sự ra đời của chế độ phong kiến, điển hình ở Châu Âu bắt đầu từ thế kỉ thứ V. Thời kì này rất dài và theo chúng tôi, nó thể hiện một số nét đặc trưng, liên quan đến lịch sử phát triển đô thị và quản lý xã hội đô thị dưới đây.

Thứ nhất, thời kì trung đại (hay trung cổ) kéo dài tới tận giai đoạn thắng lợi của các cuộc cách mạng tư sản Tây Âu.

Thứ hai, thời kì trung cổ của nhân loại theo thời gian của lịch sử phát triển. Nhưng nó phân kì dựa trên những tiêu chí kinh tế, chính trị xã hội điển hình nhất ở Châu Âu. Nhưng do sự phát triển không đều nên nó bắt đầu và kết không đồng nhất ở các lục địa khác nhau. Ví dụ, các châu lục khác, nhất là Trung Quốc và Ấn Độ giai đoạn này cũng có các yếu tố xã hội tương tự nhưng hoặc là không điển hình, hoặc là thể hiện sự biến chuyển chậm, không rõ nét.

Thứ ba, mặt khác cũng bị ảnh hưởng bởi những nghiên cứu chính trị, lịch sử và các lĩnh vực khoa học khác chưa có sự tổng kết hệ thống như lịch sử Châu Âu.

Thứ tư, thời kì trung cổ kéo dài mà chứa đựng những mâu thuẫn xã

hội xấu sắc trên các mặt: kinh tế với chính trị; Chính trị với tôn giáo; thần học với khoa học biểu hiện ra thành những mâu thuẫn giữa tôn giáo các nhà khoa học. (Điều này đã đề cập nhiều trong triết học, chính trị học, sử học...). Những khác biệt đó đã ảnh hưởng đến lịch sử phát triển đô thị, biểu hiện sự đánh giá của các chuyên gia liên quan đến đô thị học và quản lý phát triển đô thị về giai đoạn “tiêu điều” và “phục hưng” của phát triển đô thị.

Ảnh hưởng trực tiếp đến lịch sử đô thị Châu Âu điển hình do mâu thuẫn xã hội dẫn đến chiến tranh của các thể chế phong kiến mới xuất hiện. Từ đó dẫn đến sự phân rã, chia nhỏ hoặc sát nhập do cát cứ phong kiến của các thế lực khác nhau. Chiến tranh làm cho đô thị phát triển vốn đã chậm chạp nhiều nơi lại bị phát huỷ, thiêu rụi. Đô thị bị chi phối bởi cách tổ chức của các trung tâm quyền lực phong kiến với các pháo đài, thành lũy tường cao hào sâu xung quanh.

Sự thống trị của thần học mà biểu tượng của nó là quyền uy tôn giáo khiến cho thời kì đầu các “trung tâm tôn giáo thành trung tâm đô thị”! (chúng tôi nhấn mạnh). Tình trạng này kéo dài nhiều thế kỉ ở Châu Âu.

Giai đoạn sau là sự phát triển hồi sinh của các đô thị cùng với sự trỗi dậy xã hội nhờ phát triển kinh tế, với động lực là sự thắng lợi của khoa học trước sức mạnh của thần học (vào những thế kỉ từ thứ IX, X trở đi).

Sang giai đoạn từ thế kỉ XI trở về sau, nhờ sự phát triển của kinh tế nông nghiệp (với tiểu thủ công nghiệp ngày càng phát triển cùng với năng xuất và sự đa dạng của cây trồng), hàng loạt các đô thị được xây dựng cùng với sự phát triển mạnh của hệ thống đường giao thông mà các nhà nghiên cứu gọi nó là “hệ thống giao thông thuỷ bộ chằng chịt”.

Về khoa học tổ chức và thiết kế đô thị các nhà đô thị học nhận định giai đoạn sau của thời kì trung đại, mô hình tổ chức đô thị được lấy các yếu tố: chợ, nhà thờ và toà thị chính làm nòng cốt phát triển. Các nhà đô thị học

đưa ra ví dụ điển hình của kiểu tổ chức đô thị giai đoạn này là thành phố Pra Ha (Prague), Mont Saint Miechel... ở Châu Âu.

Thời kì Phục Hưng bắt đầu từ thế kỉ XV với sự hồi sinh của kinh tế cùng với sự xuất hiện kiểu sản xuất tư bản; văn hoá, tư tưởng và các kiến thức khoa học, trong đó có những kiến thức về đô thị học. Các nhà nghiên cứu cho rằng, vào thế kỉ thứ XVI nghệ thuật xây dựng đô thị đã có bước tiến mới cùng với nhận thức về một tổng thể xã hội có “nhà nước lý tưởng, con người lý tưởng và đô thị lý tưởng”.

Tuy nhiên với những di sản để lại không nhiều, các nhà nghiên cứu nhận định rằng do thực tiễn thời kì này nằm trong “giai đoạn chuyển tiếp nên thành tựu của kiến trúc đô thị chỉ dừng lại ở các quảng trường được tạo nên với những công trình bất hủ như quảng trường Sainh Peter, Sainh Mark, Capitol.

Từ thế kỉ XVII về sau, với sự thắng lợi tuyệt đối của kinh tế tư bản chủ nghĩa các thành tựu kinh tế xã hội đều phát triển rực rỡ so với trước đó, các đô thị được mọc lên theo đòi hỏi của các trung tâm quyền lực nhà nước, trung tâm kinh tế, văn hoá biểu tượng kiến trúc đô thị như những thành phố Véc Xây (Versailles), Sanh Pê Téc Bua (Sainh Peterburg)...

4.3. SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ THỜI KÌ CẬN ĐẠI

Những thành tựu của thời kì Cận đại gắn liền sự ra đời của chủ nghĩa tư bản. Sự phát triển đô thị có nhiều yếu tố tác động nhưng mạnh mẽ nhất phải do kinh tế chính trị tư sản chi phối. Đô thị thời kì này thể hiện rõ những ảnh hưởng kinh tế, chính trị xã hội rõ nét:

Mâu thuẫn giữa nông thôn với các thành thị, giữa nông dân và công nhân;

Giữa yêu cầu của lối sản xuất đại công nghiệp với tình trạng lạc hậu hiện hữu lúc đó;

Giữa yêu cầu mở rộng và tổ chức mới các đô thị với sự tập trung

chen chúc dân cư lao động;

Giữa đời sống và những yếu tố vệ sinh môi trường nảy sinh các dịch bệnh đe dọa sinh mạng hàng triệu người;

Giữa nhu cầu phát triển đô thị với năng lực tổ chức thiết kế, qui hoạch và kiến trúc đô thị;

Giữa gia tăng các yếu tố sinh hoạt đô thị với năng lực tổ chức quản lý xã hội đô thị...

Tuy nhiên có thể nói thời kì cận đại của phát triển đô thị đã để lại một bước ngoặt mới cho kiến trúc đô thị, cách tổ chức quản lý xã hội đô thị. Những công trình kiến trúc đô thị lịch sử từ giai đoạn này để lại dấu ấn quan trọng của toàn bộ lịch sử phát triển đô thị. Những đô thị nổi tiếng được tổ chức, hoàn thiện, tổ chức lại để đáp ứng nhu cầu của quản lý đô thị - mục tiêu trực tiếp của phát triển kinh tế tư bản chủ nghĩa. Đó là Pa Ri (Paris) của nước Pháp, Luân Đôn (Lodon) của Anh, Niu Ock (NewYork) của Mỹ...

Khoa học về tổ chức thiết kế và qui hoạch đô thị thời kì này đã xuất hiện những nhân vật có vai trò như Nam tước Haussmann trong việc tái thiết Thủ đô Pháp diễn ra trong mười tám năm liên tục (1852-1870), Charles L'Enfant gắn liền với tổ chức thiết kế lại đô thị Oa Sinh Tôn (Washington)...

Những đô thị như thế xuất hiện và được cải tổ lại, như trên gắn liền với sự phát triển của sản xuất tư bản chủ nghĩa đòi hỏi những trung tâm kinh tế thương mại, tài chính, công nghệ...

Cách tổ chức đô thị theo tinh thần cải tổ, đổi mới trong kiến trúc và qui hoạch đô thị không chỉ đáp ứng nhu cầu thẩm mỹ mà quan trọng hơn nó nhất định phải là đòi hỏi của công quyền, tức tổ chức quản lý phát triển xã hội đô thị.

4.4. KHÁI LƯỢC VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ VIỆT NAM ĐẾN HẾT THỜI KÌ CẬN ĐẠI

4.4.1 Khái quát

Như trên đã trình bày, nghiên cứu lịch sử các đô thị trên thế giới cũng như ở Việt Nam thời kì từ cổ đại cho đến hết cận đại, những vấn đề về tổ chức không gian, qui hoạch, chỉnh trang đô thị được nghiên cứu nhiều hơn bởi các tài liệu lưu trữ còn lưu lại. Đồng thời cũng do tính chất chưa phức tạp của thể chế ở giai đoạn phát triển kinh tế xã hội thấp nên các tổ chức của quản lý đô thị chưa phát triển. Vì vậy, chưa có những thông tin phong phú cho phân tích thể chế xã hội đô thị nói chung. Tình hình ở Việt Nam theo chúng tôi cũng như vậy.

Đặc điểm hành chính – chính trị lẫn át chức năng kinh tế trong xã hội đô thị Việt Nam trong lịch sử. Như đã trình bày ở trên, hệ thống xã hội đô thị Việt Nam qua các thời kì lịch sử được hình thành gắn liền với các điều kiện tự nhiên, điều kiện chính trị, kinh tế và xã hội, trong mối quan hệ chi phối, ràng buộc với xã hội với nông thôn Việt Nam. Hệ thống đô thị Việt Nam được hợp thành một cấu trúc không gian theo tuyến – điểm: Từ Bắc xuống Nam, dọc theo đồng bằng duyên hải ven biển Đông, từ Đông sang Tây dọc theo lưu vực các con sông lớn vốn là mạch nguồn tạo nên các đồng bằng châu thổ màu mỡ, là địa bàn sinh tụ của bao đời cư dân Việt Nam tự ngàn xưa. Đó cũng là cội nguồn và là động lực quan trọng trong việc phát triển kinh và đô thị Việt Nam.

Theo nghiên cứu của chúng tôi, quá trình hình thành và phát triển xã hội đô thị ở Việt Nam trong lịch sử diễn ra một cách chậm chạp, bị kìm hãm và chi phối bởi nhiều nguyên nhân nhưng thể chế kinh tế là yếu tố quyết định nhất.

Xét dưới góc độ chức năng của đô thị thì xã hội đô thị Việt Nam, thừa ban đầu có hai chức năng là chức năng chính trị - hành chính và chức

năng kinh tế. Trong đó chức năng chính trị - hành chính là chủ yếu, chức năng kinh tế là thứ yếu. Điều này trái ngược với lịch sử đô thị ở phương Tây, chức năng kinh tế là chủ yếu, chức năng chính trị - hành chính là thứ yếu. Với vị thế uy nghi, ung dung của một số ít tầng lớp đại diện cho thể lực chính trị - hành chính của nhà nước quân chủ, không chỉ có ở kinh đô mà ở các đô thị nhỏ ở các địa phương cũng vậy, nhà nước có quyền lực rất lớn trong việc quản lý, điều tiết sự phát triển của xã hội đô thị Việt Nam trong lịch sử. Nói như thế không hề trái với nhận thức cơ bản về nguồn gốc hình thành đô thị, mà nói đô thị được tổ chức, được định danh rồi thì yếu tố động lực của thể chế không thể hiện rõ, mờ nhạt.

Đô thị Việt Nam chủ yếu do nhà nước lập ra để làm trung tâm chính trị - hành chính để quản lý hành chính là chủ yếu. Chức năng kinh tế chỉ là chức năng kèm theo, đóng vai trò thứ yếu. Nhẽ ra nó phải theo một quan hệ tương hỗ: nông thôn và sản xuất hàng hoá trao đổi phát triển tạo ra các “tụ điểm kinh tế”- cơ sở của xã hội đô thị ra đời; Khi có thể chế thì chính thể chế (chính quyền, các quyết định) phải là cứu cánh, động lực cho đô thị tiếp tục phát triển nhanh hơn. Đó mới là xu thế tạo trọng điểm phát triển toàn diện khi một nhà nước còn chưa đủ mạnh làm hậu thuẫn rộng khắp và khi các lãnh thổ chưa tự mình phát triển (tuy nhiên như chúng tôi đã trình bày ở trên đô thị nào cũng cần sự tập trung dân cư phi nông nghiệp. Có điều sự trì trệ của xã hội nông nghiệp Việt khiến cho khu tiểu thủ công không đủ sức tách hẳn khỏi vùng nông thôn mà phải “nhờ” vào quyền uy hành chính mới xuất hiện được).

Có thể thấy được trong lịch sử, nước ta đã từng có nhiều “Đô” (hành chính) được tổ chức bằng thể chế, nhưng phần “Thị”(buôn bán) vẫn không phát triển hoặc phát triển một cách tự phát, yếu ớt và sớm lụi tàn, thí dụ như: Kinh đô Hoa Lư của nhà Đinh, Hành Cung Thiên Trường của nhà Trần, thành Tây Đô (thành nhà Hồ) của nhà Hồ, Lam Kinh của nhà Lê,

Phượng Hoàng Trung Đô của triều Quang Trung chẳng hạn. Sự ra đời của thể chế đô thị Việt Nam như thế chỉ là biểu hiện “dậm chân tại chỗ” của các nhà nước phong kiến mà chưa phải bước đột phá cho phát triển đô thị. Điều đó cắt nghĩa vì sao chức năng kinh tế của đô thị trong lịch sử Việt Nam không phát triển mạnh và do đó nền kinh tế hàng hóa ở Việt Nam cũng hình thành muộn màng, yếu ớt và mờ nhạt. Lý giải này còn liên quan đến đặc điểm tiếp theo của đô thị Việt Nam trong lịch sử.

Xét dưới góc độ quản lý của đô thị thì đô thị Việt Nam đều do nhà nước quản lý. Phần lớn, đô thị đều do nhà nước lập nên (trung tâm chính trị - hành chính), do vậy đương nhiên dễ hiểu là phải do nhà nước quản lý. Vậy nhưng, kể cả một số đô thị tự phát do buôn bán thương mại phát triển mà hình thành chứ không phải do nhà nước lập ra như Vân Đồn, Hội An... mỗi khi đã hình thành đô thị thì lập tức nhà nước cũng thiết lập và áp đặt bộ máy hành chính trùm lên để nắm quyền kiểm soát và khai thác thu lợi.

Với tư cách đại diện quyền lực của nhà nước quân chủ, các “Thành”, “Dinh”, “Tuấn”, “Phủ” cùng với các thiết chế hành chính và tư tưởng “trọng nông, ức thương” coi thường kinh tế thương mại của sự phân tầng xã hội “Sĩ – Nông – Công – Thương” thể lực của bộ máy hành chính ở các đô thị đã quản lý một cách hết sức nghiêm ngặt và chặt chẽ các đô thị thời phong kiến ở Việt Nam: “Vân Đồn kê khuyên diệc giai kinh” (chó, gà ở Vân Đồn đều sợ khiếp vía) khi nói về quản lý hành chính của Trần Khánh Dư thời Trần thế kỷ XIII.

Bộ máy hành chính của nhà nước quân chủ Việt Nam kiểm soát chặt chẽ các đô thị ít ban hành những định chế khuyến khích sản xuất là hạn chế lớn nhất của quản lý xã hội đô thị trong lịch sử. Chủ yếu vì mục tiêu khai thác nhằm thỏa mãn lợi ích của tập đoàn cai trị, bằng những phương thức nặng nề lỏi sách nhiều, hưởng thụ, thu tiền bạc, của cải vật chất, chính sách thuế khóa nặng nề.

Nhà nước phong kiến quản lý chặt chẽ đô thị nhưng không có chính sách định hướng, khuyến khích phát triển kinh tế hàng hóa hoặc hỗ trợ cho các “thị dân” có cơ hội phát triển kinh tế thương mại. Những tâm lý xã hội truyền miệng cũng đã phản ánh qui tắc ứng xử của hành chính đối với kinh tế:

- Dân phường nhà giáp đường quan - Không được làm gác trông ngang ra đường

- Có cần làm chỗ chứa hàng - Chiều cao không được cao bằng kiệu quan.

Trên thực tế, vì mưu lợi ích chính trị và kinh tế, cũng có một vài thời kỳ lịch sử bộ máy hành chính nhà nước phong kiến cũng đã dựa vào tầng lớp thương nhân trong nước và nước ngoài, như thời chúa Trịnh Đàng ngoài và chúa Nguyễn ở Đàng trong, đã giành một số ưu đãi, hoặc điều kiện thuận lợi để mua về những thứ cần thiết như vũ khí, đồng, kẽm để đúc tiền, hay nhờ mai mối quan hệ với Trung Hoa...

Tuy nhiên, điều đó cũng rất ít ỏi, không phổ biến và chúng ta càng thấy chứng tỏ kinh tế thương mại ở nước ta thời phong kiến bị ràng buộc, kìm hãm bởi sự cô hủ của trật tự phong kiến (đã dùng kiểu quản lý chặt chẽ của nhà nước quân chủ, trực tiếp là hệ thống quan lại quản lý các đô thị, ý lại thế lực nhà nước gây những nhiễu và trục lợi đối với thị dân buôn bán kinh doanh). Nhà nước phong kiến dù có lúc cũng khai mở những “ân huệ” cho thị dân kinh doanh, buôn bán nhưng các chính sách quản lý hành chính về đô thị chưa thể là động lực thúc đẩy nền kinh tế hàng hóa phát triển. Thị dân và tầng lớp thương nhân, buôn bán thương mại, dịch vụ không thể dám chủ động mở đường đẩy mạnh kinh doanh, giao thương. Họ phải lệ thuộc và chịu rất nhiều phiền nhiễu của sự kiểm soát chặt chẽ của nhà nước đối với các đô thị về mọi lĩnh vực, đặc biệt là về kinh tế thương mại. Hơn nữa

họ cũng chưa đủ thức tỉnh mà lập ra các hội (kín hoặc công khai) mà chống lại sự vô lý dốt nát của chính trị phong kiến lúc đó.

Trong khi đô thị Việt Nam trong lịch sử chịu sự kiểm soát gắt gao và đè nén của hành chính nhà nước quân chủ, phải bám víu vào các trung tâm chính trị - hành chính của nhà nước để làm cứu cánh tồn tại, là một đặc điểm lớn, thì các đô thị Việt Nam còn phải chịu sự níu kéo phức tạp, đa dạng và dai dẳng. Một sự ràng buộc lớn trong mối quan hệ giữa nông thôn và đô thị. Câu chuyện dân gian thường gọi là “kẻ quê ra tỉnh” nhưng chính “kẻ tỉnh” (thị dân – đô thị) lại bị kẻ quê – nông dân – nông nghiệp – nông thôn chi phối và ràng buộc.

Thế chế phát triển xã hội đô thị Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử luôn luôn nằm trong mối quan hệ ràng buộc, “móc xích” và chi phối của nông thôn.

Các đô thị Việt Nam ra đời vừa nhỏ bé vừa ít ỏi so với hệ thống các làng xã có kết bền chặt với tính cộng đồng tự quản tự trị rất cao, các cư dân ra đô thị làm ăn và trở thành thị dân hầu hết là cư dân làng xã có mối quan hệ mật thiết ràng buộc với các vùng nông thôn. Do vậy, ảnh hưởng của nông thôn đối với các đô thị luôn nằm trong một tình trạng nông thôn chi phối đô thị đủ trên các phương diện: chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa, cấu trúc cư dân, tư tưởng, tập tục, tín ngưỡng... một cách mạnh mẽ và sâu đậm. Nếu xét trong lịch sử, xu hướng hình thành các điểm tụ cư cộng đồng xuất phát từ hai xu hướng: xu hướng đô thị hóa và xu hướng nông thôn hóa thì xu hướng nông thôn hóa nhiều khi còn “đe dọa” quá trình đô thị hóa. Chính vì điều đó, chúng ta dễ nhận thấy cho đến thời đại cận hiện đại, kinh thành Thăng Long – Hà Nội vẫn ở dạng thức một đô thị “Làng” (làng lúa, làng hoa, làng gốm...). Sự chi phối mạnh mẽ và sự lấn át của nông thôn đối với đô thị trong lịch sử Việt Nam đã tạo ra truyền thống đô thị Việt Nam

luôn luôn đứng trước một nguy cơ bị sức ép của nông thôn và trở thành “Nông thôn hóa”.

Điều này có mối quan hệ khăng khít và biện chứng trình bày trên đây: Đô thị ở Việt Nam trong lịch sử phần lớn là do nhà nước lập ra để làm trung tâm chính trị - hành chính của nhà nước. Mỗi một khi chức năng hành chính của đô thị đã bị giảm sút hoặc dứt bỏ thì lập tức đô thị đó sẽ bị hoang tàn và tất yếu sẽ bị “nông thôn hóa”. Bằng cái nhìn lịch sử, chúng ta dễ thấy hàng loạt đô thị cổ đã từng có danh trong lịch sử như Cổ Loa, Lam Kinh, Tây Đô, Hoa Lư, Hưng Hóa...

Phải chăng đặc điểm này vẫn đeo đẳng xã hội đô thị cho đến ngày nay nếu ta điểm qua một số đô thị qua các cuộc cải cách hành chính phân bố lãnh thổ? Đó là các đô thị hiện nay như thị xã Phú Thọ, thị xã Sa Đéc hay thị xã Hà Tĩnh (nay là thành phố Hà Tĩnh), thị xã Bắc Giang (nay là thành phố Bắc Giang), thị xã Hà Nam (nay là thành phố Phủ Lý), thị xã Hưng Yên ... Trong thời kỳ tách nhập tỉnh hồi cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX, khi các thị xã này mất đi chức năng hành chính là tỉnh lỵ của một tỉnh (Đô) thì lập tức các đô thị này cũng tiêu điều và bị “nông thôn hóa”.

Do điểm các đô thị truyền thống ở Việt Nam luôn bị ràng buộc bởi nông thôn, do nông thôn chi phối và chịu sức ép nguy cơ bị nông thôn hóa, cho nên các đô thị Việt Nam truyền thống đã không tạo được sức mạng và vang trong lịch sử là tạo ra sức mạnh phát triển độc lập về kinh tế, thương mại, đẩy mạnh nền kinh tế hàng hóa như các đô thị ở phương Tây. Những kiến giải về đặc điểm khái quát của đô thị truyền thống Việt Nam giúp chúng ta tiếp cận để đi sâu nghiên cứu các khía cạnh như cấu trúc kinh tế, đô thị trong các mối quan hệ quy chiếu, tổ chức dân cư và sự biến động dân cư, thiết chế quản lý xã hội đô thị v.v... Trên cục diện chung đó, chúng ta mới lý giải được một cách thấu đáo tại sao nhiều nhà nghiên cứu đã nêu ra các vấn đề về “đô thị làng”, “đô thị nông nghiệp”, “nông thôn hóa đô thị”...

cũng rất cần đề cập ở đây trước khi đi vào tiếp cận nghiên cứu, phân tích các đặc trưng cơ bản của đô thị truyền thống trong lịch sử Việt Nam một cách định thức của nhận thức, để khẳng định hướng cho mục tiêu nghiên cứu của chúng tôi rằng: hiểu quá khứ thì mới cắt nghĩa được hiện tại, cắt nghĩa được hiện tại thì chúng ta mới hoạch định và bước tới tương lai một cách đúng đắn và tự tin.

4.4.2. Khái quát chung về cấu trúc kinh tế đô thị truyền thống Việt Nam

Ngoài một số đô thị thuần túy đóng chức năng hành chính, là nơi đóng phủ lỵ hành chính nhà nước ở các địa phương, còn lại phần lớn đô thị cổ truyền thống ở Việt Nam đều thể hiện rõ 2 chức năng: chức năng hành chính và chức năng kinh tế. Ở mục này, chúng ta xem xét khái quát về cấu trúc kinh tế của đô thị truyền thống trong lịch sử Việt Nam.

Các nhà nghiên cứu trong nước và quốc tế đã có nhiều cách tiếp cận để phân chia *loại hình đô thị*. Nếu dựa theo cách tiếp cận Địa – Kinh tế thì chúng ta có thể phân đô thị truyền thống Việt Nam thành 3 loại:

- Đô thị vùng núi rừng: Hưng Hóa, Kỳ Lừa, Lào Cai...
- Đô thị Cảng (sông/ biển): Vân Đồn, Phố Hiến, Hội An...
- Đô thị nội địa: Thăng Long, Nam Định, Sơn Tây...

Đó là sự phân vùng, phân bố các yếu tố nổi trội. Trên thực tế các đô thị Việt Nam thường ở những vị trí thuận cho trao đổi và giao dịch, nghĩa là đa phần đô thị đều ở gần bến sông, trung tâm dân cư, những “rốn phát triển kinh tế”.

Sự trì trệ và chịu ảnh hưởng của kinh tế tiểu nông ở nông thôn khiến cho sự phát triển hay quá trình đô thị hoá cũng chịu ảnh hưởng: đặc điểm phát triển kinh tế theo “làng nghề”, hộ nghề truyền thống vẫn còn tồn tại đến ngày nay. Trong cái tiêu cực có cái tích cực. Cái tiêu cực, tạo sự trì

trệ ở chỗ: tính chất “bí truyền” trong văn hoá truyền nghề của kinh tế tiểu thủ công Việt Nam là đặc điểm có tính xã hội, có tính quốc tế. Tính chất này mang lại sự “khép kín” trong một giòng họ, thậm chí một gia đình. (có nơi còn mang lời nguyên về việc bí truyền những bí quyết của sản xuất sản phẩm trao đổi). Hậu quả là bí truyền với thất truyền có quan hệ với nhau; bí truyền hạn chế sự mở rộng thị trường, thu hút lao động; thất truyền là một nghề có thể bị mất sự tiến bộ nhân loại có thể không lặp lại. Đó là bước lùi tiêu cực do tâm lý tiểu nông mang lại.

Tính tích cực thể hiện ở sự cố kết nghề nghiệp của một lực lượng lao động có tay nghề tạo khả năng duy trì và phát triển những sản phẩm đã định hình về giá trị kinh tế của một loại sản phẩm nhất định. Lộ trình của văn hoá tiêu dùng có đô thị tương như đi ngược lại thời gian nhưng thực chất nó phản ánh:

Tính qui luật của tâm lý tiêu dùng và văn hoá ứng xử với hàng hoá: cái gì ít thường là hiếm; cái gì hiếm thì người nào có trở thành trung tâm chú ý của xã hội (mà làm cho xã hội để ý đến mình là một phần của văn hoá cá nhân của con nhân loại nói chung, của con người Việt Nam nói riêng). Vì vậy, không phải những gì sản xuất bằng tay là dở. Nó hay ở sự độc đáo, khó phổ biến, tính “độc” của hàng hoá vốn là ham muốn trong tiêu dùng của con người ta. Một số mặt hàng nhất là thực phẩm, thức ăn. Rất nhiều món ăn được “sản xuất hàng loạt chỉ có giá trị về sản lượng, thị phần nhưng không có giá trị về chất (khoa học) về “độc” (tâm lý).

Những đặc điểm đó các thể chế trong lịch sử chưa chú ý. Nhưng hiện nay chính sách khuyến khích sản xuất hàng hoá truyền thống không phải đã được chú ý đúng mức của nó.

Các thể chế xã hội đô thị không khắc phục được mâu thuẫn giữa yêu cầu tăng thu nhập, nâng cao mức sống với yếu tố tâm lý xã hội tiểu nông là cản trở quá trình hoạt động kinh tế đô thị văn hoá lúa nước, tập quán làng

xã các triều đại phong kiến thực hiện chính sách “trọng nông, ức thương”, “di nông vi bản, di thương vi mạt” đã đẩy xã hội Việt Nam truyền thống sống trong một tâm lý xã hội chỉ đề cao kẻ sĩ “nhất sĩ”, coi trọng nghề nông “nhì nông”, coi thường hay coi khinh sản xuất hàng hóa thủ công và buôn bán thông thường. Trong xã hội đó, nghề buôn bị xem nhẹ và những người đi buôn, những thương gia bị thành kiến. Bất đắc dĩ lắm mới phải đi làm nghề buôn, đi chạy chợ lúc nông nhàn để kiếm thêm. Việc đi buôn cũng chỉ là “lấy công làm lãi” mà thôi. Nghề buôn không phải là nghề chính, lại càng không phải là một nghề chân chính. Người ta quan niệm sự giàu có do buôn bán là không lâu bền là cái của “phù vân” “ăn xổi ở thì”. Sự giàu có có được chẳng qua là “buôn gian, bán lận”. Làm nghề buôn bán, thương mại bị đồng nghĩa với sự lọc lừa, lường gạt, mất đạo đức. Vua Lê Thánh Tông đã từng lên án thương nhân gay gắt. Dân gian ví những người đi buôn với những gì xấu xa nhất của tệ nạn lọc lừa và “kém văn hóa” nhất “đầu hàng xáo, gáo hàng dầu”. Khi nói nhau, người ta gọi nhà buôn là kẻ “đầu đường xó chợ”, là dân “hàng tôm, hàng cá”,... miệt thị và coi khinh nhân cách.

Sự chèn ép của chính sách quản lý phong kiến “trọng nông, ức thương” và cách quản lý quan liêu ở các đô thị đã ngăn sự phát triển kinh tế theo lối làm ăn lớn, đầu tư mạnh để trở thành thương nhân, tư bản thương mại chần chẫn tiềm ẩn trong số không ít các nhà sản xuất.

Nền kinh tế hàng hóa bị kìm hãm và ngoại thương bị ức chế (bế quan tỏa cảng) đi đôi với nhau là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho đô thị Việt Nam trong lịch sử kém phát triển.

Tính chất phường hội, làng nghề của kinh tế hàng hoá tiểu thủ công nông thôn ảnh hưởng đến thể chế kinh tế và quản lý xã hội đô thị còn dấu ấn cho đến tận ngày nay ở một số đô thị. Điển hình như kinh thành Thăng Long vẫn còn các phố, các phường (hành chính) mang tên những nghề nghiệp truyền thống: Phố Hàng Quạt, Phường Hàng Gai... nghĩa là tổ chức

sản xuất nghề nghiệp tác động tới tổ chức quản lý xã hội thị là một phần của quản lý, của văn hoá hành chính. (Thị dân ở các đô thị Việt Nam truyền thống vẫn co cụm, níu kéo và cố kết cộng đồng tự quan hệ gia đình, giòng họ “làng xã”). Một sĩ quan Pháp đã ghi lại rõ ràng cảnh Phố - Phường Hà Nội những năm cuối thế kỷ XIX như sau: tôi đã trông thấy nhiều phố. Điều đặc biệt là những phố này đã do những nhà công nghệ cùng hoạt động trong một nghề cư trú (Julieu, Lettres An Nam – Ton kin, 1884).

Kinh tế đô thị Việt Nam phát triển chậm nên các dịch vụ hỗ trợ thương mại cũng xuất hiện rất chậm và nhỏ lẻ. Được biết nghề đổi tiền, kinh doanh tiền tệ cũng phát triển ở đất Thăng Long từ thế kỷ XVII: “Đổi bạc là một nghề quan trọng ở kẻ chợ. Họ tiến hành nhỏ, lẻ tẻ, thậm chí diễn ra chỉ lúc đêm tối theo kiểu đầu cơ cổ điển như một nghiên cứu viết vào năm 1698, rằng nó “hệt như những tay đầu cơ chứng khoán ở Luân Đôn”. (Dampier, Voyages and discoveries, 1698).

Những diễn biến của phát triển đô thị đến trước thời kì hiện đại cho thấy:

Tính tự phát của tổ chức xã hội đô thị trong trật tự phong kiến ảnh hưởng mạnh đến xã hội đô thị Việt Nam: buôn bán phường hội; mang đậm dấu ấn của hình thức trao đổi nông thôn trong các đô thị (ngoại trừ một số đô thị có quan hệ giao thương rộng rãi, tiếp cận mạnh mẽ kiểu tổ chức xã hội đô thị phương Tây).

Bộ máy cai trị trong hệ thống đô thị chủ yếu là tổ chức quản lý trật tự xã hội, chưa xuất hiện cách thức tổ chức theo hướng khuyến khích thương mại dịch vụ đô thị chưa xuất hiện những kiểu quản lý đô thị với những bộ phận chuyên môn đặc trưng: nước, vệ sinh, hộ tịch, cấp phép, giao thông... điện sau này mới có.

Cùng với quá trình đô thị hoá chậm chạp, bộ máy quản lý đô thị cũng chưa có những cải cách theo hướng đáp ứng mục tiêu phát triển mô hình lãnh thổ đô thị tập trung, khác biệt với nông thôn.

Bước ngoặt quan trọng nhất trong phát triển xã hội đô thị là sự đặt chân của người Pháp tới lãnh thổ Việt Nam bao gồm cả lực lượng của đội quân thực dân và các thương nhân, các nhà sản xuất.

Sự xuất hiện của người Pháp, từ giác độ đô thị học cho thấy: các đô thị cần một động lực khách quan là phát triển kinh tế, phân công lao động, bố trí lại dân cư (theo nhu cầu phát triển kinh tế) đã làm cho lịch sử phát triển đô thị Việt Nam bước sang một thời kì mới “thăng hoa” mạnh mẽ.

Nhưng chúng tôi nhấn mạnh nhận thức của mình rằng:

Đô thị hoá hay sự xuất hiện các thể chế đô thị hoàn toàn không xuất phát từ ý muốn chủ quan mà theo qui luật của phân công lao động xã hội của tổ chức sản xuất thương mại và dịch vụ kèm theo.

Sự hình thành các đô thị theo bản đồ hành chính như chúng ta thấy, ở đâu cũng vậy đều dựa vào các yếu tố tự nhiên khách quan những tiền đề tổ chức kinh tế xã hội làm nền tảng và động lực.

Khi đề cập tới lịch sử của bất kì hiện tượng nào cũng cần có quan điểm lịch sử căn bản, nghĩa là không có cái gì xuất hiện là hoàn hảo mà là: không có cái đơn giản, đơn điệu thì không có phong phú và hoàn thiện. Nghiên cứu đô thị cũng phải từ manh nha của đô thị là gì hay là mảnh đất trống rỗng? chắc chắn không phải như thế và chúng tôi khẳng định không ở đâu như thế.

Trong từ điển hiện nay cũng không có loại hình tổ chức nào mà không phải là nông thôn cũng không phải là đô thị. Nhưng đô thị có cấp độ của nó, có sự phát triển và hoàn thiện của nó trước hết là tách khỏi nông nghiệp, sau đó là tách khỏi nông thôn khi nó có thể chế độc lập. Vậy khi nó

chưa có thể chế thì phần “không phải là nông thôn” chắc chắn đa phần sẽ là “tổ tiên” của đô thị sau này.

Hơn nữa cũng cần có nhãn quan lịch sử để nghiên cứu lịch sử. Không thể nhìn đô thị (với cách thức hoạt động không phải nông nghiệp) với nhãn quan hôm nay để nhận định rằng một thể chế nào đó chưa phải là đô thị. Trong một bài nghiên cứu đô thị Nam Bộ tác giả Nguyễn Thị Hậu cũng có nhắc tới những nhận định này từ trước khi chúng tôi nghiên cứu. Tác giả chia sẻ rằng, một số nhà nghiên cứu coi Việt Nam cho đến đầu thế kỷ XX vẫn chưa có đô thị và một nền văn hóa đô thị. Nhận định này cho rằng các kinh đô thường nặng về chức năng hành chính, quân sự, luôn chịu tác động mạnh mẽ từ những vùng nông thôn xung quanh nên hầu như tính chất đô thị khá mờ nhạt...

Theo tôi điều này lại đúng với tiến trình hoàn thiện những yếu tố của sinh hoạt đô thị. Hơn nữa chức năng đô thị lại chịu ảnh hưởng của bối cảnh kinh tế xã hội của mỗi đô thị. Chức năng quân sự cũng là chức năng “đô” của một số đô thị. Đó là chức năng kép của chính quyền vừa quản lý vừa tổ chức phòng thủ trong chiến tranh. Hơn nữa nghiên cứu đô thị Việt Nam là đô thị của mô hình phương Đông không thể tương đồng với quá trình đô thị hoá phương Tây rất rõ nét do có sự tác động của kinh tế thị trường tư bản, phân công lao động rất mạnh mẽ.¹³

Cách nhận định các đô thị Việt có yếu tố thương mại dịch vụ ở các cảng thị, dù là cảng biển hay cảng sông, thực chất chỉ là những bến chợ trung chuyển, dịch vụ mà không gắn liền với khu vực kinh tế sản xuất hàng hóa cũng chưa thật xác đáng bởi lẽ Sinh Ga Por chính là đô thị ban đầu cũng chỉ lấy chức năng trung chuyển là cơ bản trong quá trình đô thị hoá nhưng không ai cho rằng đây không phải là đô thị rõ nét!

¹³ Xem thêm : Nguyễn Thị Hậu: Đô thị Sài Gòn nhìn từ khảo cổ học, trong sách Nam bộ đất và người tập 6, nhà xuất bản Thành phố Hồ Chí Minh, 2007).

Chúng tôi cho rằng những nhận xét về sự trì trệ, chậm chạp, có khi hàng mấy thế kỉ của quá trình đô thị hoá các đô thị Việt, nhất là ở phía Bắc là xác đáng nhưng đó vẫn là dấu hiệu của quá trình đô thị hoá và sự chậm chạp đó là do tính quyết định của yếu tố kinh tế xã hội - động lực cơ bản của quá trình đô thị hoá. Tính chất chậm của một nền kinh tế tiểu nông kiểu phong kiến ở Việt Nam là đặc trưng rất rõ nét.

Chính do đặc điểm của nền kinh tế tiểu nông trì trệ mà quá trình đô thị hoá các đô thị Việt bị chi phối mạnh mẽ của phong cách nông thôn. Đô thị hoá càng chậm thì sự níu kéo của nông thôn, nông nghiệp càng mạnh và càng rõ. Nhưng đó là đặc điểm nhưng vẫn là tiến trình của đô thị hoá.

Các đô thị ở phía Nam có quá trình hình thành tương đồng về quá trình hình thành và phát triển. Quan điểm này cũng thấy một số chuyên gia đô thị học đề xuất và có hướng đồng tình. Lý do theo chúng tôi từ những yếu tố sau:

Một là, Nam Bộ là xứ sở nam tiến, tiếp quản những vùng đất đã được khai phá bởi dân bản địa. Nam Bộ vốn là đất châu thổ và đất bồi sông, bồi biển hơn nữa trước khi có các cuộc khai phá phương Nam, xứ Nam Bộ phát triển cũng rất chậm chạp đúng với tình trạng của nền nông nghiệp lúa nước và nghề biển của những ngư dân nghèo. Cái họ làm được là tạo ra những tụ điểm buôn bán, trao đổi sản phẩm, tư liệu sinh hoạt, công cụ sản xuất và dịch vụ. Những hoạt động đó tách rời một bộ phận không còn sống bằng nghề nông nghiệp, ngư nghiệp nữa mà bằng sản xuất hàng hoá, buôn bán trao đổi. Nói chung họ là những người phi nông nghiệp, không phải nông dân nữa.

Hai là, Nam Bộ từ thế kỉ thứ 16, nhất là từ thế kỉ 17 với các biến cố chính trị tiếp tục triều đại phong kiến trình phạt phương Nam. Trong quá nam tiến các đội quân của triều đình đều dồn dân lập trại, xây thành, tạo thành trung tâm quyền lực (tân quyền trung ương), trung tâm hành chính.

Nhưng chắc chắn các nhà quân sự phong kiến không chọn những nơi thôn dã mà là những tụ điểm thương mại dịch vụ có sẵn từ trước. Với sự củng cố quyền lực, tạo dựng quyền uy, các nhà cai trị phải tập trung “cơ học” các yếu tố bảo đảm sinh hoạt cơ bản của đội quân cai trị chuyên nghiệp: cung cấp lương thực dịch vụ, dân cư đủ để thực hiện các chức năng của một chính quyền kiểu quân quản. Trên nền tảng của trung tâm quyền lực mà tiếp tục các yếu tố của đời sống một đô thị.

Bước ngoặt quan trọng của các đô thị phương Nam là sự hiện diện của người Pháp trên con đường biển nước Việt thành thuộc địa của họ. Những trung tâm quyền lực phong kiến được Tây hoá hoặc bị thay thế bằng trung tâm chính quyền hành chính thuộc địa. Sự cai trị của chính quốc đã mang theo lối sinh hoạt cách tổ chức sản xuất và dịch vụ kiểu tư bản chủ nghĩa. Về mặt lịch sử đó là giai đoạn từ cuối thế kỉ XIX, đầu thế kỉ XX.

Đến cuối thế kỷ XIX với tổ chức hành chính của Pháp. Nam bộ có 20 tỉnh và trung tâm của 20 tỉnh ấy có thể được coi là những đô thị của Nam Bộ, tuy mức độ phát triển có khác nhau. Mặc dù miền Tây có nhiều tỉnh (và tỉnh lỵ) nhưng các đô thị ở miền Đông có sự phát triển và mang diện mạo “thành thị” hơn, có lẽ vì mức độ phát triển công nghiệp ở đây cao hơn do điều kiện tự nhiên thuận lợi. Mặt khác các tỉnh miền Đông lại gần cảng thị Sài Gòn nên sự giao lưu tiếp xúc về kinh tế - văn hóa cũng mạnh hơn, thường xuyên hơn. Một số đô thị được tổ chức đúng với phong cách Châu Âu thực sự.¹⁴

¹⁴ Xem thêm : như trên.

PHẦN THỨ HAI

NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ HIỆN NAY

CHƯƠNG V

THỰC TRẠNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ HIỆN NAY

5.1. NHỮNG ƯU ĐIỂM CƠ BẢN

Tuy rằng các số liệu thống kê còn có sai lệch nhưng qua đó đã phản ánh cho thấy tốc độ gia tăng của quá trình đô thị hoá là một tín hiệu khả quan của sự tăng trưởng kinh tế của đất nước¹⁵

Theo thống kê của Bộ Xây dựng đến năm 2009 dân số đô thị (tính theo phạm vi ranh giới hành chính toàn đô thị) là 31,690 triệu người chiếm 37,0% dân số cả nước, trong đó dân số trong ranh giới nội thị (quận, phường và khu phố) là 25,990 triệu người chiếm 30,5% dân số cả nước và dân số ngoại thị (các xã ngoại thành, ngoại thị và xã ở huyện) chiếm 6,5% dân số cả nước (nhưng theo kết quả nghiên cứu khác, vào những năm 2000, Việt Nam có khoảng 83 triệu người với dân từ đô thị chiếm 20%).

Hiện nay có khoảng 50% dân số đô thị hiện đang tập trung tại hai đô thị lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (nếu tính cả dân số thường trú, dân số nhập cư và dân số vắng lai).

Quá trình đô thị hoá tăng với tốc độ cao bắt đầu từ sau đổi mới, tốc

¹⁵ Xem : d.violet.vn/uploads/resources/564/143634/dthi.doc

độ tăng trưởng kinh tế trong nhiều năm luôn giữ ở mức cận hai con số, nhất là trong hai thập niên gần đây (đến năm 2010). Với cơ chế mới mở đường cho các chủ thể khác nhau có nhiều cơ hội hơn trong phát triển sản xuất, thúc đẩy một cách liên hoàn các hoạt động thương mại, dịch vụ, các cam kết liên kết kinh tế với các đối tác quốc tế, một loạt các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế mở... ra đời tạo tiền đề cho mở rộng phạm vi, qui mô, thậm chí hình thành các đô thị mới với các chức năng khác nhau.

Quá trình đó kéo theo sự thay đổi cơ cấu dân cư đô thị cả về số lượng, chất lượng cũng như cấu trúc làm cho tỷ lệ dân cư đô thị ngày càng cao (và đương nhiên làm giảm cơ cấu và tỉ lệ dân cư nông thôn).

5.1.1. Về tốc độ và tiến độ đô thị hoá và công tác qui hoạch đô thị

Theo số liệu mới nhất, căn cứ vào tiêu chí phân loại của Nghị định 42/2009/NĐ (ban hành ngày 07 tháng 5 năm 2009) Việt Nam hiện có:

- 5 thành phố trực thuộc Trung ương
- 50 thành phố thuộc tỉnh

Một số tỉnh đề nghị tách và thành phố thuộc tỉnh được nâng cấp là Lâm Đồng và Đắk Lắk, một số tỉnh đề nghị chuyển thành thành phố trực thuộc Trung ương (Bình dương, Thừa Thiên Huế, Khánh hoà), Tám huyện, thị xã đề nghị chuyển cấp thành Thành phố: (thị xã Tuyên Quang, Bà Rịa Vũng Tàu, Tam Kỳ, Sa Đéc của Đồng Tháp, Cam Ranh của Khánh Hoà, Nhơn Trạch của Đồng Nai, Thủ Dầu Một của Bình Dương, bên cạnh Thành Phố Bình Dương Mới được phê duyệt)

Tuy rằng các số liệu thống kê còn có sai lệch nhưng qua đó đã phản ánh cho thấy tốc độ ra tăng của quá trình đô thị hoá là một tín hiệu khả quan của sự tăng trưởng kinh tế của đất nước¹⁶

¹⁶ Xem : d.violet.vn/uploads/resources/564/143634/dthi.doc

Theo thống kê của Bộ Xây dựng đến năm 2009 dân số đô thị (tính theo phạm vi ranh giới hành chính toàn đô thị) là 31,690 triệu người chiếm 37,0% dân số cả nước, trong đó dân số trong ranh giới nội thị (Quận, phường và khu phố) là 25,990 triệu người chiếm 30,5% dân số cả nước và dân số ngoại thị (các xã ngoại thành, ngoại thị và xã ở huyện) chiếm 6,5% dân số cả nước. (Nhưng theo kết quả nghiên cứu khác, vào những năm 2000, Việt Nam có khoảng 83 triệu người với dân từ đô thị chiếm 20%).

Hiện nay có khoảng 50% dân số đô thị hiện đang tập trung tại hai đô thị lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (nếu tính cả dân số thường trú, dân số nhập cư và dân số vắng lai).

Quá trình đô thị hoá tăng với tốc độ cao bắt đầu từ sau đổi mới, tốc độ tăng trưởng kinh tế trong nhiều năm luôn giữ ở mức cận hai con số, nhất là trong hai thập niên gần đây (đến năm 2010). Với cơ chế mới mở đường cho các chủ thể khác nhau có nhiều cơ hội hơn trong phát triển sản xuất, thúc đẩy một cách liên hoàn các hoạt động thương mại, dịch vụ, các cam kết liên kết kinh tế với các đối tác quốc tế, một loạt các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế mở... ra đời tạo tiền đề cho mở rộng phạm vi, qui mô, thậm chí hình thành các đô thị mới với các chức năng khác nhau.

Quá trình đó kéo theo sự thay đổi cơ cấu dân cư đô thị cả về số lượng, chất lượng cũng như cấu trúc làm cho tỷ lệ dân cư đô thị ngày càng cao (và đương nhiên làm giảm cơ cấu và tỉ lệ dân cư nông thôn).

5.1.2. Về tổ chức hành chính đô thị

5.1.2.1. Thể chế hành chính đô thị

Như đã trình bày ở chương một, thể chế chính trị giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc mở ra cơ hội, hệ thống khung cơ bản cho các vận động xã hội, trong đó có sự tác động đến xã hội đô thị. Cơ chế mới không thể vận hành trong khuôn khổ thể chế cũ. Đó là nguyên lý của đời sống

chính trị. Khi đã có đổi mới thì đổi mới chính trị bằng hàng loạt thay đổi thể chế (từ hiến pháp đến luật, các văn bản qui phạm hành chính) ra đời.

Liên quan đến quá trình biến đổi xã hội đô thị và quản lý xã hội đô thị có thể thấy một loạt các loại hình thể chế đã ra đời dưới dạng tu chính, sửa đổi hoặc ban hành mới tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến xã hội đô thị:

Hiến pháp mở đường cho người dân thực hiện các quyền cơ bản của công dân trong đó có quyền tự do cư trú và đi lại. Điều này không phải mới nhưng khi cơ chế mới mở ra, ở giai đoạn sự đi lại tìm việc làm, thay đổi nơi sinh sống và làm việc của người dân không phải dễ dàng bởi những rào cản hành chính dưới luật theo nếp nghĩ dẫn đến nếp hành xử lạc hậu so với động lực của phát triển xã hội (dùng phương pháp hành chính như quản lý hộ tịch để cản trở tự do cư trú của người dân là một ví dụ). Hiến pháp chưa thay đổi nhưng nhận thức thay đổi đã là một bước tiến. Dòng người chuyển mà phần lớn từ nông thôn ra đô thị đã thông thoáng hơn về cơ hội chính trị.

Luật đất đai, luật doanh nghiệp, các luật về kinh doanh, luật nhà ở, các qui tắc ứng xử trong quan hệ kinh tế quốc tế, thậm chí những qui định trong Đảng về Đảng viên được hoạt động sản xuất kinh doanh không hạn chế qui mô là những động lực phát triển kinh tế mạnh mẽ. Nó diễn ra ở đô thị mạnh mẽ hơn và như thế sẽ kéo theo động lực phát triển xã hội đô thị.

Hệ thống pháp luật về tổ chức xã hội đô thị là động lực trực tiếp tác động đến quá trình đô thị hoá, tổ chức qui hoạch trình trạng đô thị. Đó là luật xây dựng, luật đất đai, luật nhà ở (sở hữu và giao dịch), luật ngân hàng (liên quan đến cơ hội vay tiền, thế chấp tài sản...), các luật pháp về môi trường, giao thông đô thị, vệ sinh văn minh đô thị.

-Thể chế về qui định quyền sở hữu, sử dụng được sửa đổi, qui định rõ, chặt chẽ làm cơ sở quan trọng trong các giáo dịch dân sự vốn rất mạnh và thường xuyên ở đô thị so với khu vực nông thôn: sở hữu nhà ở, đất ở, tài sản trên đất ở.. .

- Các thủ tục dân sự về hộ tịch, cư trú, hợp đồng lao động, bảo hiểm việc làm, luôn có thay đổi có lợi cho người lao động về lương tối thiểu, về điều kiện chấm dứt hoặc sa thải lao động làm cơ sở quan trọng giải quyết các tranh chấp lao động mà trước đây rất hãn hữu xuất hiện. Đương nhiên hệ thống thể chế không chỉ áp dụng cho cư dân đô thị. Nhưng những qui định mới hoặc những sửa đổi thường là sức ép tới người lao động đô thị mạnh mẽ và trước hết.

- Các văn bản cấp hành chính trung ương và cấp tỉnh qui định về trật tự an toàn, an ninh đô thị làm cơ sở quan trọng bảo đảm đời sống kinh tế và dân sự hoạt động trong trật tự và nề nếp.

- Các văn bản về môi trường và môi trường đô thị là hành lang pháp lý quan trọng trong điều chỉnh các hành vi dân sự của người dân trước hết là cư dân đô thị. Có thể nói nhiều loại văn bản ngoài việc qui định hành vi của công dân thì tự nó đã mang chức năng giáo dục: hướng người dân thực hiện hành vi đúng với pháp luật, vì cộng đồng. Kết hợp với tập tục và lễ thói nó có tác dụng lên án cá nhân trước cộng đồng.

- Hệ thống thể chế trong giao thông - một trong những lĩnh vực gây cản, điểm nóng nhất của thể chế, mặc dầu luôn có sự chưa đồng tình của dư luận nhưng phải thừa nhận những cố gắng to lớn trong việc xây dựng khung điều chỉnh hành vi trong hoạt động huyết mạch của cư dân đô thị.

- Hàng loạt các văn bản liên quan đến điều chỉnh cơ cấu, qui mô, chức năng đô thị trong những năm đổi mới, nhất là từ những năm 2000 đến nay được ban hành đáp ứng yêu cầu và nhận thức về tốc độ đô thị hoá. Điều

đó thể hiện ở chỗ : hầu hết đô thị thủ phủ cấp tỉnh (trung tâm hành chính, chính trị đại phương) được nâng cấp, mở rộng, tăng thêm hoặc làm rõ thêm chức năng nhiệm vụ. Cho đến hiện nay chỉ còn thủ phủ của dưới mười tỉnh chưa nâng cấp theo tiêu chuẩn thành phố, nhưng đã hội đủ cơ bản những yếu tố để chuyển đô thị cấp thị xã lên cấp một thành phố.

5.1.2.2. Tổ chức bộ máy quản lý đô thị

Có thể nói liên quan đến nghiên cứu Thể chế đô thị đóng vai trò như bộ khung của quyền lực nhà nước ở đô thị. Bộ máy quản lý đô thị cũng là một trong những vấn đề được đề cập nhiều nhất trong mấy thập kỉ vừa qua. Sự tranh luận không phải là vị trí hay chức năng của quản lý đô thị, mà là sự hợp lý từ nhận thức xã hội đô thị đến tổ chức bộ máy thích hợp để vận hành nó.

Vấn đề được bàn luận nhiều nhất là nhận thức đô thị ở Việt Nam theo hướng dựa vào cấu trúc hành chính nông thôn để thiết kế hành chính đô thị là cách làm khác rất xa đối với cách tư duy thể chế của các quốc gia có nền dân chủ sớm hơn, nhất là ở phương Tây bởi tính logic của hệ thống linh hoạt dân sự và thể thống dịch vụ. Như chương một đã đề cập đặc trưng của đô thị và sinh hoạt đô thị đã chỉ ra. Những đặc điểm đó là khách quan không thể áp đặt được. Nhưng những qui định pháp lý luôn mang tính áp đặt như những qui định chung, thống nhất. Vấn đề là: những qui định có tính chủ quan (nhận thức, chủ trương, qui định, kiểm tra...) cần phải tuân thủ qui luật chứ không phải ngược lại. Ở đây chúng tôi muốn đề cập mấy vấn đề của khoa học tổ chức đô thị:

Mối quan hệ giữa trung ương và địa phương (các đô thị) trong lĩnh vực hành chính. Có mấy mô hình chung trên thế giới nhưng xem ra Việt Nam không có những nét tương đồng như thế.

Thứ nhất, là lựa chọn mô hình tản quyền hành chính nhà nước hoặc tự quản địa phương. Nếu theo cách của tản quyền trung ương, hành chính đô thị là một nhánh của hành chính trung ương, là nối dài quyền của hành chính trung ương. Trong trường hợp này là Chính phủ cử người của mình quản lý đô thị cũng như các lãnh thổ. Đối với cách tổ chức này hiện nay các thành lớn cấp đặc biệt (đã có những đề xuất mạnh dạn cho thí điểm lập vị trí thị trưởng Thành Phố như Hà Nội hoặc Thành Phố HCM); Hoặc hình thức tự quản của tổ chức địa phương là cách cơ quan dân cử địa phương chọn bộ máy hành chính của họ như trường hợp của Việt Nam hiện nay.

Mô hình hiện nay theo chúng tôi là phù hợp điều kiện của Việt Nam và thực chất nó đã thể hiện tính tích cực trong việc chọn người, hoạt động, kiểm tra thanh tra.

Thứ hai, là nhận thức về cấu trúc bên trong đô thị. Cách tư duy về tổ chức tương tự các cấp trong hệ thống hành chính mà coi nhẹ đặc điểm vận hành của bên trong đô thị. Đó là chỉ nhỏ hệ thống hành chính vốn phải được liền mạch, thống nhất. Vì vậy, tình trạng một đường hay một phố mà bị cắt đôi (mỗi phường một đoạn) hoặc chia đôi (mỗi phường một mặt : đoạn này, mặt này có hội đồng, uỷ ban riêng so với đoạn kia, mặt kia!).

Tuy có nhưng bất hợp lý như đã nêu nhưng tổ chức chính quyền đô thị đã có những bước tiến bộ đáng ghi nhận trong quản lý các mặt của đời sống đô thị về trật tự, an ninh, phát triển kinh tế, bộ mặt văn hoá và đoàn kết công đồng.

5.1.2.3. Đội ngũ cán bộ công chức đô thị

Các đô thị theo Hiến pháp hiện hành đều được tổ chức với hai cơ quan cơ bản: cơ quan dân cử (hội đồng) và cơ quan hành chính (chấp hành). Trong cơ quan đại biểu, hầu hết là cán bộ dân bầu. Năng lực của họ được xác định bởi sự đánh giá của tổ chức chính trị của đảng và tín nhiệm của

người dân. Trên nguyên tắc và qui định của pháp luật những cán bộ dân cử lấy uy tín và năng lực làm thước đo đánh giá nghĩa là những tiêu chí về chuyên môn, nghiệp vụ được lựa chọn đưa vào tùy theo mặt bằng dân trí từng thời kì của xã hội. Nhưng đối với đội ngũ công chức thì yêu cầu về chuyên môn đào tạo bài bản, có nghiệp vụ là tiêu chí quan trọng (đương nhiên không phải chỉ có thế).

Có thể nói đội ngũ công chức đô thị có mặt bằng văn hoá và chuyên môn cao hơn cùng cấp ở chính quyền nông thôn. Đó là yêu cầu khách quan của quản lý đô thị. Đội ngũ này được đào tạo, có tính chuyên môn, có nghiệp vụ và kinh nghiệm là những ưu điểm cơ bản. Theo tinh thần của cải cách hành chính, họ hàng năm được trang bị kiến thức quản lý, nhận thức đường lối chính sách, rèn luyện tác phong đạo đức...

Tốc độ đô thị hoá cơ bản trong hành lang an toàn, nền kinh tế đô thị cơ bản tăng trưởng và trong hành lang pháp lý; an ninh môi trường và giao thông đô thị cơ bản tiến triển theo hướng tích cực cho phép đánh giá vào những mặt ưu điểm của đội ngũ công chức và cán bộ trong tổ chức bộ máy các đô thị Việt Nam.

5.1.2.4. Nguồn tài chính cho hành chính đô thị

Mọi đô thị đều có xu hướng chung của sự phát triển: đầu tư nâng cấp theo chiều sâu theo hướng thích ứng, hiện đại và tiện ích. Việc đầu tư nâng cấp lại thuộc phạm trù khác của sự phát triển. Đô thị được đầu tư theo các nguồn: sự thịnh vượng phát triển kinh tế đất nước; tự phát triển của đô thị và đầu tư quốc tế. Nhưng nội lực là quan trọng và quyết định. Hầu hết các đô thị đều được Chính phủ, nhà nước và địa phương đầu tư nâng cấp các cơ sở và hạ tầng. Sự nâng cấp không phải là ưu tiên chủ quan cho đô thị mà do vai trò khách quan của vị thế đô thị trong đời sống kinh tế quốc gia và địa phương.

Những khoản tài chính, có khi rất lớn được đầu tư cho đô thị vào hầu hết những hạng mục thuộc hạ tầng giao thông, môi trường sinh thái và điều kiện sinh hoạt; mỹ quan đô thị, đời sống văn hoá và bảo tồn vốn cổ. Những giá trị riêng có có thể không phải là kinh tế trước mắt mà là vị thế như là thủ đô hay trung tâm vùng miền; trung tâm văn hoá vùng hay quốc gia... là những giá trị không “để ra” thêm mà luôn có nguy cơ mai một nếu không được tôn tạo và bảo quản bằng những nguồn tài chính cần thiết.

5.1.3. Về quản lý trong qui hoạch đô thị

Trong khi tại các vùng trung du, miền núi và hải đảo tốc độ đô thị hóa còn chậm, còn thiếu các đô thị đảm đương chức năng là trung tâm, cực tăng trưởng của vùng, các đô thị vừa và nhỏ lại chưa có sức hấp dẫn, rất khó có khả năng đảm nhiệm một cách đầy đủ vị trí và vai trò trung tâm của mình trong mạng lưới đô thị của tỉnh, vùng cũng như quốc gia.

Qui hoạch đô thị không chỉ đơn giản là khái niệm hành chính hay khoa học về đô thị học (mà người chịu trách nhiệm được giao như ở Việt Nam là ngành hành chính xây dựng như Bộ Xây dựng và các chuyên gia, các hiệp về khoa học đô thị học...), mà còn tùy tầm mức khác nhau của đô thị mà nó trở thành vấn đề liên đới chính trị thể hiện cơ hội dân chủ, ví như Qui hoạch thủ đô, qui hoạch các đô thị trọng điểm quốc gia.

Cuộc bàn thảo “quốc gia” về qui hoạch Thủ đô Hà Nội sau khi Thủ Đô hợp nhất với Tỉnh Hà Tây vào những năm 2008 – 2010 là một minh chứng sống động. Bản “đại qui hoạch” này còn có yếu tố chính trị và quốc tế sâu sắc vì quyết định sinh mệnh kinh tế, văn hoá, văn minh Việt Nam trong tương lai. Tính chính trị ở Việt Nam không những thể hiện qua các cơ quan lập pháp, hành pháp, các đại biểu quốc hội, các chính khách của Chính phủ mà còn của Cơ quan thường trực của Đảng cầm quyền - Đảng Cộng sản Việt Nam như Bộ Chính trị của Đảng.

Nhìn lại những thành tựu học về qui hoạch đô thị có thể thấy những thành tựu to lớn trong lĩnh vực này thể hiện ở các mặt:

Một là, thể chế hoá qui hoạch đô thị được đặt ra như một hoạt động của nhà nước. Nói như vậy không có nghĩa là trước kia nhà nước “không làm gì” mà là: từ chỗ hệ thống thể chế về qui hoạch đô thị chỉ là những văn bản qui phạm hành chính đến giai đoạn nhận thức thể chế cao hơn bằng những quyết định mang tính chính trị như Nghị Quyết của Quốc hội hoặc qui định yêu cầu tăng cường giám sát của Quốc Hội liên quan đến vị trí của một số đô thị quan trọng.

Sự cần thiết như thể thực chất là sự phát triển của kinh tế xã hội đòi hỏi, dẫn đến quá trình đô thị hoá ngày càng nhanh, càng rộng trong phạm vi lãnh thổ quốc gia. Quá trình mới, yêu cầu không thể làm theo cách cũ đơn điệu về qui tắc, qui chế và pháp chế.

Qui hoạch đô thị là hoạt động rất cơ bản tạo nên bộ mặt đô thị, là nền tảng của các hoạt động của xã hội đô thị và quản lý xã hội đô thị.

Hai là, sự tiến bộ về năng lực và tổ chức thực hiện công tác qui hoạch đô thị cùng với gia tăng nhanh chóng về số lượng các chuyên gia trong các lĩnh vực qui hoạch đô thị chứng tỏ lĩnh vực này được Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm và là những mặt mạnh của công tác qui hoạch đô thị Việt Nam. Những người được đào tạo và hành nghề kiến trúc, qui hoạch đô thị trải dài suốt hàng mấy thập kỉ. Hiện này tính tới thêm Đại Hội Hội Kiến Trúc sư Việt Nam lần thứ VIII (từ 22 đến 24 tháng 4 năm 2010), đã có tới gần 4000 hội viên và trên 12000 kiến trúc sư hiện đang hành nghề với đủ các thể hệ¹⁷. Xã hội cần có một nền tảng pháp lý bảo đảm cho một nhà nước pháp quyền; các lĩnh vực của quản lý cần những chuyên gia được đào tạo chuyên nghiệp, được tu nghiệp thường xuyên. Con số trên

¹⁷ Được biết trong danh bạ của Hội KTS VN, Từ KTS Nguyễn Ngọc An sinh năm 1929, Vũ Minh Am sinh năm 1934 tới hàng loạt kiến trúc sư tuổi “7 x”

cho thấy tính chuyên nghiệp trong lĩnh vực qui hoạch (cùng với nó là thiết kế, xây dựng công trình...).

Việt Nam là quốc gia đang có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và liên tục giữ ổn định tăng trưởng hàng năm. Đó là động lực thúc đẩy quá trình đô thị hoá nhanh. Có như thế mới đáp ứng được yêu cầu của chuyển dịch cơ cấu kinh tế và kéo theo sự bố trí lại các yếu tố của đời sống xã hội.

Thực tiễn trong những năm chuyển đổi, nhất là giai đoạn những năm 2000, tốc độ đô thị hoá thực sự là sức ép lớn đối với Nhà nước cũng như các nhà hoạch định chính sách. Cho đến nay hầu hết các thủ phủ hành chính các cấp tỉnh của cả nước đều đã cơ bản đủ tiêu chuẩn nâng cấp đô thị từ thị xã lên thành phố (như trên đã nêu), một số đơn vị cấp tỉnh có hai thành phố hoặc một thành phố và một hoặc hai thị xã.

Trong hầu hết các công trình đô thị trên phạm vi cả nước, trừ những công trình trọng điểm quốc gia, đều có dấu ấn trực tiếp của các chuyên gia kiến trúc – các kiến trúc sư và những nhà qui hoạch đô thị trong nước tham gia như những tác giả của các công trình đô thị. Tuy còn có những đánh giá khác nhau về chất lượng, trình độ hay sự sáng tạo nhưng một thực tế cho thấy họ đã góp công to lớn làm thay đổi bộ mặt đô thị trên các phương diện: tốc độ, qui mô, năng lực, chất lượng và thẩm mỹ...

Những thành tựu trong đào tạo nguồn lực trong kiến trúc và qui hoạch đô thị còn góp phần to lớn vào quá trình xây dựng thể chế xây dựng, kiến trúc đô thị - một trong những công cụ quan trọng trong việc bảo đảm tính pháp quyền trong xã hội đô thị và quản lý xã hội đô thị.

Ba là, qui hoạch đô thị được nâng đỡ mạnh mẽ bằng sự hợp tác quốc tế nhờ điều kiện thuận lợi từ tăng trưởng kinh tế đất nước. Theo đó mà Việt Nam có thể mời được những chuyên gia về kiến trúc và qui hoạch đối với những công trình trọng điểm, những đô thị quan trọng. Một đô thị qui hoạch

đúng, khoa học, đáp ứng được qui mô và khuynh hướng phát triển làm bàn đạp cho sự phát triển tiếp theo. Không những thế nó còn tiết kiệm theo nghĩa không phải phá đi làm lại, bỏ cái này thêm cái kia vốn là căn bệnh của thói làm ăn manh mún.

Với xu thế hội nhập, hướng ra bên ngoài bằng năng lực của mình, trao đổi hợp tác như một xu thế khách quan và nhu cầu chính đáng của các dân tộc. Chiến tranh lạnh đã làm “teo” đi các mối giao thương hữu hảo. Nay Đảng và nhà nước mở cửa lĩnh vực cần hết sức tranh thủ và coi đó như cơ hội của mình để mở rộng tầm nhìn cho ngành và cho quốc gia. Qui hoạch đô thị cũng không nằm ngoài xu hướng đó.

Hiện nay nhiều công trình trọng điểm (thậm chí đặc biệt) đã có dấu ấn của sự hợp tác trong thiết kế và qui hoạch các công trình, (như Trung tâm hội nghị Quốc gia, trụ sở làm việc của một số bộ của Chính phủ...) một số công trình thuộc hạ tầng giao thông, môi trường đô thị; Qui hoạch, hoặc qui hoạch lại, qui hoạch một phần của xây dựng đô thị, các khu trung cư cao cấp ở một số thành phố. Năm 2008 Thủ tướng vừa đồng ý lựa chọn Liên danh Công ty Posco E&C với Công ty Jina Architect, Perkins Eastman (Hàn Quốc - Hoa Kỳ) làm nhà tư vấn lập quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội sau khi đã đã "thắng" 2 nhà thầu tư vấn khác (Công ty Arata Isozaki kết hợp với Metropolitan Architecture của Nhật Bản - Hà Lan và Công ty RTKL của Hoa Kỳ) trong cuộc bình chọn¹⁸

Ủy ban nhân dân TP.Đà Nẵng cũng vừa đồng ý cho Sở Xây dựng TP thuê tư vấn nước ngoài để điều chỉnh quy hoạch và xây dựng đô thị TP.Đà Nẵng đến năm 2025.¹⁹ Theo đó, nhóm tư vấn nước ngoài (đến từ Mỹ) có nhiệm vụ đề xuất những ý tưởng mới về quy hoạch hạ tầng cấp

¹⁸ Theo tin từ báo điện tử VTC Mews ngày 25/09/2008

¹⁹ Như trên 27/06/2010

thoát nước, cây xanh đô thị và đặc biệt chú trọng đến hạ tầng giao thông, để bảo đảm TP.Đà Nẵng phát triển bền vững trong tương lai.

Chúng tôi chưa bàn đến khía cạnh hiệu quả bền vững (kinh tế, văn hoá, hiện đại, dân tộc...) và chỉ đề cập khả năng và tiềm năng đã cho phép Việt Nam có được đội ngũ chuyên gia hàng đầu trong nước và quốc tế trong qui hoạch đô thị. Đó là bước tiến đáng kể trong quản lý phát triển đô thị hiện nay, làm tiền đề cho tầm nhìn những thập kỉ tiếp sau.

5.1.4. Về phát triển và chuyển biến tích cực trong cơ cấu trong kinh tế đô thị

Cơ cấu kinh tế của Việt Nam từ 1986 – 2009

Từ khi tiến hành cải cách đến nay, Việt Nam đạt được những thành công, có thể nói là khả quan, khá toàn diện, trong đó có lĩnh vực kinh tế. Tăng trưởng kinh tế luôn giữ được ở mức 6-8%/ năm, đời sống người dân được cải thiện; hình thành nhiều đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế... Các ngành công nghiệp, dịch vụ có sự tăng trưởng nhanh, tạo đà cho quá trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước (số liệu xem bảng 1).

Cơ cấu kinh tế Việt Nam từ khi chuyển đổi đến nay có những thay đổi rõ rệt. Vài năm sau khi chuyển đổi, tỉ trọng nông nghiệp lớn, chiếm khoảng 46,3% GDP (1988), trong khi ngành công nghiệp, xây dựng và dịch vụ chỉ đóng một vai trò nhỏ (công nghiệp, xây dựng chỉ chiếm 23,9% GDP, dịch vụ chiếm khoảng 29,8% GDP) (1988). Tuy nhiên, cải cách kinh tế của Việt Nam đã tạo điều kiện thuận lợi đẩy nhanh quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, cải thiện và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Nhìn vào bảng 1 và 2, ta dễ dàng nhận thấy, tỷ trọng của ngành nông nghiệp giảm đáng kể, đến năm 2008, ước tính sơ bộ chỉ còn hơn 21% trong tổng thu nhập quốc dân; trong khi đó, tỷ trọng của ngành công nghiệp gia

tăng khá mạnh, chiếm 39,9% tổng GDP, tỷ trọng ngành dịch vụ cũng tăng lên 38%. Số liệu của bảng 1 ngụ ý rằng, Việt Nam đã có những thay đổi tiến bộ về mặt cơ cấu, tỷ trọng đóng góp vào GDP của ngành nông nghiệp đã giảm.

Đối với khu vực đô thị, hầu hết các chỉ số tăng trưởng đều nghiêng về công nghiệp, thương mại và dịch vụ. Điển cho xu hướng chuyển dịch cơ cấu rõ rệt và đóng vai trò quan trọng thể hiện ở các thành phố trọng điểm quốc gia như Hà Nội, TP HCM, Đà Nẵng, Hải Phòng.

Ví dụ, thủ đô Hà Nội: giai đoạn 2000-2005 GDP Hà Nội tăng trưởng trung bình 11,3%/năm, trong khi đó cả nước là 7,1%. Cơ cấu kinh tế của Hà Nội chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng ngành công nghiệp và xây dựng, giảm tỷ trọng ngành nông nghiệp và thủy sản. Năm 1995, GDP ngành nông nghiệp chiếm 5,4% đến năm 2000 chiếm 3%, đến năm 2007 chỉ chiếm 1,3%. Tỷ trọng ngành công nghiệp tăng, trong khi tỷ trọng ngành dịch vụ lại có xu hướng giảm (bảng 3), nhưng vẫn chiếm vai trò quan trọng trong GDP thành phố (trên 57% GDP).

Đô thị có vai trò kinh tế quan trọng nhất quốc gia là thành phố Hồ Chí Minh. Thành phố chiếm 0,6% diện tích và 7,5% dân số của Việt Nam nhưng chiếm tới 20,2% tổng sản phẩm, 27,9% giá trị sản xuất công nghiệp và 34,9% dự án nước ngoài²⁰. Về cơ cấu ngành, kinh tế dịch vụ chiếm tỷ trọng cao nhất: 51,1%. Phần còn lại, công nghiệp và xây dựng chiếm 47,7%; nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản chỉ chiếm 1,2%²¹. Cơ cấu kinh tế theo khu vực sở hữu, nhà nước chiếm 33,3%, ngoài quốc doanh chiếm 44,6%, phần còn lại là khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Thành phố là nơi thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài lớn nhất nước, tỷ trọng khu vực này đang ngày càng tăng cả về giá trị tuyệt đối và tương đối. (xem bảng 4)

²⁰ Theo nguồn số liệu từ website thành phố 2005.

²¹ Từ ban quản lý các khu chế xuất và công nghiệp thành phố Hồ Chí Minh 2006.

Hải Phòng, đô thị cấp quốc gia với những lợi thế về cảng biển, trở thành đầu mối giao thông – kinh tế của vùng kinh tế trọng điểm phía bắc. Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ của thành phố khá ổn định ở mức 41-44%, nông nghiệp chỉ chiếm tỷ trọng 10-11%. Dịch vụ cảng biển và các ngành công nghiệp cơ khí đóng tàu là thế mạnh của thành phố.

Nhưng so với hai thành phố đô thị cùng cấp ở trên, Hải Phòng vẫn chưa thực sự có được cơ cấu ngành kinh tế hợp lý để xứng đáng là đô thị loại 1 cấp quốc gia. Ngành nông nghiệp vẫn giữ ở vị trí cao hơn so với tiêu chuẩn, cần phân đấu quy hoạch đưa tỷ trọng nông nghiệp xuống mức 5%, dịch vụ tăng lên đến 70%, còn lại là công nghiệp và xây dựng. (Xem bảng 5).

Đà Nẵng nằm ở vị trí trung độ của đất nước, có vị trí trọng yếu cả về kinh tế - xã hội và quốc phòng - an ninh; là đầu mối giao thông quan trọng về đường bộ, đường sắt, đường biển và đường hàng không, cửa ngõ chính ra Biển Đông của các tỉnh miền Trung, Tây Nguyên và các nước tiểu vùng Mê Kông. Đà Nẵng thuộc đô thị quốc gia trẻ, nhưng lại có tốc độ tăng trưởng khá cao. Cơ cấu kinh tế thành phố theo hướng công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp với tỷ lệ nông lâm thủy sản giảm dần, từ 5,96% (2004) xuống 4,03% (2007); tỷ lệ chuyển dịch cơ cấu kinh tế đô thị nhanh hơn so với thành phố Hải Phòng. (xem bảng 6).

Nhìn chung, cơ cấu kinh tế ngành của các đô thị lớn của Việt Nam đã có sự chuyển dịch theo hướng công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp, tuy nhiên tốc độ chuyển dịch và tỷ lệ giữa các đô thị là khác nhau. Theo khảo sát, tại các đô thị này, các khu công nghiệp có công nghệ cao là chưa nhiều, chỉ xấp xỉ 10% trong tổng số²². Công tác quản lý đô thị các cụm công nghiệp chính, cụm công nghiệp địa phương, cụm công nghiệp vệ tinh và các khu dân cư cần có sự quy hoạch, định hướng với tầm nhìn xa hơn.

²² Nguồn: trang thông tin thành phố Hồ Chí Minh.

Cơ cấu kinh tế đô thị theo lao động cho thấy, quy mô việc làm ở đô thị tăng là do sự hình thành mới các khu công nghiệp, mở rộng quy mô sản xuất các doanh nghiệp hiện có. Quá trình đó vừa làm tăng tổng việc làm vừa làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong kinh tế đô thị.

Tuy nhiên, hai ngành dịch vụ và công nghiệp là động lực phát triển đô thị quan trọng nhất mới chỉ thu hút được 27,7% tổng số lao động xã hội. Cả nước vẫn đang trong thời kì bùng nổ dân số, với tỉ lệ tăng tự nhiên trung bình hàng năm là 2,18%. Xu hướng tăng dân số cơ học và di dân tự phát tại các đô thị càng ngày càng lớn. Tỉ lệ dân số trong độ tuổi lao động chưa có việc làm tại các đô thị vẫn còn cao, đặc biệt là ở các đô thị lớn, khoảng 20%. Số người sống lang thang, cơ nhỡ, vô gia cư đang là một vấn đề xã hội bức xúc, nhất là trong các đô thị lớn ở nước ta.

Rõ ràng kinh tế đô thị giai đoạn hiện nay cho thấy những biến chuyển cơ bản trong xã hội và quản lý xã hội đô thị:

- Kinh tế đô thị đã mang lại sự thay đổi nhanh chóng trong quá trình đô thị hoá ở các đô thị Việt Nam.

- Kinh tế đô thị Việt Nam thay đổi nhanh về cơ cấu, nhất là hình thức kinh tế tư nhân và hỗn hợp có tốc độ tăng nhanh về tỷ trọng, kinh tế dịch vụ ngày càng chiếm vị trí lớn trong cơ cấu kinh tế đô thị.

5.1.5. Về trật tự và an ninh đô thị và quản lý trật tự an ninh đô thị

Đánh giá điểm mạnh cũng như hạn chế của lĩnh vực trật tự và an ninh đô thị Việt Nam theo chúng tôi có những xuất phát điểm mạnh và chưa mạnh đan xen lẫn nhau cần chú ý khi phân tích:

Trật tự đô thị là một trong những đặc trưng của sinh hoạt đô thị. Trật tự đô thị là điểm “đôi lập” với yêu cầu trật tự làng xã trong điều kiện của Việt Nam. Nghĩa là không thể sử dụng những gì của trật tự làng xã (đi lại, hiếu hỉ, bảo vệ tài sản, vật dụng, vấn đề nước, lửa...) trong điều kiện của

sinh hoạt đô thị. Đây là sự khác biệt khách quan do kiểu tổ chức xã hội qui định (mà không phải đánh giá cảm tính). Nhưng quá trình đô thị hoá nhanh ở Việt Nam nên những biểu hiện “làng xã” trong lĩnh vực trật tự đô thị vẫn còn biểu hiện. Trật tự đô thị là khái niệm liên quan đến nhiều lĩnh vực mà điển tiến của nó bảo đảm hay vi phạm những qui chuẩn về trật tự. *Sức ép của đặc trưng và yêu cầu văn minh đô thị* liên quan trực tiếp đến sinh hoạt đô thị và quản lý xã hội đô thị trong điều kiện chuyển đổi của Việt Nam, những thành tựu có được là rất đáng nghiên cứu và vận dụng.

Trật tự đô thị là một thuật ngữ có tính tổng hợp, nghĩa là nó liên quan đến hầu hết các lĩnh vực (không lĩnh vực nào không có nhu cầu trật tự và phải tuân thủ trật tự đô thị trong khi hoạt động!). Nhưng phân tích về trật tự đô thị trên giác độ các lĩnh vực hoạt động theo đặc trưng của mình nhưng phải tôn trọng qui tắc của trật tự, an toàn xã hội đô thị đối với người dân và đối với phát triển đô thị. Tất cả những vi phạm trong sinh hoạt dân sự nếu không tự điều chỉnh mà ảnh hưởng đến sinh hoạt dân sự cần tới sự can thiệp của chính quyền dưới mọi hình thức đều thuộc vi phạm trật tự đô thị. Điều này sẽ được trình bày dưới đây.

Trật tự đô thị không phải chỉ là những gì hiểu thông thường là “mất trật tự”

An ninh đô thị trước hết là sự an toàn của con người, người dân đô thị trong đời sống dân sự, sự bảo toàn những cơ sở vật chất, công trình hạ tầng đô thị, những công trình văn hoá đô thị, bảo đảm ngăn chặn từ xa, kịp thời, sử lý các tình huống liên quan tới an ninh đô thị bằng những nghiệp vụ chuyên nghiệp. An ninh đô thị là một bộ phận của an ninh quốc gia, nhưng lại thường xuất hiện các tình huống ở các đô thị do môi trường xã hội đặc trưng của các đô thị: là trung tâm hành chính, chính trị của trung ương, vùng hoặc địa phương (do vị trí của từng đô thị cụ thể); trung tâm kinh tế,

văn hoá, là nơi tập trung dân cư đa dạng, phức tạp rất dễ cho các hoạt động phá hoại an ninh quốc gia và an toàn cho người dân.

Nhìn chung, tình hình trật tự, an ninh xã hội đô thị Việt Nam tương đối ổn định, nhưng còn ở trình độ của giai đoạn quá độ sộ với yêu cầu của phát triển đô thị. Cụ thể như sau:

Một là, những qui định trong sinh hoạt đô thị ở *hầu hết các lĩnh vực đều có qui định bảo đảm trật tự đô thị*. Có thể nêu những biểu hiện dưới đây là lĩnh vực có liên quan đến trật tự đô thị:

Hành vi phạm qui tắc, qui chế xây dựng đô thị (lấn chiếm vỉa hè lòng đường, lấn chiếm không gian, làm nhà (cơi nới, sửa chữa không phép...). Đây là hiện tượng phổ biến và gây hậu quả xấu trong phát triển bền vững đô thị bỏ khả năng khắc phục.

Gian lận thương mại trong kinh doanh dưới các hình thức. Việt Nam đang trong giai đoạn xây dựng thể chế và quản lý theo hướng của nền kinh tế thị trường. Chùng với những chuyển biến tích cực thì luôn xuất hiện những hiện tượng gian lận thương mại với những biến thể khác nhau: sai qui cách, chất lượng, gian lận nhãn mác, chôn thuế, nợ thuế, lừa đảo lẫn nhau (thế chấp không đúng luật, vay hui dẫn đến đổ bể, giả danh chính quyền hoặc quan chức để lợi dụng tín nhiệm...)

Vi phạm qui định, qui tắc về môi trường làm mất mỹ quan đô thị. Những vi phạm dạng làm ô nhiễm môi trường là một trong những yếu tố của văn hoá, văn minh đô thị, của vệ sinh và mỹ quan đô thị phải được chấn chỉnh. Mỹ quan đô thị và tác phong của người tiểu nông của người sản xuất nhỏ là hai thái cực khác biệt cần khắc phục càng sớm càng tốt. Các đô thị Việt Nam có ưu điểm là môi trường hoà bình và thân thiện xã hội nhưng lại rất yếu về mỹ quan và vệ sinh đô thị. Xu hướng hội nhập cần thiết phải chấn chỉnh lĩnh vực này.

Ý thức về chấp hành pháp luật trong giao thông đô thị kém trong một bộ phận không nhỏ trong cư dân đô thị là một trong những hiện tượng tiêu cực của trật tự đô thị.

Quảng cáo “rác” là hiện tượng mới xuất hiện trong các đô thị, nhất là các đô thị lớn nhưng lại đem đến hậu quả mỹ quan và môi trường tiêu cực.²³ Quảng cáo rác là hiện tượng quảng cáo tùy tiện về vị trí, mất mỹ quan văn hoá trong văn phong quảng cáo, thậm chí trốn tránh trách nhiệm chi phí dịch vụ cho các thông tin... của người muốn quảng cáo. Để chấn chỉnh hoạt động này các đô thị cần có phương án ủng hộ và tạo môi trường cho quảng cáo, kể cả những thông tin đơn giản có tính dịch vụ (thuê nhà, làm các dịch vụ, giới thiệu người giúp việc...) đồng thời có chế tài kịp thời để chấn chỉnh một cách hiệu quả, thường xuyên, không nhất thời, có tính phong trào không mang lại kết quả mong muốn của quản lý đô thị.

Gây xích mích trong cộng đồng, giải quyết mâu thuẫn nội bộ bằng bạo lực là hiện tượng có chiều hướng gia tăng trong đời sống đô thị là yếu tố cần quan tâm trong quản lý trật tự đô thị hiện nay v.v.

Với đặc trưng của thời kì đổi mới và xây dựng nền kinh tế thị trường, mở ra khả năng phát huy tiềm năng tiềm tàng trong nhân dân trong phát triển kinh tế đô thị, với quá trình đô thị hoá nhanh chóng với tốc độ cao, những hiện tượng của trật tự trên hiện là khá phổ biến. Tuy nhiên đô thị vẫn trong tầm kiểm soát theo hướng phát triển tích cực.

Hai là, sự phối hợp tích cực và hiệu quả giữa cơ quan thực hiện chức năng bảo đảm trật tự an ninh với sức mạnh cộng đồng trong việc bảo đảm trật tự và an ninh đô thị. Vai trò chính trong quản lý hành chính liên quan đến trật tự an ninh xã hội nói chung và an toàn đô thị nói riêng là cơ quan công an nhân dân với chức năng bảo đảm trật tự xã hội nói chung và trật tự

²³ Dẹp bỏ, làm sạch quảng cáo rác, sử phạt hành chính là việc làm của Hà Nội hướng tới một nghìn năm Thăng Long năm 2010.

đô thị nói riêng. Quản lý đô thị của chính quyền địa phương đã thực hiện việc phối hợp có hiệu quả và tích cực. Cụ thể tạo sự phối hợp với cơ bản dưới đây:

Thanh tra xây dựng phối hợp sự hỗ trợ của cơ quan công an với đề kiểm soát trật tự xây dựng đô thị.

Thanh tra môi trường có sự giúp đỡ của chính quyền cơ sở, lực lượng cảnh sát kiểm tra và xử lý các trường hợp vi phạm vệ sinh môi trường.

Lực lượng quản lý thị trường với chính quyền địa phương và cảnh sát để kiểm soát, kiểm tra đồng thời ngăn chặn các hành vi gian lận thương mại

Cảnh sát phối hợp với tư pháp địa phương kiểm soát và giải quyết các vi phạm trật tự giao thông đô thị v.v.

Tuy nhiên với tuyên thống gắn bó và hỗ trợ tích cực giữa người dân và lực lượng vũ trang, chính quyền nhân dân, những tình huống trật tự và an ninh đô thị thường xuyên diễn ra những cơ bản được nhận thức, phát hiện và phối hợp xử lý kịp thời. Với kinh nghiệm tổ chức đời sống đô thị dựa trên truyền thống đoàn kết, trách nhiệm, lòng tin của người dân, việc phối hợp, dựa vào dân trong quản lý đô thị là một trong những thành công lớn cần được tổng kết và phát huy.

Vấn đề tổ chức bộ máy, ban hành các qui định về quyền và nghĩa vụ của công chức tác động tích cực tới bảo đảm trật tự thể chế đô thị được tuân thủ: chống tham nhũng, cửa quyền, phiền hà thủ tục, ngăn chặn hối lộ kèm theo các chế tài là những bảo đảm hạn chế ở mức cần thiết những tiêu cực xã hội trong thực thi công vụ là bảo đảm cơ bản của trật tự xã hội.

Những qui định trong pháp luật về kinh tế và dịch vụ tạo hành lang cho một nền kinh tế đô thị phát triển lao động, việc làm, tuyển dụng, sử dụng lao động . Phát triển kinh tế và chỉnh trang đô thị là hai lĩnh vực

nhưng cùng một định hướng của xã hội đô thị và mục đích của tổ chức quản lý xã hội đô thị. Những qui định về hợp đồng kinh tế, tổ chức kinh doanh, về qui định quản cáo mác nhãn... bảo đảm yếu tố khách quan, trung thực và thẩm mỹ, đồng thời làm cơ sở của hoạt động thanh tra, kiểm tra hướng tới một trật tự của đời sống, trong đó trật đô thị được xác lập.

Nhận thức mới về lao động và hàng hoá sức lao động, về lao động và việc làm, hệ thống qui chế, qui định về giờ lao động, lương tối thiểu cho các loại lao động đã tác động mạnh vào việc bảo đảm trật tự trong sản xuất dẫn đến trật tự của đời sống trong đó tác động tích cực tới quản lý xã hội đô thị trong qua trình đô thị hoá ở nước ta.

Một loạt những qui định mới hoặc đổi mới, cải cách trong luật và thủ tục hành chính trong những hoạt động công chứng, cấp phép, về qui tắc ứng xử văn hoá đô thị, quảng cáo, sử dụng vỉa hè lòng đường, dịch vụ nhà hàng khách sạn quán ba... đều tác động trực tiếp hoặc gián tiếp tới trật tự đô thị.

Đó là những cố gắng lớn trong tổ chức quản lý xã hội đô thị trong những năm qua.

5.1.6. Về phát triển văn hoá đô thị và quản lý phát triển văn hoá đô thị

Trong đời sống văn hóa đô thị, nội dung bảo tồn và phát triển nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc được đặt lên hàng đầu, đúng như Nghị quyết Trung ương 5 (khóa VIII) đã chỉ rõ: “Nền văn hóa tiên tiến là một nền văn hóa yêu nước và tiến bộ... Bản sắc dân tộc của văn hóa Việt Nam bao gồm những giá trị bền vững,... góp phần xây dựng môi trường xã hội và môi trường văn hóa đô thị lành mạnh, văn minh, đảm bảo cho sự phát triển toàn diện của con người đô thị Việt Nam trong sự kết hợp hài hòa các yếu tố truyền thống và hiện đại, dân tộc và quốc tế; đảm bảo cho tất cả

các hoạt động kinh tế - xã hội phát triển tốt đẹp.²⁴

Đô thị hoá kéo theo những ưu điểm cũng như những hệ lụy trong phát triển các yếu tố kinh tế, chính trị xã hội và văn hoá. Về những thành tựu của tổ chức đời sống văn hoá đô thị và quản lý phát triển trong lĩnh vực văn hoá đô thị có thể thấy một số ưu điểm cần nghiên cứu và phát huy:

Một là, hệ thống thể chế liên quan đến hoạt động và quản lý đời sống văn hoá nói chung và văn hoá đô thị nói riêng được ban hành, sửa đổi và hoàn thiện, thể hiện trong các văn bản pháp lý như: Hiến pháp (1992); Luật dân sự; Luật báo chí 1989, sửa đổi năm 1999; Luật xuất bản 1993 sửa đổi năm 2002.; Luật di sản văn hóa; Luật bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ; Pháp lệnh Internet; Pháp lệnh thư viện; Pháp lệnh quảng cáo...

Những văn bản trên cho thấy hệ thống thể chế về hoạt động và quản lý văn hoá được trú trọng trong điều kiện của nền kinh tế thị trường và trong quá trình hoàn thiện thể chế pháp quyền hiện nay, trong đó đặc biệt góp phần quản lý hiệu quả xã hội đô thị hiện nay.

Hai là, cùng với việc ban hành thể chế, việc củng cố tổ chức và bộ máy quản lý văn hoá, trong đó có hệ thống quản lý văn hoá đô thị đang đồng bộ hoá và hoàn thiện rõ rệt. Với hệ thống khung pháp lý nêu trên đã định hướng và khuyến khích các hoạt động và quản lý đời sống văn hoá đô thị. Năm 2006, Chính phủ đã có Nghị định số 11/2006/NĐ-CP về việc ban hành Quy chế hoạt động văn hóa và kinh doanh dịch vụ văn hóa công cộng. Trong quy chế này có Quy định chung (chương I) và những quy định cụ thể trong các lĩnh vực hoạt động như: lưu hành, kinh doanh phim nhựa, băng đĩa phim (- Chương II); Lưu hành, kinh doanh băng đĩa ca nhạc, sân khấu (Chương III); những qui định cụ thể trong các hoạt động biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang, triển lãm văn hóa nghệ thuật, tổ chức, lễ hội,

²⁴ Xem Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị TW5-khoá VIII, Nxb CTQG, 1998, tr.58, tr. 73 - 74

viết, đặt biển hiệu, hoạt động vũ trường, hoạt động karaoke, kinh doanh và tham gia trò chơi điện tử và các hình thức vui chơi...

Có thể thấy những hoạt động trong đời sống văn hoá trong thời đại công nghệ và thông tin phát triển, hoặc là đã vượt ra ngoài những nhận thức cơ bản về môi trường của văn hoá, hoặc là liên hệ hữu cơ giữa văn hoá và kinh tế, hoạt động kinh doanh. Tác động xã hội của nó nếu không chủ động lường trước một việc đơn giản có thể trở thành vấn nạn (như trò chơi điện tử, hoạt động internet là vấn đề “nóng” được đưa ra tại kì họp Quốc Hội tháng 6 năm 2010).

Đối với hoạt động quản lý việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật công tác thanh tra, kiểm tra được duy trì.

Về tổ chức bộ máy, lĩnh vực văn hoá và quản lý văn hoá có những đổi mới và cải cách nhưng cơ bản theo hướng quản lý đã ngành nhưng tính chuyên nghiệp trong đào tạo và sử dụng đội ngũ được chú trọng nhằm hướng tới hướng chuyên nghiệp trong quản lý là những ưu điểm của quản lý văn hoá đô thị. Vai trò của quản lý phát triển văn hoá đô thị là vai trò kép: nó không những bảo đảm khía cạnh thúc đẩy sự phát triển bền vững và lành mạnh xã hội mà còn làm tăng bộ mặt của văn minh đô thị vốn là yếu điểm trong quá trình đô thị hoá ở quốc gia có truyền thống nông nghiệp lúa nước; làm cho đời sống văn hoá hoàn thiện trong khía cạnh kinh tế, hiệu quả xã hội của lĩnh vực văn hoá trong phát triển bền vững.

5.1.7. Về tổ chức đời sống dân cư đô thị

5.1.7.1. Về quá trình phát triển dân số đô thị

Đời sống dân cư đô thị là khái niệm rộng, nói về các lĩnh vực của lao động, việc làm, an ninh an toàn trong đời sống dân sự, tổ chức sản xuất và dịch vụ trong kinh tế đô thị, nhu cầu văn hoá của cư dân đô thị v.v.

Nhìn lại lịch sử Việt Nam ta thấy tốc độ dân số đô thị của Việt Nam còn chậm, gắn liền với thực trạng phát triển kinh tế, với sự hình thành và phát triển đô thị mặc dù quá trình đô thị hoá được đánh giá với tốc độ nhanh trong thời gian gần đây. Cư dân đô thị và cư dân đô thị ảo là hai thái cực khác nhau do sự sai lệch khá lớn.

Về quá trình phát triển dân số đô thị Việt Nam

Vào những năm 1945 dân số Việt Nam có khoảng 23 triệu người trong đó dân số đô thị khoảng 10%. Trong vòng 25 năm (từ 1951 đến 1975) dân số Việt Nam tăng gấp đôi, tỷ lệ dân số đô thị tăng từ 10% lên 21,5% (xem Bảng 7 Dân số đô thị Việt Nam giai đoạn 1950-2008)

Từ sau 1975 đất nước thống nhất nhưng khó khăn chồng chất: hậu quả của chiến tranh rất nặng nề; chính sách cấm vận của Mỹ với Việt Nam sau chiến tranh làm kinh tế Việt Nam chậm phát triển và do đó dân số đô thị tăng rất chậm. Hai miền với hai hệ thống đô thị có cấu trúc khác nhau, các chính sách của chính phủ chủ yếu tập trung giải quyết các vấn đề phát triển kinh tế để đưa đất nước ra khỏi tình trạng khủng hoảng và lạc hậu.

Vào 1975 dân số cả nước có khoảng 47,6 triệu người, dân số đô thị chiếm 21,5%. Trong 25 năm (1975 - 2000), dân số Việt Nam tăng 1,6 lần nhưng tỷ lệ dân số đô thị tăng không đáng kể : từ 21,5% lên 24,18 %. Trong khoảng thời gian những năm 1980 – 1985 dân số đô thị Việt Nam không những không tăng mà còn giảm do chính sách di dân từ một số đô thị đi xây dựng “vùng kinh tế mới”. Từ sau 1990 thời kỳ “đổi mới” của đất nước được coi là sự cất cánh của kinh tế - xã hội Việt Nam cũng như quá trình đô thị hoá.

Từ 1995 đến 2008 quá trình đô thị hoá Việt Nam diễn ra mạnh mẽ trên tất cả các phương diện. Có thể coi đây là thời kỳ bùng nổ dân số đô thị Việt Nam. Theo số liệu của Tổng cục thống kê (niên giám thống kê

2008) đến ngày 31/12/2008 cả nước có 713 đô thị, trong đó có 2 đô thị loại đặc biệt là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, 3 đô thị loại I (Hải phòng, Đà Nẵng, Cần thơ) 44 đô thị loại III (thành phố trực thuộc tỉnh) và 47 đô thị loại IV (thị xã), và 617 đô thị loại V (thị trấn). Đô thị loại đặc biệt là 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 I (Hải phòng, Đà Nẵng, Cần thơ) có vị trí quan trọng về kinh tế, chính trị của các vùng.

Từ 1995 đến 2008 quy mô các đô thị hiện có được mở rộng nhanh chóng, dân số đô thị của cả nước tăng với tốc độ bình quân 3,31%/năm. Tuy nhiên ở các đô thị lớn quy mô dân số tăng với tốc độ cao hơn nhiều so với các đô thị nhỏ.

5.1.7.2 Thực trạng về quy mô, mật độ và cơ cấu dân số đô thị

Về quy mô dân số đô thị, đến 31/12/2007 tổng dân số của cả nước có 85,17 triệu người, trong đó dân số đô thị khoảng 23,398 triệu, chiếm 27,47%. Dân số đô thị của 4 thành phố lớn (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Thành phố Đà Nẵng chiếm 38,4% dân số đô thị của cả nước.

Mật độ dân số đô thị trong cả nước luôn luôn cao hơn nhiều so với mật độ dân số ở nông thôn. Đặc biệt khu vực nội thành, nội thị mật độ dân số đặc biệt cao (Xem Bảng 8). Đây chính là nguyên nhân của các vấn đề tiêu cực trong đời sống xã hội đô thị. Sự quá tải trong y tế, giáo dục, giao thông, ô nhiễm môi trường, thiếu nhà ở, thiếu việc làm v.v... đều có nguồn gốc từ quy mô và mật độ dân số. Nhận thức rõ vấn đề đó, định hướng phát triển đô thị Việt Nam là mở rộng diện tích nội thành để phát triển kinh tế đồng thời giảm mật độ dân số. Định hướng đó đã và đang thành hiện thực, mật độ dân số trong khu vực nội thành các đô thị giảm dần rất rõ nét.

Cơ cấu tuổi giới của dân số đô thị cũng giống như cơ cấu tuổi - giới của dân số nói chung. Trong độ tuổi từ 0 đến 14, tỷ trọng dân số nam cao hơn nữ từ 2,3 đến 2,5%. Nếu tỷ lệ chết theo lứa tuổi của nam và nữ giống nhau thì khả năng mất cân bằng về giới có thể xảy ra trong tương lai 5-10 năm tới. Số liệu ở Bảng.9 cho thấy ở tuổi từ 20 đến 49 tỷ trọng nam và nữ tương đối cân bằng, số nữ nhiều hơn nam không đáng kể. Từ tuổi 50 trở lên số nam ít hơn nữ ngày càng nhiều, có nghĩa là tỷ lệ chết của nam giới cao hơn tỷ lệ chết của nữ.

Qua số liệu ở Bảng 9 cho thấy tỷ lệ dân số của các nhóm từ 0-4, từ 5-9 trong tổng số dân thấp hơn đáng kể so với tỷ lệ dân số của các nhóm từ 10-14, từ 15-19 điều đó có nghĩa là tỷ lệ tăng tự nhiên của dân số đô thị thấp và tỷ lệ tăng cơ học của dân số đô thị cao.

Quy mô dân số khu vực nội thành Hà Nội tăng bình quân 8% một năm trong giai đoạn 1995-2000 là một tốc độ rất cao mà người ta có thể cảm nhận được. Đến giai đoạn 2000-2007 tốc độ tăng bình quân giảm xuống là 4% năm cũng vẫn là một tốc độ cao đáng chú ý. Bình quân chung trong 12 năm từ 1995 đến 2007 dân số Hà Nội tăng với tốc độ 5,7% một năm.

Trong vòng 12 năm dân số nội thành Hà Nội đã tăng gần gấp 2 lần, đây chính là nguyên nhân của mọi sự quá tải trên địa bàn Hà Nội. Nguyên nhân tăng dân số chủ yếu là do sức hút của đô thị làm dòng di cư từ nông thôn và từ các địa phương khác đến Hà Nội mạnh mẽ. Tốc độ tăng dân số cao, trình độ dân trí không đồng đều đặt ra cho Hà Nội nhiều khó khăn về tuyên truyền giáo dục, an ninh xã hội. (B.10; 11)

Nhân tố chủ yếu làm tăng quy mô dân số đô thị là sự di cư từ nông thôn vào thành thị và nguyên nhân sâu xa của nó là sự thu hút lao động nông thôn trong quá trình đô thị hoá. Người lao động nông thôn vào thành phố tìm việc và số sinh viên đi học tập ở lại thành phố làm việc và người thân của những lao động này đi theo.

Tỷ suất sinh và chết của dân số thành thị đều thấp hơn so với khu vực nông thôn. Từ bảng 5.12. Tỷ suất sinh và Bảng 5.13 Tỷ suất chết ta có thể tính được tỷ suất tăng tự nhiên của dân số đô thị từ 1,2 đến 1,5% một năm. Như vậy, trong 15 năm mức tăng tự nhiên tối đa của dân số Hà Nội là 225 ngàn người, từ đó suy ra mức tăng cơ học khoảng 775 ngàn người - gấp 4 lần tăng tự nhiên.

Trong khu vực đô thị, thu nhập bình quân đầu người tại các đô thị lớn cao hơn ở các đô thị nhỏ (Xem Bảng 14). Trong các thành phố lớn của cả nước, Thành phố Hồ Chí Minh có thu nhập cao nhất (gấp hơn 2 lần thành phố Hải Phòng, gấp 1,4 lần thành phố Hà Nội). Bình Dương là thành phố có tốc độ đô thị hoá cao sau thời kỳ đổi mới, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, thu nhập bình quân đầu người của Bình Dương chỉ đứng sau Thành phố Hồ Chí Minh và cao hơn Hà Nội 1,58 lần. Nguồn thu của Bình Dương từ sản xuất công nghiệp và dịch vụ cao hơn gần 2 lần so với Hà Nội.

Mức độ bình đẳng trong thu nhập giữa các đô thị cũng rất khác nhau. Thành phố có thu nhập bình quân đầu người cao hơn sẽ có mức độ chênh lệch giàu nghèo cao hơn. (B15)

Từ Bảng.16.Thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế phân theo 5 nhóm thu nhập, ta có thể tính toán chỉ tiêu đánh giá mức chênh lệch bình quân bình phương của thu nhập giữa các nhóm theo công thức:

$$\sigma^2 = \frac{\sum (X_i - \bar{X})^2 f_i}{\sum f_i}$$

Với các f_i đều bằng nhau (20%) và có thể coi bằng 1, thì thấy giá trị σ^2 của thành phố Hồ Chí Minh là cao nhất, tiếp đó là các thành phố đã sắp xếp theo thứ tự thu nhập từ cao xuống thấp. Riêng thành phố Hải Phòng có mức thu nhập bình quân thấp hơn Cần thơ nhưng mức độ bất bình đẳng cao hơn.

Với quan sát thông thường ta cũng có thể nhận thấy khoảng cách giữa nhóm giàu nhất và nhóm nghèo nhất giữa các thành phố. Tại Hải Phòng, nhóm giàu nhất có thu nhập cao gấp 7,68 lần so với nhóm nghèo nhất, tại Thành phố Hà Nội 6,8 lần, tại thành phố Hồ Chí Minh là 6,23 lần, tại Bình Dương là 6,22 lần, tại Đà Nẵng là 5,58 lần, tại Cần Thơ là 5,47 lần.

Nếu thu nhập bình quân đầu người cao, nhưng chênh lệch giàu nghèo cũng cao cho thấy trong xã hội có sự phân hoá giàu nghèo lớn và tiềm ẩn các xung đột xã hội. Nếu thu nhập bình quân đầu người cao và chênh lệch giàu nghèo thấp cho thấy một nền kinh tế phát triển bền vững. Từ sự bất bình đẳng trong thu nhập dẫn đến sự phân hoá giàu nghèo trong dân cư đô thị là điều tất yếu. Tuy nhiên tỷ lệ hộ nghèo ở đô thị thấp hơn so với ở nông thôn nhưng vẫn còn cao (trên 7%). Xu thế giảm tỷ lệ nghèo ở đô thị Việt Nam trong những năm qua là rất rõ ràng. Vấn đề cần lưu tâm ở đây là việc giảm tỷ lệ nghèo không hoàn toàn đồng nghĩa với việc giảm phân hoá giàu nghèo. Nói cách khác, cùng với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, còn phải quan tâm đến vấn đề phân hoá giàu, nghèo. Hơn nữa, tỷ lệ hộ nghèo cũng còn phụ thuộc vào chuẩn nghèo được quy định ở mỗi thời kỳ. (Xem Bảng 17 Tỷ lệ nghèo chung phân theo thành thị và nông thôn).

Thu nhập là điều kiện của chi tiêu, mức thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam nói chung và của cư dân đô thị nói riêng còn thấp hơn rất nhiều so với các nước trong khu vực như Thái Lan, Singapore... Mức thu nhập bình quân đầu người của nhóm giàu nhất ở đô thị năm 2006 chỉ đạt 1,391 triệu đồng (chưa được 80 USD), nhóm nghèo là 0,738 triệu đồng (chưa được 50 USD). Từ thu nhập thấp dẫn đến chi tiêu của dân cư đô thị cho ăn uống còn chiếm tỷ lệ khá cao (trên 40%) (Xem Bảng 18)

Nguyên nhân của sự nghèo đói có nhiều, song trực tiếp và trước mắt là vấn đề thất nghiệp và việc làm ở các đô thị. Quá trình đô thị hoá đòi hỏi người lao động phải qua đào tạo, phải có trình độ nghề nghiệp nhất định.

Hiện tượng người nông dân bị thu hồi đất để phát triển đô thị, họ bị trở thành dân đô thị cần được đào tạo nghề được đặt ra cấp bách. Nhưng hiện tại họ đang là những người thất nghiệp dưới các hình thức khác nhau. Tỷ lệ hộ nghèo và tỷ lệ thất nghiệp ở đô thị không khác nhau nhiều vì nghèo và thất nghiệp vốn có mối quan hệ nhân quả với nhau. (Xem Bảng 19 Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị phân theo vùng, 2000-2007).

Tỷ lệ thất nghiệp khu vực thành thị ở các vùng trong nước có sự chênh lệch nhau nhiều do quy mô các đô thị trong vùng. Vùng Tây nguyên, Miền núi có tỷ lệ thất nghiệp thấp vì ở đây mức độ đô thị hoá chưa cao. Tìm kiếm việc làm ở đô thị sẽ vẫn là vấn đề khó khăn. Việc làm, thất nghiệp và công bằng xã hội đang được đặt ra với các đô thị lớn.

Đô thị hoá nhanh sẽ làm tăng nguy cơ thất nghiệp ở đô thị và làm tăng khoảng cách giàu nghèo. Nguyên nhân sâu xa của nó là sự tăng trưởng kinh tế- xã hội cao và sự khác nhau về cơ hội của mỗi người tham gia vào các hoạt động sản xuất và mang lại thu nhập cho mình. Ở Việt Nam cũng như một số nước đang phát triển, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, quá trình đô thị hoá mạnh mẽ và đặc biệt là trong giai đoạn chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường, thì cơ hội của mỗi người để tham gia vào các hoạt động sản xuất là khó có sự công bằng vì thị trường lao động chưa phát triển.

Ổn định quy mô dân số, giải quyết vấn đề môi trường, phát triển sản xuất, tạo công ăn việc làm, tìm giải pháp phát triển bền vững cho các dân đô thị đang là một thách thức lớn đối với các nhà lãnh đạo và quản lý đô thị. Trong tương lai dân số đô thị Việt Nam sẽ tiếp tục tăng, vấn đề việc làm và phát triển kinh tế gắn với bảo vệ môi trường là rất cấp bách.

5.1.8. Vấn đề an toàn xã hội ở đô thị

An ninh và an toàn đô thị là khái niệm rộng liên quan đến sự an toàn, các điều kiện sản xuất và sinh hoạt được bảo đảm. Nó không đơn giản chỉ là mạng sống con người mà còn các điều kiện kinh tế, môi trường, an toàn thực phẩm, các điều kiện bảo đảm như giao thông, hỏa hoạn...

Đô thị hoá trên phương diện tăng dân số đô thị với tốc độ nhanh, phát triển kinh tế và do hình thành các khu công nghiệp, mở rộng quy mô hành chính đô thị và sự di cư từ nông thôn ra thành thị tạo nên sức ép ngày càng lớn về tất cả các phương diện, trong đó đặc biệt là vấn đề an ninh xã hội và trật tự giao thông đô thị.

Đặc trưng cơ bản của đô thị là mật độ dân cư đông đúc, vấn đề an ninh xã hội được đặt ra cấp bách. Tình hình an ninh trật tự xã hội ở các đô thị lớn có nhiều phức tạp. Thành phố Hồ Chí Minh mỗi năm còn xảy ra hàng ngàn vụ phạm pháp (xem Bảng 20).

Trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội một trong những vấn đề được đặt ra là bảo đảm đời sống dân sự của người dân được an toàn. Những thành tích ngăn chặn tội phạm, phát hiện các âm mưu về chính trị, kinh tế, văn hóa gây mất ổn định xã hội được thực hiện với tỉ lệ rất cao.

Với tốc độ đô thị hóa nhanh trong thời gian gần đây, mạng lưới giao thông đô thị đã có bước phát triển vượt bậc so với trước đây. (tất nhiên vẫn còn bất cập sẽ được trình bày cụ thể ở phần sau). Với cố gắng trong nước cũng như sự hỗ trợ quốc tế, môn hình giao thông của xã hội đô thị hiện đại từng bước được hiện đại hóa. Đây là một trong những giải pháp quan trọng

Vấn đề giao thông đô thị đã được đặt ra từ nhiều năm nay và kinh nghiệm thực tế của các đô thị trên thế giới, nhưng Việt Nam vẫn chưa có cách giải quyết triệt để. Các giải pháp còn mang tính chất phong trào, chưa có chiều sâu. Hiện tượng tắc nghẽn giao thông ở các đô thị lớn ngày càng

có chiều hướng nghiêm trọng hơn.

Sự bùng nổ các phương tiện giao thông cá nhân đặc biệt là xe gắn máy cùng với ý thức tham gia giao thông của người dân chưa cao làm cho tắc hùn không giảm, thời gian đi lại của cư dân bị lãng phí vì tắc nghẽn thường xuyên.

5.2. NHỮNG MẶT HẠN CHẾ

5.2.1. Khái quát

Quá trình đô thị hoá ở Việt Nam, như trên đã nêu trải qua những giai đoạn thăng trầm khác nhau và chịu sự tác động từ nhiều yếu tố kinh tế xã hội, trong nước và quốc tế. Xét trên giác độ lịch sử phát triển xã hội Việt Nam, theo qui luật phổ biến, đô thị Việt Nam cùng với khu vực nông thôn với hàng nghìn năm của chế độ đô hộ phong kiến Trung Hoa lạc hậu. Trong khi một loạt các quốc gia cùng thời gian phá bỏ trật tự phong kiến trói buộc sự tiến bộ ngay từ những thập niên của thế kỉ thứ XV với sự xuất hiện của tư tưởng dân chủ tự do dưới ngọn cờ của giai cấp tư sản mở đường cho cách mạng xã hội từ cách mạng của sản xuất, của đời sống kinh tế) thì Việt Nam (cơ bản cũng như các quốc gia Đông Á phong kiến) cho đến tận đầu thế kỉ thứ XX vẫn hầu như dậm chân tại chỗ. Xem thế đủ thấy trật tự chính trị xã hội có sức mạnh tác động (thúc đẩy hoặc kìm hãm xã hội) đến đời sống như thế nào.

Sự biến đổi tiến bộ từ sản xuất làm đổi nhanh chóng cơ cấu xã hội, trong đó sự phân liệt rõ rệt nhất là hình thái tổ chức đời sống kiểu nông thôn và đô thị. Trong khi thế giới có những biến đổi Việt Nam lại đi những bước vô cùng chậm chạp và trì trệ. Như trên đã nêu, hàng nghìn năm Việt Nam không có tác động rõ rệt nào của kinh tế đến mức làm thay đổi trình độ của lực lượng sản xuất cũng như cấu trúc hành chính xã hội lãnh thổ (vua chúa, địa chủ, nông dân tá điền là nền tảng tạo nên thể chế). Dấu ấn của các tụ điểm buôn bán, trao đổi, sự “bám rễ” của những cộng đồng tiểu thủ công

mà chưa vươn lên thành một chính quyền độc lập là dấu hiệu rõ nét nhất về hình thức để cho thấy vì sao bản đồ biến đổi cấu trúc xã hội nông thôn lại lại trì trệ xét theo quan điểm phát triển đến thế.

Những gì làm được của giới tiểu chủ, các chính quyền hành chính sau này là tác động của sản xuất đến một giới hạn nhất định, cùng với sự cần thiết tổ chức của các chính quyền cai trị đã dẫn đến điều kiện cần thiết xuất hiện các đô thị Việt thời phong kiến. Chính với lý do “kép” như thế mà các nhà nghiên cứu lịch sử đô thị (như đã nêu trên) nhận định tính hành chính lần lượt vị thế kinh tế đô thị ở các đô thị Việt một giai đoạn dài.

Người Pháp xuất hiện từ những năm 50 của thế kỉ thứ XIX ngoài việc khai thác thuộc địa và yêu cầu chính sách thuộc địa cần phải tổ chức xã hội thích hợp. Yêu cầu đó trở thành động lực và đã đặt nền móng kinh tế, xã hội kéo theo những thay đổi tích cực xét theo sự hiện diện của kiểu tổ chức đời sống đô thị điển hình với những tiêu chí: thay đổi về lối sống đô thị, văn hoá đô thị, tâm lý xã hội đô thị trật tự đô thị... trên nền tảng của hạ tầng đô thị cơ bản và kết cấu kinh tế tiên bộ. Diện mạo của nó còn để lại dấu ấn mạnh mẽ như chung ta thấy hiện nay.

Sự hiện diện của người pháp để lại dấu ấn xã hội rõ rệt ở Việt Nam trên các mặt:

Kiểu tổ chức xã hội đô thị

Kiểu qui hoạch, kiến trúc và các yếu tố cảnh quan đô thị.

Những dấu ấn đó trở thành phong cách kiến trúc hiện đại Châu Âu với đặc trưng của kiến trúc Pháp, văn minh của đô thị hiện đại, điểm nhấn mạnh mẽ của sự phát triển và quản lý xã hội đô thị. Những nhận xét về hình thái đô thị ví như hiểu đúng khái niệm "thành phố" hiểu theo nghĩa một đô thị hiện đại, một quần cư phi nông nghiệp... thì như ở Việt Nam, "thành phố" chỉ mới có bắt đầu từ hơn một thế kỷ. (Chính xác là từ thời điểm Vua Đồng

Khánh ra sắc dụ nhường vùng đất của kinh thành xưa lúc này đã trở thành phần không gian của tỉnh Hà Nội lập từ thời Minh Mạng (1831) giao cho người Pháp làm nhượng địa và tiếp đó là một sắc lệnh của Tổng thống Pháp quy định đơn vị hành chính của nhượng địa này là "thành phố". Đó là năm 1888, tức là cách nay đúng 122 năm.). Kể từ đó người Pháp mới bắt đầu vào việc quy hoạch, cải tạo và xây dựng một thành phố với những thiết chế hạ tầng đô thị và thượng tầng quản lý của một thành phố thực thụ. Hà Nội từ thời điểm đó mới biết đến mặt đường, cống ngầm, xe cộ, vỉa hè, đèn thấp công cộng, đường phố...và từ đó mới có bưu điện, thư viện, bảo tàng, toà án, toà thị chính... các hội đồng hàng phố, hội đồng thị chính, sở công chính, nhà máy đèn, nhà máy nước và nước đá... Tóm lại là một đô thị hiện đại (theo mô hình phương Tây). Đó cũng là một hệ thống giá trị bắt nguồn từ một nền văn minh phát triển bổ sung cho cái nền tảng văn hoá của Hà Nội thời cận đại²⁵

Từ khi giành được chính quyền từ tay chế độ thực dân, chúng ta đòi được quyền tự chủ (xét theo giác độ chủ quyền dân tộc) chúng ta nắm lại và kế thừa những thành tựu của xã hội trong đó có tổ chức xã hội đô thị. Nhưng với những lý do chủ quan và khách quan, ngay sau giai đoạn thắng lợi chính trị đó là thời kì tập trung, và sau đó là giai đoạn đầu của đổi mới, sự trì trệ của kinh tế xã hội là lực cản mạnh mẽ tới tốc độ phát triển kinh tế xã hội, trong đó có quá trình đô thị hoá diễn ra chậm chạp, thiếu tính kế thừa khoa học, thậm chí còn phá vỡ những cảnh quan vốn có, cân đối mà lịch sử để lại (coi nói nhà cửa, thay đổi chức năng, công năng của những công trình đô thị); phá vỡ tính cân đối giữa hạ tầng đô thị và khả năng phục vụ tương ứng với năng lực đã được tính toán, thiết kế cho nó (dân số tăng

²⁵ Theo VN net 04/11/2010

mà đường xá cầu cống vẫn không đổi); vô hiệu hoá mô hình tổ chức khoa học về môi trường xã hội đô thị (san lấp ao hồ một cách tùy tiện tự do...).

Nhưng những gì xảy ra như đã nêu trên chỉ là một khúc quanh ngắn ngủi trong vài thập niên trong toàn bộ lịch sử phát triển đô thị. Từ đó có thể thấy những năm gần đây, nhất là từ những năm chín mươi của thế kỉ trước, với tinh thần đổi mới kinh tế toàn diện kết hợp với chính sách hợp tác kinh tế quốc tế mạnh mẽ, tốc độ đô thị hoá diễn ra một cách nhanh chóng. Có lĩnh vực thay đổi đến “chóng mặt” như sự hình thành các khu công nghiệp, khu dân cư, khu nghỉ dưỡng đồng bộ, các trung tâm vui chơi giải trí, khu thể thao, với những loại hình thể thao “thời thượng”... Sự tấn công “của các yếu tố đô thị đối với khu vực nông thôn đã tạo nên những bức xúc mới của đời sống đô thị (cũng như nông thôn). Những bức xúc đó cần đặt ra một cách thấu đáo, nghiêm túc, từ cách nhìn khách quan, khoa học thực trạng đối với chiến lược phát triển đô thị và quản lý phát triển đô thị.

Sự phát triển đô thị đi liên với quá trình đô thị hoá là quá trình xuất hiện các đô thị mới, mở rộng về qui mô, chức năng những đô thị cũ, sự xuất hiện các yếu tố mới của đời sống đô thị và phát triển xã hội đô thị. Tiến trình đó làm nảy sinh hai thái cực:

Một là, thúc đẩy mạnh mẽ tăng trưởng kinh tế, thay đổi cơ bản cấu trúc dân cư theo hướng giảm thiểu cư dân nông thôn, gia tăng dân cư đô thị... là dấu hiệu tiến bộ xã hội.

Hai là, quá trình đó diễn ra với tốc độ vượt quá sự kiểm soát trên các lĩnh vực: tổ chức quản lý xã hội đô thị, chiến lược qui hoạch đô thị phát triển bền vững, các vấn đề của đời sống xã hội đô thị như lao động, việc làm, môi trường, giao thông, hạ tầng, trật tự an ninh đô thị... Nhiều lĩnh vực trở thành điểm nóng xã hội, thậm chí nảy sinh mâu thuẫn giữa khu vực nông thôn và thành thị.

Vậy, những mâu thuẫn, hạn chế trong phát triển đô thị và quản lý phát triển đô thị thể hiện trong các mặt nào của đời sống xã hội và hậu quả xã hội sẽ ra sao... là những vấn đề được đặt ra như những thực trạng hạn chế cần phân tích rõ.

Những vấn đề trên sẽ được trình bày trong phần đánh giá những hạn chế, khó khăn trong phát triển đô thị và quản lý phát triển xã hội đô thị dưới đây.

5.2.2. Những hạn chế trong tổ chức hành chính đô thị

5.2.2.1. Về thể chế hành chính đô thị

Đây nói về hệ thống văn bản qui phạm và văn bản điều hành hành chính (thường gọi theo nhóm văn bản hành chính điều hành, hành chính thông thường hay văn bản hành chính cá biệt). Không có văn bản hành chính thì không thể điều hành được. Nhất là ở Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi và vừa thoát ra khỏi giai đoạn hành chính hoá các văn bản có tính định hướng chính trị: điều hành bằng nghị quyết, giải quyết các vấn đề của quản lý bằng văn bản của Đảng. Giai đoạn đảng làm thay nhà nước đã được chỉ ra trong tổng kết thức tiễn lãnh đạo của Đảng cả trên phương diện điều hành cả trên phương diện lẫn lộn hiệu lực của các loại quyết định. Đây là giai đoạn trong kháng chiến, trong thời kì bao cấp đã qua. Nhưng ảnh hưởng về tâm lý đảng lãnh đạo không phải đã chấm dứt.

Hơn nữa trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền lại chịu ảnh hưởng của quá khứ (như vừa trình bày), của cách học tập theo lối rập khuôn (thời kì còn chiến tranh lạnh), việc xã hội điều hành bằng luật vẫn còn ở trong giai đoạn bước đầu. Vì vậy, văn bản hành chính nhiều khi có lĩnh vực có tính cơ bản của quản lý xã hội dân sự.

Không có văn bản thì không thể quản lý theo nguyên tắc pháp quyền được. Nhưng chất lượng văn bản không bảo đảm thì ảnh hưởng trực tiếp

đến chất lượng và hiệu quả của quản lý. Những hạn chế của văn bản hành chính nói chung và văn bản quản lý đô thị nói riêng có những hạn chế dưới đây:

Thứ nhất, có quá nhiều văn bản ở phạm vi điều chỉnh của luật nhưng vẫn ban hành dưới dạng văn bản hành chính. Nếu đây là hệ lụy chung thì đô thị là một yếu tố chịu tác động của quốc gia. Ở đô thị có thể thấy những loại văn bản dưới đây nhẽ ra cần phải được ban hành bằng luật:

Luật đối với việc thành lập những đơn vị sự nghiệp, ví dụ trường học, bệnh viện, viện nghiên cứu...Vai trò, và sau đó mới là vị trí của đơn vị sự nghiệp cần được xác định ở chế độ tự chịu trách nhiệm của nó trước luật pháp nhà nước, còn hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm soát có thể có sự phân định theo lãnh thổ. Khi đó vai trò của thành phố hay cấp chính quyền nông thôn mới được xác định.

Thiết nghĩ hướng tới các chuẩn mực pháp quyền trong đời sống dân sự, sự quản lý của cơ quan công quyền không phải là đặt ra các tổ chức để quản (chỉ đặt ra các tổ chức bên trong để thực hiện nhiệm vụ quản lý) mà thực hiện chức năng kiểm soát (thanh tra, kiểm tra, điều tra nếu cần...) theo các qui định của luật. Chừng nào mà cơ quan hành chính nắm quá nhiều cơ quan “không phải là công quyền” thì chừng đó chức năng quản lý sẽ bị chi phối (ví dụ lãnh đạo doanh nghiệp, quyết định “trồng con gì, sản xuất cái gì” là trái với cơ chế thị trường và không có trong hoạt động quản lý).

Luật tổ chức các tổ chức phi chính phủ, có tính đoàn thể, nghề nghiệp như các hội hiện nay. Tuy nhiên, chính quyền hành chính vẫn được giao đảm nhiệm việc như, có cho thành lập một hội nào đó trong phạm vi của lãnh thổ đô thị hay không: như hội sinh vật cảnh Hà Nội, Đà Nẵng hay TP Hồ Chí Minh chẳng hạn. Đương nhiên nếu đây là hạn chế thì nó xuất phát từ cơ chế vĩ mô của quản lý nhà nước liên quan đến Quốc Hội và Chính Phủ, ví như việc thành lập các hội nghề nghiệp phải do luật định.

Thứ hai, vi phạm những nguyên tắc của khoa học hành chính về qui trình ban hành một văn bản. Trong qui trình ban hành văn bản cũng đã nêu ra như một qui trình bắt buộc nhưng vì những lý do khác nhau, khách quan hay chủ quan mà không thực hiện được. Ví như:

Chưa làm đúng, làm tốt (với tinh thần và trách nhiệm cao) đối với bước lấy ý kiến rộng rãi, đầy đủ trước khi ban hành văn bản. Trong quá trình dân chủ hoá ngày càng xuất hiện những quyết định của các chính quyền đô thị phải sửa ngay từ khi chuẩn bị có hiệu lực, thực hiện rồi phải sửa ngay do sự không đồng thuận của dư luận. Hình như càng đô thị cấp cao hiện tượng này càng phổ biến. Điều này là có căn cứ vì cấp đô thị cao như thành phố tương đương cấp tỉnh thường có quyền ban hành những văn bản có tính qui phạm, chỉ đạo. Có những văn bản được thông qua cả cơ quan đại biểu rồi nhưng lại phải đình lại (bỏ đi, không phải đình chỉ): quyết định thực hiện dự án “thay nước Hồ Tây” khiến các môi trường phải lên tiếng. Tại sao lại như thế? Là vì không lấy ý kiến rộng rãi thực sự, đầy đủ các lĩnh vực.

Ban hành văn bản theo kiểu “ăn đong” hiệu quả. Đó là rất nhiều trường hợp ban hành văn bản để tổ chức thực hiện, nhưng khi đang thực hiện dở dang thì bị áp lực dư luận mà dừng lại. Rất nhiều quyết định kiểu như thế xuất hiện trong quá trình quản lý. Như dự án thay nước Hoàn Kiếm, dự án nhà cao tầng khách sạn Hà Nội vàng, dự án làm mới xung quanh Hồ Hoàn Kiếm...

Tình trạng tương tự như thế diễn ra ở một số thành phố khác trong cả nước nhưng mức độ bất cập như thế hạn chế hơn.

Thảo luận chu đáo để lấy được nhiều ý kiến chất lượng (làm qua loa..)

Thứ ba, sự tắc trách trong mối quan hệ giữa quản lý và đề xuất quyết định quản lý. Nguyên nhân chắc chắn do năng lực đề xuất tham mưu và xây

dựng chính sách. Các quyết định thường chậm hơn diễn biến thực tiễn: đào Hồ để điều tiết nước và môi trường, nhưng tổ chức quản lý lỏng lẻo, thậm chí là bỏ mặc việc lấn chiếm, xả rác, đổ vật liệu xây dựng làm lòng hồ thu hẹp, đáy hồ không còn như trong thiết kế. Nhất là nạn lấn chiếm "giữa ban ngày" mà những người vi phạm vẫn tự nhiên hành động. Những quyết định khắc phục tình trạng trên đã được ban ra, nhưng sự thiệt hại thì đã quá rõ. Những ngôi nhà mọc lên trái với qui hoạch nhưng lại được xem xét bằng một quyết định mới để "cho tồn tại"!

Thứ tư, có biểu hiện ý lại trong một số văn bản hành chính. Nghĩa là đề xuất với cấp trên những đã nằm trong luật, cơ quan hành chính đô thị chỉ việc thực hiện nghiêm chỉnh là trật tự được tuân thủ. Nhưng thay bằng việc tuân thủ thì lại ban hành những quyết định vi phạm những tình tiết của các quan hệ mới. Lấy một ví dụ, Thành phố (chắc chắn là chính quyền hành chính, không phải hội đồng) đồng ý bằng một văn bản cho phép xây một khách sạn trong công viên dẫn đến phản ứng mạnh mẽ do vi phạm môi những qui định về văn hoá, môi trường hoặc lịch sử. Để cứu vớt tình thế như vậy, sự ỷ lại, dựa vào cấp trên được sử dụng: ra văn bản xin ý kiến cho phép tiếp tục được triển khai dự án!²⁶ Những việc như thế trong quản lý đưa lại những hệ lụy tiêu cực (không hiệu quả, bắt trước nhau, chây lười...) trong điều hành hành chính: Hoặc là đẩy cấp trên vào tình huống phải xử lý những việc ngoài chức năng, có xu hướng "ôm" việc của cấp dưới.²⁷ hoặc việc làm như thế vô hình dung đẩy tình trạng kém pháp quyền thêm phổ biến.

Những việc làm tương tự như thế có thể dẫn đến những hệ lụy khác trong hành chính nhà nước: Giả thiết, rằng quyết định những vấn đề nào đó, khi thực hiện gây phản cảm cho dư luận nhưng lại "đổ" trách nhiệm lên cấp

²⁶ Công trình xây khách sạn trong Công viên Thống Nhất ở Hà Nội và cấp phép xây khách sạn trên Đồi Vọng Cảnh ở Huế và những ví dụ như trên.

²⁷ Khi Thủ tướng Phan Văn Khải còn tại vị, ông cũng có lần phàn nàn rằng Thủ tướng phải giành không ít thời gian cho ý kiến có tính sự vụ không ít việc từ địa phương đưa lên.

trên theo kiểu là “đã cho phép”. Nghĩa là chuyển cái sai sót lên cấp trên: đã cho phép một cách dễ dãi (không chỉ đạo tham khảo dự luận, mục đích, mục tiêu của việc làm, không giao cho cơ quan kiểm tra, kiểm soát việc cho phép để dẫn đến sự bất hợp lý lẽ và lòng dân). Việc định làm công trào ở Hà Nội nhân dịp chào mừng một nghìn năm Thăng Long nhưng bị phản ứng quyết liệt từ công luận và của chính các đại biểu dân cử cho thấy rõ thực trạng trên.²⁸

5.4.2.2. Về chính quyền và tổ chức bộ máy

Như chúng tôi đã trình bày đô thị và chính quyền đô thị là hai thực gắn liền như quan hệ giữa nội dung và hình thức. Không có đô thị thì không có chính quyền đô thị (với nghĩa hình thành, phát triển từ chỗ chỉ là cộng đồng phi nông nghiệp gắn với chính quyền nông thôn trở thành cộng đồng độc lập với bộ máy quản lý độc lập. Sự vận động của đời sống dân sự, đến một thời điểm cần thiết nhất định sẽ tác động có tính quyết định mô hình tổ chức của hành chính đô thị để đáp ứng đời sống xã hội đang vận động đi lên.

Về cơ bản, những hạn chế có tính khách quan cũng như nhận thức chủ quan (của các nhà khoa học, các chính trị gia, các chuyên gia hành chính, kinh tế và các nhà quản lý...).

Thứ nhất, chúng ta không tổ chức nghiên cứu một cách cẩn thận, thấu đáo, chi tiết mô hình tổ chức quản lý xã hội đô thị do người pháp để lại từ cách nhìn vĩ mô đến các hoạt động vi mô. Cách nhìn vĩ mô là mô hình hành chính đô thị và chính quyền đô thị được khác biệt và đồng nhất như thế nào?

Thứ hai, tính chất chủ quan, cảm tính, thiếu chiến lược chặt chẽ, nghiêm túc, xa rời giữa nghiên cứu và thực tiễn trong trong việc tổ chức hệ

²⁸ Qua tranh cãi lại xuất hiện vấn đề thuộc về nhận thức thuật ngữ “ công trào là gì” còn chưa chú ý đã tiến hành các bước tổ chức thực hiện.

thống công quyền thực hiện chức năng quản lý đô thị đã dẫn đến những hệ lụy tiêu cực cực cho phát triển xã hội đô thị theo nhịp tiến bộ của xã hội cũng như hoà vào đời sống đô thị chung mà trên thế giới, nhất là khu vực tiên tiến đang vận hành.

Những hạn chế mà hiện nay đang có những bàn thảo, thậm chí tranh luận sôi nổi trách nhiệm xung quanh vấn đề tổ chức thể chế công quyền trong quản lý đô thị (xin lưu ý là vấn đề tranh cãi không phải bây giờ mới diễn ra từ những thập niên trước khi cuộc cải cách hành chính, đổi mới đất nước trên các lĩnh vực đặt ra, nhưng nói chung nó bị chìm xuống bởi tính ưu tiên cho ổn định xã hội).

Hạn chế đó là gì, ở chỗ nào? Theo chúng tôi ở mấy điểm dưới đây.

Thứ nhất, nhận thức đồng nhất về hình thức tổ chức về đô thị đặt tương đồng với thể chế nông thôn. Xét về nhận thức vĩ mô, sự nhầm lẫn, “đánh đồng” trong câu chữ qui định trong hiến pháp Việt Nam nói về chính quyền địa phương. Sự đơn nhận thức giản hoá (theo kiểu nhận thức tương tự) trong qui định trong các bản Hiến pháp rằng ở Việt Nam “nước chia thành tỉnh”²⁹ cùng với cách nói, cách qui định vị thế hành chính lãnh thổ của “các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương” đã dẫn đến nhận thức đồng nhất thể chế tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương về hình thức tổ chức chính quyền. Chính vì hiểu như thế nên tổ chức chính quyền thành phố trực thuộc trung ương là loại hình đô thị giống như cấp tỉnh là hành chính khu vực nông thôn, nông nghiệp. Giống ở chỗ nào? ở chỗ tỉnh có bao nhiêu cấp thì “áp” vào cho đô thị tương đương như thế. Từ đó nảy sinh mâu thuẫn: địa vị pháp lý giống nhau được hiểu là hình thức tổ chức bộ máy cũng giống nhau, nhưng bản chất của đời sống lãnh thổ đô thị và nông thôn khác biệt căn bản như đã nêu ở chương Một.

²⁹ Xem thêm : Hiến pháp Việt Nam năm 1959, 1980, 1992.

Không những thế, những định chế hiến định và luật định cũng “gò” cho qui định nêu trên được rõ ra như: Ủy ban nhân dân do “hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra” Vì thế, nên tỉnh có ba cấp thì các thành phố trực thuộc trung ương cũng phải có ba cấp, chỉ khác nhau tên gọi (cũng được qui định, hướng dẫn gọi cho tương đồng theo kiểu “huyện – quân; xã- phường”); muốn có hành chính quận thì phải có hội đồng nhân dân quận!

Vậy hạn chế, nhược điểm của việc phân chia máy móc lãnh thổ hành chính đô thị theo mô hình nông thôn dẫn đến tầng nấc được thể hiện ra như thế nào? Theo chúng tôi thể hiện trong một số điểm sau đây:

- Tạo ra tầng nấc như một rào cản đối với hoạt động đô thị, tạo ra chia cắt pháp lý các đối tượng quản lý đô thị một cách cơ học theo thẩm quyền lãnh thổ mà vốn nó là một thể thống nhất. Đô thị vốn là một địa chỉ lỏng lẻo xét theo điều kiện ràng buộc về nhân thân, điều kiện sinh sống và làm việc và các nhu cầu dân sự của người dân. Nhưng do sự chia đã tạo ra những cấp chính quyền có tính riêng biệt, độc lập, đây là tiền đề tạo sự máy móc của tổ chức chính quyền: nhẽ ra chỉ là một đơn vị, với một đối tượng trong quản lý hành chính (một công dân của quận không cần sự can thiệp của phường, chẳng hạn), thì lại cần tới hai tư cách nhưng hiệu quả xã hội lại rất không rõ rệt.

Nếu xét về hiệu quả quản lý nó trở thành công kênh: phải có hội đồng. Đã có hội đồng phải kéo theo một loạt các hoạt động khác và cần phải chi phí thời gian cho nó, ví như chính quyền cấp phường: bầu hội đồng hợp hội đồng, chất vấn hành chính, bàn bạc các nhiệm vụ theo qui định của luật pháp, xuất hiện một bộ máy đại diện chiếm số lượng nhất định (nếu tính số lượng đại biểu hội đồng của một phường, nhân lên số lượng các phường của các đô thị từ cấp quận và tương đương trong cả nước thì số này không nhỏ.

Nếu nghiên cứu nền hành chính đô thị của các quốc gia dân chủ đi trước nước ta cho thấy: tính tự quản, độc lập cao của các đô thị trên cơ sở một cấu trúc lãnh thổ thống nhất không chia cắt với một (cấp) chính quyền. Ví dụ đơn giản: thành phố Paris của nước Pháp có hình thức chính quyền của một xã nên nó từng được gọi là Công xã Paris, nghĩa là ở đó chỉ có một cấp chính quyền đầy đủ có cơ quan dân cử và cơ quan hành chính. Cơ quan dân cử tạo ra một chính quyền đầy đủ, cơ quan hành chính do đặc điểm liên đới phụ thuộc của nó có thể được phân chia, bố trí dựa trên đặc điểm lãnh thổ và đối tượng: có thể có nhiều đơn vị hành chính bên trong nhưng chỉ có một cơ quan đại biểu³⁰.

Đã có cơ quan đại biểu thì bộ máy hành chính phải thực hiện những công việc thuộc quan hệ của nó với cơ quan đại biểu (mà nếu không có hội đồng thì loại việc này không xuất hiện). Chúng tôi cho rằng sự tăng nấc là không cần thiết nên những hoạt động này phải được đưa vào khái niệm hiệu quả, nghĩa là nó không hiệu quả ở khía cạnh gây lãng phí về mặt thời gian, tạo thêm những công việc đáng ra nó không phải có (chuẩn bị báo cáo, trả lời chất vấn, thay việc bổ nhiệm thì phải bầu....).

Các nhà quản lý, các đại biểu hay chính người dân, chủ thể của chính quyền những không nhận thấy hiệu quả của các hội đồng cấp cơ sở ở những đô thị thuộc nhóm có phân chia tầng nấc (như quận, thành phố tương đương cấp tỉnh hiện nay):

Không hiệu quả do sự phân cấp chiều dọc ở tính hình thức của nó: chất vấn hời hợt do nắm vấn đề không thấu đáo mà do sự phức tạp vốn có của hành chính nhà nước; đầu tư cho họp hành, chuẩn bị, phân bổ thời gian một cách khiên cưỡng... Điều này nếu hành chính cấp trên kiểm tra, kiểm

³⁰ Thủ đô Pháp chỉ có một cấp chính quyền duy nhất là Hội đồng thành phố. Sự phân chia các quận là nhu cầu quản lý hành chính mà không tổ chức các hội đồng tại các quận này.

soát thì lại rất hiệu quả và rõ ràng bởi tính chuyên môn, tính liên thông của đối tượng quản lý.

Khi kinh tế thị trường ra đời những quan niệm về nhà nước làm mọi thứ thì nhiều vấn đề kinh tế đem ra bàn thảo. Nhưng kinh tế thị trường những chuyện chính quyền cơ sở làm kinh tế là không phù hợp, thậm chí là không đúng nếu xét theo chức năng của quản lý. Thực tế hiệu quả là không thể có (bởi kinh doanh phải có chủ, phải có vốn, có quyền ở người chủ có vốn chứ không phải ở chính quyền, nhất là trách nhiệm lại càng phải được tính đến).

Ở Việt Nam từ những năm đổi mới, nhất là gần đây nhiều vấn đề về tổ chức chính quyền đô thị được đặt ra như một yêu cầu cần thiết phải cấu trúc lại trong đó có vấn đề tăng nấc các cấp của đô thị cùng với yêu cầu đổi mới ở chính quyền nông thôn như việc có hay không, nên tổ chức như thế nào đối với cấp huyện, quận. Trên thực tế đã có những tổ chức thí điểm để tìm kiếm mô hình thích hợp mà tránh sáo trộn.

Trên nguyên tắc không tự nhiên mà bàn những vấn đề mà vận hành nó đang hiệu quả và tốt đẹp mà nó phải thể hiện ra là những nhược điểm (như hình thức mà không thiết thực, tạo quyền trên pháp lý mà không xuất hiện quyền trong thực tiễn đối với các hội đồng huyện và quận). Nếu ở nông thôn đã nhìn thấy tính chất tăng nấc, hiệu quả thấp thì đô thị việc đó càng bộc lộ rõ hơn do đặc điểm của xã hội đô thị như đã trình bày ở trên.

- Về mối quan hệ giữa cơ quan đại biểu với cơ quan hành chính ở những cấp chính quyền đô thị đầy đủ (cả cơ quan đại biểu và hành chính), cũng có ý kiến, và chúng tôi đồng tình với hướng này là: nên thiết kế chức vụ cao nhất của cơ cấu hành chính theo mô hình một người đứng đầu (như chức thị trưởng, quân trưởng) hay tập thể lãnh đạo như hiện nay (chế độ ủy ban hành chính). Theo chúng tôi nhà nước ta thực hành dân chủ chưa được lâu và kinh nghiệm cũng chưa nhiều. Gắn chế độ tập thể trong các quyết

định hành chính quan trọng như hiện nay là phù hợp. Nhưng khoảng mười năm, hai mươi năm tiếp theo cần đặt ra mô hình tổ chức một người đứng đầu hành chính. Muốn vậy từ bây giờ cần thực hiện một bước dù ở mức độ thí điểm áp dụng.

Làm điều này chắc chắn hiệu quả ở chỗ: một người thì không thể thoái thác trách nhiệm, phải thể hiện đầy đủ năng lực (vì không còn chỗ để dựa là tập thể). Quan hệ chỉ huy - phục tùng (vốn là đặc tính của điều hành hành chính) được bảo đảm. Một biểu hiện rất không hành chính ở nước ta hiện nay là: đại bộ phận những khuyết tật (kém hiệu quả, chây lười gây phiền hà, thậm chí tham nhũng...) không xác định được ai là người có lỗi. Nếu không xác định được lỗi thì một số hành vi hành chính như sự từ chức.

Logic chính trị pháp lý khác với logic chính trị hành chính ở chỗ, cái gì đã được qui định bằng pháp luật (hiến pháp, luật và các qui phạm dưới luật) thì nó không sai về cái nó được sinh ra và đang tồn tại. Nhưng dưới khía cạnh hành chính nó lại có hai mặt: đúng nhưng hay hoặc là dở. Hay thì vận hành tốt, có hiệu quả xã hội; dở thì vận hành trực chắc kém hiệu quả xã hội, nhưng nó vẫn phải vận hành. Khi ta qui định trong luật về các cấp chính quyền thì ta phải tổ chức đúng như nó qui định, và như thế là đúng. Nhưng nếu ta nhận xét, ví như về tính hiệu quả thấp của một cấp nào đó thì vẫn đúng nhưng hiệu quả của nó là không cao, có thể làm cách khác cho có hiệu quả hơn. Đó cũng là mối quan hệ giữa chính trị với hành chính theo đặc trưng của mỗi khoa học theo tính độc lập tương đối của nó.

- Cách thức tổ chức theo tính chất sao chép của mô hình cơ quan bên trên cho các cơ quan giúp việc cấp dưới thực sự là chưa khoa học. Ở đây đề cập đến cấp sở và cấp phòng chuyên môn của các cấp đô thị. Nếu tổ chức hành pháp bên trên cần sự tổng hợp, theo lĩnh vực rộng có tính đa ngành đúng như quan điểm và sự lãnh đạo của Đảng trong tổ chức xây dựng chính quyền, thì các cơ quan chuyên môn giúp việc ở cấp hành chính

đô thị (cũng như nông thôn) lại cần sự tổ chức theo hướng tiệm cận chuyên môn. Bởi vì thiếu chuyên môn thì không thể tư vấn, đề xuất chính sách được, thậm chí không có cơ sở để thực hiện cái gọi là “chịu trách nhiệm” được!

Những người đứng đầu bộ phận chuyên môn là nhà chuyên môn mà tư vấn chính sách. Hai yếu tố: chuyên môn (có chuyên môn, nghiệp vụ) và năng lực quản lý (để điều hành nội bộ, thực hiện các công việc phối hợp, điều phối chỉ huy, chỉ đạo...). Thật khó cho người đứng đầu cơ quan chuyên môn giúp việc lại nắm nhiều lĩnh vực liên quan đến các lĩnh vực khoa học khác nhau ở các đô thị hiện nay (như văn hoá, thể thao, du lịch).

Quan niệm về biên chế cần tiếp cận hai giác độ: hạn chế đầu bộ máy ở bên trên (ít bộ ngành) và hạn chế số lượng mỗi đầu ở bên dưới là phù hợp hay sao chụp từ bên trên theo từng lĩnh vực (bộ nào có sở đó)? theo cách thứ nhất, một bộ bên trên chỉ đạo nhiều sở bên dưới. Mỗi sở với số biên chế gọn, tinh, giỏi chuyên môn nghiệp vụ chắc chắn sẽ giúp việc tốt cho lãnh đạo trực tiếp (ủy ban chẳng hạn) và triển khai tốt chính sách ban hành từ bên trên.

Những sự vận hành kém cỏi về một lĩnh vực nào đó như giao thông, kiểm soát xây dựng, bảo vệ môi trường phải chăng có nguyên nhân từ những người đứng đầu của cơ quan tư vấn, giúp việc? Chúng tôi cho rằng có nguyên nhân từ cách tổ chức này.

5.2.2.3. Về đội ngũ công chức trong bộ máy quản lý xã hội đô thị

Quản lý xã hội nói chung và quản lý xã hội đô thị nói riêng chịu sự tác động của nhiều yếu tố như chúng tôi đã trình bày ở chương Một. Nhưng đội ngũ công chức quản lý giữ vị trí hết sức quan trọng. Tính chất quan trọng của nguồn lực thể hiện ở chỗ:

Là lực lượng truyền đạt và thực thi tinh thần của các quyết định chính trị đã được thể chế hoá hoặc định hướng chỉ đạo.

Là chủ thể nhân danh chính quyền thể hiện quyền lực công để duy trì pháp luật bảo đảm trật tự xã hội.

Là nguồn lực trực tiếp thực hiện các quyền dân chủ của người dân trong đời sống dân sự cũng như thực thi các chế tài ngăn chặn, xử lý các tình huống tiêu cực.

Là lực lượng trực tiếp nắm nguồn nhân tài vật lực của xã hội nói chung và của đại bàn nói riêng để thực thi công quyền.

Là nguồn lực chiếm đông đảo nhất trong nguồn nhân lực trong hệ thống chính trị nói chung và trong nhà nước nói riêng.

Vì vậy, sự thành công hay thất bại của phát triển xã hội nói chung và của xã hội đô thị nói riêng phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của đội ngũ này - một trong những đối tượng quan trọng của cải cách hành chính công.

Có thể nói ngoài những thành tựu đáng ghi nhận trong quản lý đô thị đã nêu ở phần trên, còn khá nhiều những khuyết tật có tính khách quan cũng như chủ quan liên quan trực tiếp vai trò, năng lực và trách nhiệm của đội ngũ công chức.

Hạn chế khách quan chúng tôi hiểu là những tác động không xuất phát từ ý thức chủ quan của người công chức, cán bộ: như qui định pháp lý, chính sách chế độ, điều kiện vật chất tài chính, phương tiện công sản... Còn những hạn chế, khuyết tật chủ quan thể hiện qua ý thức, trách nhiệm, thái độ, tâm lý, tính hợp tác cộng đồng trong công vụ của những người công chức

Với những diễn biến của quản lý đô thị đang diễn ra trong quá trình đô thị hoá ở Việt Nam, ngoài những thành công được ghi nhận qua phần đánh giá của đề tài (tuy chưa thể bao quát hết), đội ngũ nhân lực trong quản

lý xã hội đô thị hiện nay còn bộc lộ những mặt hạn chế thậm chí có những khía cạnh cơ bản. Lý do có thể chịu những tác động khách quan hoặc chủ quan và sẽ được phân tích cụ thể. Xin đi sâu vào nội dung cơ bản dưới đây.

Thứ nhất, thiếu đội ngũ công chức chiến lược có vai trò hoạch định chính sách. Trước hết phải nói lại rằng, đô thị là phạm trù hành chính lãnh thổ, tương ứng với nó là chính quyền địa phương (ở các cấp khác nhau). Vì vậy, đội ngũ nhân lực của các đô thị nằm trong phạm trù nguồn lực địa phương, kể cả nguồn lực của Thủ đô Hà Nội. Do vậy, khi chúng tôi đề cập tới nhóm nhân lực này là trong mối tương quan trung ương - địa phương, có liên quan đến đào tạo, sử dụng bồi dưỡng họ.

Chúng tôi xác định quan điểm trên từ những lý do sau đây:

- Sự lúng túng trong quản lý đô thị thể hiện nhiều tình huống có tính “chữa cháy” ngay cả đối với những công vụ liên quan đến việc cần phải có hoạch định chính sách.

- Nguồn lực đội ngũ công chức chuyên gia hiện nay rất bất cập về: bồi dưỡng, tập hợp lực lượng, cơ hội cống hiến, chế độ sử dụng...

- Thiếu tiếng nói độc lập trong những tình huống độc lập thể hiện năng lực, bản lĩnh của đội ngũ tư vấn chính sách. Vậy ai là người thực thi hoặc tư vấn, hoạch định dự thảo chiến lược phát triển đô thị trong nguồn lực của các đô thị hiện nay? Trước hết, họ là những công chức thuộc nhóm công chức hạng A, có ngạch công chức cao cấp hoặc chuyên viên lâu năm, có kiến thức và kinh nghiệm do làm việc ổn định trong một lĩnh vực của xã hội đô thị. Họ là những chuyên gia hoặc giúp việc trong các cơ quan chuyên môn, như các sở của đô thị trực thuộc Trung ương, các tỉnh (cấp huyện thường không có chức năng xây dựng chiến lược đô thị, cũng không có lực lượng chuyên gia cao cấp như một nhóm có chức năng chuyên gia). Vai trò của đội ngũ chuyên gia là cho ý kiến, đề xuất ý tưởng, chỉ đạo nhóm xây

dựng hoặc thực thi dự án được phê duyệt, có tiếng nói độc lập và có năng lực chịu trách nhiệm trước những ý tưởng, đề xuất của cá nhân hoặc nhóm.

Sự thiếu đội ngũ chuyên gia của quản lý đô thị có cơ sở đánh giá từ một số lý do sau: Thực thi triển khai nhiều hạng mục có tính chiến lược, dự báo, trọng điểm nhưng quá trình triển khai không theo tinh thần của thực thi chiến lược. Mấy biểu hiện dưới đây cho thấy điều đó:

Những vấn đề có tính chiến lược, đòi hỏi ổn định những lại dễ thay đổi, thiếu nhất quán. Ví dụ qui hoạch đô thị chỉ trong một tháng của Hà Nội có hai phát ngôn khác nhau của chính quyền: Chỉ trong tháng mười năm 2009 đã có hai khẳng định trái ngược nhau, rằng Hà Nội cần qui hoạch bốn đô thị vệ tinh (vào đầu tháng) và mười đô thị vệ tinh vào cuối tháng³¹. Theo nguyên lý của quản lý và vai trò, chức năng của mỗi cá nhân, chức vụ hay tổ chức trong hành chính nhà nước nói chung và của Việt Nam nói riêng, một lãnh đạo cấp thành phố, cấp tỉnh, (thậm chí là cấp thấp hơn) phát ngôn theo trách và chức năng của mình đều được chuẩn bị chu đáo, kỹ lưỡng bởi đội ngũ chuyên gia. Họ chỉ có thể là công chức cao cấp mới có nhiệm vụ chuẩn bị những nội dung có tính chiến lược như qui hoạch của Thủ Đô.

Thiếu vắng những ý kiến tư vấn, phản biện trước những quyết định không được thực thi do những sai phạm từ các khía cạnh khác nhau của quản lý. Ví dụ các tình huống đã xảy ra: Việc tỉnh Thừa Thiên Huế cho phép một công ty xây khách sạn trên đồi Vọng Cảnh một điểm văn hoá, lịch sử và du lịch cộng đồng (mọi người đến tham quan, chiêm ngưỡng cảnh đẹp thơ mộng của Sông Hương tại chính điểm này, cũng là nơi các vua triều Nguyễn thường tới đây ngắm cảnh Sông Hương). Dự án bị đình lại và phải dịch chuyển địa điểm do sự phê phán về tư duy qui hoạch thiếu tính toán các yếu tố liên quan. Phải chăng những chuyên gia không có trách nhiệm gì về điều này? Khá nhiều các dự án tại Thủ đô Hà Nội cũng như

³¹ Xem trang thông tin điện tử Vne xpre ss ngày 15, 26 tháng mười 2009

Thành Phố Hồ Chí Minh. Hàng loạt công trình dự án đã triển khai tại Hà Nội nhưng hoặc phải dừng lại bởi dư luận, hoặc do chỉ đạo của Chính phủ. Điều đó cho thấy những quyết định cấp cao nhất của thành phố gắn với vai trò của các chuyên viên, chuyên gia trong bộ máy quản lý không được thể hiện³²

Tính thụ động do quan hệ điều hành hành chính là đặc điểm phổ biến, cũng thể hiện ở tác tình hướng của quản lý đô thị thể hiện bản lĩnh chuyên môn, phẩm chất và năng lực chuyên gia. Nguyên tắc hành chính không cho phép các chuyên gia chống lại các quyết định của những người hay tổ chức có trách nhiệm (như uỷ ban nhân dân hay hội đồng nhân dân). Nhưng họ có quyền bày tỏ một cách dân chủ những chính kiến của mình trong các diễn đàn dân chủ, cởi mở khác như các hội thảo khoa học, các trang tạp chí, ở đó thể hiện rõ những quan điểm, chính kiến, lời giải trình có cơ sở khoa học khắc phục được những rủi ro của các quyết định hành chính (ban hành mà phải dừng lại ở nhiều khía cạnh, mức độ khác nhau). Quan hệ giữa lãnh đạo và chuyên gia là quan hệ đa chiều, nhiều góc cạnh không chỉ có chỉ huy - phục tùng. Nếu như vậy thì không cần tới những người chuyên gia.

Vậy nguyên nhân từ đâu? theo chúng tôi có những nguyên nhân có tính khách quan, có những yếu tố chủ quan. Khách quan hệ thiện chỗ những mặt sau:

Hệ thống luật pháp chưa đồng bộ hoặc chưa bám sát đời sống khiến cho việc triển khai trong thực tiễn xã hội nói chung và ở các đô thị nói riêng gặp phải trở ngại: luật quá chung chung khiến cho tư vấn một vấn đề có thể được nhận thức qua nhiều hướng khác nhau, dẫn đến sự khác biệt giữa các kênh là không thể tránh khỏi: kênh chuyên gia và lãnh đạo; kênh quyền đô

³² Việc Dừng nhiều dự án xây nhà cao tầng xung quanh Hồ Gươm, trong Công viên Thống Nhất, quá lúng túng trong các giải pháp giao thông đô thị, môi trường đô thị ở các đô thị lớn.... là thể hiện rõ rệt.

thị và cấp trên (như Hà Nội và Chính phủ, đô thị và cấp tỉnh...), kênh quyền đô thị và người dân, kênh quyền đô thị và các tổ chức tham vấn... (luật gì mà chính quyền xin phép Thủ tướng từ xây khách sạn, xin thêm mấy tầng cao khi xây dựng một số toà nhà?! Theo chúng tôi đó là sự không “minh định trong các qui phạm của luật, kể cả sự thiếu những qui định chế tài khiến cho luật rất dễ bị “nhờn”.

Với cách hiểu về thiết kế tổ chức và biên chế đội ngũ như hiện nay, các chuyên gia khó có thể tập hợp được thành một “đơn vị chuyên gia”: người là chuyên viên cao cấp đồng thời là cấp lãnh đạo. Như thế phần chuyên gia của họ thường bị lép vế so với phần chỉ đạo điều hành. Hoặc mỗi nơi một vài người chưa đủ thành một lực lượng trí tuệ.

Cách thức tổ chức bồi dưỡng kiến thức (bổ xung cái mới, củng cố chuyên môn chuyên ngành) cho công chức nói chung và đội ngũ cao cấp nói riêng còn chưa phù hợp: không theo nguyên tắc thiếu đâu bồi dưỡng đó, mà theo nguyên tắc cơ cấu chương trình theo cách “rải manh mảnh” mỗi phần một ít. Nghĩa là phần qui định lẫn át phần nhu cầu. Khiến cho tính thiết thực của việc bồi dưỡng (vốn là yêu cầu suốt đời công vụ) không được thể hiện, thậm chí không được coi trọng.

Nhận thức chưa thật đầy đủ khó học về vị trí người công chức cao cấp thể hiện qua sự thừa nhận và sử dụng họ: Không ít công chức khi đi học và thi xong chỉ còn một hoặc hai ba năm là đến tuổi ra khỏi công vụ. Thật lãng phí và không khoa học.

Nguyên nhân chủ quan liên quan đến năng lực thực sự của công chức có: mặt bằng kiến thức chưa đạt được yêu cầu của các chỉ số thông minh rất cần ở các công chức cao cấp: một chuyên gia tư vấn một lĩnh vực mà chỉ có bằng đào tạo tại chức về chuyên môn liên quan thì thật khó khăn hoàn thành công vụ được. Đáng tiếc số này không phải là ít, nhất là những công chức trong các sở chuyên môn (hiện nay tình hình này đã được cải thiện. Nhưng

phát triển xã hội nói chung và đô thị nói riêng có lịch sử, có kế thừa từ quá khứ. Hơn nữa cũng chưa có qui chế, qui định nào về yêu cầu chuyên môn đào tạo chính qui hay tại chức rõ rệt cho công chức các ngạch hiện nay). Theo chúng tôi cách hiểu chưa chính xác hoặc bị vận dụng sai lệch quan điểm xã hội hoá học tập đã dẫn đến nhận thức bình đẳng mọi loại bằng cấp là một hiện tượng thiếu khoa học tác động không nhỏ đến xây dựng đội ngũ công chức nói chung và đội ngũ công chức chuyên gia nói riêng.

Nguyên nhân từ *tâm lý* (dựa vào cấp trên, coi ý kiến của chuyên gia chỉ là tư vấn, không phải chịu trách nhiệm trước các quyết định...), thậm chí từ *động cơ* (muốn an phận nên hạn chế tranh luận, phân tích mổ xẻ với lãnh đạo) cũng là những tác nhân ảnh hưởng đến kết quả tư vấn của đội ngũ.

5.2.2.4. Thực trạng trong đầu tư nguồn tài chính cho hành chính đô thị

Tài chính công và nguồn tài chính nhà nước đầu tư cho một lĩnh vực nhất định cho quản lý và phát triển xã hội. Ở đây đề cập tới nguồn tài chính đầu tư cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Theo chúng tôi Đảng Cộng sản Việt Nam đã có chủ trương đúng đắn, phản ánh thực trạng và nhu cầu xã hội nhằm hiện đại hoá cho quản lý nhà nước nói chung, trong đó có các đô thị. Chính phủ cũng dành nguồn ngân sách đáng kể, trong đó phần phân bổ cho hành chính đô thị giữ vai trò quan trọng.

Tuy nhiên việc sử dụng nguồn lực vật chất trong đó có nguồn tài chính cho hành chính nhà nước vẫn còn những bất cập, nhất là những đô thị lớn. Có thể nêu mấy hạn chế cơ bản dưới đây.

Thứ nhất, sử dụng không phù hợp, hiệu quả trong đầu tư xây dựng nguồn lực hành chính đô thị. Đây là hạn chế chung trong xây dựng nguồn lực hành chính nhà nước trong đó đô thị cũng không có ngoại lệ. Cụ thể là

- Nhiều cấp thành phố chi ngân sách cho đầu tư đào tạo dài hạn đội ngũ công chức đã tuyển dụng và giữ chức vụ ổn định. Đào tạo thương xuyên và liên tục là nguyên tắc của hành chính nhà nước. Tuy nhiên, thuật ngữ "đào tạo" ở Việt Nam còn thể hiện cả hoạt động đào tạo chính qui, dài hạn lấy bằng cấp với bồi dưỡng ngắn hạn theo đúng nhu cầu gắn với chuyên môn công chức đang đảm nhiệm. Việc đào tạo dài hạn và luân chuyển không khoa học dẫn đến lãng phí ngân sách nhà nước mà hiệu quả chắc chắn không cao (chất lượng đào tạo không cao sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng công vụ). Đó là: - Trong khi xã hội còn thừa rất nhiều lao động đã được đào tạo với nhiều chuyên môn ngành nghề chưa có công ăn việc làm, có nhu cầu vào làm trong nền công vụ lại mắc rào cản "biên chế" thì ngay trong nền công vụ, trong đó có hành chính đô thị lại còn rất nhiều công chức bậc thấp được tuyển vào rồi sau một thời gian cho đi học bằng hình thức nay gọi là "vừa học vừa làm"! - Thứ hai, không những đào tạo bậc thấp mà công chức còn được "cấp" kinh phí và thời gian học tiếp lên bậc sau đại học (mà theo qui định của giáo dục Việt Nam coi sự bình đẳng mọi cơ hội đối với mọi loại bằng cấp mà chúng tôi đã đề cập ở phần trước). Các quốc gia khác không hạn chế việc tự đào tạo đối với công chức, nhưng họ cho phép công chức tự đào tạo chủ yếu bằng con đường học theo phương thức tích lũy tín chỉ. Nghĩa là công chức có thể lựa chọn thời gian hợp lý của mình để theo học lấy một bằng cao hơn hiện trạng. Theo đó khi nào tích lũy đủ tín chỉ và thực hiện các yêu cầu của cơ sở đào tạo thì được cấp bằng mà không phụ thuộc vào việc cơ quan có cho phép hay không và không bị ấn định thời gian. Nghĩa là công chức "không lấy thời gian làm việc để đi đào tạo". Điều này khác hẳn với Việt Nam.

Điều này thật sự là lãng phí.

Thứ hai, việc bồi dưỡng ngắn hạn của công chức hiện nay quá xa với cái gì họ đang thiếu trong công việc. Thay vào đó phải học những vấn đề

chúng, cứng nhắc giống nhau cho hầu hết các nhóm công chức khác nhau. Hơn nữa khóa bồi dưỡng lại quá dài không phù hợp với điều kiện phục vụ công vụ của công chức. Sự lãng phí thể hiện ở chỗ:

Trùng lặp kiến thức cho nhiều khoá học. Khoá nào cũng phải học những học thuyết đã được đào tạo tại các trường đại học đã thực hiện.

Không mang lại thiết thực thì không thể tạo sự trách nhiệm và ham muốn thực sự kiến thức mang lại. Đây là lãng phí kép: cả chất lượng công vụ và tinh thần vươn lên của công chức.

Kéo theo cả sự trì trệ cứng nhắc của các cơ sở đào tạo. Hệ lụy là trở thành một dây truyền hết lớp này đến lớp khác. Việc này kéo dài hàng hai chục năm nay từ sau đổi mới.

Nếu việc luân chuyển công chức chỉ vì theo chỉ đạo, phong trào nhằm "chấp hành" nhiều hơn là tính toán hiệu quả có thể trực tiếp dẫn đến hiệu quả thấp của đầu tư tài chính: một người có chuyên môn này nhưng có thể phải làm việc của chuyên môn khác do luân chuyển máy móc. Như thế là tạo thành dây truyền lãng phí.

Thứ ba, sử dụng ngân sách cho chi phí công của hành chính đang là vấn nạn về sự lãng phí. Cụ thể là:

- Mua sắm quá tiêu chuẩn qui định.
- Thay thế trang thiết bị đều quá ngắn so với thời gian phục vụ của trang thiết bị: (một số trang bị cho hoạt động tĩnh như bàn ghế nhưng chỉ vài năm đã trở thành vật thanh lý). Đây là vấn nạn nhất là chính quyền trung ương, kéo theo là đô thị và cuối cùng mới đến hành chính khu vực nông thôn.
- Hầu hết các trụ sở luôn luôn trong tình trạng sửa chữa là biểu hiện rõ việc lãng phí tài chính công (từ khâu xây dựng, trang bị đến khâu sửa chữa...)

5.2.3. Những hạn chế trong qui hoạch đô thị

Đô thị khác với nông thôn. Nếu nông thôn hình thành một cách tự phát, gắn liền với đời sống ổn định lâu dài của các gia đình, giòng tộc tạo nên văn hoá làng, xã thì đô thị có xu hướng ngược lại. Do đặc điểm qui tụ tập trung mọi sinh hoạt trong một không gian hẹp, thậm chí rất hẹp nên qui hoạch đô thị trở thành một hoạt động mang tính tất yếu. Điều đó cho thấy một đô thị không thể phát triển không định hướng, không “khuôn phép” mà có thể tồn tại bền vững được. Một đô thị phát triển không theo trật tự đã hoạch định cũng không thể phát triển bền vững.

Rất tiếc một trong những điểm hạn chế trong phát triển bền vững đô thị ở Việt Nam liên quan trực tiếp đến tổ chức hạ tầng đô thị và qui hoạch đô thị. Một đất nước gia tăng mạnh mẽ đời sống đô thị, nhất là khoảng hai thập niên lại đây, không thể không thừa nhận những đóng góp của công tác qui hoạch như đã trình bày phần trên. Tuy nhiên nhìn trên quan điểm phát triển bền vững, năng lực, tiềm năng kinh tế của đất nước, kinh nghiệm của đội ngũ những chuyên gia trong lĩnh vực qui hoạch đô thị, điều kiện tự nhiên như là vốn tài sản của quốc gia, có thể nói còn rất nhiều hạn chế trong lĩnh vực này nếu xét trên quan điểm quản lý xã hội đô thị là nền tảng phát triển kinh tế bền vững của quốc gia. Những điểm yếu hạn chế thể hiện qua mấy khía cạnh sau:

Thứ nhất, hầu hết các dự án qui hoạch đô thị đều dồn vào quỹ đất trong cây lương thực và đất nông nghiệp vốn đã rất hạn chế của quốc gia. Là một quốc gia nông nghiệp với lợi thế về thiên nhiên ít nơi có được, nhưng nếu trình độ khoa học công nghệ trong nông nghiệp còn hết sức hạn chế chỉ dựa chủ yếu vào điều kiện tự nhiên, nay những khu vực màu mỡ bị cạnh tranh gay gắt với các dự án đô thị khiến an ninh lương thực có nguy cơ đe dọa đối với một quốc gia xuất khẩu lương thực như Việt Nam.

Theo số liệu nghiên cứu, tính đến ngày 31/12/2008, tổng số dự án khu đô thị mới có quy mô từ 20 ha trở lên trên toàn quốc là 486 dự án, diện tích phân bố khoảng 74.058 ha. Trong đó, số lượng dự án khu đô thị tại miền Bắc có 276 dự án, chiếm 56,79%; miền Trung có 49 dự án, chiếm 10,08%; miền Nam có 161 dự án, chiếm 33,13%. Vùng trung du và miền núi phía Bắc có 39 dự án, chiếm 8,02%; Vùng đồng bằng sông Hồng và kinh tế trọng điểm Bắc Bộ có 237 dự án, chiếm 48,77%; Vùng Bắc trung bộ và duyên hải miền Trung có 47 dự án, chiếm 9,67%; Vùng Tây nguyên có 02 dự án, chiếm 0,41%; Vùng Đông Nam Bộ và kinh tế trọng điểm phía Nam có 86 dự án, chiếm 17,7%; Vùng Đồng bằng sông Cửu Long có 75 dự án, chiếm 15,43%. Dự án khu đô thị mới tập trung quá nhiều vào khu vực đồng bằng, còn các đô thị khu vực miền núi như Tây Nguyên và miền núi phía Bắc thì chưa được chú ý đến.³³

Qua số liệu tham khảo trên, cho thấy sự phân bố đô thị Việt Nam nằm chủ yếu trong các vùng trọng điểm kinh tế. Đây là điều dễ hiểu và đúng. Tuy nhiên, ý kiến của chúng tôi là, ngay trong một vùng, cũng chưa tính đến sự cân đối phát triển cho các khu vực bảo đảm an sinh xã hội mà diễn ra sự xung đột đất nông nghiệp và đất đô thị hoá có xu hướng gia tăng, chưa tính đến những cảnh báo về an ninh lương thực của Chính phủ, vi phạm qui định được ghi trong Luật Quy hoạch (Điều 6 khoản 4) về việc sử dụng hợp lý, tiết kiệm hạn chế tối đa sử dụng đất nông nghiệp trong tổ chức qui hoạch đô thị.³⁴

Qui hoạch đô thị cần tính tới yếu tố phát triển bền vững sao cho đô thị và các yếu tố của nó vẫn phát triển nhưng không xung đột với các nhu

³³ Nguyễn Thị Hạnh “ phân loại đô thị một trong những cơ sở xây dựng chính sách phát triển và quản lý đô thị ở Việt Nam đến năm 2020”

³⁴ Xem : Luật Quy hoạch đô thị ; 06/2009

cầu xã hội khác. Đất nước Việt Nam đại bộ phận là đất núi cao, trung du (nơi khả năng canh tác nông nghiệp hạn chế nhưng hoàn toàn nằm trong độ cao cho phép tổ chức xây dựng, qui hoạch cho các khu dân cư, các trường đại học, các viện nghiên cứu và các bệnh viện. Hãy nhìn thủ đô hay đô thị rất nhiều quốc gia, kể cả châu Âu, châu Úc và Bắc Mỹ đô thị của họ nhiều tầng nấc trên nhưng khu đất cao trong rất hài hoà và “bắt mắt”.

Hãy giao cho các nhà qui hoạch đô thị, chuyên gia các bộ ngành thi sát các quốc gia và nhìn lại bản đồ qui hoạch đô thị Việt Nam để thấy sự lãng phí do sử dụng bất hợp lý qui đất của Việt Nam. Muốn phát triển bền vững không thể chỉ tính toán những gì kiểu “dễ làm khó bỏ”, dồn khó khăn cho thế hệ mai sau.

Thứ hai, có khuynh hướng đơn giản hoá nhận thức về đô thị, tiến trình đô thị hoá (sự vận động, lớn dần, mở rộng ra trong tương lai...) một cách khách quan bằng việc mở quá rộng, công nhận chủ quan một số đô thị (thành phố) trong mấy năm vừa qua. Thành phố đồng nghĩa với đô thị xét trên các đặc trưng của nó. Ví như sự tập trung dân cư. Thành phố loại nào cũng là đô thị. Nhưng khái niệm đô thị, đô thị trung tâm, đô thị vệ tinh, nội đô và ngoại thành phải chăng hiện nay đã thay đổi hoặc là theo “tiêu chuẩn Việt Nam”? Sau việc đưa toàn bộ Hải Phòng thành đô thị đặc biệt gồm toàn bộ lãnh thổ, đến Thủ đô Hà Nội “chẳng giống nước nào”, có thể sẽ xuất hiện những đô thị tương tự. Được biết tỉnh Thừa Thiên Huế cũng đã gửi tờ trình lên Chính Phủ để công nhận “cả tỉnh trở thành thành phố”, ở đó có biên giới, có vùng núi, có vùng kinh tế “siêu lạc hậu” và vùng bà con dân tộc ít người. Một quốc gia với tỉ lệ dân cư đô thị, phần kinh tế đô thị và những hạ tầng đô thị phát triển càng nhanh thì dấu hiệu phát triển kinh tế xã hội càng cao. Nhưng nó phải tuân theo qui luật nội tại mà không thể bằng ý chí thông qua các quyết định hành chính. Những hệ lụy của quá trình đô thị hoá còn nhõn tiền như việc làm của người nông dân mất ruộng sau đô thị

hoá dẫn đến những vấn đề đời sống, việc làm, môi trường, xuất hiện những loại hình tiêu cực và tội phạm vốn trước đó chỉ có ở đô thị...

Chúng tôi coi đó là hạn chế vì sự xuất hiện những đô thị vi phạm những tiêu chí của chính đô thị do ý chí chủ quan của các nhà quản lý, các nhà chuyên môn, các chuyên gia về đô thị, các nhà khoa học về đô thị học.

Chúng tôi đồng tình với nhận xét của PGS.TS. Trần Trọng Hanh, nguyên Hiệu trưởng Trường ĐH Kiến trúc, (tại Đại Hội Hội Kiến trúc sư lần thứ VIII từ 21 đến 24 tháng 4 năm 2010) khi ông mạnh mẽ nhận xét rằng trong công tác quy hoạch đô thị, khi nghiên cứu quy hoạch tổng thể xây dựng hệ thống đô thị trên cả nước, chính quyền các tỉnh đã không quan tâm đến điều kiện của từng khu vực, nôn nóng muốn xây dựng hệ thống đô thị của địa phương mình vượt quá khả năng dung nạp, dẫn đến đường lối đô thị hóa chủ quan, duy ý chí. Điều đó dẫn đến diện mạo một loạt các đô thị mới, các trung tâm hành chính địa phương kèch cỡm, vô lý, lộn xộn và không có bản sắc.³⁵

Theo Ông Nguyễn Việt Tiễn, người giữ trọng trách trong ngành qui hoạch đô thị của Tỉnh Thừa Thiên Huế, tình trạng khiếm khuyết trong qui hoạch và tổ chức thực hiện xây dựng đô thị ở tỉnh này tuy có nhiều cố gắng và đạt những thành tích khả quan nhưng hiện vẫn còn bộc lộ những hạn chế, nhưng có thể khắc phục được nếu có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan, các nhà quản lý hành chính, chuyên môn và các nhà khoa học. Những hạn chế đó là :

Về công tác qui hoạch Số lượng đồ án quy hoạch chi tiết, thiết kế đô thị chưa đáp ứng yêu cầu; Một số quy hoạch chậm điều chỉnh theo quy định hoặc được điều chỉnh chưa vì mục đích chung; Một số đồ án chậm tiến độ; Năng lực một số đơn vị tư vấn quá yếu song vẫn được chỉ định;

³⁵ (Báo Nhân Dân ngày 24 tháng 4 năm 2010)

hiều đồ án chưa thực hiện đúng quy định của Nhà nước (Bộ Xây dựng). “Quy hoạch treo” vẫn còn tồn tại khá phổ biến. Việc tổ chức lấy ý kiến các chuyên gia, hội nghề nghiệp và cộng đồng dân cư nơi quy hoạch còn hạn chế; Công tác phản biện đồ án quy hoạch hầu như chưa được thực hiện. Về chất lượng đồ án: Nhiều đồ án chưa quan tâm đến tổ chức không gian kiến trúc, cảnh quan đô thị, tiết kiệm sử dụng đất còn hạn chế. Về quyền hành chính, nhiều công trình chọn và chỉ định tư vấn không đủ năng lực; duy ý chí; lấy ý kiến cộng đồng còn hình thức; công tác phản biện chưa được thực hiện; xét duyệt đồ án quy hoạch còn sơ sài.

Về tổ chức thực hiện quy hoạch và quản lý phát triển đô thị Chương trình phát triển đô thị vượt quá khả năng nguồn lực của địa phương, đầu tư dàn trải. Tổ chức thực hiện phân công trách nhiệm, chỉ đạo thiếu kiên quyết, chưa bám tiến độ thực hiện, tổ chức sơ, tổng kết, rút kinh nghiệm chưa kịp thời vì vậy hiệu quả tổ chức thực hiện không cao. Công bố quy hoạch vẫn mang tính hình thức, nhiều nội dung trong đồ án quy hoạch không đến được với cộng đồng dân cư. Dân không hiểu quy hoạch.

Đối với một số quy hoạch, mặc dù chất lượng đảm bảo song vẫn diễn ra tình trạng “treo”, vẫn tồn tại tình trạng “tân quan tân chính sách” – một số lãnh đạo còn tùy tiện thay đổi quy hoạch ngoài mục đích vì các nhà đầu tư, dự án đầu tư, còn vì các lợi ích trước mắt. Công tác quản lý đô thị trật tự đô thị còn buông lỏng. Quản lý kiến trúc, cảnh quan đô thị còn hạn chế. Văn hoá, văn minh đô thị, ý thức cộng đồng trách nhiệm của một bộ phận dân cư đô thị xuống cấp mặc dù đã có chủ trương xây dựng đời sống văn hoá cơ sở. Phân công, phân cấp chưa rõ ràng, thiếu quyết liệt. Đội ngũ cán bộ nhất là cán bộ thực hiện quản lý đô thị còn thiếu và yếu, năng lực chuyên môn hạn chế, (theo Luật Quy hoạch đô thị - Trách nhiệm quản lý thuộc chính quyền thành phố, thị xã).³⁶

³⁶ Ông Nguyễn Việt Tiến là cộng tác viên nghiên cứu của đề tài. Hiện

Theo chúng tôi, đó là tình trạng chung của kiến trúc đô thị hiện nay.

Thứ ba, *Tính nhất quán trong các dự án, đồ án qui hoạch đô thị thường bị vi phạm như “sự đã rồi”.* Rất nhiều chỉ số bị triệt tiêu giữa thực tiễn xây dựng đô thị và qui hoạch đô thị: Không tuân thủ dẫn cách, khoảng cách giữa các toà nhà; Thiếu (hoặc chỉ có trên bản vẽ) các yếu tố bảo đảm đời sống dân sự: Trường học, khu siêu thị hoặc chợ, trạm y tế; Lấn chiếm khu cây xanh, khu vui chơi giải trí; Sử dụng sai công năng, mục đích là đảo lộn sinh hoạt đô thị: lấy nhà ở là cửa hàng, văn phòng, trường mầm non...

- Theo chúng tôi, những khiếm khuyết trên có thể xác định trách nhiệm về phía quản lý hành chính. Tuy nhiên bản qui hoạch của các cơ quan có trách nhiệm được phê duyệt nó phải được thể hiện không phải trên giấy mà là kết quả trên thực tiễn, và trách nhiệm của người làm ra nó không phải chỉ bàn giao là hết trách nhiệm.

Thứ tư, *cần xây dựng đạo luật về kiến trúc thay thế các văn bản qui phạm hành chính chính .* Liên quan đến kiến trúc và qui hoạch đô thị cũng đã có những văn bản của Chính phủ. Tuy nhiên xét trong điều kiện cần một hành lang pháp lý cơ bản sau nhiều năm hình thành, tổ chức quản lý đô thị chúng ta vẫn chưa có được hệ thống luật pháp cơ bản, đồng bộ. Đây nói về các nghị định của Chính phủ liên quan đến quản lý qui hoạch, kiến trúc đô thị. Cụ thể, ngày 7 tháng 4 năm 2010 Chính phủ ban hành hai Nghị định: Nghị định số 38 qui định về quản lý không gian kiến trúc cảnh quan đô thị; Nghị định 39, qui định quản lý không gian xây dựng ngầm đô thị. Qua đó cho thấy sự bất cập của quản lý đô thị sự vận hành của đời sống đô thị Việt Nam nói chung, qui hoạch đô thị nói riêng có lịch sử nhiều năm. Hơn nữa những năm gần đây quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng đến mức vượt quá sự kiểm soát hiệu quả của Nhà nước. Thế mà những qui định hành lang pháp lý quan trọng lại mới ra được mấy tháng nay.

Thiếu một hành lang pháp lý, đồng bộ giữa qui hoạch đô thị và kiến trúc đô thị, Chúng tôi muốn đề cập sự mong đợi ra đời luật kiến trúc, một hành lang pháp lý quan trọng cho sự vận hành các sản phẩm kiến trúc đô thị chuẩn mực trong ý tưởng và cụ thể, đầy đủ trong thực tiễn. Mối quan hệ giữa tổ chức qui hoạch đô thị và các sản phẩm kiến trúc của đô thị là hai mặt hữu cơ. Tại đại Hội của những người kiến trúc sư Việt Nam vừa diễn ra năm 2010 cũng lên tiếng khấn thiết rằng Việt Nam cần có luật kiến trúc để tránh tình trạng *lạc điệu, lạc hậu được tạo ra từ những hình thức phô trương, trong kiến trúc thể hiện sự thừa thãi, phù phiến, vô lý về chức năng*.

Tại Đại hội này các đại biểu cũng đồng tình nhận thức rằng, bản chất kiến trúc là một nghệ thuật tổ chức, người KTS là đầu mối, nhưng lại bị chi phối bởi nhiều yếu tố, nhiều đối tượng, chịu nhiều ràng buộc và phải dung hòa nhiều lợi ích. Nếu không có một hành lang pháp lý thì không thể hoàn thành trọng trách. Luật kiến trúc cần cho cả trong sáng tạo, đào tạo, tư vấn phản biện, là cơ sở pháp lý để bảo đảm việc hành nghề của giới kiến trúc cả trong công việc với chủ đầu tư, nhà quản lý, các cấp chính quyền, phải thể hiện sự chuyên nghiệp và chuẩn hóa quốc tế.

Chúng tôi rất đồng tình với những định, đánh giá về hoàn cảnh, bối cảnh như những thách thức của tổ chức quản lý và thực hiện các hoạt động liên quan đến quản lý, qui hoạch đô thị.

Thứ năm, chưa có sự hợp tác hiệu quả giữa quản lý hành chính và quản lý chuyên môn trong qui hoạch và kiến trúc đô thị. Điều đó thể hiện ở chỗ:

Nhiều công trình vi phạm các văn bản của qui hoạch đô thị vẫn được tồn tại do sự “bao trợ” của chính quyền: những khái niệm kì lạ như “phạt cho tồn tại” của hành chính nhà nước nhưng vẫn được dùng cho quản lý đô thị thì đương nhiên bộ mặt đô thị không thể bình thường được.

Do cơ chế, do điều kiện của không gian đô thị mà có sự “nhượng bộ” giữa những nhà thiết kế và những chủ đầu tư kể cả nhà nước và tư nhân. Những số liệu về làm sai vật liệu, làm thiếu công đoạn, bớt qui trình... chính là những biểu hiện không tích cực như trên.

5.2.4. Thực trạng kinh tế đô thị

Trong một quốc gia các đô thị có vai trò như thế nào trong hoạt động kinh tế, xu hướng phát triển kinh tế đô thị diễn ra theo chiều hướng nào... là những câu hỏi có tính nền tảng cho chiến lược phát triển và quản lý phát triển đô thị trong đời sống đô thị. Trong đó đường hướng phát triển kinh tế đô thị là cốt lõi, cơ bản và thường xuyên. Trong các yếu tố của xã hội đô thị, có những yếu tố phát triển, hình thành, hoàn thiện rồi bảo đảm sự ổn định tương đối, có khi hàng trăm năm hoặc lâu hơn. Ví dụ như một chiến lược qui hoạch đúng đắn có giá trị phát triển bền vững cho cả hiện tại và tương lai dài. Người ta không thể thỉnh thoảng lại đem đô thị ra để qui hoạch được. Nhưng không thể có chiến lược kinh tế cho nhiều năm mà không thay đổi, bổ xung hoàn thiện, thậm chí có thể đảo lộn chiến lược nếu xu thế phát triển cho phép.

Theo chúng tôi, với nhận thức về sự ra đời và lịch sử của phát triển, một đô thị ra đời trước hết là từ vị trí vượt trội của nó về mặt kinh tế. Thứ hai những hoạt động của một số thành phố trên thế giới hay các quốc gia có tính chức năng nổi trội khác như trung khoa học, trung tâm chính trị, trung tâm du lịch dịch vụ hay văn hoá của quốc gia thậm chí là vị thế quốc tế, các đô thị vẫn có vị thế và vai trò ảnh hưởng của nó đối với đời sống kinh tế đối với quốc gia hay trong từng lãnh thổ hành chính.

Vì thế chỉ có thể nói vị thế kinh tế của đô thị Việt Nam hiện nay ra sao và xu hướng tích cực của chúng theo chiều hướng như thế nào và hiện đang bộc lộ những hạn chế nào cần phải điều chỉnh mới là những vấn đề cần thiết đặt ra nghiên cứu.

Về sự hạn chế của đô thị Việt Nam hiện nay trong lĩnh vực kinh tế, với những công trình nghiên cứu riêng lẻ chúng tôi tập hợp được trong đề tài này và kết quả của các hội thảo khoa học về tổ chức hoạt động kinh tế đô thị Việt Nam, chúng tôi thấy nổi lên mấy điểm cần nhận thức và điều chỉnh, xây dựng giải pháp phát triển đối với quản lý kinh tế đô thị trong những năm tới.

Thứ nhất, trong hầu hết các đô thị Việt Nam, *tỉ trọng kinh tế của khu vực nhà nước vẫn chiếm ưu thế so với khu vực kinh tế tư nhân và hỗn hợp*, mđáng ra nó chỉ có thể chiếm ưu thế trong tương lai, khi nề kinh tế, thể chế chính trị đã hoàn thành giai đoạn quá độ, có phương hướng cụ thể thay cho định hướng thì mới đi đúng qui luật phát triển xã hội, trong đó chúng ta đi theo con đường xã hội chủ nghĩa. Vì thế trong điều kiện quá độ như hiện nay, chúng tôi nhận thức khu vực kinh tế nhà nước chiếm ưu thế trong các đô thị nói riêng và toàn quốc nói chung là một hạn chế vì những lý do sau:

Nguyên lý của nền kinh tế thị trường chỉ ra rằng phát triển kinh tế thị trường cần tôn trọng qui luật cạnh tranh như một xu thế khách quan. Hiện nay chỉ có thể điều chỉnh dần dần theo hướng giảm thiểu khu vực kinh tế nhà nước và tăng dần khu vực tư nhân. Nhưng nhận thức vai trò chủ đạo trong điều kiện quá độ, định hướng xã hội chủ nghĩa ngay lập tức như hiện nay đã bộc lộ những khiếm khuyết ở sự nóng vội, điều mà chính Đảng và nhà nước đã nhận thấy và cần phải tránh đối với nền kinh tế đất nước thì hiện nay rất tiếc nó vẫn đang được duy trì với thể tính độc quyền, cạnh tranh hình thức, không bình đẳng. Điều đó tạo ra những hệ lụy:

Kinh tế nhà nước không có cơ sở khách quan để tồn tại trong môi trường cạnh tranh bởi chính nó luôn luôn nhận được ưu đãi của nhà nước.

Kinh tế nhà nước tổ chức như hiện nay không minh bạch giữa chủ sở hữu và người lao động, vị thế thực của chủ sở hữu chung chung, mơ hồ. Những người đóng vai trò chủ thể (tổng giám đốc, giám đốc các doanh

nghiệp, tập đoàn không có cơ sở kinh tế để họ giữ vị trí đó của guồng máy kinh tế của các doanh nghiệp. Đây là đặc điểm lớn nhất của kinh tế nhà nước ở mọi quốc gia. Chỉ có điều tổ chức ra nó, sử dụng và áp dụng các biện pháp quản lý khác nhau ở các quốc gia.

Kinh tế nhà nước được giành những ưu đãi về tài chính, bất động sản, thuế, nguồn lực nhưng lại không phát huy được những lợi thế đó. Kinh tế nhà nước vì vậy không phải là môi trường rèn luyện năng lực quản lý và kinh doanh do thiếu môi trường cạnh tranh lành mạnh.

Kinh tế nhà nước là nguyên nhân quan trọng của tham nhũng và trì trệ. Tham nhũng vì sự chia sẻ trách nhiệm, móc nối vô hình giữa doanh nghiệp và các nhà quản lý, các chính trị gia để tạo ra quan hệ xin cho núp dưới nhiều danh nghĩa của quản lý kinh tế và chiến lược phát triển kinh tế nói chung.

Cơ cấu kinh tế Việt Nam xem xét dựa trên quan hệ sở hữu chia thành 3 thành phần chính, trong đó thành phần kinh tế nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo, từ năm 2000 – 2005 tỷ lệ đóng góp vào GDP có sự thay đổi không đáng kể. Thành phần kinh tế ngoài nhà nước hiện nay chiếm tỷ lệ cao (gần 46% GDP năm 2005). Thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có xu hướng tăng lên, từ 13,27% năm 2000 lên 15,89% năm 2005 (Bảng 21).

Tuy nhiên heo nhận xét và phân tích của các chuyên gia kinh tế, thì hiện tại, doanh nghiệp tư nhân chiếm tới 95% tổng số doanh nghiệp (DN) Việt Nam, nhưng vốn liếng chỉ chiếm có 30%, 50% là tiền lệ chiếm giữ của khu vực Nhà nước và còn lại là khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Về qui mô, nhìn tổng thể doanh nghiệp tư nhân còn nhỏ và trình độ còn yếu, thậm chí rất yếu, nhưng đóng góp của khu vực này lại có giá trị rất lớn. Khu vực này tạo ra rất nhiều việc làm. Đóng góp tạo việc làm trong nền kinh tế hiện nay, chủ yếu là nhờ khu vực tư nhân, rộng hơn là dân doanh, nông thôn, nông nghiệp. Đây còn là nơi chứa lao động dư thừa.

Trong khi đó, khu vực Nhà nước chỉ tạo việc làm chưa đến 10% lao động, nếu tính số làm việc trong các doanh nghiệp thì có lẽ, chỉ khoảng 5%.³⁷ Thực trạng yếu kém của kinh tế nhà nước thể hiện rõ rệt hiện nay là:

Một số tập đoàn, một số công ty làm ăn thua lỗ, chính phủ phải đứng là là “khô chủ” thanh toán nợ nần đầm đìa cho các doanh nghiệp với những người quản lý yếu kém và tham nhũng trong năm 2010 đã cho thấy điều đó.

Hàng loạt các dự án với số vốn lớn, quỹ bất động sản ưu đãi nhưng không triển khai được tạo thành hàng loạt qui hoạch treo, mà qui hoạch treo là khái niệm chỉ có trong kinh tế và hành chính Việt Nam, thể hiện sự vi phạm cam kết của các doanh nghiệp, sự thiếu trách nhiệm, làm ăn kiểu trộm giật, giữ phần cho mình nhưng không có năng lực triển khai.

Hàng loạt các doanh nghiệp nợ ngân hàng, nợ lương và bảo hiểm của người lao động.

Hàng loạt doanh nghiệp thua lỗ nhưng thu nhập của bộ máy vẫn ngày càng phình ra gây thiệt hại cho nhà nước, tạo bất bình đẳng về tài năng và hưởng thụ. Các thành phần kinh tế ngoài nhà nước đương nhiên phải chịu thiệt thòi trước những độc quyền, ưu đãi của khu vực kinh tế nhà nước.

Vì đâu mà có tình trạng như thế, chúng tôi cho rằng đã có sự nhầm lẫn theo kiểu “đánh tráo khái niệm” mà ra. Đó là đã lấy vai trò chính trị của kinh tế nhà nước thay cho vai trò kinh tế, vai trò bản chất về sự chủ đạo của một lực lượng kinh tế quốc gia. Vai trò chính trị ưu thế của kinh tế nhà nước dưới chủ nghĩa xã hội. Nhưng hiện nay chúng ta chưa có chủ nghĩa xã hội vì còn đang ở bước quá độ, còn làm theo định hướng (mà chưa có phương hướng cụ thể,” cứ thế mà đi” thì lại sớm trao cho kinh tế nhà nước vai trò đó khiến cho vì năng lực, trí tuệ và cả đạo đức nữa, nó đã không kham nổi sự mệnh đó.

³⁷ Xin đọc trang điện tử Vietnam Net ngày 7 tháng 10 năm 2010

Nhẽ ra nhà nước phải mở ra sân chơi, điều chỉnh và kiểm soát để tìm ra người chủ đạo như cuộc đua để tìm người vô địch thì chúng ta lại làm ngược lại: xác định người vô địch trước và tuyên bố mở ra môi trường cạnh tranh. Trong thời đại hội nhập quốc tế, thời đại các quốc gia đều có sự và nhận được những ràng buộc liên kết các bên đều có lợi, sự yếu kém về quản lý kinh tế (dẫn đến suy thoái, nợ nần thất nghiệp, nghèo đói, bất bình đẳng...) là nguy cơ tiềm ẩn ảnh hưởng đến chế độ chính trị còn lớn cả những toan tính chính trị phản tiến bộ. Vì kinh tế quyết định chính trị. Xã hội quá độ phải trên nền tảng của kinh tế quá độ.

Tất cả những bất cập đó diễn ra hầu hết ở các đô thị Việt Nam.

Nhà nước, cụ thể là chính quyền đô thị nếu phải xoay cho các doanh nghiệp trực thuộc phát triển, thì đương nhiên các chức năng khác phải bị chia xẻ: Thanh tra, kiểm tra, ban hành chính sách, cân bằng các yếu tố của xã hội dân sự, bảo đảm môi trường bình đẳng cho mọi hoạt động, quyền dân sự được bảo đảm phục vụ có chất lượng, trật tự an ninh được duy trì... Nhưng rất tiếc cho đến bây giờ vẫn không ít các doanh nghiệp mà ngoài công cơ quan của nó vẫn phải đề bên trên là “ủy ban nhân dân”.

Trong quản lý xã hội, vai trò của nhà nước từ trước đến nay vẫn không thay đổi là: ban hành hành lang pháp lý, tổ chức quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát theo hành lang pháp lý đó. Nếu thiếu thì ban hành thêm, nếu không tốt thì sửa. Trong quản lý nhà nước, nhà nước cũng phải tổ chức các doanh nghiệp, đơn vị kinh tế, các đơn vị sự nghiệp nhưng với điều kiện và chỉ trong điều kiện cần thiết nhất định:

Một số lĩnh vực, một số nơi kinh tế tư nhân không muốn làm: như khai thác, khuyến khích vùng sâu, vùng xa, những khu vực ít lợi nhuận nhưng có tác dụng ổn định xã hội.

Một số lĩnh vực kinh tế không mang lại lợi nhuận nhưng có ý nghĩa xã hội.

Một số doanh nghiệp liên quan đến an ninh quốc gia mà các doanh nghiệp không phải của nhà nước thì không được phép làm

Nhà nước tổ chức quản lý kinh tế phải theo nguyên tắc: cái gì người dân làm được thì nhà nước không cần thiết phải làm. Nhà nước chỉ mở ra hành lang cho pháp triển kinh tế, không trực tiếp sản xuất kinh doanh.

Thứ hai, trong các đô thị Việt Nam, tỉ lệ lao động nông nghiệp vẫn chiếm ưu thế là một bất cập của xã hội đô thị. Xem xét cơ cấu kinh tế Việt Nam trên góc độ lao động tham gia vào các ngành kinh tế, nhìn vào số liệu thống kê và hình 2, ta thấy, lao động tham gia sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản giảm xuống, trong khi đó lao động tham gia vào ngành công nghiệp, xây dựng và ngành dịch vụ theo chiều hướng tăng lên. Nhưng ngành nông nghiệp vẫn đang chiếm tỷ lệ lao động cao nhất.

Theo chúng tôi tỉ lệ trong cơ cấu lao động giữa các khu vực biến đổi theo chiều hướng tăng sản xuất phi nông nghiệp và giảm dần lao động trong khu vực sản xuất nông nghiệp là đúng hướng và đúng với qui luật.

Nhưng với tốc độ đô thị hoá như hiện nay mà không có sự tính toán, điều chỉnh đồng bộ, nhất là các kích thích chủ quan làm gia tăng số lương, tốc độ, qui mô của các đô thị thì sự thay đổi cơ cấu của các khu vực trên sẽ gặp trở ngại, nhất là một số đô thị đưa qui mô quá lớn vượt quá sự phát triển tự thân của nó. Nói cách khác qui mô đô thị phát triển bằng sự hỗ trợ của công cụ hành chính vượt trội so với qui luật của kinh tế đô thị thì khi đó sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến cấu trúc đời sống xã hội đô thị trong đó có cơ cấu lao động đô thị (như Hà Nội, Thành Phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Cần Thơ hiện nay).

Mối quan hệ về chất lượng lao động trong các khu vực của kinh tế đô thị cũng là vấn đề cần nhìn nhận nghiêm túc theo hướng đổi mới tích cực. Những năm gần đây, quy mô việc làm ở đô thị tuy rằng có tăng lên là do sự hình thành mới các khu công nghiệp, mở rộng quy mô sản xuất các doanh nghiệp hiện có. Quá trình đó vừa làm tăng tổng việc làm vừa làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong kinh tế đô thị. Nhưng hai ngành dịch vụ và công nghiệp là động lực phát triển đô thị quan trọng nhất mới chỉ thu hút được 27,7% tổng số lao động xã hội. Xu hướng tăng dân số cơ học trong cả nước và di dân tự phát tại các đô thị càng ngày càng lớn làm cho tỉ lệ dân số trong độ tuổi lao động chưa có việc làm tại các đô thị vẫn còn cao. Đặc biệt là ở các đô thị lớn, khoảng 20%. Số người sống lang thang, cơ nhỡ, vô gia cư đang là một vấn đề xã hội bức xúc, nhất là trong các đô thị lớn ở nước ta. Hơn nữa với xu hướng sản xuất kinh doanh bấp bênh, khái niệm việc làm có thể chỉ là hình thức đang là một trong những vấn đề của các doanh nghiệp trong các đô thị: mất việc do sản xuất đình đốn, tiền lương tiền công không đúng với cam kết giữa chủ và thợ khiến

Thứ ba, kinh tế đô thị Việt Nam diễn ra trong một hoàn cảnh sử dụng kỹ thuật công nghệ lạc hậu. Có nhiều lí do dẫn đến thực trạng trên. Nhưng tiềm lực kinh tế quốc gia và sự năng động đổi công nghệ của các đơn vị sản xuất là những nguyên nhân cơ bản. Hầu hết các đơn vị sản xuất gặp khó khăn về đổi mới công nghệ và trang thiết bị của sản xuất. Những hạn chế đó ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của các doanh nghiệp và của xã hội:

- Năng xuất lao động thấp. Năng xuất lao động phụ thuộc vào nhiều yếu tố trong đó có hai yếu tố quan trọng là công cụ sản xuất và chất lượng tay nghề của đội ngũ những người lao động. Trong sản xuất luôn xuất hiện những phát minh, cải tiến tìm kiếm những thành tựu mới hướng tới tăng năng xuất và giảm giá thành. Nếu không đưa khoa học và công nghệ mới

vào trong sản xuất và cả kinh doanh thì không thể có năng xuất lao động kéo theo những động lực khác của sản xuất.

- Chất lượng sản phẩm hàng hoá kém. Hàng hoá có chất lượng tổ bắt đầu từ nhiều khâu như nguyên liệu, tay nghề của người lao, độngqui trình sản xuất; công nghệ trong sản xuất, đóng gói và bảo quản, vận chuyển hàng hoá... Hầu hết những khâu này trong các doanh nghiệp ở các đô thị đều thể hiện tính cạnh tranh kém. Một trong những yếu tố quyết định chất lượng sản phẩm chính là việc đưa công nghệ vào trong các khâu của quá trình sản xuất.

- Gây ô nhiễm môi trường. Công nghệ lạc hậu không được đổi mới, tuổi thọ của công cụ sản xuất bị sử dụng vượt qua qui định.. là những tác nhân trực tiếp gây ô nhiễm môi trường. Hầu hết các loại hình sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp tị các đô thị Việt Nam đều vi phạm ở mức độ khác nhau tiêu chuẩn bảo vệ môi trường. Đã có nhiều nhà máy, xí nghiệp được yêu cầu phải chuyển đại điểm hoặc thậm chí đóng cửa do không bảo đảm tiêu chuẩn về môi trường đều liên quan đến sự lạc hậu về công nghệ.

- Mất khả năng cạnh tranh. Hiện nay hầu hết các sản phẩm của kinh tế đô thị đưa ra thị trường quốc tế đều là của các doanh nghiệp liên doanh. Nghĩa là doanh nghiệp Việt Nam chưa đủ trình độ về khoa học, công nghệ cho sản xuất sản phẩm, chưa có đội ngũ lao động làm chủ được công nghệ tiên tiến. Vì vậy, thường có hai xu hướng: hoặc là hàng hoá sản xuất ở Việt Nam, mà chủ yếu ở các đô thị lớn xuất khẩu ra nước ngoài đều đứng tên của các liên doanh nước ngoài mà Việt Nam là phía gia công; hoặc là doanh nghiệp Việt Nam chỉ sản xuất được nguyên liệu, còn sản phẩm phải thông quan những công ty uy tín có chất lượng cao trong các khâu của quá trình sản xuất.

Thứ tư, chưa làm chủ được hầu hết những lĩnh vực kinh tế mũi nhọn, chủ yếu dựa vào các liên doanh với các tập đoàn kinh tế ngoài nước là một

trong những nguyên nhân ảnh hưởng tiêu cực tới mục tiêu phát triển bền vững trong kinh tế các đô thị Việt Nam. Hậu quả ngoài việc hưởng lợi từ phái Việt Nam với tỉ lệ rất thấp, ngoài ra còn có những hệ lụy như phải tiếp nhận những công nghệ lạc hậu, khả năng vươn lên tự chủ hạn chế, những hệ lụy về môi trường, thu hẹp quỹ đất nông nghiệp, tiêu hao nguyên liệu có tính tài nguyên, không thuận lợi trong việc xây dựng được nguồn lực lao động có thất lượng cao. Những cam về môi trường, đào tạo lao động tại chỗ chuyển giao công nghệ, tỉ lệ nội địa hoá sản phẩm đều bị vi phạm là những hệ lụy tiêu cực trong kinh tế đô thị ở Việt Nam.

5.2.5. Thực trạng dân cư đô thị

Dân cư đô thị có vị trí đặc biệt của xã hội đô thị. Họ vừa là chủ thể quyết định trao quyền quản lý cho bộ máy công quyền, vừa là đối tượng của chính bộ máy đó. Người dân vừa là chủ thể làm ra những sáng tạo mới cho phát triển đô thị cũng đồng thời là tác nhân chính của những khiếm khuyết đô thị. Phần trên chúng tôi đã trình bày những mặt tích cực đáng ghi nhận của dân cư đô thị từ giác độ: chính sách và tổ chức xã hội đô thị của Đảng và nhà nước, những mặt tích cực năng động thích ứng với đời sống đô thị của chính những cư dân đô thị đã tạo nên nền tảng của phát triển bền vững đô thị.

Tuy nhiên, quá trình đô thị hoá với tốc độ nhanh, những tàn tích của tâm lý tiểu nông của người Việt biểu hiện trong đời sống vẫn còn là những lực cản của phát triển bền vững của xã hội đô thị theo hướng hiện đại và văn minh đô thị. Chúng tôi phân tích đánh giá theo nghiên cứu thực trạng đang hiện ra trong xã hội đô thị, không có ý như tổng kết, đánh giá thuần tuý.

Với tính thân trên, chúng tôi thấy mấy vấn đề sau đây coi như những hạn chế (yếu, khó khăn trong phát triển xã hội đô thị bền vững).

Một là, sự tiếp nhận và hoà nhập giữa các nhóm dân cư đô thị từ nguồn gốc khác nhau còn là những khoảng cách cần thu hẹp để có sự đồng thuận cao nhất trên các hoạt động của xã hội đô thị. Đây là đặc điểm có tính phổ biến ở đâu cũng có. Nhưng nếu quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh, không từ sự tác động khách quan của kinh tế đô thị mà từ sự tác động của chính sách “nâng cấp” hỗ trợ cho đô thị hoá đã dẫn đến khoảng cách như chúng tôi đặt ra.

Những biểu hiện có thể từ những chính sách hiện có ở Việt Nam mà không còn thể hiện ở các nước phát triển:

- Hầu hết các đô thị Việt Nam đều có “khu quan chức”. Chúng hình thành từ những dự án dành cho những người làm việc trong hệ thống chính trị, đông đảo nhất là hệ thống công vụ hành chính. Bản thân sự xuất hiện những khu dân cư như thế đã tạo ra những khó khăn trong hội nhập cộng đồng đô thị hẹp (tình phố phường như tình làng xóm ở nông thôn).

- Rất khó khăn trong việc lập trật tự đô thị trong việc bảo đảm vệ sinh môi trường, giao thông đô thị, tuân thủ qui tắc xã hội trong xây dựng, buôn bán kinh doanh, đoàn kết nội bộ, giải quyết tranh chấp.

- Sự “cố thủ” của người dân đô thị “gốc” và di chuyển tự do của những người dân nhập cư từ nông thôn hoặc thay đổi khu vực hành chính tạo những khó khăn trong tổ chức đời sống xã hội đô thị. Trường hợp thứ nhất tạo sự chen chúc và dẫn đến rất nhiều hệ lụy của đời sống chật hẹp. Sự thay đổi thường xuyên vốn là đặc trưng của cư dân mới của đô thị nhưng cũng tạo ra những phức tạp về quản lý, trật tự, hành chính hộ tịch của đô thị, nhất là những đô thị lớn.

Hai là, khoảng cách giàu nghèo vốn là bản chất của kinh tế thị trường nói riêng và của toàn bộ xã hội cho đến trước chủ nghĩa cộng sản nói chung, nhưng lại phản ánh thực tế rõ nét ở đô thị hơn nhiều so với khu vực

nông thôn. Điều đó tạo tâm lý hoà đồng không thuận lợi trong đời sống đô thị.

Trong khi đô thị Việt Nam đã xuất hiện rõ nhóm dân cư có thu nhập cao qua việc sử dụng các tiện nghi sinh hoạt, phương tiện đi lại, sở hữu bất động sản... thì số không nhỏ có thu nhập thấp hơn thậm chí dưới mức thu nhập thấp và rơi vào nhóm dân cư nghèo khó chiếm một tỉ lệ đáng quan ngại. Mức thu nhập bình quân đầu người của nhóm giàu nhất ở đô thị năm 2006 chỉ đạt 1,391 triệu đồng (chưa được 80 USD), nhóm nghèo là 0,738 triệu đồng (chưa được 50 USD). Từ thu nhập thấp dẫn đến chi tiêu của dân cư đô thị cho ăn uống còn chiếm tỷ lệ khá cao (trên 40%) (xem bảng 22)

Nguyên nhân của sự nghèo đói có nhiều, song trực tiếp và trước mắt là vấn đề thất nghiệp và việc làm ở các đô thị. Quá trình đô thị hoá đòi hỏi người lao động phải qua đào tạo, phải có trình độ nghề nghiệp nhất định. Hiện tượng người nông dân bị thu hồi đất để phát triển đô thị, họ bị trở thành dân đô thị cần được đào tạo nghề được đặt ra cấp bách.

Ba là, thất nghiệp của lực lượng lao động đô thị đang là một trong những thách thức của quản lý đô thị và phát triển bền vững đô thị. Một đất nước theo đuổi nền kinh tế thị trường thì thất nghiệp là một phần của đời sống nói chung và cư dân đô thị lại càng rõ nét hơn nói riêng. Nhưng tình trạng thất nghiệp gia tăng, khả năng khắc phục không khả thi thì trở thành hệ lụy của quản lý đô thị. Tình trạng thất nghiệp là một phần khách quan của kinh tế thị trường, chỉ khác nhau ở nguyên nhân, phương hướng và năng lực khắc phục. Về nguyên nhân thất nghiệp của lao động đô thị theo chúng tôi nổi lên mấy lý do dưới đây.

- Lực lượng lao động nông nghiệp “tự nhiên” thành lao động không có việc làm do mất ruộng trong quá trình đô thị hoá. Tình trạng này khá phổ biến trong hầu hết các đô thị Việt Nam do đô thị hoá: nông thôn biến thành phường, xã ngoại thành, ruộng đất biến thành khu đô thị, khu công nghiệp,

sân gôn... Một số dự án không thực hiện cam kết với chính quyền trách nhiệm đào tạo và tiếp nhận những lao động đã mất ruộng đất.

- Di cư tự phát từ chỗ cư trú tạm bợ trở thành cư dân đô thị mà không có chuẩn bị về công ăn việc làm sau một thời gian do qui định của nhà nước. Hậu quả của hiện tượng này là sự định hướng, quản lý có phần lỏng lẻo, chủ quan từ phía nhà nước.

- Hoàn cảnh nghèo khó của một bộ phận cư dân đô thị dẫn tới khó khăn trong tìm kiếm hoặc tự tạo việc làm cho mình (học nghề, sản xuất, dịch vụ hay kinh doanh..) Quan hệ nghèo và thất nghiệp vốn có mối quan hệ nhân quả với nhau (xem Bảng 24. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khuvực thành thị phân theo vùng, 2000-2007).

Tỷ lệ thất nghiệp khu vực thành thị ở các vùng trong nước có sự chênh lệch nhau nhiều do quy mô các đô thị trong vùng. Vùng Tây Nguyên, Miền núi có tỷ lệ thất nghiệp thấp vì ở đây mức độ đô thị hoá chưa cao. Tìm kiếm việc làm ở đô thị sẽ vẫn là vấn đề khó khăn. Việc làm, thất nghiệp và công bằng xã hội đang được đặt ra với các đô thị lớn.

Do những doanh nghiệp không duy trì được năng lực sản xuất và kinh doanh một cách ổn định và phát triển bền vững, dẫn đến sự bấp bênh về cơ hội ổn định và yên tâm với cơ hội đã có.

Nói chung đô thị hoá nhanh sẽ làm tăng nguy cơ thất nghiệp ở đô thị và làm tăng khoảng cách giàu nghèo mất việc làm trong các đô thị vốn nó đã tiềm ẩn nguy cơ như trên đã nêu. Nguyên nhân sâu xa là sự tăng trưởng kinh tế - xã hội cao nhưng khác nhau về cơ hội của mỗi người tham gia vào các hoạt động sản xuất và mang lại thu nhập cho mình do những hoàn cảnh của những nhóm cư dân đô thị. Việt Nam trong thời gian vừa qua, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, quá trình đô thị hoá mạnh mẽ và đặc biệt là trong giai đoạn chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị

trường, thì cơ hội của mỗi người để tham gia vào thị trường lao động chưa phát triển và ổn định. Hơn nữa chiến lược phát triển bền vững nền kinh tế Việt Nam còn đang tìm kiếm mô hình vừa tăng trưởng kinh tế nhanh vừa phát triển bền vững cũng là tác động không nhỏ đến cơ hội và việc làm của lao động đô thị. Nhận thức thực trạng kinh tế xã hội Việt Nam thời gian qua, bên cạnh những kết quả đạt được, trong sự phát triển cũng còn nhiều yếu kém, bất cập. Chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp. Tăng trưởng kinh tế còn dựa nhiều vào các yếu tố phát triển theo chiều rộng, chậm chuyển sang phát triển theo chiều sâu. Huy động và hiệu quả sử dụng các nguồn lực còn hạn chế; lãng phí, thất thoát còn nhiều; hiệu quả đầu tư thấp. Tiêu hao nguyên liệu, năng lượng còn rất lớn. Việc khai thác và sử dụng tài nguyên chưa thật hợp lý và tiết kiệm. Các cân đối kinh tế vĩ mô chưa thật vững chắc, bội chi ngân sách, thâm hụt cán cân thương mại còn lớn, lạm phát còn cao. Môi trường sinh thái nhiều nơi bị ô nhiễm nặng... chất lượng giáo dục và đào tạo, nhất là đào tạo đại học và dạy nghề còn yếu kém và chậm được cải thiện...³⁸

Trên thực tế, quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội của các đô thị đã được xây dựng, nhưng trong quá trình thực hiện còn mang tính hình thức. Chỉ tiêu quy hoạch quan trọng trong quy hoạch tổng thể là quy mô dân số trong từng thời kỳ đã không thực hiện được và do đó đã phá vỡ các chỉ tiêu khác. Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội bị quá tải về dân số đã dẫn đến sự quá tải về tất cả các phương diện như giao thông, y tế, giáo dục ...

- Giải quyết tốt mối quan hệ giữa đầu tư tập trung cho các đô thị trọng điểm và đầu tư cho các đô thị không phải trọng điểm. Đầu tư dàn đều là 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

³⁸ Nguyễn Tấn Dũng “Phát triển nhanh và bền vững là quan điểm xuyên suốt trong chiến lược phát triển KT-XH của đất nước ta” Nhân dân 16/07/2010

trên các vùng lãnh thổ, kết quả sẽ làm chậm tốc độ tăng trưởng kinh tế đô thị.

5.2.6. Thực trạng văn hoá đô thị

Văn hoá đô thị là một thành tố cấu trúc của đời sống đô thị, là sự kết tinh sắc thái văn hoá của mỗi quốc gia cũng như cơ hội hội nhập, tiếp thu văn minh thế giới. Văn hoá là phạm trù của đời sống, nó rất rộng và đa lĩnh vực.

Văn hoá không thể đi trước kinh tế với quan hệ nhân quả. Văn hoá có tính bản địa sâu sắc. Một thành phố trong đà phát triển bền vững không thể là thành phố “văn hoá thấp” được. Nhưng một thành phố phát triển nhưng thiếu yếu tố bền vững của đời sống kinh tế thì đương nhiên đời sống văn hoá cũng sẽ chịu tác động và cái văn hoá cũng tác động trở lại với “cái xã hội” nói chung và kinh tế nói riêng.

Chúng ta đã có hơn bảy trăm đô thị với các đẳng cấp hành chính và qui mô khác nhau trong cả nước với những khu vực văn hoá và văn minh đa dạng. Nhưng trong những năm đổi mới, nhất là những năm gần đây khi nền kinh tế đất nước chuyển sang cơ chế thị trường mọi diễn biến của đời sống đều diễn ra trong một không gian giống nhau. Nói cách khác kinh tế, xã hội ở đâu thì văn hoá ở đó. Trong các đô thị, xã hội, kinh tế ở đâu thì có bộ mặt văn hoá ở đó.

Văn hoá là đa dạng nhưng không phải không thể định hình. Vì vậy, nghiên cứu thực trạng văn hoá đô thị cũng cần phải định hình khu biệt để nhận dạng đâu là văn hoá nói chung và văn hoá đô thị nói riêng. Nhận thức thực trạng văn hoá đô thị chúng tôi phân tích các khía cạnh sinh hoạt trong các lĩnh vực - Văn hóa cá nhân ở đô thị, văn hóa gia đình ở đô thị, văn hóa cộng đồng ở đô thị, văn hóa thẩm mỹ – nghệ thuật ở đô thị, văn hóa tâm linh ở đô thị.

Vậy những thực trạng yếu kém, cần hạn chế, khắc phục trong đời sống đô thị thể hiện như thế nào và từ đó quản lý đô thị cần điều cần điều chỉnh hướng tới phát triển xã hội đô thị bền vững?

Với tính đa dạng và sự đan xen phong phú của đời sống văn hoá, chúng tôi phân khu tương đối qua những mảng khác nhau của đời sống xã hội dưới đây.

Một là, những thành tựu và tiến bộ trong lĩnh vực xây dựng văn hóa đô thị còn chưa tương xứng và chưa vững chắc, chưa đủ mạnh để tác động có hiệu quả đối. Những bộc lộ của những sai sót trong quản lý nhà nước diễn ra thường nhật trong đó một số gây phản cảm của người dân đã tạo nên những phản ứng có phần thái quá cũng tạo những ứng xử văn hoá nói chung và ở các đô thị nói riêng không theo hướng tiến bộ và tích cực: thiếu công bằng trong tuyển dụng lao động, công chức, tiêu cực trong thủ tục hành chính, thiếu công bằng và công khai trong các dự án, một số cán bộ có lối sống thiếu gương mẫu, kéo dài những tranh chấp không đáng có do nhiều lý do, trong đó có thái độ và năng lực của công chức... là những căn cứ gây bất bình, thậm chí gây ra phản ứng khiếu kiện triền miên của người dân ngay trong các đô thị, từ địa phương lên cấp trên, thậm chí kéo ra tận Thủ đô. Rất tiếc những cuộc khiếu kiện đó đều có căn nguyên cả.

Hai là, một bộ phận cư dân đô thị còn phân tâm, nhất là đứng trước những biến động chính trị phức tạp của thế giới và tình trạng tiêu cực xã hội gia tăng. Sự tiếp nhận thông tin, nhận thức và phân tích của dân cư đô thị bao giờ cũng nhanh hơn, thể hiện rõ hơn về thái độ biểu với những phản ứng khác nhau. Điều này không ngạc nhiên bởi đời sống đô thị cho phép người dân có nhiều cơ hội hơn trong tiếp nhận thông tin bởi điều kiện và mức sống cao hơn khu vực còn lại. Hơn nữa sự nhạy bén cũng có cơ sở từ mặt bằng tri thức, văn hoá có sự nổi trội. Cuối cùng, đô thị bao giờ cũng là nơi tập trung bộ máy điều - hành nơi có nhiều thông tin và trách nhiệm xử

lý thông tin của thành phố hay địa phương, thậm chí là của quốc gia như những thành phố đặc biệt của Việt Nam, Thủ đô. Những tình huống của đời sống chính trị ngày nay diễn ra hết sức nhanh nhạy, nếu ta không xử lý, chủ động thông tin theo định hướng của Đảng và nhà nước, nhiều khi cộng đồng cũng có những kênh đến với họ. Trong thời đại bùng nổ thông tin và nền dân chủ không ai có độc quyền thông tin nên việc chủ động tiếp nhận, phân loại, phân tích và tuyên truyền của nhà nước là hết sức quan trọng và cần thiết. Những thông tin nhạy cảm như xung đột thế giới hay khu vực, vấn đề biên giới lãnh thổ, hiện tượng tham nhũng, thoái hoá của một bộ phận cán bộ, thậm chí ở cấp cao, thói của quyền, gây phiền hà sách nhiễu của công chức... là những tình huống kinh tế chính trị xã hội nhạy cảm cần có định hướng tiếp nhận và phản ứng theo con đường xây dựng và tích cực.

Thứ ba, ứng xử của người dân đô thị trong sinh hoạt dân sự chưa có chuyển biến theo chiều tiến bộ tích cực, thậm chí có những biểu hiện xuống cấp là một trong những hạn chế của văn hoá đô thị hiện nay. Một bộ phận không nhỏ người dân đô thị dường như quên mất hoặc không muốn giải quyết khúc mắc vốn rất dễ xảy ra trong đời sống đô thị bằng những cách thức thông cảm, hoà giải, thương lượng, nhận thức đúng sai, mà thường trực thái độ đổ lỗi cho người khác là những biểu hiện thường nhật như trong và chạm giao thông, giải quyết tranh chấp nhỏ như trong khúc mắc nội bộ.

Gần đây các xử lý những khúc mắc không được nhỏ trong nhóm người trẻ tuổi như học sinh phổ thông cũng xuất hiện những tình huống rất đáng báo động mặc dù không phải là phổ biến như hiện tượng bạo lực học đường trong nội bộ học sinh. Những hiện tượng như thế không thể không đề cập khi chúng ta nghiên cứu và hướng tới một chuẩn mực ứng xử văn hoá trong công đồng nói chung và trong đời sống đô thị nói riêng.

Thứ tư, vi phạm pháp luật và vô trách nhiệm trong sinh hoạt dân sự là hiện tượng khá phổ biến hiện nay trong đời sống dân sự ở đô thị. Vi

phạm qui tắc giao thông, qui tắc và luật xây dựng, chạy chọt những việc làm vượt quá khả năng thực tế (trong học tập, tuyển dụng, kinh doanh buôn bán...).

Một số hành vi dân sự trong sinh hoạt đô thị vô trách nhiệm trong sinh hoạt như vứt rác nơi công cộng, đổ trộm rác thải, lấn chiếm ao hồ vỉa hè lòng đường, viết vẽ cấm biển quảng cáo bừa bãi không theo qui định, thậm chí cố ý như hành vi gian lận (vứt trộm, viết, vẽ khi không có sự xin phép và kiểm soát...) hết sức phổ biến. Làm như thế còn thể hiện sự tự trọng về vị thế và tư cách công dân là một điều rất đáng phải suy nghĩ trong một bộ phận người dân đô thị.

Những hiện tượng kiểu như trên đã làm bộ mặt văn hoá và văn minh đô thị xuống cấp đáng báo động.

***Thứ năm,** những biểu hiện thái quá trong sinh hoạt tín ngưỡng, tâm linh và sinh hoạt tôn giáo* là một trong những biểu hiện cần điều chỉnh trong xây dựng đời sống xã hội chung và trong các đô thị nói riêng. Văn hoá đi đồng hành với kinh tế. Đời sống kinh tế phát triển và “nâng cấp” thì tất nhiên kéo theo sự phong phú và đa dạng trong đời sống văn hoá. Những quan hệ đó rất đáng trân trọng, khuyến khích vì niềm tin, cái đẹp tâm linh cũng chứng minh là sức mạnh nội lực to lớn trong cộng đồng xã hội.

Tuy nhiên làm phong phú, đa dạng và cường điệu khuyến khích trưng hình thức lại là hai thái cực khác nhau. Một phía là tiến bộ tích cực phía kia hạn chế tiêu cực. Hiện tượng khôi phục văn hoá truyền thống, tâm linh bản địa, tổ chức lễ hội nhiều nơi không còn giữ được bản chất, cội nguồn của các di tích hoặc di sản văn hoá. Biến lễ hội thành nơi ăn uống, sinh hoạt, kinh doanh những trò chơi không đúng nguồn gốc của lễ hội đã gây bất bình trong dư luận và trong nhân dân.

Những việc làm quảng bá cho cái đẹp nhưng nếu vượt quá danh giới nó sẽ phản tác dụng và đi ngược với tiêu chuẩn của cái đẹp truyền thống.

Thứ sáu, những hạn chế của văn hoá đô thị đã nêu trên có một phần yếu kém của quản lý đô thị. Quản lý đô thị là công việc trước hết của chính quyền đô thị (bộ máy hành chính và các cơ quan chuyên môn). Đương nhiên người dân với vai trò chủ thể của nhà nước, của địa phương có trách nhiệm chia sẻ quan trọng. Tuy nhiên trong trường hợp ứng xử các vi phạm dân sự thì không thể đơn thuần đổ lỗi cho người dân được.

Chúng ta đang trong giai đoạn quá độ của quá trình xây dựng xã hội dân sự, nhà nước pháp quyền. Trong quá trình đó nhà nước bao giờ cũng là người chỉ huy hướng dẫn kiểm soát và kiểm tra. Những yếu kém trong hệ thống quản lý đô thị quan những biểu hiện sau:

- Tư vấn đặt ra nhưng giải pháp quản lý vừa trái với qui định của chính phủ, vừa tạo ra những bất ổn trong quản lý theo hướng phát triển bền vững và chỉnh trang văn hoá đô thị. Ví dụ các hình thức hợp thức hoá những sai phạm trong xây dựng và một số lĩnh vực khác.

- Năng lực kiểm tra, kiểm soát thấp đến mức báo động: những cây cổ thụ bị chặt không ai biết, những đồng vật liệu đồ bừa bãi không kiểm soát được. Lấn chiếm gần như toàn bộ các ao hồ của đô thị cũng bỏ mặc.

- Một bộ phận tuy không lớn nhưng cũng ảnh hưởng đến uy tín của chính quyền, và khi đó uy tín tiếng nói của nhà nước sẽ bị ảnh hưởng. Tình trạng một số cán bộ không gương mẫu trong việc thực hiện các qui tắc quản lý đô thị, tham gia những hoạt động ảnh hưởng đến văn hoá như mê tín, cúng bái, đánh bạc...

Những hạn chế trên trong lĩnh vực văn hoá có nguyên nhân, cả mặt khách quan và chủ quan.

Về khách quan

+ Điểm xuất phát để xây dựng và phát triển văn hóa đô thị ở nước ta còn thấp, kinh tế mặc dù đã đạt được những thành tựu nhất định nhưng vẫn đang ở trong tình trạng chậm phát triển, khả năng đô thị cho văn hóa còn hạn chế.

+ Sự tác động của quá trình toàn cầu hóa, của quá trình phát triển kinh tế thị trường, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đô thị hóa bên cạnh những mặt tích cực cũng để lại những hậu quả tiêu cực đến tư tưởng, đạo đức, lối sống của một bộ phận nhân dân, nhất là lớp trẻ. Âm mưu dùng “diễn biến hòa bình” của các thế lực thù địch lợi dụng văn hóa, tôn giáo, dân tộc, lợi dụng tri thức, sinh viên, học sinh ở đô thị để gây mất ổn định chính trị vẫn là nguy cơ tiềm ẩn.

- Về chủ quan

+ Nhận thức về vai trò của văn hóa đối với việc xây dựng con người, phát triển kinh tế xã hội trong một số cán bộ lãnh đạo, quản lý ở đô thị chưa đúng tầm. Vì vậy, chưa gắn chặt nhiệm vụ xây dựng văn hóa với phát triển kinh tế là trung tâm, xây dựng Đảng là then chốt, chưa thấy được đặc điểm của văn hóa đô thị có sự khác biệt với văn hóa nông thôn.

+ Công tác đầu tư của nhà nước cho văn hóa còn dãn trải, bình quân chưa coi đầu tư cho văn hóa là đô thị cho phát triển, chưa có chính sách thỏa đáng để huy động sự đóng góp của nhân dân vào phát triển văn hóa đô thị.

+ Công tác lãnh đạo và quản lý văn hóa đô thị còn nhiều yếu kém, lúng túng, bị động. Đội ngũ cán bộ quản lý thiếu tính chuyên nghiệp. Chế độ chính sách cho cán bộ quản lý văn hóa ở đô thị còn bất cập.

5.2.7. Về trật tự đô thị an toàn xã hội ở đô thị

Trật tự an toàn đô thị là khái niệm về tổ chức quản lý xã hội đô thị, nói về tình trạng và môi trường dân sự đối với công dân đô thị đồng thời nói

lên trật tự xã hội trên cơ sở các yếu tố con người và các yếu tố cấu trúc của xã hội đô thị trong điều kiện được kiểm soát và phát triển. Như vậy trật tự an toàn xã hội có được là từ con người. Nhưng con người trong mỗi quan hệ trật tự xã hội có hai vị trí. Một là họ thuộc đối tượng nhà nước và xã hội bảo đảm trong môi trường an toàn trong mọi hoạt động. Hai là, những tác nhân do chính con người tác động có thể là mất trật tự xã hội hoặc bảo đảm cho xã hội trong vòng trật tự được kiểm soát : giao thông, các công trình công cộng, các công trình văn hoá, môi trường đô thị... có được tổ chức tốt hay ngược lại. Đây nói về các đối tượng, các tình trạng xã hội tạo nên “bộ mặt” của đô thị do con người tác động vào. Nhưng tất cả những yếu tố con người và các yếu tố cấu trúc của xã hội đô thị đều là đối tượng của quản lý xã hội đô thị mà nhà nước (chính quyền đô thị) là chủ thể (cơ quan công quyền).

Chúng tôi đồng tình cao với định nghĩa trong Từ điển Bách khoa Công an nhân dân Việt Nam đối với thuật ngữ liên quan đến trật tự an toàn xã hội, “..... là trạng thái xã hội bình yên trong đó mọi người được sống yên ổn trên cơ sở các quy tắc pháp luật, các quy tắc và chuẩn mực đạo đức, pháp lý xác định”.

Các yếu tố của trật tự, an toàn xã hội đô thị bao gồm những gì liên quan đến yêu cầu về an toàn và sự bình an trong sinh hoạt dân sự. Vậy, những gì cản trở các nhân tố xã hội trên đến mức người dân thấy không chấp nhận được thì đó là thực trạng tiêu cực, ví như các lĩnh vực: Tình hình trật tự công cộng ở đô thị; Tình hình môi trường, vệ sinh đô thị; Tình hình trật tự, an toàn giao thông; Tình hình hoạt động của các loại tội phạm (cướp của giết người, cướp giật, tội phạm về ma túy, tội phạm có tổ chức, tội phạm sử dụng vũ khí nóng, cướp của, tống tiền...); Tình hình các tệ nạn xã hội, đặc biệt là tệ nạn ma túy, mại dâm, cờ bạc...

Phần trên nói về những ưu điểm chúng tôi đã khẳng định những mặt tích cực trong quản lý và bảo đảm trật tự an toàn xã hội đô thị của chính quyền đô thị nói chung, của lực lượng của ngành công an nói riêng. Tuy nhiên với những bối cảnh của công cuộc chuyển đổi, đổi mới mạnh mẽ, nhất là sự vận động nhanh chóng của cơ chế thị trường, đô thị vừa là mảnh đất đón nhận luồng gió mới của đổi mới, mang lại những thành tựu kinh tế xã hội đích thực nhưng nó cũng là nơi bộc lộ những khuyết tật có tính khách quan và chủ quan do con người trong đổi mới tạo ra như những hạn chế cần khắc phục trên trong giai đoạn tiếp theo. Chúng tôi trình bày những hạn chế dưới đây như những thực trạng cần cải cách, chấn chỉnh đáp ứng những yêu cầu phát triển kinh tế và bảo đảm tiến bộ xã hội.

Thứ nhất, trật tự công cộng trong hoạt động kinh tế đô thị là một trong những bức xúc dưới giác độ văn hoá, văn minh đô thị, vệ sinh an toàn sinh mạng công dân đô thị. Một lĩnh vực pháp luật bị vô hiệu hoá do sự vi phạm của người dân và sự bất lực của chính quyền đô thị. Như đã biết Chính Phủ đã có văn bản về bảo đảm giao thông đô thị, các quyết định về quyền của người tham gia giao thông . Nhưng những quyền đô bị vô hiệu hoá bởi sự không tuân thủ của một số người buôn bán và bất lực của chính quyền cơ sở.

Hiện tượng người dân sinh sống ở khu dân cư những lại phải chung sống với việc tổ chức chợ búa, phòng hát, phòng khám, phong trà... chính quyền cấp phép cho họ. Không ít trường hợp bị chó mèo hàng xóm gây mất vệ sinh và an toàn (phóng uế, cắn người đi đường rồi cãi vã...) đúng với hình ảnh của một xã hội còn chưa pháp quyền. Đây là vấn đề cơ bản liên quan đến quyền được an toàn trong sinh hoạt của công dân rất được các nước văn minh coi trọng. Nhưng rất tiếc ở đô thị Việt Nam không được chú ý đúng mức, đúng tiêu chí của xã hội dân sự.

Hiện tượng tranh chấp nhỏ thành xích mích xô xát lớn do lợi ích buôn bán mưu sinh, tranh chấp nhà cửa do chật chội với tần suất cao là hiện tượng đe dọa an toàn. Theo chúng tôi tình trạng này phụ thuộc vào ba điều kiện: môi trường của xã hội dân sự, nhà nước pháp quyền đang trên con đường thiết lập và phát triển; chính ý thức của người dân và cuối cùng là sự yếu kém trong quản lý.

Thứ hai, giao thông đô thị là một yếu tố tác động mạnh tới an toàn của người dân trên các phương diện: an toàn tính mạng, yêu cầu đi lại, an toàn về môi trường (khói bụi, tiếng ồn thậm chí là cái cọ xích mích giữa những người tham gia giao thông... Một đặc điểm có thể gọi là mỷ mẩn khi đề cập tới tỉ lệ tử vong và thương tích do hậu quả của giao thông Việt Nam: mỗi ngày có tới khoảng ba mươi người tử vong do tai nạn giao thông. Nhưng các trường hợp tử vong diễn ra ở đô thị với nghĩa là khu tập trung dân cư, không kể vùng ngoài thành theo nghị định 29 năm 2007 của Chính Phủ: là phạm vi ranh giới địa chính nội thị của thành phố, thị xã và thị trấn; bao gồm các quận và phường, không bao gồm phần ngoại thị.³⁹ Trong không gian đô thị này phải thừa nhận tai nạn gây tử vong có hạn chế hơn do khu tập trung, tốc độ phương tiện bị hạn chế.

Thứ ba, tệ nạn xã hội ở đô thị nhất là các thành phố lớn diễn ra rất phức tạp, trở thành những vấn nạn nhức nhối đối với xã hội đô thị. Với đặc điểm đô thị là nơi tập trung dân cư cao, hoạt động kinh tế nhộn nhịp thậm chí rất phức tạp) tính chất cư dân đô thị đa dạng và phức tạp chính là những điều kiện xuất hiện các loại tệ nạn.

Tuy nhiên trước khi phân tích những biểu hiện điển hình của tệ nạn xã hội đô thị, chúng tôi trình bày một số quan điểm nhận thức về tệ chúng.

Trước hết phải có cái nhìn khách quan về những hiện tượng tiêu cực đi ngược lại xu hướng phát triển bình thường của đời sống nói chung và xã

³⁹ Xem : Nghị định số 29/NĐ-CP Ngày 27-2-2007 của Chính phủ (Điều 3).

hội đô thị nói riêng thì tệ nạn xã hội là một phần của xã hội đô thị do tính chất không đồng đều về tình trạng kinh tế, mất cân bằng trong các hoạt động dịch vụ, nhất là việc làm đô thị, tổ chức xã hội đô thị (chính sách dân số, việc làm, giáo dục...). Như vậy, có những yếu tố khách quan làm nảy sinh tệ nạn xã hội. Bảng 25 thống kê số vụ phạm pháp với những nguyên nhân khác nhau liên quan đến nhiều thực trạng xã hội đô thị chỉ một thành phố có thể minh họa một phần cho nhận định của chúng tôi.

Thứ hai nhìn từ góc độ của quản lý xã hội, bất luận loại hình nào của tệ nạn xã hội cũng gây những hệ lụy cho sự phát triển và phát triển bền vững:

- Tiêu hao lực lượng lao động (vì những phạm nhân thường đang độ tuổi lao động). Có người nhưng không có lao động .

- Hao phí vật chất xã hội vì những phạm nhân đều ở độ tuổi có sức tiêu dùng của cải xã hội lớn trong khi họ lại không làm ra, thậm chí còn làm đảo lộn sinh hoạt xã hội trong đó có sản xuất.

- Làm đảo lộn một số hoạt động quản lý đô thị như giáo dục, y tế, giáo dục gia đình, chiến lược phát triển đô thị...

- Đối với những đô thị lớn, tệ nạn xã hội làm hoen ố hình ảnh của dân tộc nếu nó vượt quá mức kiểm soát của chính quyền đô thị.

Thực trạng những bức xúc xã hội có thể khái quát một số loại hình dưới đây.

- *Về tệ nạn ma túy*

Ma túy là loại hình tội phạm hầu như chiếm số đông áp đảo là lứa tuổi lao động. Tội phạm ma túy có đặc điểm rất dễ lây lan do đặc tính gây nghiện của nó. Hơn nữa, với loại hình này nó đứng đầu về thủ đoạn chủ động lôi kéo cộng đồng thành số đông đi theo (nhất là những thành niên có hoàn cảnh kinh tế gia đình, có địa vị xã hội nhất định). Các đô thị, nhất là

các thành phố lớn luôn có số con nghiện lớn, nên ma túy từ nhiều nơi, từ nhiều nguồn đều tìm đường về đô thị để tiêu thụ. Theo thống kê chưa đầy đủ, cả nước có khoảng 150.000 người nghiện ma túy, trong đó thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội chiếm khoảng 40%.

Phân tích 19.366 người nghiện đang cai nghiện tại các trung tâm ở thành phố Hồ Chí Minh cho thấy: 2.048 người không biết chữ (12,59%), 16.875 người có học vấn cấp I, cấp II (chiếm 87,14%) và 443 người có trình độ trung cấp, đại học (0,27%). Số người trong độ tuổi thanh niên không có việc làm ổn định chiếm 75% tổng số người nghiện.⁴⁰

Theo thống kê của Công an thành phố Hải Phòng cho thấy có tới 80% người nghiện ma túy thuộc diện liên đới hình sự như: tù tha, trộm cắp, cướp giật... Công an thành phố Hồ Chí Minh cho biết: số người nghiện ma túy chiếm 68,5% trong tổng số người phạm tội bị bắt giữ .

Tại Hà Nội, có gần 70% tội phạm cướp giật bị bắt giữ là người nghiện ma túy .Người nghiện ma túy ở các đô thị còn là đối tượng tham gia các tệ nạn khác như mại dâm, nhiễm HIV/AIDS, cờ bạc, rượu chè...

- *Tệ nạn mại dâm*. Tại sao nạn mại dâm ở Việt Nam hình như càng ngăn chặn thì càng bùng phát, rất đa dạng về đối tượng, rất nhiều biến hình của tệ nạn này trú ngụ? Đó là những vấn đề không dễ giải thích nhưng không thể trốn tránh nó. Lâu nay có một quan điểm dường như rất thiếu thực tế (chưa nói có những ngộ nhận trong những phân tích trong khoa học chính trị ở Việt Nam) khi đánh giá bản chất của xã hội, nhất là khi so sánh

⁴⁰ Xem Lê Văn Cương, Đỗ Tiến Triển, Nguyễn Xuân Thuỷ: “Những giải pháp nâng cao hiệu quả đảm bảo an ninh, trật tự ở các thành phố lớn, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế mở”. Nxb CAND, HN, 2006, tr.126.

giữa các nền dân chủ giữa xã hội tư bản và xã hội xã hội chủ nghĩa. Đánh giá theo hướng tam đoạn luận máy móc:

Dưới chủ nghĩa xã hội, con người là tốt và trong sạch.

Việt Nam là nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Vậy, ở Việt Nam không có người xấu (mà xấu là số ít còn chịu ảnh hưởng phong kiến và tư sản!).

Chính theo cách nhận định một chiều, thậm chí giáo điều như thế (giáo điều vì cho đến nay chưa có xã hội hội đầy đủ như Mác mô tả trong Học thuyết của Ông) nên từ chỗ tự tin đến không thừa nhận những tiêu cực xã hội, nhất là nạn mại dâm là có thật; Từ chỗ không thừa nhận đến chỗ chủ quan (không có nhìn xa về sự xuất hiện tất yếu, không có sự chuẩn bị phong ngừa, khi ngăn chặn được thì chủ quan cho rằng chúng ta hoàn toàn có thể ngăn chặn ngay!).

Những thói hư tật xấu tồn tại và rất khó khắc phục cho thấy, con người dễ bị lôi kéo vào những hiện tượng tiêu cực. Nguyên do bởi đặc điểm, tiềm ẩn thuộc tính kích động, kích thích tâm lý thoả mãn của chúng bất kể nó có nằm trong trật tự xã hội nào. Đối với Việt Nam, một xã hội thoát thai từ nền kinh tế tiểu nông tiền tư bản chủ nghĩa, con người trong điều kiện khó khăn về vật chất, tâm lý về địa vị và trách nhiệm công dân theo tiêu chí dân chủ gần như bắt đầu từ con số không, thiếu từng trải nên rất dễ ngộ nhận (cái gì mới thì hay, thì thử!) rất dễ bị lợi cuốn. Với lối sống đô thị, người Việt Nam vì vậy thích ứng với lối sống đô thị không thể không khó khăn nhất là số người di chuyển vào đô thị một cách vội vàng, cường bức (chưa có sự chuẩn bị như về đô thị làm việc với bất kì lý do nào). Đây là những đặc điểm đặc trưng của xã hội đang chuyển đổi mà theo chúng tôi, chúng ta đang trong giai đoạn như vậy.

Theo thống kê của Bộ Lao động Thương binh, Xã hội, cả nước có hàng chục ngàn gái mại dâm, trong đó khoảng hơn 15.000 có hồ sơ quản lý. Thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 15.000 gái mại dâm, bằng 1/3 số gái mại dâm của cả nước.

Gái mại dâm ở các thành phố lớn phần lớn ở các địa phương khác về hành nghề. Khảo sát ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cho thấy có tới 70% gái mại dâm từ các tỉnh, có cả vùng núi, vùng cao. Nghiêm trọng là ở chỗ: gái mại dâm ở các đô thị ngày càng “trẻ hoá”. Năm 1996, 17% gái mại dâm ở độ tuổi 12-17, năm 2005 tỷ lệ này là 35%. Tệ nạn mại dâm liên quan đến nghiện ma túy và là một nguồn gốc lây lan đại dịch.

Một đặc điểm là những người có liên hệ với mại dâm có “cơ cấu” rất đa dạng, (người lao động, người bình dân, người trong hệ thống công quyền...), các nhóm người theo tiềm năng khác nhau (người nghèo, người trung bình và người có thu nhập cao...). Chúng ta đang đứng trước một thực tế hết sức mâu thuẫn và không có lối thoát:

- Tệ mại dâm tồn tại và có vẻ như ngày càng phát triển;
- Đã sử dụng nhiều biện pháp mà không loại trừ được;
- Không mạnh dạn thừa nhận coi đó là tệ nạn có thật để có giải pháp điều chỉnh đúng với qui luật của đời sống.

Đến nay thì ai cũng biết nạn mại dâm trở thành vấn nạn trong quá trình xây dựng một xã hội đô thị phát triển bền vững trên nền tảng kinh tế, văn hoá và văn minh đô thị .

- *Tình trạng số người lây nhiễm căn bệnh thế kỷ HIV/AIDS*, trong xã hội nói chung và đặc biệt tập trung phần lớn ở các đô thị. Căn bệnh thế kỷ tấn công toàn cầu. Nhưng qua thực tiễn mấy thập kỷ chống chọi với nó cho thấy ở các nước có trình độ kinh tế phát triển, nền tảng pháp lý và môi trường dân sự phát triển thì khả năng ngăn chặn căn bệnh có hiệu quả rõ rệt.

Ở đó bản thân người dân ý thức được sự nguy hiểm tự giác và lắng nghe sự khuyến cáo của chính quyền; Nhà nước chủ động tuyên truyền có giải pháp phòng ngừa hiệu quả và có chế tài ngăn chặn (nhất là ngăn chặn từ nguồn lây nhiễm bằng cách kiểm soát chặt chẽ người hành nghề mại dâm được phép - điều mà ở Việt Nam còn chưa tính đến, ngăn chặn mà tuý là nguồn tác) động mạnh tới mại dâm và truyền HIV.

Qua những số liệu chúng tôi sử dụng các tài liệu từ các công trình nghiên cứu của chuyên gia, riêng các thành phố lớn đã cho thấy những số liệu đáng quan ngại. Theo thống kê của Bộ Lao động Thương binh - Xã hội, cả nước có hàng chục ngàn gái mại dâm, trong đó khoảng hơn 15.000 có hồ sơ quản lý. Thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 15.000 gái mại dâm, bằng 1/3 số gái mại dâm của cả nước.

-Vấn nạn cờ bạc trong các đô thị. Cờ bạc là gì, đó là hiện tượng xã hội mà một số người dùng các thủ đoạn sát phạt nhau bằng những thú chơi có tính lừa lọc lẫn mà hậu quả của nó là một số nạn nhân của trò này rơi vào tình cảnh khốn cùng không tự kiểm soát được.

Cho đến nay, cờ bạc là một phần của xã hội nhưng không phải yếu tố tích cực. Không quốc gia nào có thể tuyên bố rằng cờ bạc là thứ tệ nạn xa lạ với họ. Nhưng cũng cần nhận định cờ bạc là tệ nạn theo phương diện nào. Đối với các nước thừa nhận nó, nhận thấy không thể không thừa nhận nó thì quản lý theo cách công nhận nó, coi cờ bạc là một nhu cầu của công dân và đưa hoạt động của nó vào sự kiểm soát, hoạt động công khai dưới sự kiểm soát của công quyền. Bản chất của cờ bạc có tính sát phạt lẫn nhau (người này có thể tước đoạt tài sản của người khác một cách “chóng vánh, dễ dàng như sự vô lý”!). Nên ở đâu coi là hoạt động hợp pháp có nghĩa là ở đó cờ luôn “hoà thuận xã hội”. Hoàn toàn không phải như vậy. Cờ bạc dưới hình thức nào dưới con mắt của nhà chức trách cũng tạo ra những bất ổn xã hội. Có điều cho phép thì có cơ sở kiểm soát các “ông lớn, băng đảng”, không

cho phép như ở Việt Nam không có nghĩa là không tồn tại băng đảng xã hội đen.

Cơ chế của trò chơi bạc có những điểm phù hợp với động cơ của con người: yếu tố may mắn “một phút lên tiên”. Những người hoạn nạn hoặc những kẻ muốn “giàu nhanh nhất” đều tìm đến trò chơi này. Điều này giải thích tại sao nạn cờ bạc chưa quốc gia nào coi nó là tệ nạn mà có thể xoá bỏ được. Tệ nạn này đang có biểu hiện lây lan sang cả những “công dân công chức” trong thời gian gần đây. Nếu điều này xảy ra rất có thể nó sẽ kéo theo hệ lụy của quản lý nhà nước: sách nhiễu, tham ô, hối lộ, tham nhũng...

Trật tự xã hội đô thị và an ninh quốc gia diễn ra trong các đô thị là hai mặt quan hệ với nhau. Tuy nhiên vấn đề an ninh đô thị gắn liền với chính trị xã hội, bí mật nhà nước. Đề tài của chúng tôi có những chuyên đề các chuyên gia trình bày sâu. Vì vậy, chúng tôi sẽ không trình bày vấn đề **an ninh đô thị** trong báo cáo này.

- *Vấn đề an toàn cháy, nổ luôn- thực trạng đáng lo lắng của cư dân đô thị* “Thủy hoả đạo tặc” vốn là thành ngữ tiền nhân dạy cho hậu thế. Hoả hoạn có nguyên nhân khách quan và chủ quan. Tuy nhiên thực trạng từ những nguyên nhân chủ quan đang chiếm ưu thế các vụ hoả hoạn diễn ra ở đô thị. Có những nguyên nhân “truyền thống” như sự tắc trách, vô ý, không có sự phòng ngừa mà gây hoả hoạn cháy nổ. Tuy nhiên, trong các đô thị quá trình đô thị hoá và diễn biến không thuận chiều pháp chế nên số lượng các vụ hoả hoạn nhiều không suy giảm cả số lượng và mức độ thiệt hại.

Đô thị hoá quá nhanh khiến cho người dân chưa thích ứng kịp với công nghệ kỹ thuật chống hoả hoạn cháy nổ. Kinh nghiệm khi sống ở nông thôn có vẻ không thích dụng cho phòng hoả đô thị. Người ta không muốn cho xe vào khu tập thể nên xây cột ngăn xe vào, nghĩa là xe cứu hoả cũng không vào được! Đại bộ phận các hộ dân có mức sống trung bình đều ở

trong những căn hộ không hề có phương án phòng và cứu hoả. Họ đốt vàng mã trong nhà, trong quán chật chội chen chúc chẳng khác gì ở nông thôn!

Pháp chế trong xây dựng liên quan đến công nghệ phòng và cứu hoả không được tôn trọng phần lớn do chủ động mà không phải do vô ý. Nếu có thi công thì chất lượng cũng không bảo đảm. Những vụ hoả hoạn trong các đô thị nhất là các đô thị lớn đều cho thấy điều đó, chẳng hạn như:

Ăn bớt phần thi công cứu hoả.⁴¹

Mua vật liệu không đúng bản vẽ thiết kế lắp cho hệ thống cứu hoả.⁴²

Cấp phép xây dựng “du di” cho chủ đầu tư yêu cầu và năng lực công tác cứu hoả.

Công tác kiểm tra, thực tập các tình huống cứu hoả nặng về hình thức quá xa lạ với tình huống của thực tế.⁴³

Hoả hoạn và vấn nạn xã hội liên kè với nhau. Nhiều gia đình tiết kiệm vát vả mấy chục năm, thậm chí mấy đời nhưng chỉ một vụ cháy là trở thành kẻ “vô gia cư” và gánh nặng đó nhà nước phải chia sẻ.

Tại các thành phố lớn, các nhân tố gây cháy, nổ luôn rình rập. Theo số liệu khảo sát của lực lượng phòng cháy, chữa cháy thành phố Hồ Chí Minh, hiện thành phố có 89.968 căn nhà được xây cất bằng vật liệu dễ cháy; 221.542 hộ kinh doanh cá thể các mặt hàng dễ cháy nhưng không đủ tiêu chuẩn an toàn cháy, nổ. Trong các chợ, nhà hàng, vũ trường, những người kinh doanh không quan tâm đến phòng cháy, chữa cháy. Nhiều kho hàng hoá dễ cháy cũng không có các thiết bị cảnh báo cháy theo tiêu chuẩn quy định.

⁴¹ Thay vật liệu chống cháy bằng vật liệu cháy được vào ống xả rác tại một căn hộ ở Quận Thanh Xuân chỉ là ví dụ.

⁴² Nhiều toà nhà lắp thiết bị tự động báo cứu hoả nhưng không hoạt động khi thực tập tình huống nguy hiểm hệ thống máy không hoạt động.

⁴³ Cũng tại toà nhà 18 tầng ở Thanh Xuân cháy ở tầng 18 nhưng xe cứu hoả chỉ có thang “lên đến tầng 16” !

Giao thông đô thị tắc nghẽn thường xuyên đã cản trở hoạt động của lực lượng phòng cháy, chữa cháy.

Phương tiện chữa cháy ở đô thị Việt Nam, nhất là các thành phố lớn, vừa thiếu về số lượng, vừa lạc hậu về chất lượng, nên hiệu quả chữa cháy thấp. Thành phố Tokyo 10 triệu dân có 1.441 xe chữa cháy hiện đại. Thành phố Hồ Chí Minh hơn 6 triệu dân có 150 xe chữa cháy hiện đại, cho thấy năng lực của hoạt động chữa cháy qua việc trang bị phương tiện đã khác nhau như thế nào.

Cán bộ phòng cháy, chữa cháy ở các thành phố lớn vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chuyên môn nghiệp vụ. Số cán bộ phòng cháy, chữa cháy chuyên nghiệp ở các thành phố lớn Việt Nam có tỷ lệ: 8 cán bộ phòng cháy, chữa cháy trên 100.000 dân, tỷ lệ này ở Tokyo là 173/100.000 dân, Osaka là 138/100.000 dân. Nghĩa là lực lượng phòng cháy, chữa cháy chuyên nghiệp của Việt Nam chỉ bằng 1/22 của Nhật Bản. Người ta sống có thể khác nhau về trình độ, mức sống, nhưng để thoát khỏi hoạ hoạn thì đòi hỏi phải ngang nhau về cơ hội được quan tâm. Điều này cho thấy dân ta thiệt thòi nhiều về phương tiện bảo vệ mạng sống của mình.

Tình hình trên cho thấy bức tranh cháy, nổ ở các đô thị Việt Nam, nhất là tại các thành phố lớn hết sức ảm đạm. Cháy, nổ vẫn là nạn thường xuyên và làm cho cư dân đô thị không yên, luôn trong trạng thái bất an (những tin tức kèm theo những từ như “cháy rụi” “ không kịp”, “sau mấy giờ mới biết” là tin thường nhật có thể thấy trên các mặt báo liên quan đến công tác cứu hoả hiện nay.

Cháy, nổ diễn biến phức tạp ở các đô thị, cho đến nay vẫn chưa thể ngăn chặn, đẩy lùi.

Những bất cập trong vấn đề an toàn thực phẩm đô thị . Vệ sinh ăn uống vốn là một phần quan trọng của đời sống. Ăn chín uống sôi là kinh

nghiệm từ lâu đối với chúng ta. Nhưng hiện nay nói như thế là chưa đủ, thậm chí còn có vẻ “ngộ nghĩnh” về sự lạc hậu với cuộc sống đầy phong phú hiện nay. Thời đại công nghiệp hoá, hoá học hoá, tự động hoá lại được hỗ trợ bằng toàn cầu hoá thực sự tác động đến mọi lĩnh vực của đời sống, trong đó miếng ăn của chúng ta cũng là đối tượng được hưởng lợi hoặc bị làm huỷ hoại. Đề cập tới vệ sinh an toàn thực phẩm chính là nói về mặt trái, tác động tiêu cực của vấn đề này.

Sự không an toàn trong đồ ăn thức uống của con người ngày nay có muôn vàn lý do. Có lý do có tính truyền thống như không ăn chín uống sôi, thói quen ăn một số món ăn gây bệnh như tiết canh, gỏi..

Sự nguy hại của vấn nạn thức ăn, thực phẩm không an toàn là một hệ lụy kép trên các mặt:

- Huỷ hoại sức khoẻ người tiêu dùng.
- Làm mất sức lao động một cách không cần thiết (lý do từ con người chủ động tạo ra).
- Tạo thêm sức ép không thực tế cho ngành y tế nhẽ ra họ tập trung chăm sóc sức khoẻ với những lý do chính đáng khác.
- Gây lãng phí về thời gian và công sức của bộ máy quản lý vốn đã có nhiều sức ép từ những công việc khác của đời sống đô thị.
- Thiệt hại về kinh tế vật chất cho người dân và nhà nước - tức thiệt hại chung cho xã hội.

Về những hạn chế trong quản lý liên quan đến sức khoẻ cộng đồng đô thị theo chúng tôi tập trung mấy lý do.

Một là, lý do liên quan đến thương mại dịch vụ như chế biến, sản xuất không tuân thủ qui trình hoặc không đủ điều kiện về vệ sinh công nghệ, an toàn thực phẩm; bao gói không đúng tiêu chuẩn vệ sinh, vận chuyển, bảo quản vượt quá thời hạn sử dụng của thức đồ ăn thức uống;

Hai là, điều kiện, môi trường tổ chức buôn bán, cung cấp dịch vụ phục vụ người tiêu dùng như các khu chợ, môi trường vệ sinh đường phố - nơi diễn ra giao dịch mua bán khá phổ biến trong đô thị Việt Nam hiện nay; Có lý do xuất phát từ thái độ, đạo đức người kinh doanh hay nhà sản xuất mà mang lại, và đây có thể là lý do nguy hiểm nhất đối với sức khỏe cộng đồng.

Ba là, người dân đô thị, nhất là khu vực nội đô hoàn toàn dựa vào người khác trong việc tiêu dùng cung cấp thực phẩm. Điều này khác với khả năng “tự sản tự tiêu” của vùng ngoại thành và nông thôn. Như vậy họ “gửi sinh” mạng của mình cho người cung cấp đồ ăn thức uống hàng ngày nhưng lại không được bảo đảm yêu cầu an toàn của quản lý xã hội đô thị của chính quyền.

Không kiểm soát được một bộ phận xuống cấp về đạo đức nghề nghiệp, đạo đức kinh doanh. Như chúng ta biết, do điều kiện kinh tế dồi dào hơn các vùng còn lại, người đô thị luôn có xu hướng thể hiện nhu cầu ngày càng cao, ngày càng tăng chất lượng cuộc sống trong đó có yêu cầu thực phẩm và thức ăn hàng ngày. Điều đó hoàn toàn phù hợp với qui luật chung. Nhưng chính nhu cầu chính đáng này nhiều khi là mảnh đất tốt cho những kẻ trục lợi bằng làm ăn phi pháp qua việc cung cấp dịch vụ cho người tiêu dùng chất lượng xấu, thậm chí là nguy hiểm. Họ chạy theo lợi nhuận, bất chấp sức khỏe của người tiêu dùng (cũng như bất chấp đạo lý) của những người sản xuất và kinh doanh vi phạm pháp luật về an toàn thực phẩm trong sản xuất và cung cấp sản phẩm cho xã hội.

Bốn là, năng lực của chính quyền (nhà nước, chính quyền địa phương, công chức quản lý trực tiếp lĩnh vực này (ngành nông nghiệp, y tế, quản lý thị trường...). Những yếu kém trong phân định chức năng ngành về mặt vĩ mô đã trực tiếp ảnh hưởng đến năng lực, hiệu lực của bộ máy của chính quyền đô thị trong lĩnh vực này.

Hiện có tới hàng hơn trăm văn bản của nhà nước còn hiệu lực về vệ sinh an toàn thực phẩm, có 5 cơ quan nhà nước (ở TW là 5 bộ, địa phương là 5 sở) có trách nhiệm khác nhau liên quan đến vệ sinh an toàn thực phẩm. Nhưng do kỹ năng của xây dựng thể chế còn chưa cao (cụ thể là thiếu rành mạch), dẫn đến khi có tình huống về mất an toàn gây nguy hại đến sức khỏe của người dân thì không truy nguyên đến cùng được do không một cơ quan nào chịu trách nhiệm thực sự, không một quan chức nào chịu trách nhiệm về vấn đề này nếu chiếu theo thể chế quy định hiện hành. Những tranh luận trên diễn đàn Quốc Hội năm 2009 cho thấy điều đó (nông nghiệp, công thương, y tế...).

Ở các đô thị Việt Nam, trên 90% cơ sở dịch vụ ăn uống ngoài tầm kiểm soát của cơ quan nhà nước. 90% rau, quả trên thị trường Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh không rõ nguồn gốc xuất xứ, và không ai kiểm tra, thẩm định chất lượng. Tình trạng ở các thành phố khác cũng không khác hơn.

5.2.8. Thực trạng môi trường đô thị

Chúng tôi đồng tình với khái niệm của các tác giả nhận thức môi trường đô thị, được hiểu là *một trong những kết quả tác thành của con người trong quá trình tác động đến thiên nhiên để xây dựng và phát triển đô thị. Nó bao gồm các yếu tố tự nhiên và nhân tạo (vật chất và phi vật chất) có quan hệ mật thiết với nhau bao quanh con người, ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của thiên nhiên và con người trong đó* Theo Luật luật Bảo vệ môi trường (năm 2005) của nước ta đã định nghĩa: “Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và vật chất nhân tạo bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và sinh vật”⁴⁴ Đây là cơ sở pháp lý để nghiên cứu, quản lý và bảo vệ môi trường đô thị.

⁴⁴ Xem Luật bảo vệ môi trường – 2005 (Điều 3) .

Thực trạng môi trường đô thị tất nhiên liên quan đến những vấn đề trong nội dung quản lý môi trường đô thị như các thành phần môi trường đô thị (đất, nước, không khí, tiếng ồn, rung, vi khí hậu, chất thải rắn...); môi trường đất (tài nguyên đất, sử dụng đất và ô nhiễm, suy thoái đất trong đô thị); môi trường nước (nước mặt và nước ngầm thông qua cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải, phòng chống ô nhiễm nước); môi trường không khí (ô nhiễm không khí do các hoạt động của đô thị: giao thông, xây dựng, sản xuất; do sử dụng nhiên liệu trong sinh hoạt); các loại chất thải rắn và chất thải nguy hại; tiếng ồn đô thị và các dạng khác (rung, nhiệt, điện từ trường) do các hoạt động trong đô thị; hệ sinh thái, điều kiện tự nhiên (cây xanh, mặt nước, hồ điều hoà, địa hình...); môi trường cảnh quan và bảo vệ các công trình văn hoá lịch sử.

Những thành tựu của quản lý môi trường đô thị theo chúng tôi cần được ghi nhận sự cố gắng của chính quyền các đô thị, các nhà quản lý chuyên môn liên quan đến bảo vệ môi trường đô thị như qui hoạch, môi trường cây xanh, môi trường nước, môi trường giao thông, tiếng ồn đô thị, môi trường thẩm mỹ văn hoá đô thị v.v...như phần đánh giá ưu điểm báo cáo đã đề cập. Tuy nhiên theo chúng tôi với những gì hiện có, với yêu cầu của đời sống đô thị đang đòi hỏi ngày càng cao và những gì các đô thị đang diễn ra, còn quá nhiều bất cập xét theo những tiêu chuẩn cho phép. Chúng tôi chưa dám đánh giá hạn chế của quản lý môi trường đô thị theo hướng lạc quan như kiểu “xếp hạng” về môi trường cho đô thị Việt Nam. Nhưng cũng phải thừa nhận còn nhiều điều hạn chế “dưới mức kì vọng” trung bình của Đảng, Nhà nước cùng với người dân đô thị.

Như chúng tôi đã đề cập ở trên, người dân đô thị trong xã hội nói chung và trong các đô thị Việt Nam nói riêng vừa là chủ thể được phục vụ và quản lý xã hội hướng tới để phục vụ. Nhưng họ chính là tác nhân góp vào những thành tựu, ưu điểm, cũng như nhân gây ra những bất cập của

những hạn chế của đời sống nói chung và điều kiện môi trường xã hội nói riêng.

Những hạn chế có thể nêu ra dưới đây.

Thứ nhất, *cảnh quan môi trường đô thị hiện đang xuống cấp nghiêm trọng*, nhất là những thành phố tà cấp loại I trở lên theo phân cấp của nhà nước. Cảnh quan đô thị là kết quả tổng hợp của tổ chức xã hội đô thị bắt đầu từ qui hoạch, kiến trúc đô thị, thiết kế sắp đặt các công trình đô thị (những hiện trạng công viên, nhà ở, đường xá phố phường đô thị, vườn hoa công viên...). Nói như thế không có nghĩa là phủ nhận năng lực hay những gì mà các đô thị đã có, nhưng môi trường cảnh quan đô thị hiện nay đang còn nhiều điều cần phải đề cập theo hướng hoàn thiện hơn, thống nhất hơn giữa tư duy qui hoạch khoa học và khả năng tổ chức thực hiện nghiêm túc.

Cảnh quan môi trường đô thị là tổng hợp của cảnh quan môi trường của từng khu vực, từng bộ phận trong không gian đô thị. Người ta có thể bàn về cảnh quan môi trường của một khu dân cư, một cái hồ, một đoạn sông chảy qua đô thị... Nếu mọi nơi, mọi chỗ cảnh quan bị vi phạm thì cảnh quan môi trường của đô thị sẽ bị ảnh hưởng. Ví dụ như: một cái hồ bị lấn chiếm, không được qui hoạch, tiêu chuẩn về sinh mặt nước xuống cấp, một con phố để lại những ngôi nhà “siêu mỏng” mà không ai có lỗi, quá ít những nói đáp ứng yêu cầu vệ sinh cho thành phố (có thể vì thế mà hiện tượng vệ sinh tùy tiện của người dân xảy ra!); một vườn hoa công viên bị vi phạm bởi các công trình xây dựng lấn chiếm (xây nhà hàng, khách sạn), chức năng công viên bị tha hoá thành các tụ điểm sinh hoạt tiêu cực (hút sách, cướp dật, mại dâm...); một con phố dày đặc quảng cáo rác, quanh năm đào lên lấp đi.. Tất cả những yếu tố đó tạo thành cảnh quan môi trường đô thị. Ở Việt Nam theo chúng tôi có sự “ô nhiễm cảnh quan” nhìn từ góc độ của quản lý môi trường là như vậy.

Thứ hai, ô nhiễm rác thải đô thị đang là một trong những vấn nạn ở các đô thị lớn. Rác thải đô thị rất đa dạng. Chúng bao gồm rác thải sinh hoạt, rác thải sản xuất, rác thải y tế (chủ yếu từ các bệnh viện), rác thải ngoài môi trường (vứt rác xuống sông, hồ, ao, đổ vật liệu bừa bãi..., nước thải từ các hiệu rửa xe, quán gội đầu, nhà hàng...).

Rác thải sinh hoạt đô thị ngày càng có xu hướng gia tăng về số lượng, đa dạng về loại hình và tổ chức xử lý rác thải sinh hoạt hiện đang gặp khó khăn từ chỗ: ý thức của người dân chưa cao, (một bộ phận còn tùy tiện như khi sống ở nông thôn: bạ đâu vứt đó), khả năng công nghệ xử lý rác thải còn lạc hậu (chủ yếu vẫn là chôn xuống đất). Công nghệ thu gom còn rất thủ công, lạc hậu.

Rác thải bệnh viện hiện đang là một trong những khó khăn đối với các bệnh viện trong việc xử lý, vì đây là loại rác đặc biệt nguy hiểm thải ra trong quá trình điều trị người bệnh nên độ ô nhiễm gấp nhiều lần rác thải sinh hoạt. Những vụ việc xử lý rác thải tùy tiện ở một số bệnh viện bị phát hiện chứng tỏ vấn đề quản lý trong lĩnh vực này còn rất hạn chế. Một bệnh viện ở Nghệ An đã chôn rác thải theo cách cổ điển một cách đại khái, xả thẳng nước thải bệnh viện ra khu dân sinh cho thấy độ nguy hiểm về môi trường, sự tắc trách của quản lý. Hậu quả là người dân phải gánh chịu trực tiếp.⁴⁵ Rất tiếc tình trạng này hiện không phải là hiếm trong hệ thống bệnh viện ở các đô thị Việt Nam.

Thứ ba, bụi đô thị cũng đang là một trong những vấn nạn và là điển hình về sự xuống cấp chất lượng vệ sinh đô thị. Quá trình đô thị hoá đang diễn ra thì bụi đô thị là điều dễ hiểu. Có điều những qui chế, qui định về vệ sinh không được những người vận hành tôn trọng, những người kiểm tra không kiểm soát được.

⁴⁵ Xem : trang điện tử Báo Tổ Quốc ngày 7 tháng 8 năm 2010

Năm 2007 Bộ Tài nguyên - Môi trường đã có bản Báo cáo môi trường quốc gia năm 2007 - chủ đề môi trường không khí đô thị VN vừa được Bộ Tài nguyên - môi trường công bố mới đây cho biết vấn đề nổi cộm về môi trường không khí ở các đô thị hiện nay là ô nhiễm bụi. Hầu hết các khu vực trong thành phố đều bị ô nhiễm bụi, đặc biệt là các nút giao thông và các khu vực có công trường xây dựng. Báo cáo dẫn những "tụ điểm" ở Hà Nội, ở các đô thị: Hạ Long, Hải Phòng, Thái Nguyên, Việt Trì, Huế, Biên Hòa... là những thông tin rất bi quan về giải pháp giảm thiểu bụi đô thị. Đến nay vẫn chưa có giải pháp hạn chế và nguy cơ gia tăng thể hiện rõ do quá trình đô thị hóa hiện nay.

Thứ tư, ô nhiễm nguồn nước là một trong những tác nhân ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống cư dân đô thị và cảnh quan, văn hoá đô thị. Rất đáng lưu ý là thực trạng nguồn nước trong các sông nội đô, ao, hồ ngày càng xuống cấp trên diện rộng. Từ chỗ là nơi tạo môi trường trong lành cho sinh hoạt thì hiện nhiều ao hồ trở thành sự sợ hãi cho cư dân trong vùng. Một trong vô khối thí dụ như, khu hồ Tuyền Lâm (Đà Lạt), ngoài việc là một cảnh quan thiên nhiên du lịch đẹp, nó còn là nơi dự trữ nguồn cung cấp nước ngọt cho sinh hoạt của người dân. Nhưng một số dự án ở đây đã triển khai trước khi có những đánh giá tác động môi trường, thậm chí một số dự án đưa ra những số liệu về tác động đến môi trường không đủ độ tin cậy, thuyết phục... Rõ ràng chúng ta đang “nhắm mắt” làm (theo PGS-TS Nguyễn Mộng Sinh, Chủ tịch Liên hiệp Các hội khoa học và kỹ thuật tỉnh Lâm Đồng), bất chấp việc phát triển sau này sẽ phá vỡ cảnh quan, thậm chí gây ô nhiễm môi trường cho khu vực...⁴⁶

Thứ năm, ô nhiễm tiếng ồn đô thị ở Việt Nam cũng là một trong những nội dung của cấu trúc môi trường đô thị. Tiếng ồn có rất nhiều loại hình. Tuy nhiên việc quản lý đô thị bảo đảm văn minh liên quan đến hạn

⁴⁶ Xem Trang điện tử báo Người lao động . Ngày 08.7.2010

chế tiếng ồn đô thị đang là bức xúc trong các đô thị Việt Nam. Khi nào thì ở Việt Nam, các phương tiện giao thông xử lý các tình huống không dùng còi xe? sự đan xen giữa khu dân cư thậm chí như khu phố cổ Hà Nội với các cơ sở sản xuất gây tiếng ồn (như ở Phố Hàng Thiếc, hàng Hòm,... ở Hà Nội, Nhà máy Ba Son Sài Gòn...). Tiêu chuẩn giảm ồn trong các nhà hàng, quán bar được quản lý như thế nào đang là những câu hỏi chưa được giải quyết.

Khi đó tiếng ồn đô thị còn là yếu tố ảnh hưởng đến sức khỏe, tác động đến văn hoá, văn minh đô thị. Tiếng ồn đô thị ở Việt Nam từ lâu đã vượt xa mức cho phép như đang thử thách sức chịu đựng của con người. Có nhiều nguyên nhân, song đáng kể nhất lại chính do kém ý thức của chính người dân và năng lực quản lý của chính quyền đô thị. Theo Bệnh viện Tai mũi họng T.U⁴⁷, tai người ta chỉ có thể chịu được âm thanh ở mức nhỏ hơn 80dB, còn với âm thanh lớn hơn 80dB sẽ gây ảnh hưởng tới sức khỏe, gây suy nhược, đau đầu; 130dB sẽ gây đau và từ 140dB trở lên sẽ gây chấn thương ngay như bị điếc, hoặc chảy máu... Nhưng thực tế, còn quá nhiều phương tiện lắp còi từ 120dB-200dB, nhiều xe tải còn lắp còi có âm thanh “khủng khiếp” lên tới 250dB. Cư dân các thành phố lớn như HN, TPHCM đang phải sống trong sự quá tải về cường độ âm thanh.⁴⁷

Phải chăng trong quản lý nhà nước, khái niệm "thả nổi kiểm soát tiếng ồn" được hình thành như thả nổi đồng tiền nào đó của khoa học kinh tế?

⁴⁷ Xem trang điện tử Báo Lao động 14 11 2007. Tuy nhiên hiện Chính phủ đã ban hành qui định về tiêu chuẩn âm thanh đối với các loại xe và các chế tài xử phạt có thể tác động tích cực đến việc giảm tiếng ồn do xe gây ra.

PHẦN THỨ BA

MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN VÀ GIẢI PHÁP

HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ

PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Trong Phần thứ ba của đề tài chúng tôi tổ chức thực hiện trên cơ sở những nghiên cứu có tính hệ thống (nhận thức cơ bản đối tượng nghiên cứu, lịch sử đối tượng và khách thể nghiên cứu, nghiên cứu thực trạng...).

Theo đó đề tài nghiên cứu các giải pháp hoàn thiện phát triển và quản lý phát triển xã hội đô thị.

Như trên chúng tôi đã nêu, phát triển xã hội là hiện tượng khách quan. Phát triển xã hội đô thị cũng như vậy. Trên cơ sở đó những cá nhân cộng đồng và tổ chức bằng những toan tính cá nhân khác nhau, nhưng tiềm năng và năng lực khác nhau tìm cách tồn tại bằng sản xuất và sinh hoạt, bằng tổ chức và quản lý hướng đến hiệu quả xã hội cao nhất.

Phần này chúng tôi thiết kế tổ chức nghiên cứu thông qua việc xác định định hướng và đề xuất các giải pháp cơ bản cụ thể.

CHƯƠNG VI

MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN HOÀN THIÊN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

6.1. Những nguyên tắc phương pháp tiếp cận cơ bản

Theo chúng tôi công trình khoa học nào cũng phải dựa trên những nguyên lý, nguyên tắc nhất định, định hướng cho hoạt động nghiên cứu. Vận động xã hội có vô số chiều cạnh của sự thể hiện. Tuy nhiên nghiên cứu khoa học là các hành vi chủ quan trên những vận động xã hội khách quan thông qua nhận thức, tìm hiểu, đánh giá, tiếp cận cách thức xử lý tình huống cụ thể có lợi cho con người, cộng đồng và xã hội. Ngày nay, nhiều lợi ích còn không dừng lại ở phạm vi xã hội trong một nhà nước mà còn trong phạm vi khu vực và quốc tế như sử dụng một con sông, khai thác một vùng biển, một khu rừng ở một quốc gia nào đó ...

6.1.1. Nguyên tắc khách quan

Quản lý phát triển đô thị là hoạt động của chính quyền, của tổ chức và người dân trong đó chính quyền là chủ thể quản lý nhà nước làm trung tâm của hệ thống. Như thế quản lý là hoạt động chủ quan của con người (xây dựng chính sách, tổ chức bộ máy, đặt ra qui định và các hình thức chế tài...). Đô thị là một thực thể xã hội xuất hiện, tồn tại và phát triển theo qui luật khách quan của các quan hệ kinh tế, chính trị văn hóa. Nếu không nắm được, không hiểu được bản chất của vận động đô thị, quản lý vẫn xảy ra nhưng có thể kéo lùi sự phát triển dẫn đến mâu thuẫn. Khi đó qui luật của đời sống sẽ "tự tìm ra" cách tồn tại và phát triển của nó - nói theo tinh thần của Ăngghen khi bàn về tính tất yếu, cái khách quan.

Nguyên tắc khách quan trong quản lý phát triển xã hội nghĩa là các nhà quản lý, các nhà chuyên môn, các chính trị gia khi hoạch định chính sách cần tính tới những yếu tố cấu thành đô thị tồn tại từ trước, thậm chí xa

xưa tác động đến các mặt của sinh hoạt xã hội. Không thể chỉ dựa trên ý chí chủ quan mà thực thi chính sách.⁴⁸

Vậy nên nguyên tắc khách quan là hoạt động tổ chức quản lý của thể chế chỉ có thể nắm được (nhận thức được) những xu hướng khách quan của xã hội đô thị qua các hoạt động của đời sống đô thị (kinh tế, chính trị, văn hóa tinh thần...). Cái khách quan vừa trừu tượng vừa cụ thể. Trừu tượng là không thể quan sát được hình dạng của nó. Nhưng cụ thể là những yếu tố có tính khách quan, có trước và từ đó mà liên kết phát triển. Mỗi đô thị đều có những yếu tố tự nhiên khách quan không ai có thể tự sáng tạo, thủ tiêu hay vô hiệu hóa nó. Đó là những yếu tố:

Điều kiện tự nhiên với các yếu tố hình thành từ xa xưa, có khi hàng triệu và nhiều triệu năm (xin chỉ dẫn một ví dụ, tại sao Huế lại mưa nhiều thế, trong khi Đà Nẵng ở ngay bên cạnh lại không như vậy. Điều này nếu không có hiểu biết của các nhà khoa học, chuyên ngành thì các nhà quản lý, các nhà chính trị làm sao mà biết được).

Mỗi đô thị từ những yếu tố khách quan có trước như thế mà con người lựa chọn làm nơi có thể cư trú, làm ăn, sản xuất được hay không. Chuyện này diễn ra ở mỗi đô thị Việt Nam (trừ một số đô thị được tổ chức mới do sự đầu tư của nhà nước) ít thì hàng trăm năm, nhiều thì hàng mấy trăm năm, như Hà Nội đã một nghìn năm tính từ khi gọi là Thăng Long.

Với điều kiện và sự lựa chọn của những cư dân đô thị lúc đầu là tự phát (nhiều khi tính tự phát còn đến tận bây giờ như những cuộc di cư tìm đất mới của một số bà con từ nơi này sang đến khác), sau thành ổn định tự chủ với những chủ kiến, kế hoạch ngày càng ổn định trở thành cư dân đô thị với nhiều thế hệ kế tiếp nhau. Cho đến ngày nay hầu hết người dân các đô

⁴⁸ Hồ Phai Loàn ở Lạng Sơn là hồ nước ở vùng đá vôi. Nó chứa được nước là nhờ lớp bùn dày trầm tích lắng đọng từ hàng nhiều năm. Nhưng người ta không hiểu điều đó lại thực hiện " nạo vét" cho lòng hồ sâu hơn. Hậu quả lớp trầm tích mất đi mà nước hồ cũng không còn giữ được do đá vôi luôn hình thành những lỗ hút do biến đổi đại chất tạo ra. Đây là một ví dụ về mối quan hệ giữa quản lý và kiến thức khoa học, lịch sử với quản lý xã hội.

thị còn có gốc tích từ nông thôn (thậm chí tứ xứ) thể hiện trong giọng chữ: “quê quán” trong hồ sơ quản lý của chính quyền. Đó chính là dấu hiệu di chú có tính qui luật của xã hội.

Con người dù trong điều kiện nào cũng mang trong họ những nhu cầu tinh thần và văn hóa. Nhu cầu tinh thần là một phần trong thuộc tính "người" trong họ. Từ xa xưa, bất kì ở đâu có dấu ấn của đời sống, khoa học đều tìm ra dấu vết của sinh hoạt tinh thần ngoài sản xuất: chữ viết, ngôn ngữ, hội họa, văn chương... Cư dân đô thị cũng là một bộ phận của con người xã hội. Có cái riêng của những nhóm người về văn hóa. Khi là cư dân đô thị họ góp chung những tập quán sinh hoạt văn hóa và tạo ra sự đa dạng trong một vùng lãnh thổ - đô thị. Dần dần trở thành những nét văn hóa riêng của mỗi đô thị gắn với lãnh thổ địa phương đó.

Môi trường tự nhiên, xã hội, đặc điểm dân cư riêng biệt... không đâu giống đâu cả. Mỗi giai đoạn mang dấu ấn thời gian khác nhau và không lặp lại... Đó chính là cái khách quan. Khi hoạch định chính sách, nhất thiết không thể bỏ qua những thuộc tính khách quan gắn với từng đô thị riêng biệt. Sự khác nhau đó là có thật, nhưng không dễ nhận biết vì có khi khác biệt là rất nhỏ, nếu không có khả năng phân tích hoặc không có số liệu phân tích thì không thể có sản phẩm của quản lý tốt được. Nước Việt Nam là một, nhưng bên trong nó có những bản sắc của các cộng đồng, bản sắc của 54 dân tộc anh em. Quản lý có trách nhiệm bảo vệ, vun trồng thay cho việc “nhất thể” nó.

6.1.2. Nguyên tắc phù hợp đối tượng

Chúng tôi dựa vào phương pháp luận duy vật biện chứng đã lựa chọn để xây dựng nguyên tắc định hướng này trong triển khai cứu nghiên. Yêu cầu của nguyên tắc này đối với quản lý phát triển xã hội đô thị đòi hỏi phải dựa trên đối tượng chủ yếu, trực tiếp của chủ thể quản lý để xây dựng chính sách, tổ chức quản lý, xây dựng và điều chỉnh chiến lược phát triển đô thị.

Nguyên tắc này về cơ bản đòi hỏi phải nắm được cái riêng cụ thể của từng đô thị không lặp lại với cái chung tổng thể của đô thị để biết những mặt, những điểm khác biệt từ lịch sử, điều kiện tự nhiên xã hội, đặc điểm dân cư, tập quán truyền thống sản xuất, tiêu dùng, đời sống tâm linh.

Nguyên tắc phù hợp với đối tượng hiểu cách khác là người quản lý, tổ chức triển khai chính sách ở từng đô thị cần phải từ những điều kiện cụ thể của đô thị (đối tượng quản lý). Chẳng hạn Việt Nam có hệ thống đô thị ven biển.⁴⁹ Nhưng không phải đô thị nào cũng làm được cảng biển, khu du lịch, phát triển nghề cá.. Tình hình cơ cấu dân cư, tập quán sản xuất phát triển ngành nghề cũng như thế. Chính đặc điểm đối tượng mà có cái riêng, cái đặc thù của từng đô thị cả định tính và định lượng, cả không gian và thời gian. Chính cái đặc điểm riêng, khác biệt tạo ra cái độc đáo, cái riêng của phát triển xã hội ...

Phù hợp từng đối tượng không có nghĩa là chỉ có cái khác biệt mà không tồn tại tương đồng. Cái tương đồng tương đối phong phú do những điểm chung của mọi đô thị (tập trung dân cư, lao động việc làm, an ninh trật tự xã hội tương đồng tạo nên sự khác biệt với xã hội nông thôn). Chính cái tương đồng là cơ sở để nghiên cứu, tham khảo học hỏi, rút kinh nghiệm để tránh những vướng mắc, hoặc thất bại mà đô thị khác phạm phải. Tại sao một đô thị lớn như Hà Nội mà hầu như thất bại trong việc tổ chức các chợ đầu mối - một việc làm rất cần thiết đối với đô thị lớn? (chợ đầu mối Tây tựu Từ Liêm, Mê Linh, Gia Lâm đều thất bại theo nghĩa: làm xong không có người họp chợ không ai (quá ít, lèo tèo) thuê, phải chuyển đổi mục đích

⁴⁹ (Ngoài nhóm đô thị ven biển, còn có nhóm đô thị vùng biên, Vùng trung du, đồng bằng bắc bộ, đồng bằng nam bộ, khu vực Tây nguyên).

là một sự lãng phí lớn vì đầu tư tài chính, chiếm dụng đất, sai lệch chức năng khi chuyển đổi

6.1.3. Nguyên tắc pháp chế

Nguyên tắc pháp chế là nguyên tắc phổ biến trong tổ chức và hoạt động và tổ chức quản lý nhà nước. Khi xây dựng nhà nước pháp quyền, đất nước chuyển đổi cơ chế trong quản lý kinh tế lấy kinh tế thị trường thay thế cơ chế tập trung thì pháp chế trở thành công cụ không thể thiếu cho người dân, cho chính quyền.

Nguyên tắc pháp chế thực chất là nguyên tắc đòi hỏi phải lấy luật pháp làm khung trong ứng xử quản lý phát triển xã hội đô thị. Xã hội càng phức tạp như đô thị (so với nông thôn) thì yêu cầu tuân thủ luật pháp tăng cường pháp chế càng phải đặt ra. Ở đô thị không có yếu tố làng xã, giòng họ đậm đặc như ở nông thôn, các biểu hiện của đời sống chính trị, kinh tế, xã hội dân sự đều phức tạp hơn ở nông thôn. Từ đó đòi hỏi tính pháp chế phải được thể hiện mạnh hơn, rõ hơn, năng lực hơn.

Nguyên tắc pháp chế trong quản lý phát triển xã hội đô thị rất phong phú:

Không có pháp luật (luật, đạo luật, bộ luật) thì không có trật tự pháp chế trong xã hội. Xã hội đô thị càng yêu cầu bức thiết hơn do tính phức tạp của các quan hệ dân sự của đời sống đô thị.

Có luật mà không làm theo luật, luật không thể áp dụng (do trùu tượng, chung chung hiểu để vận dụng có thể theo nhiều cách...) cũng suy giảm tính pháp chế. Trong đô thị điều này rõ hơn ở nông thôn (đơn giản như “sổ đỏ, sổ hồng” trong quản lý ruộng đất đã gây không ít phiền hà cho quản lý và cho công dân trong sử dụng và giao dịch, sự rối rắm trong bố trí giao thông làm phiền toái về tâm lý và khó khăn khi chấp hành).

Pháp luật là khung của pháp chế. Nhưng quản lý điều hành các quan hệ xã hội đô thị và phục vụ công dân là đưa pháp luật vào cuộc sống còn quan trọng hơn. Vì vậy, nguyên tắc pháp chế là đòi hỏi của công cuộc xây dựng chế độ, hoàn thiện nhà nước pháp quyền trong xã hội Việt Nam đòi hỏi bộ máy nhà nước vận hành pháp chế một cách khoa học và hiệu quả. Đối với đô thị, chính quyền thực hiện chủ yếu quyền hành chính. Các cấp hội đồng ở cương vị là cơ quan đại biểu với những nghị quyết cũng chỉ là đề thực thi pháp luật, khai thác tiềm năng trong nhân dân và bảo đảm dân chủ (mà không có chức năng làm luật). Những vướng mắc, xung đột, thủ tục phiền hà, cửa quyền hách dịch, tham ô hối lộ chủ yếu diễn ra trong điều hành hành chính. Hiện tượng tiêu cực có nhiều góc cạnh khác nhau nhưng đều có một điểm chung: vi phạm pháp chế trong hoạt động quản lý.

Nguyên tắc pháp chế đòi hỏi người dân, đây nói về người dân đô thị cần có ý thức tuân thủ pháp luật, thực hiện pháp luật trong các hoạt động của đời sống. Trách nhiệm của nhà nước là phổ biến, tuyên truyền cho người dân, xử lý công vụ tuân thủ pháp chế. Đó chính là cơ sở, “hình mẫu” có vai trò điều chỉnh hành vi dân sự của công dân theo hướng pháp quyền. Hiện tượng vi phạm pháp luật rất đa dạng (trốn thuế, trốn nghĩa vụ quân sự, xây dựng trái phép, buôn bán hàng giả, vi phạm nghiêm trọng và thường xuyên qui tắc giao thông, ô nhiễm môi trường do sinh hoạt...). Chính những sai lầm trong tuân thủ pháp luật của cả công chức và công dân (công quyền và môi trường dân sự), làm cho trật tự pháp chế không được thực thi.

6.1.4. Nguyên tắc dân chủ

Dân chủ là nguyên tắc rất phổ biến. Ở đâu cần sức mạnh của số đông một cách sáng tạo chủ quan thì phải cần tới dân chủ. Khi cơ chế tự do cạnh tranh, tranh tài mà cần một ý chí số đông thì không thể áp đặt mà phải cần được số đông có thái độ thuận chiều. Nó sinh ra từ lâu trong lịch sử nhưng chỉ đến dân chủ tư sản mới định hình hình thức sinh hoạt xã hội kiểu dân

chủ mà không một ai có thể sáng tạo được. Dân chủ theo nghĩa của thể chế là tổ chức để làm sao có được ý chí của số đông nhất trong toàn thể khi thực hiện một việc; Theo nghĩa nhân văn làm việc gì đó trên cơ sở thỏa mãn được đại đa số trong cộng đồng thì cơ bản là tiến bộ. Nó nhân văn ở chỗ không phải người dẫn dắt (chính quyền hay nhóm tự quản) có thể định hướng, hướng dẫn nhưng không có quyền áp đặt. Khi đó nó khơi dậy tính tích cực sáng tạo của mỗi thành viên và nguồn lực vật chất của nó.

Hiện nay dân chủ trong các hoạt động của xã hội nói chung và của các đô thị nói riêng còn biểu hiện không ít sự hình thức tắc trách, thiếu khoa học. Hình thức là làm cho có mà không tính tới hiệu quả; làm sao để thấy rằng có việc có tính chất đối phó; làm dân chủ để "ai chế trách phê bình được". Làm tắc trách là giao mà không kiểm tra, người được giao làm cho xong mà không toan tính tới hiệu quả; Thiếu khoa học là tổ chức cách thức dân chủ nhưng chỉ thích đại diện mà không muốn số đông. Đại diện không chọn được đúng, không sát với nhiệm vụ (nhiều công trình được duyệt nhưng phải dừng lại vì công trình đó liên đới tới lịch sử văn hóa mà bị các nhà sử học dân tộc học hay văn hóa phê phán, đưa ra luận cứ về vi phạm giá trị và quan điểm phát triển bền vững)⁵⁰

Hầu hết các đô thị có bờ biển đẹp có thể kinh doanh cao cấp, tổ chức được khu nghỉ dưỡng hiện nay đang có hiện tượng bờ biển bị "khoanh" một đoạn chiều dài chỉ dành cho khách du lịch - người nhiều tiền trong khu nghỉ dưỡng. Đây là cách làm có nguy cơ người dân - người chủ đích thực mất cơ hội sử dụng tài sản quốc gia - tài nguyên đất nước cho đời sống. Những công trình đó dựng lên chắc chắn không thực hiện qui trình dân chủ nếu chỉ có các cơ quan hành chính đô thị quyết định.⁵¹

⁵⁰ Những công trình trên Đồi Vọng Cảnh ở Huế, Khách sạn Hà Nội Vàng ở Hà Nội... là những minh chứng về dân chủ hình thức.

⁵¹ Với cách làm như thế gần đây nổi lên vấn đề về nhận thức quyền định đoạt việc bảo vệ, bảo quản và sử dụng quốc gia công thổ có phải chỉ của riêng Chính phủ hay không.

Tổ chức thể chế ảnh hưởng đến hình thức của dân chủ. Ở các đô thị người thay mặt cư dân đô thị là Hội đồng - cơ quan đại biểu các cấp của chính quyền đô thị. Nhưng tại sao hiện đang có cuộc thí điểm lớn theo hướng giảm thiểu cấp đại diện, nhất là ở đô thị? Vấn đề là bản chất của "đại diện" ở đô thị như thế nào. Đại diện của chính quyền là đại diện theo địa - phương lãnh thổ, mà địa phương phải hiểu là ở nơi mà mọi người có cùng giòng họ quê quán ổn định trong lãnh thổ (làng xã) và có tính độc lập là đặc điểm quan trọng. Đối với đô thị những tính chất này cơ bản không còn hoặc xóa nhòa ranh giới: dân đô thị là người "toàn quốc" không bị ràng buộc nơi ở với nơi sinh, ràng buộc nơi ở với nơi lao động (sẽ trình bày ở các chương sau). Người cùng một "địa phương, lãnh thổ" chỉ là cấp cao nhất của đô thị đó. Vậy nên, ở các cấp thấp hơn do đặc điểm dễ thay đổi nơi ở và nơi làm việc, quan hệ xã hội lỏng lẻo hơn nên tính đại diện địa phương thực chất không tồn tại đúng nghĩa.

Nếu không có nhiều ý nghĩa "địa phương" thì lập cơ quan đại diện đương nhiên là không thể tránh khỏi hình thức, không hiệu quả. Đây là một trong những vấn đề cần xem xét thấu đáo khi thiết kế chính quyền đô thị với cơ quan đại diện của nó để thực thi dân chủ trong đời sống, nhất là chính trị.

6.1.5. Nguyên tắc kế thừa

Phát triển xã hội là một dòng chảy liên tục theo qui luật khách quan. Nhưng trong quá trình đó có sự gián đoạn: thay đổi thể chế, thay đổi chiến lược, thay đổi qui hoạch. Thậm chí là những biến cố khách quan ngẫu nhiên ngoài sự kiểm soát của con người. Ở mỗi giai đoạn của sự phát triển cần chú ý cái mạnh cái tích cực cần giữ lại; cái yếu, cái tiêu cực cần hạn chế (hoặc bỏ đi). Cách thức như thế là tương đồng với nguyên tắc kế thừa của sự vận động. Ở đây nói về sự phát triển qua các giai đoạn của các xã hội đô thị nói chung, Việt Nam nói riêng.

Mỗi nơi có tập quán tốt đẹp riêng có trong sản xuất, (lao động, sản phẩm, nguyên liệu, kĩ thuật, công nghệ...), trong sinh hoạt văn hoá.

Nhiều lao động và sản phẩm nổi tiếng của các vùng đô thị (nội ngoại thành phố) mai một do một thời của cơ chế tập trung, nhưng đã "hồi sinh" khi cơ chế thị trường dần được xác lập. Đề cập tới giá trị hàng hóa cho xuất khẩu mà chỉ tính tới nguồn tiêu thụ trong nước đến nay đã gần 90 triệu dân cho thấy tiềm năng thị trường của sản xuất lớn như thế nào đang đón chờ những sản phẩm truyền thống nếu nó kế thừa (duy trì, bảo tồn, đổi mới) được những tinh hoa của thế hệ trước.

Đặc tính của sản phẩm và lao động truyền thống là phải được duy trì liên tục qua các thế hệ. Truyền nghề là truyền kinh nghiệm, cầm tay chỉ việc theo đúng nghĩa của nó, nghĩa là chỉ có thể truyền nghề cho thế hệ tiếp theo liên kế, không thể truyền cho thế hệ "chưa sinh ra đời" được. Muốn kế thừa phải có nhiều điều kiện trong đó sự quan tâm, tạo điều kiện và cơ hội từ phía nhà nước là rất quan trọng.

Mỗi giai đoạn của quản lý đô thị có những mặt tích cực và mặt hạn chế của quản lý đối với các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, trật tự xã hội, tổ chức qui hoạch phát triển đô thị hay bảo vệ môi trường. Mỗi giai đoạn của quản lý cũng có những mặt tích cực hoặc hạn chế. Như trên chúng tôi đã trình bày về tiềm năng của đội ngũ chuyên gia trong tổ chức qui hoạch và xây dựng đô thị.

Tuy nhiên, quản lý xã hội đô thị là hoạt động trên cơ sở quan hệ, phối hợp một cách khách quan và những nhận thức chủ quan dưới dạng các chiến lược, định hướng tổ chức quản lý chỉ đạo thực tiễn trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Vì vậy, ngoài những yếu tố tiềm năng còn phải tính tới những thành tựu của lịch sử để lại dưới dạng những tri thức, những lý thuyết, lý luận về quản lý xã hội đô thị. Những kết quả cụ thể còn để lại về nền tảng vật chất đô thị cho đến hiện nay, các hoạt động kinh tế xã hội đô

thị tích cực thúc đẩy phát triển xã hội. Ít nhất có thể thấy những giá trị có thể kế thừa và phát triển trong việc xây dựng đường lối, định hướng, chủ trương trong tổ chức quản lý:

- Khoa học về qui hoạch tổ chức xây dựng đô thị.

- Năng lực dự báo phát triển các yếu tố đời sống đô thị, trên cơ sở đó xác định qui mô mở rộng, phát triển đô thị tránh những áp lực dẫn đến "quá tải" trước những biến động về kinh tế, dân cư về năng lực đáp ứng những biến động tác động trực tiếp tới điều kiện cụ thể của cơ sở hạ tầng đô thị (môi trường, năng lực cung cấp dịch vụ xã hội, cấp thoát nước sinh hoạt và nước thải đô thị...).

Những ngành nghề truyền thống có giá trị văn hoá nhưng có thể gặp trắc trở trong những bước đi chấp trũng trong thị trường cần được quan tâm từ phía nhà nước (về tài chính, mặt bằng sản xuất, đào tạo công nhân, giới thiệu thị trường...).

- Khoa học về tổ chức bộ máy, thể chế đô thị (tất nhiên chỉ nghiên cứu những yếu tố, những mặt tích cực) đã để lại những thành tựu đáng nghiên cứu, tiếp thu vận dụng về phương pháp, kĩ năng như quản lý một số lĩnh vực như quản lý hộ khẩu, hộ tịch, lưu trữ hồ sơ; Tư duy thể chế coi đô thị là một thể chế hoàn chỉnh hay chỉ có thể chế hành chính, phân cấp hay không, phân như thế nào bên trong các đô thị... rất cần nghiên cứu.

- Phương pháp cải tạo, trùng tu bảo tồn các công trình hạ tầng đô thị và các công trình xây dựng, nghệ thuật văn hóa. Những hoạt động với những nội dung như thể ngày nay đã qua hàng nhiều thập kỉ nhưng những khuyết tật có tính chủ quan (năng lực, trình độ, kĩ năng, thậm chí cả quả lý trách nhiệm cũng bộc lộ những khiếm khuyết). Nhiều ngôi biệt thự có giá trị kiến trúc, nghệ thuật cả trên phương diện qui hoạch, xây dựng và giá trị văn hóa đã bị hư hại tổn thất toàn diện: từ biệt thự thành các hộ gia đình

sống chen chúc ô nhiễm, phá vỡ cảnh quan, hủy hoại giá trị sử dụng... Nhưng sai lầm đó mang tính văn hóa và lịch sử, nhân văn mà nó mang lại đã bị thương tổn là không thể cứu vãn.

- Với những phân tích như thế chúng tôi coi nguyên tắc kế thừa (tiếp thu, giữ lại những cái tích cực phù hợp với hướng phát triển) trong các giải pháp hoàn thiện tổ chức quản lý xã hội đô thị.

6.1.6. Nguyên tắc đồng bộ

Theo chúng tôi giải pháp quản lý không thể không đề cập tới tính đồng bộ trong hệ thống các giải pháp. Cơ sở khoa học của nguyên tắc này xuất phát từ hệ thống cơ cấu của xã hội đô thị là hệ thống liên kết, liên hoàn các mối liên hệ hữu cơ giữa các yếu tố. Những yếu tố vật chất khách quan hình thành nền tảng của đô thị như vị trí không gian, môi trường địa lý tự nhiên, địa lý xã hội, hạ tầng đô thị, yếu tố xã hội đô thị như dân cư với toàn bộ những nhu cầu sống và sinh hoạt của họ mang đến. Không thể kể hết nhưng có thể "nhóm lại" thành ra những yếu tố như thế. Không thể chỉ tác động đến một yếu tố nào đó trong cơ cấu các yếu tố của xã hội đô thị hướng tới sự phát triển bền vững được.

Trong những yếu tố tạo nên cấu trúc xã hội đô thị, mỗi yếu tố trong đó có những biến đổi khác nhau về nhịp điệu, tính chất, tốc độ: có cái hàng nhiều chục năm, có cái diễn ra hàng năm như lao động, việc làm, thị trường và các hoạt động kinh tế văn hóa...

Vì vậy, khi nhận thức tính đồng bộ không có nghĩa là cần làm mọi việc trong cùng một thời điểm. Bởi ngoài tính đồng bộ còn có tính ưu tiên, nghĩa là lựa chọn sự tác động của quản lý sao cho hiệu quả nhất và bảo đảm yêu cầu phát triển, ổn định và bền vững.

Yêu cầu của nguyên tắc đồng bộ đòi hỏi quản lý phát triển xã hội đô thị cần có chiến lược đồng bộ nhằm có sự chuẩn bị chu đáo cho những hoạt

động của quản lý xã hội, có qui hoạch, kế hoạch triển khai để bảo đảm tác động vào yếu tố nào đó không ảnh hưởng đến yếu tố khác. Đây có thể là điểm yếu trong các đô thị, nhất là đô thị cấp cao theo bảng xếp hạng của nhà nước (làm đường xong lại đào lên "làm việc gì đó" như lắp đặt đường dây, xây miện cống...). Nhiều việc do thiếu qui hoạch, kế hoạch nên diễn ra cảnh "nước đến chân mới nhảy" như những hoạt động chỉnh trang đô thị của Thủ Đức dịp chuẩn bị nghìn năm Thăng Long là một ví dụ điển hình. Những cách làm hấp tấp như thế không tránh khỏi bị ảnh hưởng đến mục tiêu, mục đích, hiệu quả và chất lượng. Cứu hỏa, chống lũ đô thị mà không có sự chuẩn bị hoặc chuẩn bị không đồng bộ thì hết sức nguy hiểm (như đồng bộ cả ngành tài chính, công an, chính quyền, người dân đô thị, ngành thủy lợi...).

6.2. CƠ SỞ HÌNH THÀNH ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

6.2.1. Chiến lược phát triển xã hội của Đảng và Nhà nước

Không thể không tính đến chiến lược phát triển xã hội của một đảng cầm quyền trong một chiến lược phát triển và chấn hưng dân tộc. Đảng cầm quyền trước hết cần chiến lược như các cương lĩnh nhỏ trong từng giai đoạn.

Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền. Trong toàn bộ thời gian từ khi lãnh đạo thành công Cách mạng, trở thành đảng cầm quyền, Đảng đã có hàng loạt các định hướng chiến lược trong nhiều lĩnh vực trong đó có phát triển kinh tế đô thị một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Trực tiếp là những vấn đề được quyết định như xác định vị trí Thủ đô - đô thị đặc biệt, vị trí của TP Hồ Chí Minh... gián tiếp là những quyết sách về phát triển kinh tế vùng trong đó đô thị là hạt nhân của sự phát triển. Chính thông qua ảnh hưởng của các quyết sách chính trị của Đảng đã làm

cơ sở cho quản lý phát triển xã hội.⁵²

Nhà nước với những vị trí khác nhau trong phân quyền trách nhiệm, nhất là Quốc Hội và Chính phủ đã có những văn kiện định hướng quan trọng liên quan đến phát triển đô thị. Quốc hội với vị trí là cơ quan lập pháp đã ban hành những văn bản liên quan trực tiếp đến phát triển xã hội đô thị ví dụ như nghị quyết về xây dựng pháp lệnh Thủ Đô, luật Thủ Đô (chưa ban hành); về nâng cấp một số đại phương từ tỉnh lên thành phố trực thuộc Trung ương thuộc thẩm quyền của cơ quan lập pháp và các nghị quyết có tính chiến lược tổng thể khác⁵³. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng giúp Chính phủ điều hành, chỉ đạo trong việc xây dựng chiến lược, vạch ra lộ trình, phương án qui hoạch, đầu tư...⁵⁴

Nếu không có tầm nhìn chiến lược cấp nhà nước, đầu tư mạnh, trọng điểm thì việc tự thân vận động, tự quản phát triển các đô thị sẽ mất đi nhiều cơ hội và không thể phát huy hết tiềm năng vốn có của đô thị. Điều này khẳng định từ học thuyết về quản lý vĩ mô của nhà nước và những hoạt động điều hành cụ thể, nhất là từ thời kì bắt đầu khởi xướng đổi mới đến nay...

Một trong những quyết định quan trọng tác động mạnh đến phát triển đô thị theo chiến lược quốc gia là: Ngày 13 tháng 8 năm 2004, Thủ tướng

⁵² Xem :Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng; Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam.;

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX. Nhà XBCTQG- Hà Nội năm 2001;Đảng Cộng sản Việt Nam; Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X,-Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội. năm 2006.

⁵³ Xem : Nghị quyết của Quốc Hội ngày 29 tháng 11 năm 1997 Về tiêu chuẩn các công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư.- Cổng điện tử Chính Phủ

⁵⁴ Xem : Ngày 13 tháng 8 năm 2004, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các Quyết định số145, 146, 148/2004/QĐ-TTg về phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế -xã hội vùng kinh tế trọng điểm đến năm 2010 và tầm nhìn năm 2020.

Chính phủ đã ban hành các Quyết định số 145, 146, 148/2004/QĐ-TTg về phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế - xã hội vùng kinh tế trọng điểm đến năm 2010 và tầm nhìn năm 2020.⁵⁵ Có thể nói địa phương trong danh sách trọng điểm quốc gia là dự đầu tư của nhà nước là các tỉnh. Nhưng địa điểm cụ thể đều là các đô thị hoặc sẽ trở thành đô thị khi đầu tư hoàn tất. Ngoài những vùng trọng điểm còn hàng loạt các đô thị khác là đối tượng đầu tư nhưng do vị thế vùng còn hạn chế nên không nằm trong danh mục các vùng đã nêu trong quyết định của Nhà nước.

Như thế rõ ràng, đô thị là nơi tiếp nhận chủ yếu nguồn lực của quốc gia.

6.2.2. Tiềm năng và lợi thế phát triển xã hội đô thị

Tiềm năng là những gì của một chủ thể có tác dụng, tác động đến đời sống nhưng chưa được khai thác, tổ chức sử dụng. Tiềm năng chủ yếu nói tới những thuận lợi.

Tiềm năng có dạng tồn tại lâu dài, có loại không dễ giành được nếu xét ở thời điểm nhất định. Lao động, tay nghề, trí tuệ cá nhân một người là "không thể dễ giành được" nếu không khai thác. Tiềm năng là những cái khách quan, không phải ý muốn chủ quan mà xuất hiện. Có những yếu tố phải được sử dụng mới thành tiềm năng, nếu không dùng thì không thành được hoặc chỉ là tiềm năng tiềm tàng, không thực tế (ví như lao động chất lượng cao, vị trí địa lý, thương mại, biển và bờ biển, truyền thống, tuổi đời một vùng địa danh, như lịch sử một nghìn năm của Hà Nội là một tiềm năng nơi khác không thể so sánh).

Tiềm năng là cái khách quan nghĩa là con người (cá nhân, tổ chức, chính quyền...) không thể mạo nhận hoặc không nhận thức được yếu tố nào đó mà mạnh nói rằng đó là tiềm năng. Vì vậy, xác định tiềm năng có tính

⁵⁵ Xem cổng điện tử CP, Mục các công trình trọng điểm quốc gia.

tổng thể chiến lược là một khoa học có tính liên ngành. Có những tiềm năng không xác thực mà chỉ do qui tắc thể chế mà nhận thức, ví dụ nhận định đội ngũ công chức có năng lực nhưng việc tuyển dụng từ chỗ không khách quan, có tiêu cực dẫn đến khả năng cống hiến cho công vụ yếu thì đó là dự đoán sai. Hoặc như giáo dục phổ thông nặng về phong trào, tỉ lệ mà nói nguồn lao động tương lai chất lượng thì cũng không thực tế. Tuy nhiên khi xác định tiềm năng theo chúng tôi, cần có sự khái quát, trừu tượng hóa để tìm ra cái tốt nhất. Không thể như đếm "mớ rau con cá" mà xét tiềm năng được.

Với hệ thống đô thị của cả nước, những yếu tố tiềm năng cũng cần có sự phân loại khác nhau, có tiềm năng "độc nhất vô nhị" như tiềm năng "vị thế thủ đô của Hà Nội chẳng hạn. Có tiềm năng theo nhóm như các đô thị biên giới có tiềm năng giao lưu trực tiếp quốc tế. Các đô thị có biển và bờ biển cũng vậy.

Vậy ai xác định tiềm năng cho đô thị? Theo chúng tôi việc xác định tiềm năng đô thị cũng có yếu tố dân chủ. Không ai cấm một công dân xác định cơ hội làm ăn ở thành phố nào đó mà họ cho rằng có tiềm năng phát triển mà họ có thể có cơ hội thỏa mãn (làm giàu, làm việc hiệu quả). Nhưng xác định tiềm năng đô thị để phát triển thì một cá nhân nhận định để cho mình thì nhiều nhất cũng chỉ là đồng thuận với nhận định của nhà nước. Do vậy, xác định tiềm năng gắn liền với chiến lược phát triển chung, phát triển vùng của cả nước.

Theo cách tiếp cận như thế chúng tôi nhận thức tiềm năng phát triển đô thị hiện nay và những thập niên tiếp theo dưới đây.

Thứ nhất, các đô thị đều có nguồn lực hơn hẳn khu vực nông thôn. Nhận định này dựa trên những căn cứ là: các đô thị là nơi hội tụ cơ bản những người có năng lực hoạt động kinh tế xuất sắc hơn ở nông thôn. Khởi nguồn, những người tồn tại được ở đô thị không thể là người không có năng

lực. Họ hoặc đã "thành danh" ở nông thôn: là lớp người có trí tuệ, tiềm lực kinh tế nhưng nông thôn trở thành chật hẹp với động cơ động lực làm giàu của họ. Khi đó ra nơi đô thị tìm kiếm cơ hội là con đường lựa chọn của họ. Năng lực cũng không đồng nhất với giàu, nhiều tiền hay vốn. Có người vì không có vốn nhưng họ không chịu ngồi yên mà ra đô thị và khẳng định được vị trí của họ là cư dân đô thị. Khi trở thành lớp người đô thị họ trở thành nền tảng kinh tế của đô thị dần dà góp phần vào văn hóa, giáo dục, y tế phát triển.

Dân đô thị như thế nói chung có thu nhập cao hơn và họ có điều kiện đầu tư vào những gì họ có lợi thế. Không những thế nguồn lực chất lượng còn được bổ sung bởi dòng chảy từ nông thôn do môi trường tìm kiếm cơ hội ở đô thị rộng mở hơn. Đây là qui luật chung có ở các đô thị trên thế giới hiện nay và Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ.

Do các đô thị có "đẳng cấp" khác nhau nên chất lượng nguồn lực cũng không giống nhau theo cấp độ phân loại đô thị. Nó theo hướng tỉ lệ giữa đẳng cấp đô thị và chất lượng lao động. Các đô thị lớn không những có lao động có học vị cao mà học vị cũng được cọ xát hơn nên chất lượng cao hơn so với các đô thị cấp thấp hơn. Sự khác biệt đó nhà quản lý ở cấp nào cũng cần nắm bắt để sử dụng (nếu không xẽ mất cơ hội).

Thứ hai, đô thị được ưu đãi về đầu tư của nhà nước. Như trên đã trình bày, đô thị là các trung tâm kinh tế của quốc gia, của các chính quyền lãnh thổ. Nó phát triển nhờ tự thân vận động và đầu tư của nhà nước. Không phải nhà nước ưu tiên mà qui luật kinh tế chi phối (chỉ có hiệu quả đầu tư khi đầu tư vào những nơi có tiềm năng phát triển). Như thế là đô thị đã mạnh lại mạnh thêm lên. Hầu hết các dự án lớn của nhà nước đều tác động đến đô thị nếu xem xét theo giác độ địa hành chính. Trong quá trình đô thị hóa Chính phủ có thể đầu tư một sự án lớn nào đó ở một tỉnh, thậm chí vùng nông thôn (nhưng khi dự án đó hoàn thành đi vào hoạt động thì

vùng đó trở thành một bộ phận của đô thị như trên đã nêu). Đây là một hình thái của mâu thuẫn và thống nhất trong phát triển xã hội và xây dựng chính sách phát triển xã hội.

Mâu thuẫn hiểu theo nghĩa xã hội thông thường là: nơi nào có tiềm năng, năng lực lớn mạnh có trách nhiệm trợ giúp cho nơi khó khăn. Nhưng qui luật của phát triển (trong kinh tế, trong chiến lược phát triển an toàn, bền vững...) lại không cho phép thực hiện bài toán giản đơn, cơ học như thế.

Thống nhất là ở chỗ quốc gia là thể thống nhất, chiến lược phát triển quốc gia chỉ có một. Trong một tổng thể kinh tế quốc gia, đầu tư phải có hiệu quả, trợ giúp phải có điều kiện. Không thể thực thi chính sách kiểu "gia đình chủ nghĩa" hay "nhân văn thuần túy" được (thể hiện đạo đức nhân văn nhưng không đưa đến phát triển thực sự). Cũng như không thể chỉ nhân danh cái phi kinh tế để đặt vấn đề liên quan đến kinh tế mà không tính đến hiệu quả. Đương nhiên đây chỉ nói tới vấn đề hiệu quả của chiến lược phát triển mà đầu tàu là kinh tế xã hội nói chung, các đô thị nói riêng, không hề mâu thuẫn với chính sách xã hội và an sinh trong phát triển bền vững của nhà nước (còn nhớ bối cảnh Quốc Hội các nhiệm trước bàn thảo việc đầu tư nguồn ngân sách khổng lồ về dầu khí cho khu vực Dung Quất của tỉnh Quảng Ngãi. Chủ đề cũng được bàn luận, tranh luận sôi nổi chỉ liên quan đến hiệu quả kinh tế quốc gia, rằng "phải tính tới hiệu quả, có chính trị hóa một chiến lược phát triển kinh tế hay không....").

Thứ ba, tiềm năng của các nhóm đô thị (như trên đã nêu). Mỗi quốc gia nói chung có những vùng lãnh thổ có những đặc điểm riêng về tự nhiên, xã hội và nhân văn. Việt Nam là quốc gia có hình thái rất phong phú do kéo dài qua nhiều vĩ độ địa lý tạo ra những vùng khí hậu khác biệt (theo tôi đặc điểm hẹp chiều ngang của Việt Nam không phải là một tiềm năng lợi thế).

Việt Nam lại có địa hình đa dạng nên có nhiều vùng tự nhiên tạo ra những vùng kinh tế đa dạng: đồng bằng, miền núi, trung du và vùng biển; có vùng thể hiện rõ bốn mùa phong phú, có vùng nắng ấm quanh năm. Từ đó tạo ra sự đa dạng của tiềm năng quốc gia trong đó có các đô thị. Theo chúng tôi đây là lợi thế rất lớn đối với quốc gia. Sau này khoa học càng phát triển càng thêm lợi thế. Như vùng trung du sẽ là nơi “chen chúc” của lợi thế: đô thị, nông nghiệp (cây công nghiệp), du lịch (sân golf thường không ở đồng bằng), khu công nghiệp... Vì ở đó địa hình là bình thường khi khoa học phát triển sẽ đủ khả năng cung cấp nước sạch ở những vùng này.

Nhóm đô thị là quan niệm của chúng tôi dựa theo sự phân vùng tự nhiên là căn bản, theo đó một số đô thị sẽ có những yếu tố tương đồng tự nhiên, tiềm năng mà tạo thành. Khi bàn tới tiềm năng của nhóm đô thị chúng tôi khái quát hóa, loại ra những khó khăn để phân tích tiềm năng. Như thế số vùng sẽ không nhiều như số các vùng kinh tế trọng điểm Thủ tướng Chính phủ quyết định (có tới 20 vùng, có vùng nằm trọn trong một tỉnh - b 26). Chúng tôi cho rằng cách tiếp cận vùng kinh tế trọng điểm như thế không thật sự khoa học. Nhưng đó không phải vấn đề phân tích trong báo cáo này. Xin xem bảng các vùng dưới đây theo Quyết định số 145, 146, 148/2004/QĐ-TTg Ngày 13 tháng 8 năm 2004 của Thủ tướng)

Thứ tư, các đô thị luôn luôn là cửa ngõ tiếp nhận, là nơi đặt cơ sở quan hệ với quốc tế về phát triển kinh tế có yếu tố quốc tế: được chọn là đại diện các địa phương tiếp nhận dự án, xây dựng khu công nghiệp, nhà máy tập đoàn...

Đây là lợi thế khách quan vì đô thị bao giờ cũng là nơi dân trí cao trong vùng, nguồn lao động dồi dào, thiết lập quan hệ hành chính pháp lý thuận lợi các đối tác lựa chọn lợi thế mà quyết định đầu tư. Như thế các đô thị bao giờ cũng được các doanh nhân, các chính khách lựa chọn như là nơi đắc địa, không hề quá khi cho rằng từ cổ đại" đến ngày nay.

6.2.3. Lực lượng đội ngũ các nhà khoa học về tổ chức đô thị

Trong khi phân tích và nghiên cứu lịch sử phát triển đô thị có thể nói sự phát triển đô thị Việt Nam trước khi Người Pháp đặt chân tới lãnh thổ Việt Nam, cơ bản các đô thị hình thành một cách chậm chạp (thậm chí là "lạc hậu" đúng như trình độ lạc hậu của kinh tế xã hội Việt Nam Bắc thuộc và phong kiến hơn nghìn năm), mang tính tự phát do thúc ép của sinh hoạt, sản xuất, thương mại mà chuyển động. Trong lịch sử văn hiến Việt Nam thời kỳ này không thấy xuất hiện các tác phẩm, các nhân vật về qui hoạch, kiến trúc đô thị. Theo chúng tôi tình trạng đó không phải là sự hạn chế về thể chế hay quản lý mà căn bản do trình độ kinh tế hạn chế dẫn đến việc không đủ lý do khách quan hình thành khoa học về tổ chức xã hội đô thị theo như sự phát triển của các đô thị phương Tây và Bắc Mỹ.

Chỉ đến khi người pháp xuất hiện, đúng hơn là người Pháp thiết lập xong chế độ thực dân trên lãnh thổ Việt Nam thì tri thức về đô thị học được du nhập, sau này được tổ chức đào tạo nhằm tổ chức các đô thị Việt Nam theo khuynh hướng mới, khoa học đại đáp ứng tiêu chí của đô thị hiện đại.

Chiếu ảnh hưởng của chế độ thuộc địa Việt Nam cần phải tổ chức lại xã hội đô thị đáp ứng nhu cầu của chính sách khai thác thuộc địa về kinh tế, tổ chức đời sống theo khuynh hướng hiện đại. Phải thừa nhận rằng chế độ thuộc địa đã để lại những dấu ấn tích cực về kinh tế, văn hóa, giáo dục, trong đó có việc gửi tới Việt Nam những nhà qui hoạch kiến trúc nổi tiếng tới Việt Nam, mở trường, tổ chức đào tạo các kỹ sư, kiến trúc sư cho Việt Nam.

Từ ngày lập nước, liên tiếp giai đoạn sau này dù trong hoàn cảnh nào, ngành xây dựng, kiến trúc cũng được nhà nước đào tạo (trong và ngoài nước). Cho đến nay, trong cả nước đã có tới hàng vạn chuyên gia qui hoạch, kiến trúc, xây dựng trình độ cao, Hội kiến trúc sư tập hợp hàng nghìn chuyên gia có trình độ thực hiện công tác qui hoạch, kiến trúc xây

dựng đô thị trong cả nước. Rõ ràng đây là một lợi thế về tiềm năng lớn trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội đô thị trên đó tổ chức các hoạt động của đời sống đô thị Việt Nam.

Hơn nữa trong điều kiện hội nhập và hợp tác thì sự phối hợp, hợp tác giúp đỡ học hỏi lẫn nhau giữa các nhà khoa học, các chuyên gia về tổ chức đô thị (qui hoạch, xây dựng, môi trường, dân cư, trật tự đô thị...), Việt Nam đã nhận được sự đóng góp cho tổ chức đô thị từ sự hợp tác mang lại trong qui hoạch đô thị, thiết kế những công trình lớn, trong điểm đang diễn ra ở hầu hết các đô thị cấp tỉnh và cấp trung ương.

Từ những phân tích trên chúng tôi trình bày những giải pháp cơ bản trong tổ chức quản lý phát triển xã hội đô thị.

CHƯƠNG VII

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

7.1. GIẢI PHÁP VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Chúng tôi đã trình bày thực trạng trong quản lý phát triển xã hội đô thị trong đó khái quát những mặt tích cực, ưu điểm của phát triển xã hội đô thị trong những năm qua, nhất là từ sau giai đoạn khởi xướng đổi mới đến hiện nay. Tuy nhiên dưới góc độ nhận thức đô thị phát triển theo những chuẩn các tiêu chí của kinh tế, văn hoá xã hội, quả là Việt Nam còn khá nhiều những hạn chế, thậm chí có những hạn chế đối lập lại những tiêu chí cơ bản của xã hội đô thị, nghĩa là đô thị được tổ chức và phát triển có khuynh hướng tự phát, lẫn át những chuẩn mực của khoa học (thể chế đô thị, không gian, cảnh quan, môi trường, văn hoá, dân cư đô thị...).

7.1.1. Đổi mới thể chế theo hướng tăng cường tự quản địa phương

Trong đó tự quản đô thị là một trong những đối tượng điều chỉnh. Trong quản lý xã hội của xã hội dân chủ, tự do phát huy năng lực và sáng tạo là căn cốt của mỗi chủ thể. Đó là con người, công đồng, tổ chức, một địa phương. Khi lãnh thổ được phân chia, mỗi quốc gia gồm chính quyền trung ương và các lãnh thổ hành chính. Nhà nước trung ương chăm lo những lĩnh vực thuộc phạm vi của quốc gia, dân tộc theo quyền tối cao do nhân dân tổ chức. Các lãnh thổ hành chính chăm lo các mặt của đời sống xã hội trong phạm vi được giao và theo tinh thần tự quản địa phương. Thực ra đối với các lãnh thổ hành chính tính tự quản là bản chất và thuộc tính không bị thay đổi trong mọi cơ chế: tập trung quan liêu hay tập trung bao cấp, cơ chế thị trường hay vai trò tự quản. Bản chất của mỗi quan hệ là ở chỗ: địa

phương này không thể làm gì thay thế địa phương khác ngoài sự tương trợ, hỗ trợ hay giúp đỡ do mỗi nơi có tiềm năng, thuận lợi hay khó khăn khác nhau; Nhà nước cũng không thể làm thay, cung cấp theo kiểu bao cấp, "nuôi dưỡng" một địa phương nào đó mà chỉ là nhân danh quốc gia mà hỗ trợ, giúp đỡ, tạo điều kiện, cơ hội cho một địa phương nhất định.

Vì thế, tự quản địa phương là thuộc tính tự nhiên mà chúng ta phải nhận thức và thừa nhận. Tự quản và tự tung tự tác là hoàn toàn đối lập nhau, là do mỗi địa phương là một bộ phận của quốc gia, không thể muốn làm gì cũng được. Nhưng sự điều chỉnh của nhà nước không có nghĩa là nhà nước quản lý từng ly, từng tí, nhất nhất phải "hỏi trung ương". Chính giai đoạn này đã nổi lên quan điểm mang tính tình cảm chính trị: đảng và nhà nước lo cho dân từ "tương cà mắm muối"! Sự lo lắng cách này đồng quan điểm như thế ắt phải đồng nghĩa với chỉ huy, phân phối, dẫn dắt, điều chỉnh.

Cơ chế quản lý của Việt Nam theo giác độ tự quản thì có thể thấy một là quá bao cấp với địa phương ở thời kì của cơ chế tập trung. Tính tập trung của quản lý là cần thiết phải thế để tạo sự thống nhất trong điều kiện có chiến tranh, cần một chỉ huy thống nhất để có một ý chí thống nhất, sức mạnh tổng hợp, lấy sức mạnh để phục vụ chiến tranh là mục tiêu cao nhất... Nhưng trong tổ chức sản xuất, hoạt động kinh tế, lịch sử cho thấy tính bao cấp bất luận ở đâu cũng thất bại.

Thất bại đầu tiên là hạn chế sự sáng tạo của những cá nhân xuất sắc trong số đông bị lãnh đạo, chỉ huy. Hạn chế nghĩa là sự sáng tạo nào đó nếu có cũng bị mai một và mất đi cùng thời gian với tuổi tác (một cá nhân). Sự sáng tạo của quần chúng một địa phương với vị trí người chủ, người chịu trách nhiệm với chính đời sống của họ là động lực thúc đẩy sáng tạo và khích lệ sự tham gia sức người, sức của (vốn rất khó khai thác nếu không nhìn thấy lợi ích).

Sự vận động từ tập trung sang chuyển giao, phân công lại tổ chức quản lý là một quá trình của nhận thức, là một tất yếu của cơ chế kinh tế thị trường. Là tất yếu vì nó là khách quan của sự tự do cạnh tranh theo khung của thể chế pháp luật.

Nếu quá trình này diễn ra đúng tiến độ của nhận thức từ chính quyền, đúng với sự trưởng thành của người dân trong cơ chế mới. Nếu nó diễn ra chậm chạp, ỉ ạch thì cơ chế từ chỗ là cần thiết trong chiến tranh, đến chỗ cản trở trong hòa bình trong cơ chế mới.

Thể chế phải thể hiện được những nội dung cơ bản của cơ chế tự quản địa phương: tự quản về tài chính, về con người trong bộ máy chính quyền, tự quản về chương trình, chiến lược phát triển kinh tế xã hội... Sự rành mạch đó phải bảo đảm trong hiến pháp và các đạo luật liên quan đến tự quản địa phương.

Tăng cường tự quản còn thể hiện trong phân giao trách nhiệm chính trị, trật tự an ninh xã hội, phát triển kinh tế, giữa trợ giúp gắn với trách nhiệm và nhiệm vụ. Chỉ đơn cử một ví dụ:

Cho đến nay chế độ tuyển cử và cộng điểm ưu tiên là một cách khuyến khích động viên. Hạ tiêu chuẩn để có thể giúp khu vực địa phương vùng sâu và vùng nông thôn trung bình có thêm được nguồn lực của chính địa phương. Đây là một chủ trương hoàn toàn tích cực nhưng do thiếu nhất quán, thiếu triệt để và có biểu hiện tiêu cực nên chủ trương này không giúp địa phương được bao nhiêu. *Thiếu nhất quán* do không có qui định: tuyển cử và ưu tiên là để trở về nơi được cử và được ưu tiên. *Thiếu triệt để* là chỉ rõ trách nhiệm của người được ưu tiên, thậm chí ghi rõ đối tượng ưu tiên trong văn bằng. Như thế là công bằng. Biểu hiện tiêu cực có thể xảy ra chính là điểm yếu của người được cử tuyển hay điểm ưu tiên là chỗ hở để người tiêu cực lợi dụng (như làm công tác tuyển dụng lợi dụng hoặc người có chức quyền điều chỉnh).

Theo chúng tôi tự quản là phương hướng của dân chủ, bao cấp là biểu hiện của trì trệ.

Đối với đô thị yêu cầu của nguồn lực cũng không ngoài những chủ trương chung và mặt bằng vùng miền. Chính những đô thị vùng xa, vùng đồng bằng chịu thiệt thòi về nguồn lực do sự bất cập như ví dụ trên đã nêu.

7.1.2. Những văn bản quản lý hay văn bản luật cần định rõ những qui phạm về chế tài

Đây là hạn chế "cố hữu" trong xây dựng pháp luật Việt Nam (trừ luật hình sự). Thứ hai khi đã có những qui định chế tài thì việc áp dụng chúng có chiều hướng thiếu công bằng và dân chủ: chỉ áp dụng nghiêm đối với người dân, người cấp thấp là rõ, đối với sai phạm của những người có chức vụ thường khó và phức tạp hơn, thậm chí hãn hữu do nhiều lý do. Bằng chứng là sai phạm trong quản lý rất rõ, nhưng tòa hành chính, thanh tra xử lý còn rất khiêm tốn. Những ví dụ sau đây cho thấy điều này:

Sáng tạo ra qui định "phát cho tồn tại" ở đô thị là cách làm chấp nhận sai phạm của người dân và "giải thoát" trách nhiệm cho người hợp thức (nhân viên, cán bộ , thậm chí cả cơ quan đại biểu cơ sở, quận thành phố).

Những ngôi nhà giữa trung tâm đô thị, thậm chí đô thị lớn như Hà Nội, TP Hồ Chí Minh mà những nhà làm quá phép tới mấy tầng cao mà chính quyền "không biết". Nếu người có trách nhiệm không bị xử lý đúng trách nhiệm thì “sự không biết” còn là phổ biến. Như thế còn đâu pháp quyền ?

Những đóng phé liệu nằm ngổn ngang ngoài đường mà không biết ai là người vi phạm thì không thể hiểu nổi cái gọi là "tai mắt" của chính quyền. Những trường hợp như thế cần có hình thức chế tài với người công chức hay lãnh đạo chịu trách nhiệm. Chỉ có ở Việt Nam tình huống như thế mới được bỏ qua và pháp quyền bị coi nhẹ.

Những chế tài về giải tỏa hè phố, chống cháy ì hay chôn thuê đường như đều bị xem thường. Nhiều đô thị thấy rằng việc dành vỉa hè cho người đi bộ bị mất hiệu lực do chính quyền không chịu trách nhiệm gì về việc này.

Chế tài không được đặt ra và đặt ra không được thực thi là một trong những nguyên nhân của mất dân chủ trong hầu hết các lĩnh vực của sinh hoạt xã hội nói chung và xã hội đô thị nói riêng. Người ta đã đề cập tới những quyền lực của những người "nằm ngoài hệ thống quyền lực"; có nhiều quyền lực mà không nằm trong hệ thống công quyền. Đó là tầng lớp trung gian "cò môi" phi pháp. Tầng lớp này từ người không có việc làm nhưng có quan hệ đến những người có các công chức, các chức sắc khác nhau trong hệ thống công quyền, những người thân cận, giai đình quan chức... đều có thể (và đã) "biên chế" trong lực lượng này. Điều đó cho thấy những hoạt động này ngoài sự kiểm soát của chính quyền và cơ quan đại biểu thì thật không dễ kiểm soát. Nguyên nhân thì có nhiều nhưng sự đóng góp vào việc nó tồn tại và phát triển có sự nương nhẹ do thiếu chế tài hoặc chế tài không được mang ra áp dụng, ít nhất là: liên đới trách nhiệm cụ thể của nhân viên, cấp dưới với người đứng đầu, với cấp trên; các hình thức chế tài phải được định rõ theo tiêu chí pháp quyền thay cho ngôn ngữ chính trị: "chịu trách, nghiêm khắc kiểm điểm, yêu cầu mặt này, đẩy mạnh mặt kia..."

7.1.3. Đổi mới về cấu trúc chính quyền đô thị cũng cần được ban hành

Chúng tôi cho rằng đây là hướng phù hợp với đề xuất của các đô thị, nhất là các đô thị từ cấp I trở lên của Việt Nam qua mấy thập kỷ vừa qua. Sau khi dư luận của nhân dân về sự chòng chẹo tầng nấc kéo theo những thủ tục phiền hà do tầng nấc mang lại, của dư luận về tính hình thức cấp đại biểu trong đô thị cấp tương đương hành chính của tỉnh. Đồng thời sự lãnh đạo của Đảng, sự chỉ đạo của Chính Phủ, việc thí điểm đổi mới cơ cấu chính quyền đô thị ở một số thành phố, nhất là tại thành phố Hồ Chí Minh

đã cho thấy những ý tưởng xác định về sự cần thiết tính tới đổi mới chính quyền đô thị (được hiểu là gồm hành chính và cơ quan đại biểu). Đây là cơ quan bảo đảm việc thực thi pháp luật mang tính quản lý, không có chức năng lập pháp đã được dư luận đặc biệt chú ý. Ở đây, chúng tôi đề cập tới việc xác định lại cơ quan đại biểu đô thị. Bản chất và đặc tính của đô thị không phụ thuộc vào qui mô (to, nhỏ) của đô thị. Tính thống nhất của các dịch vụ và tính không phụ thuộc vào không gian cư trú và nơi làm việc, sản xuất đã dẫn đến sự tạo lập tầng nấc của cơ quan đại biểu. Ví dụ sự tăng nấc của các cấp hội đồng ở các đô thị là vấn đề cản trở không nhỏ trong thủ tục hành chính, tạo tầng nấc giám sát không hiệu quả do thiếu thực tế.

Đô thị vốn là nơi bất kì ai cũng có thể lựa chọn làm nơi cư trú theo hiến pháp. Vì sao vậy? Vì đô thị nào cũng đang trong quá trình phát triển, vì đô thị là nơi "không có chủ", (rời nông thôn còn có nghĩa là rời quê. Nhưng rời thành phố thì không ai gọi là rời quê cả); ai đến thì cùng làm chủ. Điều này không có ở nông thôn. Không ai có thể tự do đến nông thôn lập nghiệp vì mọi thứ ở đó đã an bài. Nông thôn mới có khái niệm địa phương là thôn làng, xã. Đô thị không thể hiểu như nông thôn được.

Theo chúng tôi, cần có qui định lại cấu trúc của chính quyền đô thị theo hướng giảm thiểu cơ quan đại biểu sao cho chỉ có một cấp hội đồng trong quản lý và điều hành đô thị. Văn bản là khung của thể chế. Cần bắt đầu từ Hiến pháp vì chỉ có hiến pháp mới là văn bản điều chỉnh thiết chế.

Sự đổi mới không có gì mới mà là từ thực tiễn đất nước. Không mới vì hai lẽ, thứ nhất Hiến Pháp năm 1946 đã có qui định, trong đó cấp Hội đồng không trùng cấp hành chính và cấp đại biểu trong cả nước. Thứ hai, thế giới có những đồng nhất rất rộng rãi trong nhận thức cũng như tổ chức thực tiễn. Đại đa số các quốc gia tổ chức một cấp cơ quan dân cử trong một đô thị có thể hơn một cấp hành chính. Thứ ba, nếu các cấp đại biểu như hiện nay là hiệu lực và hiệu quả xét trên chỉ hai phương diện: giám sát hành

chính và bệnh vực lợi ích chính đáng của người bầu ra mình hiện thấy rất hạn chế. Hình thức và không hiệu quả.

7.1.4. Tổ chức lại việc xây dựng nguồn lực đô thị

Là một trong những yêu cầu quan trọng như giải pháp tăng cường hiệu lực của quản lý xã hội đô thị theo hướng phát triển bền vững. Như chúng tôi đã nêu trong những hạn chế trong chương trước nguồn lực là yếu tố đóng góp hạn chế rõ rệt và đây là "tu điểm" cần đề cập giải pháp đổi mới. Một giải pháp cụ thể dưới đây

Cần phân biệt xã hội hoá học tập với tuyển chọn nhân tài cho nền công vụ. Nhân tài ở đây chỉ khiêm tốn là những người được đào tạo hẳn hoi, chính qui, đang hoàng trong nền giáo dục quốc dân. Đây là việc hoàn toàn có thể làm được. Bằng chứng là chúng ta không những dư thừa người có bằng cấp là công dân đô thị mà còn cả những người từ nông thôn ra nhưng "vãng lai" nơi đô thị xin việc. Công sở là một trong những nơi hiện rất hấp dẫn sinh viên nhưng hầu như họ bị "đóng cửa" bởi khái niệm rất mơ hồ về biên chế. Mơ hồ vì biên chế của cơ quan hành chính thường được điều chỉnh hàng năm theo lương tăng lên do yêu cầu nhiệm vụ (chưa nói những nguyên nhân không khách quan khác). Cùng với quỹ biên chế cho tương lai (một hoặc một số năm tiếp theo) là nguồn dự trữ bổ sung từ đội ngũ hợp đồng không nhỏ đang trong tư thế "phòng chờ" của biên chế. Họ là ai, về học vấn đội ngũ này có cả những người có văn hoá thấp nhưng được học tiếp ngay trong cơ quan hành chính bằng hình thức vừa học vừa làm; đội ngũ thứ hai không nhỏ là những người trong lực lượng không được đào tạo chính qui, không phù hợp với vị trí công vụ tuyển dụng. Số này là lực lượng "nằm chờ" lấp vào chỗ trống trong biên chế nhờ vào sự không minh bạch trong nhận thức về xã hội hoá học tập và tiêu chuẩn bằng cấp là một hệ lụy rất dễ bị lợi dụng.

Cần tổ chức bộ máy nhân sự theo hướng sử dụng bằng cấp đúng yêu cầu công việc. Không thể "lái xe cũng đi học cử nhân" chỉ để lái xe và thay đổi bậc lương. Một số người chỉ làm việc lắp máy chiếu trong phòng họp, mua vật tư văn phòng cho cơ quan cũng có bằng đại học. Thậm chí ngay trong một số cơ quan, người lãnh đạo từ chỗ quan trọng hoá đến chỗ "sĩ diện thể chế" mà tuyên bố: "từ nay chỉ tuyển người có bằng cử nhân" là hoàn toàn không phù hợp với nguyên lý của thiết kế tổ chức.

Ở đây liên quan đến quyền học tập của công chức. Không ai ngăn cấm quyền học tập của công chức. Nhưng đã là công chức bảo đảm sao cho, ngay khi vào công vụ đã có trình độ vừa đủ cho vị trí việc làm. Con đường bồi dưỡng vì vậy là cơ bản. Học tập phải theo hai mục đích chính: bồi dưỡng cái thiếu trong công việc đang đảm nhiệm hướng tới sự thành thạo, lành nghề. Hoặc là học tập lấy bằng cao hơn nhưng là công việc của cá nhân (như học theo chương trình tín chỉ, ngoài giờ). Nhưng khi có bằng cao hơn thì phải làm việc khác hoặc ra khỏi vị trí vốn không cần bằng cấp cao mà công chức có được. Điều này hoàn toàn không ảnh hưởng gì đến sự ham muốn thăng tiến của công chức. Nhưng làm đảo lộn cấu trúc văn bằng trong cơ cấu nhân sự lại là việc hoàn toàn không khoa học trong thiết kế tổ chức.

Cần phải chuẩn xác một điều rằng cam kết trong tuyển dụng công chức vào việc gì, ở thang bậc nào (ngạch bậc nào trong hệ thống công vụ, vị trí làm việc nào trong tổ chức). Rất nhiều cơ quan có thành tích nhờ đại học hoá toàn bộ công chức là đánh giá không khoa học, lãng phí và không hiệu quả. Chưa nói việc "đồng đẳng bằng cấp" sau tuyển dụng còn dẫn đến sự ghen tị nội bộ, mất đoàn kết, (không phục nhau mặc dù vị trí khác nhau nhưng cùng là "đại học cả"!). Nếu có sự can thiệp tiêu cực của tổ chức, của người đứng đầu thì câu chuyện còn phức tạp hơn nhiều.

Chưa nói hiện nay có sự chưa khoa học trong cơ chế luân chuyển cán bộ. Nhận thức đồng nhất cán bộ lãnh đạo với công chức quản lý vào làm

một thuật ngữ cán bộ lãnh đạo - quản lý đã làm ảnh hưởng không nhỏ tới tính chuyên nghiệp trong cả lãnh đạo và quản lý, nhất là quản lý. Từ đó có sự luân chuyển từ khu vực tổ chức chính trị sang khu vực hành chính và ngược lại đã làm đảo lộn yêu cầu và tiêu chuẩn công chức trong một tổ chức (phòng ban vụ...).

Chưa cần thống kê nhưng thông quan danh sách đào tạo tại chức của người học và nơi họ làm việc là minh chứng điều này không khó và đây thực sự là vấn nạn của nâng cao năng lực điều hành quản lý của cơ quan nói chung, ở đô thị nói riêng.

Thực trạng cho thấy không có bao nhiêu hội đồng mà họ làm được nhiệm vụ tuyển dụng công chức cho quản lý xã hội nói chung và ở các đô thị nói riêng nhưng công chức một cách khách quan do bị chỉ phối bởi những lý do không tích cực.

Dân chủ hóa trong tổ chức để có dân chủ hóa trong Xây dựng những định chế, nhất là kèm theo chế tài trong sử dụng cán bộ công chức. Việc sử dụng cán bộ lãnh đạo có năng lực và phẩm chất quyết định việc xây dựng đội ngũ các chuyên gia hay nhân viên trong tổ chức. Tuy nhiên hiện nay trong cơ chế vẫn còn những chỗ có tính kẽ hở về thể chế, từ đó không tìm được người tương xứng với nhiệm vụ và trách nhiệm. Điều này càng khó hơn trong quản lý phát triển đô thị. Trong xã hội Việt Nam đang chuyển đổi, những khó khăn thể hiện trên các mặt: yêu cầu của công việc hướng tới phải thích ứng với hoàn cảnh của công vụ (chức năng của tổ chức, công việc theo chức nghiệp, vị trí việc làm...). Muốn có tiêu chí khách quan cần có định chế khách quan trên cơ sở lựa chọn theo nguyên tắc dân chủ, nghĩa là người có tín nhiệm cao với đồng nghiệp và tổ chức cần được lựa chọn. Nhưng hiện nay số đông không phải là quyết định mà lại chỉ có giá trị là "tham khảo". Về phương pháp của công tác tổ chức thiết nghĩ cần xét lại điểm này.

Vấn đề lựa chọn nhân sự trong xây dựng nguồn lực quản lý đô thị có điều kiện làm thử, thí điểm để lựa chọn cách làm phổ biến, như chọn cán bộ theo thi tuyển khách quan; Kiêm nhiệm chức vụ quản lý và trách nhiệm chính trị, bầu trực tiếp chủ tịch hoặc bí thư...

7.1.5. Bảo đảm tính hiệu quả cơ chế sử dụng tài chính công cho tổ chức quản lý đô thị theo hướng

Chống lãng phí, thất thoát, chống tham ô và tham nhũng trong chi tiêu ngân sách.

Chống lãng phí cần nhằm tránh vào những hoạt động sử dụng nguồn ngân sách lớn. Mở rộng việc tham gia đấu thầu các công trình để hạn chế những tính toán chủ quan làm cho qui chế có thể bị vô hiệu hóa như hiện nay (quân xanh quân đỏ).

Xây dựng cơ chế bảo hành công trình vừa bằng giám sát và bằng kiểm chất lượng công trình và trách nhiệm người xây dựng. Không chỉ dựa vào "biên bản bàn giao" như lâu nay mà cần có trách nhiệm theo thời gian căn cứ vào hiện trạng từng loại sản phẩm của công trình. Hiện tượng nhà vừa làm xong đã thấm dột, đường vừa bàn giao đã hỏng, trang thiết bị căn phòng luôn luôn cần thay mới... là biểu hiện ở việc xây dựng cơ chế bảo đảm cho chất lượng sản phẩm công cộng còn rất hạn chế và sơ hở.

Thay đổi chế độ sử dụng phương tiện từ thời tập trung bằng chế độ trả mọi chi phí vào lương (xe, nhà, đi lại...). Đây là cách sử dụng tài chính công phổ biến của đa số các quốc gia. Chúng ta nếu làm thì gọi là cải cách hay đổi mới nhưng thực tế nó đã có ở các quốc gia khác.

Nghiên cứu lại các loại hình đào tạo bồi dưỡng công chức để hướng tới hiệu quả “kép”: tiết kiệm ngân sách và thiết thực cho công vụ như chúng tôi đã phân tích ở phân trên.

Xây dựng cơ chế tiết kiệm và chế tài xử lý các hành vi gây lãng phí. Theo chúng tôi lãng phí công sản và ngân sách đang là vấn nạn hiện nay có thể liệt kê không ít các hoạt động quản lý nay.

7.2. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ QUI HOẠCH ĐÔ THỊ

Như trên đã trình bày, lịch sử đô thị hiện đại đã cho thấy Việt Nam đã có đội ngũ những nhà qui hoạch có thể nói là hùng hậu nếu xét những gì có được trong mấy thập kỉ qua. Nhưng tại sao câu chuyện qui hoạch lại là một trong những vấn đề nổi cộm nhất hiện nay xét trên nhiều mặt.

Tính khoa học trong tổ chức qui hoạch đô thị; Câu chuyện "người xây người phá" không ở đâu là không gặp khi bộ phận làm công trình này xong thì công việc liên đới khác đào lên để thực hiện công việc của họ. Liệu có phải là điều phải có trong xây dựng và người qui hoạch không có trách nhiệm gì? Những hiện tượng như thế đã được tiên liệu trong khoản 5 của Điều 6 của Luật qui hoạch (về bảo đảm tính đồng bộ trong qui hoạch).

Bản qui hoạch không thể hiện rõ những tiêu chí an toàn sinh hoạt đô thị như qui hoạch mạng lưới giao thông, khả năng chống ngập úng đô thị, dự án các công trình ngầm, sự đáp ứng trong tương lai qui mô dân số...;

Do thiếu những dự báo một số tiêu chí tổ chức đô thị dẫn đến bất cập, thậm chí hiệu quả chi phí thấp không ở đâu giá thành xây dựng một cung đường trong đô thị lại chi phí phụ gấp nhiều lần chi phí chính: nguồn vốn cho đền bù gấp nhiều lần nguồn vốn cho làm đường! Phải chăng những nhà qui hoạch không có trách nhiệm gì trong chi phí bất hợp lý cho thực thi?

Tôi đồng tình với quan điểm của TS. KTS Nguyễn Tiến Thuận (Trường ĐH Kiến trúc Hà Nội) với suy nghĩ rằng cần thiết phải có những ứng xử mang tính chuyên nghiệp luôn được coi trọng. Kiến trúc là lĩnh vực rất cần ý thức ứng xử chuyên nghiệp. Hãy tập làm quen với việc khi không thuộc lĩnh vực chuyên môn của mình, phải nghĩ ngay đến những nhà tư vấn,

trợ giúp. Hãy bớt đi cái kiểu “Bố muốn thì con làm, Thủ trưởng bảo thì nhân viên thực hiện” mà không cần đến bất cứ một nhà chuyên môn nào.⁵⁶

Với thực tiễn và thực trạng đã nêu, chúng tôi đề xuất các giải pháp trong qui hoạch đô thị dưới đây.

7.2.1. Qui hoạch đô thị dựa trên cơ sở kinh tế, xã hội và văn hóa dân tộc

Qui hoạch đô thị có những điểm chung theo qui luật nhưng qui luật cũng không tách rời hoàn cảnh. Chủ nghĩa kinh viện chỉ chú tâm những nguyên lý, những lý thuyết trừu tượng mà bỏ qua những hoàn cảnh của đời sống. Chủ nghĩa kinh nghiệm chủ yếu dựa vào thói quen những gì đã được thực hiện, cứ thế mà làm. Những người nguy biệ̣n dựa chủ nghĩa kinh viện để "đánh lừa" các nhà quản lý, dựa vào kinh nghiệm để thoái thác ý tưởng khoa học nếu nó không mang lại mục đích cá nhân. Nếu trong qui hoạch đô thị mà có ý tưởng như thế thì thật nguy hiểm cho quốc gia và dân tộc. Một quốc gia đất chật người đông như Việt Nam càng cần tới một quyết sách như một cú hích cho qui hoạch đô thị khi luật qui hoạch đã ban hành và có hiệu lực và cần sự nghiên cứu thấu đáo cả kinh nghiệm nước ngoài, điều kiện trong nước để có bức tranh qui hoạch đúng các nguyên lý của phát triển đô thị, bảo đảm yêu cầu phát triển đô thị bền vững.

Việt Nam Theo chúng tôi có những đặc điểm sau:

Việt Nam ở vào khu vực có điều kiện tự nhiên khá độc đáo với những lợi thế và những khó khăn xen kẽ nhau. Khí hậu nóng ẩm, nhất là nửa nước phía bắc là đặc điểm nổi trội. Khoa học xây dựng và kiến trúc ngay từ xa xưa, nhất là người Pháp đã tính toán và đưa vào xử lý trong xây dựng đô thị rất hiệu quả như chúng ta đã chứng kiến qua các công trình mà họ để lại. Vậy, chúng ta đã làm gì cho thích ứng với hoàn cảnh qua các

⁵⁶ Xem trang điện tử Việt Nam Nét ngày 4 tháng 3 năm 2009.

công trình xây dựng đô thị hiện nay?

Việt Nam lại ở vào khu vực có số giờ nắng vào loại cao trên thế giới rất có cơ hội cho việc tính toán tiết kiệm năng lượng cho các loại công trình.

Nhưng Việt Nam cũng lại là quốc gia có nhiều bão lũ, tập trung theo mùa và gây không ít thiệt hại cho xã hội, nhất là ở Miền Bắc và miền Trung. Đặc điểm này ngay trong tài liệu giáo khoa về khoa học xây dựng và kiến trúc không thể bỏ qua.

Việt Nam là quốc gia đất chật, người đông, dân cư tập trung theo các trung tâm do lịch sử để lại. Quĩ đất đó ngày càng bị thu hẹp do quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ. Lẽ ra chiến lược qui hoạch tổng thể phải được tính tới một cách hợp lý khoa học và có trách nhiệm xã hội cao.

Hiện chưa có ý tưởng qui hoạch và quyết định quản lý nào đòi hỏi phải tính đến việc sử dụng không gian ngầm như một nguyên tắc có tính pháp lệnh. Tất cả đều bày ra trong một mặt bằng rất hữu hạn như ta đã biết. Người ta dự kiến qui hoạch Hà Nội tới “ba con đường chạy song song từ nội đô lên Ba vi mà không hề có phương án cho tàu điện ngầm. Làm như thế không biết sẽ mất bao nhiêu ruộng đất vốn đã rất ít cho an ninh lương thực.(Bảng 27)

Thêm vào đó là thiếu tính toán dự báo cho đô thị trong tương lai về giao thông nhiều tầng, nhiều cấp cho các đô thị. Chẳng có bản thiết kế, qui hoạch nào chỉ ra rằng ở nơi nào đó khi dân cư tăng lên bao nhiêu người thì phương án đường hầm hay cầu vượt sẽ được thiết kế và dự phòng không gian cho nó ra sao. Tất cả đều chen chúc trên một mặt bằng và vấn nạn ách tắc là không thể tránh được. Vài thập niên nữa mới tiến hành khi dân số Thủ đô tăng lên. Khi đó, thu nhập quốc dân đủ cho chúng ta thực hiện ý tưởng. Chúng ta làm được Hầm Thủ thiêm thì tại sao Hà Nội lại không thể

làm được công trình giao thông ngầm?

Tình hình ở các đô thị khác trên cả nước cũng như vậy. Đồng bằng sông cửu long là vựa lúa nhưng không có chiến lược, cứ để đô thị hóa "xâm thực" cùng với quá trình phèn hóa của tự nhiên đất nông nghiệp thì vựa lúa sẽ bị đe dọa. Toàn bộ miền Trung là vùng nghèo đói của đất nước chỉ với những giải đất hẹp cho nhà nông nhưng không hiểu sao cứ "đè" đất nông nghiệp mà tổ chức giao thông, thành lập khu công nghiệp, xây dựng các khu dân cư đô thị ?

Tất cả những biểu hiện trên theo chúng tôi là chưa tính tới những yêu cầu trong luật qui hoạch đã qui định cũng như bỏ qua những đặc điểm tự nhiên, xã hội của đất nước.

7.2.2. Cần sớm xây dựng và ban hành luật kiến trúc cùng đồng hành với luật qui hoạch nhằm tạo hành lang pháp lý đối với quyền và trách nhiệm của những cá nhân, tổ chức trong hoạt động kiến trúc, thiết kế thực hiện các công trình đô thị. Các nhà kiến trúc cho rằng luật kiến trúc cần cho cả những nhà quản lý đô thị và bảo đảm việc hành nghề của giới kiến trúc⁵⁷.

Như chúng tôi đã trình bày trong các chương trên. Đại hội của các kiến trúc sư đã đồng loạt lên tiếng kiến nghị với nhà nước, cụ thể là Quốc Hội cần sớm có đạo luật làm cơ sở cho hoạt động chuyên môn phát huy năng lực tạo các điều kiện tốt nhất và năng lực cũng như những qui định trách nhiệm cho các nhà chuyên môn được quyền sáng tạo và bảo vệ những thành quả lao động cũng như trách nhiệm xã hội của mình.

Sự bất cập giữa các sản phẩm sáng tạo và việc tuân thủ thực hiện nó không được bảo vệ đã dẫn đến bộ mặt đô thị trở nên không bình thường và những người có trách nhiệm trong giới kiến trúc đã có những tâm sự rất đáng suy nghĩ liên quan đến sự tự do chủ nghĩa, tự nhiên chủ nghĩa do

⁵⁷ Xem Văn kiện Đại hội Hội kiến trúc sư lần thứ VIII (tháng 4 năm 2010).

không có hành lang pháp lý cho hoạt động kiến trúc. Tại đại hội của Hội kiến trúc sư Việt Nam tháng 4 năm 2010, KTS Lê Thanh Sơn (Trường ĐH Kiến trúc TP Hồ Chí Minh) cũng cho rằng, “trong cả kiến trúc do dân tự xây và các công trình sử dụng vốn ngân sách nhà nước hiện nay có quá thừa những ví dụ về sự lạc điệu, lạc hậu được tạo ra từ những hình tượng phô trương”. Trong khi đó, thẩm mỹ kiến trúc hiện đại vốn xa lạ với những biểu hiện thừa thãi, phù phiếm, vô lý về chức năng.

“Chưa bao giờ chúng ta có nhiều cơ hội để làm kiến trúc như bây giờ. Nhưng cũng chưa có khi nào mà chất lượng thẩm mỹ của giới kiến trúc lại sa sút như vậy. Từ thành thị đến nông thôn, từ miền núi đến đồng bằng, nhà cửa phố xá mọc lên nhiều vô kể. Nhưng nhìn vào đó nhiều khi không thấy nhà, mà là một “gánh hàng rong” đủ loại màu sắc, hình kiểu, chủ đề đua nhau phô diễn...”- KTS Nguyễn Thanh Sơn nhận xét – “Ở các đô thị nước ta đang có một sự trái khoáy phổ biến. Trong lúc điều kiện kinh tế còn khó khăn, kỹ thuật còn hạn chế, kiến trúc vẫn có thừa sự phô trương, kệch cỡm trong hình thức, bất hợp lý trong chức năng. Hai cái thừa này dẫn tới sự lãng phí trong xây dựng”.

7.2.3. Cần sửa Luật qui hoạch theo hướng phân định trách nhiệm và bổ xung chế tài xử lý các vi phạm đã qui định trong luật. Cùng với những đạo luật liên quan đến qui hoạch và kiến trúc đô thị, những dự luật liên quan nếu được ban hành cũng cần qui định rõ những chế tài xử lý vi phạm.

Trong các tình huống khiếm khuyết của qui hoạch đô thị Việt Nam hiện nay thường không có sự rành mạch trách nhiệm giữa các bên: nhà qui hoạch, nhà quản lý và nhà tổ chức thực hiện. Nguyên nhân chủ yếu do tính không rành mạch giữa những qui định, qui chuẩn được khái quát trong các văn bản qui phạm và định lượng mức độ chế tài xử lý những vi phạm. Đây

là điểm cần sớm bổ xung để hoàn chỉnh các qui định pháp luật, đủ cơ sở cho hoạt động quản lý, thực thi chuyên môn và xử lý vi phạm.

Trong luật qui hoạch đã nêu những hành vi bị cấm. Nhưng nếu chúng vi phạm cũng chưa có cơ sở pháp lý để xử lý đúng mức đô lỗi và người chịu trách nhiệm. Đây là căn bệnh cố hữu của ngành lập pháp và đương nhiên trước đó là ngành hành pháp - người chịu trách nhiệm chuẩn bị các dự án luật nói chung và luật pháp về xây dựng, qui hoạch, kiến trúc đô thị nói riêng.

Cần phân định "vùng chịu trách nhiệm" giữa nhà quản lý và nhà qui hoạch, nhà quản lý và kiến trúc sư trong xây dựng các công trình đô thị. Trong điều kiện pháp quyền chưa được xây dựng một cách rõ ràng và rành mạch những vấn đề có thể xảy ra và cũng đã xảy ra nhưng do chưa có sự xem xét, thậm chí điều tra cụ thể nên chưa nêu ra như một thực trạng xã hội:

- Nhà quản lý do nắm quyền cuối cùng cho việc tổ chức qui hoạch đô thị thường có xu hướng lấn át thẩm quyền chuyên môn của các nhà chuyên môn, các chuyên gia. Những công trình lao động của các nhà chuyên môn có thể bị vô hiệu hóa do sự tắc trách của quản lý đô thị . Điều đó giải thích tại sao nhiều công trình xây dựng được chuẩn bị một cách chuyên nghiệp, có đầu tư khoa học của các kiến trúc sư *Ấy thế mà chỉ sau vài tháng, bao nhiêu sự khắt khe của những người tác thành nên công trình kiến trúc đã chẳng còn ý nghĩa gì. Trên bộ mặt của nó, người ta đã thêm đủ thứ, dưới dạng treo buộc, bưng đây, bịt kín.*

- Những chuyên gia vì những lý do khác nhau, nhất là cơ hội được thực hiện các dự án có thể thỏa hiệp với nhà quản lý, các nhà thầu mà hi sinh những nguyên tắc, nguyên lý và yêu cầu về chuyên môn trong kiến trúc và xây dựng đô thị (thẩm mỹ, môi trường, xử lý không gian) mà làm

theo sự dẫn dắt của quyền lực của quản lý đô thị, đạo đức chuyên môn đã nhường chỗ cho đạo đức đời thường.

7.2.4. Cần phát hiện và loại bỏ kiểu “tư duy nhiệm kì” từ phía các nhà lãnh đạo và quản lý trong qui hoạch đô thị. Muốn có một đô thị phát triển bền vững và đúng hướng, sự hỗ trợ của các nhà quản lý là hết sức quan trọng mà tư duy nhiệm kì là " kẻ thù" của khoa học về chiến lược qui hoạch đô thị.

Tư duy nhiệm kì là kiểu chơi chữ của đời thường nói về ý tưởng của những cá nhân, những nhóm người có chức vụ và quyền hành chèo lái chính sách nói chung trong đó có chiến lược qui hoạch và xây dựng đô thị diễn ra trong thời gian tại nhiệm của họ, bằng cách chỉ đạo, gây ảnh hưởng, viện nhiều lí lẽ đầu tư, tăng tốc, đầu tư tài chính, nhân lực... trong giai đoạn tại nhiệm của mình. Thực tiễn cho thấy điều này là có thật khi mà qui hoạch luôn bị điều chỉnh, thay đổi, nay thế này, mai đã đổi thay bằng những lý lẽ đầy tính nguy hiểm. Cách hành xử các chiến lược theo hành chính mà không theo luật thì nhà hành chính có nhiều điều kiện thay đổi bằng quyền lực của họ.

Tư duy nhiệm kì suy cho cuối cùng cũng thể hiện rõ nhất là động cơ từ lợi ích nhóm. Ngoài ra không có gì ràng buộc khiến cho một nhà quản lý, một người lãnh đạo phải gò chính sách trong thời kì lãnh đạo hay điều hành của họ. (cũng có thể trên lý thuyết có lý do vì hãnh tiến, sĩ diện hay đánh bóng hình ảnh mà tạo ra sức ép từ phía những người lãnh đạo hay điều hành. Nhưng thực tiễn tham nhũng hiện nay cho thấy lợi ích cá nhân và lợi ích nhóm có tác động mạnh nhất).

Theo tâm lý và tập quán trong công vụ, tư duy nhiệm kì còn được hỗ trợ bởi ở Việt Nam cơ bản quan tâm đến yếu tố " hạ cánh an toàn" hơn là áp dụng nguyên tắc hồi tố đối với những quyết định hành chính sai phạm. (theo đó, nguyên tắc hồi tố là xem lại những sai sót, thường là nghiêm trọng

liên quan đến quyết định của những người có trách nhiệm làm tổn hại đến kinh tế, xã hội hay uy tín quốc gia mà phổ biến nhất liên quan đến tham nhũng, bất kể nó đã xảy ra trước đó và người mắc lỗi đã ra khỏi công vụ). Một nhà nước dân chủ và pháp quyền lỗi không thể bị vô hiệu hóa theo thời gian. Đây chính là kẽ hở lớn trong nền pháp lý Việt Nam hiện nay.

Những người có trách nhiệm có quyết định cuối cùng đến chính sách trong đó có chiến lược và dự án về quy hoạch đô thị. Trong giai đoạn hiện nay những nhà chuyên môn thường "lép vế" đối với những nhà quản lý là hiện tượng khá phổ biến. Vì vậy, tư duy nhiệm kỳ rõ ràng cần phải đặt ra để dẹp bỏ những trở ngại cho phát triển xã hội đô thị mà hoạt động quy hoạch và thực hiện nó là một cơ sở quan trọng.

7.2.5. Đạo đức nghề nghiệp của các nhà chuyên môn

Đạo đức trong quy hoạch thuộc nhóm đạo đức công vụ, nói rộng hơn là đạo đức nghề nghiệp. Hiện tượng này thể hiện nhiều trong thiết kế, xây dựng hơn là trong chiến lược quy hoạch. Nó đơn giản là quan hệ giữa lợi ích và lương tâm nghề nghiệp chi phối các vị kiến trúc sư, kỹ sư xây dựng khi có thể dễ dàng bỏ qua nhưng nguyên lý, nguyên tắc mà “tặc lưỡi” cho qua vì một lợi ích trước mắt.

Nếu xét nhưng yếu tố ảnh hưởng thì có thể nhiều (do điều kiện kinh tế, hoàn cảnh gia đình; do kèn cựa đố kỵ chuyên môn; do sức ép quyền lực như ưu tiên nhận công trình...), nhưng đạo đức vẫn là đạo đức. Ở đây chúng tôi muốn đề cập tới vấn đề, có sự xuống cấp về đạo đức trong việc không nghiêm túc trong chuyên môn, trong nghề nghiệp mà vi phạm những chuẩn mực mô phạm nghề nghiệp, dẫn đến công trình bị suy giảm chất lượng do vi phạm chuyên môn. Đạo đức nghề nghiệp nhiều khi không dễ nhận dạng nếu không có nguyên môn. Ngành nghề nào, chuyên môn nào cũng vậy.

7.3. CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐÔ THỊ.

Kinh tế đô thị quyết định sự hình thành phát triển và hoàn thiện của bất kì đô thị nào. Tuy nhiên khái niệm kinh tế đô thị còn được nhận thức là vị thế kinh tế của đô thị dựa trên một hoạt động cơ bản liên quan đến chức năng của từng đô thị cụ thể. Không phải đô thị nào cũng là trung tâm sản xuất, thương mại hay dịch vụ. Cũng không phải mọi đô thị đều là điểm đến của khách du lịch và phát triển kinh tế du lịch, đô thị Thủ đô chỉ có một, đô thị thủ phủ hành chính chiếm tỉ lệ đại bộ phận (đô thị thủ phủ cấp tỉnh, các huyện trong cả nước).

Vì vậy, không có giải pháp kinh tế giống nhau cho các đô thị với vị thế và chức năng không giống nhau. Giải pháp kinh tế trong đề tài này chúng tôi nêu những hướng giải pháp có tính phổ biến cần thiết cho mọi đô thị. Hơn nữa có những giải pháp làm nền tảng cho mọi giải pháp khác (như giải pháp tăng cường pháp chế kiểm soát pháp luật về trật tự xã hội...). Những vấn đề sau đây liên quan trực tiếp đến giải pháp kinh tế đô thị

7.3.1. Qui hoạch chiến lược các nhóm chức năng đô thị từ góc độ kinh tế học

Muốn dựa trên thế mạnh của từng đô thị hoặc từng nhóm đô thị (như theo vùng địa lý), cần có sự điều tra chu đáo, hệ thống như thông tin liên quan đến tổ chức hoạt động kinh tế đô thị. Trên cơ sở đó đánh giá điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức đối với từng đô thị hay nhóm đô thị. Nghiên cứu dựa trên con số thống kê khách quan và thực tiễn theo chúng tôi là một trong những điểm yếu của công tác xây dựng chiến lược nói chung của Việt Nam. Nếu số liệu không sát với thực tiễn đối tượng, không phản ánh khách quan (do nhiều lý do khách quan và chủ quan) thì nó không thể làm căn cứ hữu hiệu cho phân tích chính sách được.

Có bản đồ qui hoạch xác định được chức năng của các đô thị (điểm mạnh nổi bật nhất làm nền cho xác định chức năng) sẽ có được chính sách đầu tư đúng đắn.

Qui hoạch đô thị cho phát triển kinh tế không phải chỉ phục vụ kinh tế mà có tác dụng qui hoạch tổng thể, lấy kinh tế làm trung tâm cho công tác thiết kế qui hoạch. Những hệ lụy sau đây chứng tỏ qui hoạch cho phát triển kinh tế đô thị Việt Nam chưa được hiệu quả:

Quá nhiều địa phương cấp tỉnh có dự án xi măng lò đứng đã diễn ra thập kỉ trước.

Nhiều nhà máy đường "chết yểu" do sử dụng công nghệ lạc hậu hoặc tính toán sai vùng nguyên liệu, thổ nhưỡng và nhu cầu thị trường.

Gần đây nếu không kịp "phanh" lại cơn sốt sân golf thì không biết sẽ có bao nhiêu sân golf trong cả nước!

Nhiều qui hoạch treo⁵⁸ chứng tỏ chiến lược phát triển kinh tế bị đẩy lùi do ý tưởng chiếm dụng đất một cách hợp pháp của một số doanh nghiệp.

Vậy ai làm cho các dự án thành "treo". Trước hết và nhìn thấy là các chủ dự án. Nhưng căn cứ nào mà lại giao tài sản cho họ mà sau đó không sử dụng một thời gian dài. Hãy chưa phê phán những chủ dự án treo mà bàn ngay đến các nhà quản lý và trong tay họ có chiến lược gì liên quan đến việc trao cho họ các dự án?

Cần đánh giá lại và đánh giá khoa học về việc có quá nhiều cảng biển của Việt Nam trong khi năng lực phát triển kinh tế trong nước và thương mại quốc tế chưa được dự báo đáng tin cậy v.v.

Nếu không có chiến lược qui hoạch khoa học thì chắc chắn thành công trong tăng trưởng kinh tế sẽ bị ảnh hưởng.

1 Qui hoạch treo phải chăng chỉ là khái niệm trong hành chính và kinh tế ở Việt Nam ? (N H Kh).

7.3.2. Phân quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế vùng cho từng địa phương sau khi đã có chiến lược tổng thể về qui hoạch. Địa phương cụ thể là cấp tỉnh có quyền quyết định về đầu tư, huy động vốn, kêu gọi đối tác trong và ngoài nước. Nhà nước pháp quyền có nhiều cách biểu hiện quyền của công dân trong đó quyền của cộng đồng lãnh thổ cũng là một trong những biểu hiện của pháp quyền trên cơ sở được tự quyết những vấn đề đã rõ ràng trong luật pháp. Không thể có chuyện một địa phương (hoặc thành phố cấp tỉnh) xây một khách sạn, xác định chiều cao trong xây dựng đô thị cũng phải xin ý kiến đến tận Thủ tướng. Chuyện này không có ở các nước có nền dân chủ phát triển.

Muốn vậy cần có luật về tự quản địa phương, tiếp theo đó là trách nhiệm của chính quyền, quyền và cơ hội của công dân cần được minh định rành mạch. Nếu quyền tự quản địa phương được phát huy chắc chắn sẽ kéo theo những hoạt động tích cực của các tổ chức nghề nghiệp như hội qui hoạch, hội phát triển đô thị, hội kinh tế, hội doanh nghiệp...tha hồ có đất dụng võ một khi họ được thực hành chuyên môn trong không khí dân chủ.

Cũng nên đề cập ở đây vấn đề nhận thức hệ thống chính trị của Việt Nam vì từ nhận thức về hệ thống, liên quan đến quyền của các vùng lãnh thổ hành chính. Các quốc gia thường không mô tả hệ thống hành chính như một hệ thống trên dưới trực thuộc mà hệ thống đó (trung ương và địa phương) không bị phụ thuộc trên - dưới mà là quản hệ tự quản: giám sát, kiểm soát. (địa phương tự quyết, nhưng trái luật thì trung ương can thiệp, (thậm chí tư pháp có sự can thiệp). Trao cơ hội cho địa phương là trao chiến lược tổng thể cho họ, để địa phương tự quyết những vấn đề của họ. Đây chính là tiêu chí của dân chủ có trong tổ chức kinh tế. (chắc chắn sẽ có những lập luận rằng cán bộ non, tiềm lực yếu...) Nhưng sự non kém của cán bộ nếu có, liên quan đến rất nhiều vấn đề vĩ mô như chiến lược và quan

điểm về giáo dục, bằng cấp, qui hoạch, luân chuyển cán bộ...⁵⁹

7.3.3. Khuyến khích các thành phần kinh tế tư nhân và tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng các thành phần kinh tế trong nước nói chung và các đô thị nói riêng. Hệ lụy của sự yếu kém của khu vực kinh tế tư nhân và sự kém hiệu quả của kinh tế nhà nước có liên quan đến nhận thức và vận dụng học thuyết mác xít về xã hội quá độ. Học thuyết Mác về các xã hội quá độ được các nhà kinh tế mác xít phác họa quá ít ỏi như sự phỏng đoán dựa trên vài quốc gia phát triển có tính ngẫu nhiên cá biệt (như nước Úc hay nước Mỹ). Do nhiều lý do mà các vị Mác và Ăng ghen khi đó chưa có điều kiện nghiên cứu sâu hơn. Sau này trong điều kiện của thù trong giặc ngoài Lê Nin cũng không có nhiều thời gian để luận chứng và giải pháp cho các dân tộc quá độ. Thậm chí những gì được mô tả là chủ nghĩa xã hội vào những năm trước năm 1945 về hệ thống các nhà nước xã hội chủ nghĩa đã tồn tại cho thấy:

Nó mới thoát ra trật tự cũ trong một cuộc cách mạng chính trị, mà cách mạng chính chỉ là mở đầu cho quá trình xây dựng và hoàn thiện chủ nghĩa xã hội còn đầy chông gai ở phía trước. Vậy nên tất cả các nước này ngoài thắng lợi chính trị cũng chưa hề có chủ nghĩa xã hội như một tiền lệ để nghiên cứu và học tập, nhất là nhận thức có tính mạo nhận về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước (trong khi Việt Nam thì vẫn coi đó như mô hình của chủ nghĩa xã hội trong học thuyết của Mác và Ăng ghen).

Trình độ thực về đời sống, mức sống, lối sống; địa vị và tiềm năng kinh tế của các nước đó (các nước được gọi là chủ nghĩa xã hội khi đó, nay đã tan rã) bây giờ mới thấy chỉ là ở trình độ của các nước đang phát triển: sản phẩm chất lượng thấp, năng xuất lao động chưa cao, công cụ lao động

⁵⁹ Một tỉnh ở Phía bắc là Tuyên Quang năm 2008 cho thấy việc luân chuyển cán bộ nếu không cân nhắc sẽ dẫn đến tình trạng người có chuyên môn này được phân công (do luân chuyển) để làm chuyên môn khác là rất khó khăn cho họ phát huy năng lực chuyên môn.

còn rất thấp kém (chúng ta nhìn họ từ con mắt của một nền kinh tế tiểu nông của mình thì hẳn đã coi như một hình mẫu khổng lồ rồi).

Trong khi còn vận dụng học thuyết mác xít để xây dựng chủ nghĩa xã hội thì những quốc gia đó dậm chân tại chỗ về tốc độ phát triển của lực lượng sản xuất, thượng tầng kiến trúc (học thuyết và thể chế chính trị, pháp quyền, lối sống và văn hóa chính trị của những cá nhân có vị trí cao trong hệ thống) đã có biểu hiện xuống cấp và bất cập với cơ sở hạ tầng, xa lạ với nguyện vọng của người dân. Cũng chính thời gian này (từ những năm sáu mươi, bảy mươi, tám mươi họ vẫn được coi là hình mẫu để nghiên cứu và học tập bằng cách duy ý chí thúc đẩy kinh tế tập thể qua các biện pháp chính trị và hành chính, đầu tư bất động sản, đất đai, tài chính cho các nông trường quốc doanh - hình mẫu của kinh tế nhà nước đến nay coi như "tan thành mây khói").

Ở đây chúng tôi muốn trình bày một điều có tính phương pháp tiếp cận học thuyết mác xít: chủ nghĩa xã hội của Mác là chủ nghĩa xã hội ra đời theo qui luật có tính lịch sử khách quan, nghĩa là phải trên cơ sở chủ nghĩa tư bản đã ở trình độ cao nhất (và tương ứng với nó là những mâu thuẫn xã hội tư bản chủ nghĩa sẽ được giải quyết). Vậy, mô hình đó là trên nguyên lý nhận thức của qui luật, có tính trừu tượng hóa, loại bỏ những yếu tố phát sinh có tính ngẫu nhiên, đột biến bất lợi cho tiến trình cách mạng của chủ nghĩa xã hội. Đúng ra nói mới hoàn toàn tồn tại "ở trong đầu" mà chưa có trong thực tiễn.. Mô hình quá độ thì mới là những phán đoán thoáng qua chưa có gì là phân tích khoa học.

Với Việt Nam không những ở xuất phát điểm còn thấp hơn nhiều so với các nước Liên Xô cũ và Đông Âu về trình độ của lực lượng sản xuất - yếu tố căn bản của sản xuất xã hội cho chủ nghĩa xã hội. Nay lại không còn sự hỗ trợ của hệ thống nào gọi là chủ nghĩa xã hội nữa thì không thể làm

những gì như nguyên lý cho một chủ nghĩa xã hội hoàn thiện hoàn mỹ được (sở hữu toàn dân và tập thể, làm theo lao động).

Vậy thay bằng việc phân đấu cho tiến tới một xã hội trong tương lai có khu vực kinh tế nhà nước trở thành chủ đạo nhờ sự tự vận động theo qui luật của nó, ta lại nhận bằng chính sách, sau đó là bằng quyền lực công để tạo ra vai trò đó thì chắc chắn khu vực kinh tế không thể có những yếu tố nội lực, tự thân của nó để vươn lên vị trí chủ đạo. Vậy nó không thể làm tròn bổn phận chủ đạo của nó là điều dễ hiểu. Nghĩa là chúng ta cần đặt bối cảnh quốc gia đúng với vị thế và năng lực mọi mặt của nó. Trong điều kiện hiện nay, sức mạnh nội lực của dân tộc, quốc gia làm thế nào để phát huy và phát triển được mới là con đường đúng đắn và khoa học.

Trả lại khu vực tư quyền và cơ hội phát huy năng lực của nó là đúng cả nguyên lý mác xít, cả nguyên tắc áp dụng học thuyết đó một cách biện chứng (trong hoàn cảnh cụ thể). Khu vực tư không có đặc quyền nào khác ngoài hoạt động của nó phù hợp với điều kiện của xã hội cụ thể. Khu vực nhà nước cũng như thế.

Một khi khu vực nhà nước làm ăn thua lỗ, không mang lại hiệu quả như nó đã được cung ứng mọi điều kiện thì hệ lụy kinh tế xã hội sẽ nảy sinh thì những hệ lụy kinh tế, chính trị xã hội xuất hiện: Không mở rộng được sản xuất thì không thu hút được lao động (trong khi khu vực tư lại không được tạo điều kiện). Không thu hút lao động thì không tránh được nạn thất nghiệp. Không thu hút được lao động cũng có nghĩa là người học xong nghề không có nơi để làm việc (điều đó giải thích tại sao thanh niên "buộc" phải vào đời chỉ bằng đi học đại học mà chưa biết có xin được việc hay không như chúng ta đã thấy).

Hãy để cho các khu vực phát triển bình đẳng, tồn tại bằng năng lực của nó. Nhà nước sinh ra là để làm trọng tài mọi lợi ích có lợi cho người lao

động và cho quốc gia. Nếu mục đích ấy bị sói mòn thì nền kinh tế không phản ánh đúng tình trạng xã hội cụ thể của nó.

Những điểm mạnh của kinh tế tư nhân: (thường là sự thiếu vắng hoặc yếu kém ở khu vực nhà nước hiện nay):

Không có tham nhũng (có thể có hối lộ khi bộ máy nhà nước hư hỏng).

Chịu toàn bộ rủi ro về vốn, lao động, cơ hội và thị trường...(Đây đều là điểm mạnh nhận thức của người đô thị so với khu vực nông thôn).

Bỏ vốn và tài sản của cá nhân vào đầu tư thì không có lý do gì mắc bệnh lãng phí, tiêu sài vô nguyên tắc, bành trướng biên chế đội ngũ quản lý (cách tính toán hiệu quả vấn đề này người đô thị do dân trí cao hơn và tiếp cận thử thách nên khả năng tính toán, tránh và loại bỏ những hạn chế cũng hiệu quả hơn).

Toàn bộ những căn bệnh trên nhà nước không phải lo lắng (trong khi khu vực nhà nước thì Chính phủ phải giáo dục, răn đe, thanh tra, kiểm soát nhưng căn bệnh vẫn không hề suy giảm).

Khu vực tư nhân không tạo ra lợi ích nhóm (cho nhau chính sách, cùng hưởng lợi chỉ trên một đồng lợi nhuận do sản xuất mang lại). Sự trì trệ trong phát triển kinh tế đô thị theo chúng tôi có nhiều. Nhưng tác động mạnh nhất chính là cơ chế kinh tế, trên nền tảng đó hệ thống trật tự pháp quyền tạo hành lang và kiểm soát.

Học thuyết Mác đã chỉ rõ kinh tế quyết định tính chất, qui mô và vận động của chính trị mà không phải là ngược lại. Chính trị chỉ có thể nhận thức thực trạng của kinh tế (trình độ, kinh tế, qui mô, khuynh hướng phát triển...) chứ không thể “đề” ra kinh tế được. Làm khác là duy ý chí.

Việt Nam đang ở trình độ của một quốc gia đang phát triển. Trình độ đó chỉ có thể là bước đi trên con đường định hướng theo và tới chủ nghĩa

xã hội (nghĩa là hướng tới chủ nghĩa xã hội phải hiểu là hướng đến cái tốt cho cộng đồng chứ ai biết nó “mặt ngang mũi dọc” thế nào?). Nên hiện nay các thành phần kinh tế nên cùng một sân chơi pháp lý và quản lý chung là phù hợp hợp và công minh, công bằng.

Muốn đô thị phát triển chỉ khi nào đặt đúng vị trí và cơ hội phát huy nội lực của các địa phương trong đó đô thị là hạt nhân kinh tế quyết định.

Mở rộng thành phần kinh tế còn là cơ hội thu hút lao động nghĩa là phù hợp với giải pháp hạn chế nạn thất nghiệp đang ngày càng hiện diện trong nền kinh tế quốc dân và điều thực tế là chủ yếu thất nghiệp diễn ra chỉ ở các đô thị. Có thời gian dài chúng ta mạo nhận là đã có chủ nghĩa xã hội, và ở đó thất nghiệp là khái niệm xa lạ. Nhưng thực chất của thất nghiệp trong một nền kinh tế rất đơn giản, thất nghiệp, đó là tính trạng người có sức lao động, đang trong tuổi lao động mà không có đủ việc làm theo luật pháp như là phương tiện sống cơ bản và lành mạnh.

Nhà nước cần làm và có thể làm tốt hơn tư nhân xét cả về mặt hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội trong các ngành thuộc 4 lĩnh vực trọng điểm là : định hướng chiến lược; cơ sở hạ tầng; an sinh xã hội và an ninh quốc gia.⁶⁰

Vậy doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ thì những người lao động vẫn đi làm thì họ ăn từ đâu? Từ vốn sản xuất của chủ doanh nghiệp. Nếu là nhà nước thì "ông chủ" chỉ là một khái niệm. Trong khi khu vực tư nhân tuy pháp luật không cấm nhưng cơ hội thì bị thu hẹp do phân biệt đối xử thì cũng không có cơ hội thu hút lao động được.

Qua đó cho thấy tính nhân quả của lý luận với thực tiễn, của chính sách và thực tiễn điều hành, của tuyên ngôn về chính sách và thái độ thực thi tuyên ngôn đó phải đi liền với nhau.

⁶⁰ Xem Báo điện tử Vietnam Net ngày 3 tháng 10 năm 2010

7.3.4. Xây dựng chính sách thu hút nguồn lao động gắn liền với thế mạnh kinh tế của từng địa phương có các đô thị trong điểm

Chính sách thu hút nguồn lao động thực chất là việc nhà nước (Chính phủ hoặc địa phương) xây dựng thể chế thể hiện những nội dung nhấn mạnh những thuận lợi, ưu đãi đối với lao động gắn với những công việc nhất định mà nhà nước cần cho một lĩnh vực trọng điểm, hay quan trọng trong một thời điểm, giai đoạn nhất định. Tiền đề của chính sách về lao động phải bắt đầu từ nhu cầu cần cung ứng lao động cho một lĩnh vực nhất định, đứng đầu là ưu tiên sản xuất. Vì vậy thu hút lao động thực chất là cung cấp cho nơi cần, mà cần có thể là công nhân tay nghề cao của một hay nhiều nhóm lao động trong thế mạnh khai thác cho sản xuất hay dịch vụ của đô thị. Vì vậy có thể có chính sách ở tầm chiến lược, vĩ mô, có thể ở tầm địa phương đô thị trong một giai đoạn. Hết nhu cầu thì chính sách cũng cần phải rút lại hiệu lực của nó.

Thu hút lao động và sử dụng họ khi thu hút được mới là quan trọng. Đã là chính sách thu hút có nghĩa đó là văn bản cá biệt. Vì vậy sử dụng họ cũng cần bỏ qua những qui tắc thông thường trong sử dụng, bổ nhiệm, giao việc. Nhiều nơi có chính sách mà dùng người vẫn theo kiểu cũ lao động không còn hấp dẫn nữa thì hiệu quả của chính sách sẽ mất hiệu quả. Chính sách thu hút thường là không chấp nhận những tâm lý "địa phương chủ nghĩa" (như chỉ tin tưởng qui hoạch bổ nhiệm người địa phương...), hay không có đột biến, nặng về tâm lý "đến hẹn lại lên" (không hợp tác với cán bộ có năng lực mà thâm niên ít chẳng hạn!) hoặc đổ kị nội bộ (học tại chức, bằng cấp thấp "dị ứng" với người được đào tạo chính qui, bằng cấp cao hơn) mà bất hợp tác....

Nhưng trước hết cần có chính sách thu hút thực sự với những tiêu chuẩn, tiêu chí, chế độ yêu cầu sử dụng rõ ràng, rành mạch. Chiến lược con người là chiến lược "của mọi chiến lược" chính là như vậy. (Ai cũng biết

Singapore là đảo quốc đất chật người đông. Nhưng hầu như tất cả mọi sinh viên giỏi của Việt Nam sang học tập có thành tích đều được chào mời nơi làm hấp dẫn. Khi thấy được năng lực phù hợp với nhu cầu thì cơ hội để trở thành công dân "Sing" là rất rộng mở).

Mỗi đô thị có thể mạnh riêng để phát triển kinh tế. Mỗi loại hình phát triển kinh tế có nguồn lực truyền thống, thậm chí là thương hiệu riêng. Nguồn lực bắt đầu từ chiến lược giáo dục và đào tạo. Giáo dục tạo nền cho kiến thức cho nguồn lực lượng lao động. Gần đây bệnh thành tích là lực cản to lớn làm lu mờ lãng phí nhận thức giá trị thực về năng lực của nguồn lao động. Nếu động lực (vị trí chiến lược của giáo dục) bị đánh giá sai thì lấy ai xây dựng, thiết kế và thực thi chính sách ?

Nguồn lực lao động địa phương (có các đô thị động lực kinh tế) nếu không có sự cam kết trách nhiệm và pháp lý với chiến lược giáo dục đào tạo thì không thể tạo lao động chất lượng cho địa phương. Đó là sự phối hợp đào tạo nghề và đào tạo đại học giữa trung ương (Chính phủ, bộ Giáo dục) với địa phương.⁶¹ Chính sách đào tạo nghề quá thiên lệch với nhu cầu lao động về cơ cấu và chất lượng đào tạo. Không những thế một số nơi còn bị các trung tâm tư vấn lao động và việc làm, trung tâm tuyển dụng lao động xuất khẩu lừa đảo gây thiệt hại nghiêm trọng cho chính sách phát triển lao động của địa phương.

Xây dựng các định chế ràng buộc kế hoạch phát triển kinh tế phải bảo đảm tiết kiệm tài nguyên, quỹ bất động sản và bảo vệ môi trường.

7.4. GIẢI PHÁP TỔ CHỨC DÂN CƯ ĐÔ THỊ

Dân cư đô thị xét từ góc độ hành chính pháp lý, là tổng hợp những người sinh sống và tổ chức lao động, với tư cách những người chủ nhân có

⁶¹ Phần trước chúng tôi đã đề cập : Nhà nước mà cụ thể là Bộ Giáo dục đề xuất để nhà nước cho phép ưu tiên cộng điểm nhưng lại không kèm ràng buộc trách nhiệm. Cụ thể là phải về địa phương phục vụ đối với những người được nhà nước ưu tiên. Kết quả là lực lượng lao động chất lượng cao bị " chảy máu" ra khỏi các vùng cung cấp lao động cho giáo dục.

tư các pháp nhân trong các hoạt động dân sự. Dân cư đô thị khác với những cư dân không phải đô thị chính là tư cách và vị trí công dân đô thị (mà người vắng lai họ không có). Tuy nhiên trong thực tế có những công dân không phải là người thành thị nhưng lại để lại gần như toàn bộ phần đời sống và lao động của họ ở đô thị do việc kiếm cơ sinh nhai. Và số lượng những cư dân "ngoại lai" hiện diện trong đô thị với mục đích, vai trò tham gia vào đời sống thành thị khác nhau là một phần của dân cư đô thị mà những nhà nghiên cứu hay xây dựng chính sách không thể không tính đến (về phương diện pháp quyền chính quyền cũng không có quyền "loại" những người này ra khỏi những toan tính của quản lý bởi quyền tự do công dân đã được Hiến pháp qui định).

Thực tế cho thấy tất cả các đô thị đều có một số số lượng nhất định những người dân đến đô thị tìm kiếm việc làm và các cơ hội dân sự khác. Thực tế cho thấy những đô thị có qui mô và vị trí kinh tế xã hội khác nhau sẽ có mức độ thu hút lượng người dân đến tìm kiếm cơ hội khác nhau. Nguồn lực là nền tảng của mọi chính sách quốc gia cũng như các đô thị. Với đặc điểm của dân cư đô thị như đã nói ở trên và vị trí dẫn dắt về kinh tế xã hội trong vùng lãnh thổ của nó, chính sách đối với dân cư đô thị cần tính tới một cách toàn diện và hệ thống.

Theo chúng tôi, chính sách và chiến lược con người cần phải tính tới điều kiện cụ thể của địa phương, của đô thị; điều kiện trong nước và quốc tế trong thời kì hội nhập hiện nay. Với nhận thức như vậy và từ phân tích những điểm thuận lợi và hạn chế đã phân tích ở các chương trước chúng tôi xây dựng các giải pháp dưới đây.

7.4.1. Xây dựng chiến lược dân cư đô thị phải tính tới dự báo qui mô phát triển kinh tế xã hội và từ đó xác định qui mô đô thị. Chúng tôi không thể đồng tình cách tính toán của Bộ Xây dựng để trình Chính Phủ theo cách tính như cách nhìn nhận theo kiểu “không giới hạn” qui mô đô thị

đến không có điểm dừng của vùng trung tâm hay khu vực công quyền nhất là trong điều kiện công nghệ phát triển rất mạnh mẽ hiện nay làm cho hiệu quả của quản lý tăng lên mà biên chế đội ngũ hành chính lại giảm đi. Hình như với bản qui hoạch này những người làm tư vấn đã không tính đến sự đổi mới và cải cách của hệ thống chính trị nói chung và hệ thống công quyền nói riêng. Một đô thị không thể bành chướng vô cùng được. Nếu kinh tế đất nước phát triển sẽ có nhiều đô thị mới, nhóm đô thị, hệ thống đô thị phát hết thành phố này đến thành phố khác có thể trong tương lai). Khi đặt vấn đề từ chỗ có ý định tư vấn xây dựng trung tâm hành chính ở Ba Vì đến "khu dự trữ" cho hành chính thì thật sự cách làm đó là chưa tính toán kỹ có tính chuyên nghiệp đến chỗ lúng túng "chạy theo dư luận" là điều rất khó khăn cho triển khai các dự án hay chiến lược kiểu như thế.

Phải có dự báo về tính tối đa của một đô thị. Không thể phát triển "vô biên" về dân cư và kéo theo các dự án khác được. Các đô thị cấp thấp hơn cũng như vậy (nước Đức chưa bao giờ coi thành phố Bon là Thủ đô của họ. Nó chỉ là trung tâm điều hành quốc gia khi đất nước chia làm hai. Họ tự gọi là chính quyền Bon mà không phải thủ đô Bon. Đó là vấn đề về văn hóa bên cạnh các vấn đề chiến lược khác). Điều đó liên quan đến người dân, đến chính phủ trong việc bố trí dân cư, tổ chức hệ thống giáo dục, đào tạo, xây dựng nguồn lực cho quốc gia và từng đô thị.

Cách phát triển đô thị Hà Nội lệch về phía tây không thể không ảnh hưởng đến tác động chất lượng dân cư đô thị. Khi chuyển những người thuần nông ở phía Tây với nền văn hóa Xứ Đoài "ngủ một đêm thành người thành thị" thì người bán thành thị ngoại thành Hà Nội ở phía Đông, Bắc lại dậm chân tại chỗ do mức độ đầu tư hạn chế của chính sách.

Rõ ràng chiến lược đã ảnh hưởng tới nguồn lực đô thị một cách toàn diện: qui mô, hướng phát triển, mức độ thích ứng, thậm chí là văn hóa.

7.4.2. Tổ chức xã hội đô thị gắn liền với phát triển nguồn lực phục vụ chiến lược kinh tế xã hội đô thị, lấy phát triển kinh tế làm trung tâm. Trong chiến lược này đầu tư trực tiếp cho công dân. Tình trạng quá nhiều người trở thành công dân thành thị là một sức ép lớn về nhà ở trong khi vấn đề "làm nhà cho cán bộ" vẫn trở thành một thành ngữ đầy tính bao cấp. Như thế, đến lúc nào đó chính sách này sẽ trở thành bất cập nếu không điều chỉnh sớm. Theo chúng tôi cần tập trung các vấn đề sau :

Tổ chức sản xuất gắn liền với đào tạo nguồn lực đô thị có ưu tiên cư dân đô thị, tính tới những thế mạnh của người dân đô thị và giảm thiểu gánh nặng lên đô thị về việc làm người dân thành thị, nhà ở, các dịch vụ dân sự. Nếu một người thành thị không có việc làm ở mức trung bình mà phải tiếp nhận người ngoài đô thị vào thì tất cả dịch vụ đô thị sẽ phải gánh gáp đôi (kể cả việc liên quan đến "việc hiếu, hỉ" nữa).

Chính sách khuyến khích nhân tài trong dân cư đô thị gắn liền với việc quan tâm đến những rủi ro của một bộ phận dân cư đô thị do nhiều lý do khác nhau. Theo chúng tôi, đô thị có những nhóm cư dân sau đây cần tính tới :

Nhóm người : "tinh hoa" (là những học sinh xuất sắc, những thợ lành nghề, đội ngũ trí thức, những người có uy tín trong các lĩnh vực đã ra khỏi công vụ nhưng còn nhiều năng lực cống hiến...).

Những người có công ăn việc làm bình thường.

Những người nghèo và dưới mức nghèo khổ.

Theo chúng tôi *nhóm thứ nhất* là những người nếu sử dụng được họ và khẳng định tài năng, họ sẽ tạo ra những giá trị cấp số nhân cho xã hội (một người bằng nhiều người). Con người sinh ra là bình đẳng, nhưng khả năng cống hiến (và cả hưởng thụ tự cống hiến của họ) lại không giống nhau do năng lực của họ khác nhau. Nhóm này rất đa dạng. Nhìn chung những

chính sách khuyến khích nhân tài của quốc gia nói chung và các đô thị (với những công dân của họ) còn rất hạn chế nếu không nói rằng nó mới chỉ dừng lại ở tuyên truyền. Cần phải nhìn lại những chính sách cụ thể đối với những người học tập xuất sắc họ đã đi đâu và làm gì; công việc gì họ thành công mà chúng tôi có sự trợ giúp của chính sách? Những người thợ lành nghề là những vốn quý của quốc gia và địa phương.

Thợ lành nghề có hai loại, thợ nghề truyền thống và thợ đào tạo trưởng thành có tay nghề cao. Tuy nhiên khoa học và công nghệ luôn phát triển và đổi mới, những thợ thuộc thế hệ cũ có thể không thích hợp với những tiến bộ của khoa học công nghệ hiện đại và sự chuyển giao thế hệ là tất yếu phải tính trong chiến lược nguồn lực.

Trái lại những nghệ nhân lành nghề của những ngành thủ công gắn với sản xuất các sản phẩm truyền thống không bị lạc hậu và khả năng thích ứng cũng thuận lợi hơn. Nhưng thực tế cho thấy sự bảo tồn những nguồn lực phải gắn với khả năng sản xuất và tiêu thụ sản phẩm, nghĩa là đòi hỏi sự thích ứng. Điều này luôn là điểm yếu đối với những người kinh doanh và sản xuất hàng hóa truyền thống. Nghĩa là họ rất cần sự hỗ trợ về hành lang chính sách, tìm kiếm thị trường, quảng bá hình ảnh hoặc thương hiệu, điều mà nhà nước có thể hỗ trợ.

Nhóm thứ hai là đại bộ phận người lao động đô là công dân có công ăn việc làm bình thường của đô thị. Năng lực của họ chỉ bảo đảm đời sống, tái sản xuất sức lao động và cải thiện một bước chất lượng cuộc sống gia đình. Nhưng nếu doanh nghiệp, cơ sở sản xuất gặp khó khăn hay rủi ro thì lực lượng này không thể tự mình xoay sở trong thương trường. Đây chính là chỗ cần tới điều chỉnh vĩ mô của chính quyền theo quan hệ: duy trì được sản xuất để duy trì được việc làm cho người lao động. Theo chúng tôi đây mới là mặt trận chính của quản lý hành chính. Tình trạng một bộ quản lý hàng mấy trăm doanh nghiệp, một đô thị (như đô thị loại một chắc chắn

cũng phải hàng trăm) là những bất cập trong nhận thức cũng như thực tiễn. Quản lý nhà nước về kinh tế nước không thể là nhà trực tổ chức sản xuất hay kinh doanh mà là xây dựng chiến lược ban hành hành lang pháp lý, kiểm tra, kiểm soát, đánh thuế và sử dụng các chế tài khi cần thiết. Nay chính quyền phải tập trung lo cho hiệu quả của sản xuất kinh doanh như những doanh nhân thì không thể dành thời gian thích đáng cho xây dựng chính sách vốn là chức năng cơ bản được.

Chúng tôi đã nêu giải pháp về kinh tế ở phần trên rằng chính quyền cần mở sân chơi bình đẳng thật sự về pháp lý đúng như Hiến Pháp cũng như quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cần nêu cụ thể quan điểm về "vai trò chủ đạo của nhà nước" bằng những ràng buộc pháp lý chặt chẽ về quyền và nghĩa vụ. Ví dụ được ưu đãi thì phải gánh trách nhiệm xã hội không thể chỉ nhận ưu đãi rồi lại quảng bá về chính sách xã hội như thể ban ơn cho xã hội là không chấp nhận được.

Nếu làm như vậy chính là giải pháp trực tiếp mở ra cơ hội cạnh tranh sản xuất và kinh doanh và mở ra khả năng thu hút lao động đô thị.

Nhóm thứ ba là người nghèo đô thị. Thực tiễn xã hội thị trường từ trước đến hiện nay cho thấy, không quốc gia nào có thể tự khẳng định là ở quốc gia họ không có người nghèo (ngoại trừ một vài quốc gia như Sinh ga por hoặc mấy quốc gia Bắc Âu). Bởi nghèo trước hết do sự cạnh tranh trong thị trường và khả năng, cơ hội không đồng đều của chính những cá nhân trong cộng đồng mà ra. Các đô thị không phải là ngoại lệ. Còn do những rủi ro ngẫu nhiên khách quan như thiên tai ập đến một bộ phận dân cư, những rủi ro chủ quan do đầu tư mạo hiểm trong lĩnh vực nhất định... Những người nghèo thường mất khả năng tham gia lao động (do nghèo mà không được đào tạo, không tìm được việc làm, mất sức lao động hay các rủi ro khác ...) nên khả năng vượt rất hạn chế nếu không có nâng đỡ và giúp đỡ. Muốn tác động đến nhóm người này nhằm họ thoát nghèo và hòa vào nhóm

người đủ công ăn việc làm, quản lý đô thị cần tập trung hai hướng cơ bản: hỗ trợ trực tiếp về sinh hoạt và có chiến lược lâu dài về việc làm cho người nghèo như cách người ta thường nói là "hãy giúp cho người nghèo cái cần câu thay vì cho họ những con cá".

7.4.3. Qui hoạch cân đối hài hòa các lĩnh vực của sinh hoạt đô thị là hướng tới chất lượng phục vụ dân cư đô thị: (khu hành chính, hệ thống giáo dục, thể thao, khu mua sắm, các câu lạc bộ ...). Do qui hoạch đô thị là một khoa học, tuy nhiên từ thực tiễn Việt Nam cho thấy:

Những tư duy khoa học của những nhà chuyên môn bị sai lệch vì rất nhiều lý do khiến cho những bất cập hiện ra nhiều vấn đề không dễ dàng điều chỉnh. Đây là một trong những nhược điểm có tính phổ biến trong tổ chức không gian đô thị Việt Nam. Vì nhà qui hoạch phải liên quan tới những tri thức về tổ chức xã hội đô thị ngoài kiến thức về khoa học xây dựng, kiến trúc như tổ chức không gian văn hóa, giáo dục, cung cách và cách thức phương thức phục vụ của cơ quan công quyền...

Ở những đô thị lớn thường thấy những hiện tượng mà theo chúng là bất cập, thiếu khoa học, kém hiệu quả:

Cơ quan hành chính nằm ngay mặt đường như vị trí đắc địa của hoạt động kinh doanh buôn bán; hoặc không hiểu vì sao lại nằm ngay trường học hay khu trợ.

Qui hoạch và xây dựng các cơ sở đào tạo (mẫu giáo tiểu học, trung học ...) theo kiểu "nước chảy chỗ trũng" nơi càng trung tâm, có thương hiệu lại được đầu tư, nơi khó khăn (khu lao động dễ liên hệ với tiêu cực) thì trường sở lại xuống cấp, cổng cửa xộc xệch...) khiến người dân càng xô về các trường lớn chất lượng, lại "cổng kín tường cao"

Một số đô thị bỏ ngân sách tổ chức chợ nhưng không thu hút được những người buôn bán do bất cập về sự tiện lợi (do không tính đến tâm lý

xã hội của người tiêu dùng và thương nhân). Ngay như Hà Nội là nơi tuy đất chật người đông nhưng không thiếu không gian cho qui hoạch bị "treo" tương tự.

Những cách tổ chức xã hội đô thị như thế không thể không ảnh hưởng đến chất lượng phục vụ hay sự hài lòng của người dân đô thị. Với thực trạng này theo chúng tôi cần đặt ra những vấn đề sau:

Qui hoạch trở lại hình thức khu "liên cơ" của cơ quan công quyền. Theo chúng tôi các sở ban ngành ở đô thị cấp tương đương tỉnh, phòng ban cấp huyện không có lý do gì cần thiết phải như một cơ quan độc lập (ngoại trừ các cơ quan có chức năng dịch vụ). Việc các cơ quan tư vấn bên cạnh cơ quan cấp trên, lãnh đạo là rất thuận lợi nếu không nói là cần thiết. Bản chất của công quyền là phục vụ nhưng có thể ngay từ xây dựng các cơ quan mà tạo sự "phiền hà do đi lai" của người dân vì các trụ sở.

Bố trí không gian ngay từ đầu hoặc lập phương án thay đổi việc bố trí lại các hệ thống dịch vụ công như bệnh viện trường học công viên, khu vui chơi giải trí trong một sơ đồ hợp lý văn minh và phát triển.

Khu liên cơ như thế chắc chắn hạn chế được tiêu cực hối lộ do sự "kiểm soát lẫn nhau trong một không gian, chưa nói các cơ quan này "ngốn" không ít đất đai, ngân sách của nhà nước.

Những giải pháp trên đây của chúng tôi hướng tới người dân đô thị là đối tượng cơ bản (không hiểu vì sao tòa nhà kiểu liên cơ của chính quyền hành chính tỉnh Đồng Nai đến nay cũng không thấy bàn luận lý giải gì về sự hợp lý, tiết kiệm, thuận lợi công việc phục vụ dân của những người có trách nhiệm trong cả nước?).

7.4.4. Kết hợp quản lý vĩ mô với giải pháp quản lý xã hội đô thị tác động tới nhóm dân cư vắng lai trong các đô thị.

Như chúng tôi đã đề cập, cư dân đô thị không phải chỉ những người

"có hộ khẩu" thành thị mà đô thị còn là không gian chung của mọi người không bị giới hạn bởi yếu tố địa phương. Những người lao động vãng lai kiếm sống đô thị mặc dù không phải cư dân đô thị nhưng họ có vị trí như mỗi liên hệ hữu cơ với đời sống đô thị trên các mặt nhu cầu cung ứng lao động, việc làm, dịch vụ, các dịch vụ giúp việc... Thông thường những nhu cầu trên thường tỉ lệ với "độ lớn" của đô thị về dân cư, sản xuất kinh doanh, dịch vụ hoặc các tiêu chí khác. Ngay những đô thị của các nước phát triển nhu cầu đó vẫn không thể thay thế được. Đó là mảnh đất tạo hóa đã "giành cho" người vãng lai.

Những năm xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc chính chúng ta là những người tự cho mình là thẩm nhuần học thuyết Mác về văn hóa xã hội chủ nghĩa nhưng lại không thừa nhận sức lao động có thể được định giá bằng những hợp đồng lao động mà coi nhận thức đó là "suy nghĩ kiểu tư sản". Thậm chí còn có tâm lý coi thường cả người lao động gia đình (gán cho họ là người ở, lười lao động, thích ăn trắng mặc trơn, ngại mưa nắng...). Về kinh tế đã thực hiện "bế quan" với bên ngoài mà tự lập ra "vành đai xanh đô thị" theo kiểu khép kín...

Tất cả những suy nghĩ và cách làm như thế đều thất bại vì nó không phản ánh tính qui luật, khách quan của đời sống xã hội nói chung và đô thị nói riêng. Và như thế phải đặt ra những chương trình bảo đảm nhu cầu sinh hoạt đô thị gắn với hoạt động của cộng đồng cư dân ngoài đô thị. Cụ thể là:

Thiết lập các dịch vụ cung cấp lao động theo những loại hình gắn với nhu cầu của sinh hoạt đô thị nhằm cung cấp đúng những dịch vụ hiệu quả, tránh những khoảng trống của quản lý dễ tạo ra sân chơi cho những hoạt động không lành mạnh như công ty ma, quảng cáo sai sự thật, thậm chí lừa đảo.

Cần thiết mở các dịch vụ có tổ chức và được huấn luyện những kỹ năng cơ bản: cần cù lao động, kỹ năng, lối sống đô thị, các yêu cầu an ninh, an toàn đô thị, tính trung thực... của người lao động, những người làm công...

Thiết lập trật tự đô thị bằng những qui định hướng dẫn tạo điều kiện cho các dịch vụ chủ yếu do cư dân vắng lai cung cấp cho đô thị nhu cầu sinh hoạt cũng như cung cấp lao động thay cho việc chỉ tập trung vào cấm đoán và gây phiền hà một cách thiếu dân chủ.

Cho đến nay hầu hết đô thị ở các quốc gia đều tổ chức các địa điểm giành cho việc cung cấp các dịch vụ thiết dụng đối với người dân thủ đô. Đó là các địa điểm thường thấy là:

Các chợ đầu mối.

Chợ trung tâm nhưng dành cho hàng hóa bình dân. (Như chợ Tung Quốc tại trung tâm thành phố Sydney của nước Úc rất lớn, nhiều hàng hóa nhưng chủ yếu dành cho người đô thị bình dân) Các vỉa hè được qui định, không phải xin phép ai.

Các khu vực liền kề ngay siêu thị v.v.

Những không gian tưởng như đơn giản như thế nhưng muốn có hiệu quả trên các mặt: bảo đảm nhu cầu cho người bình dân đô thị (với tỉ lệ dân cư không hề nhỏ), vị trí kinh doanh ổn định cho người vắng lai, bảo đảm mỹ quan đô thị. Logic của đời sống cho thấy nếu quản lý đô thị yếu kém thì những người kiếm sống nơi đô thị - một phần tất yếu của đời sống, từ chỗ là cần thiết đáp ứng nhu cầu dân sinh đô thị trở thành nạn nhân của sự yếu kém đó.

Như vậy, vấn đề tổ chức quản lý dân cư hiện diện trong các đô thị của chính quyền đô thị cần có cách nhìn mới theo nguyên lý: hiệu quả, năng lực, dân chủ pháp quyền.

7.5. GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VĂN HÓA ĐÔ THỊ

Nhận thức văn hóa đô thị là đề cập vấn đề về cái đẹp, cái văn minh đô thị do người dân và khả năng tổ chức và điều hành. Nhưng trong một không gian (nói chung là hạn hẹp) không có nơi nào chỉ "dành riêng cho cái

đẹp" ở đô thị. Vì thế nhìn văn hóa đô thị là nhìn tổng thể các yếu tố tạo nên trong đời sống văn hóa của đô thị mà bất kì quan hệ xã hội nào cũng mang dấu ấn. Những hiện tượng không mang đến cho đô thị diện mạo văn hóa có thể thấy được ở bất cứ đâu khi mà ý thức của một bộ phận người dân còn chưa cao và năng lực của quản lý yếu kém.

Phần trên chúng tôi đã phân tích thực trạng văn hóa đô thị trên những mặt thành tựu và hạn chế. Đề xuất những giải pháp hoàn thiện văn hóa đô thị hiện nay chúng tôi nhằm chủ yếu dựa trên việc xây dựng các tiêu chí đánh giá văn hóa đô thị⁶² trên các mặt: *quản lý đô thị, quan hệ ứng xử cộng đồng của người dân đô thị, về thực hiện pháp luật, sinh hoạt tín ngưỡng* ... Tuy nhiên trong xây dựng và hoàn thiện đời sống văn hóa đô thị thể hiện mối quan hệ giữa con người và thiên nhiên, khung cảnh (như thiết kế bố trí không gian cây xanh hồ nước, kiến trúc kiểu dáng xây dựng dân dụng hay công trình công cộng..) là những thứ "vô tri" nhưng lại khoắc trong đó chuẩn mực của văn hóa. Hoặc như tỉ lệ sinh, tuổi thọ trung bình trong dân cư. Số người cao tuổi trong đô thị ... là những biểu hiện văn hóa, văn minh nhưng là kết quả tổng hợp nhiều yếu tố của đời sống, sinh hoạt, khoa học công nghệ của thời đại...

Chúng tôi lựa chọn những nội dung cơ trong tổ chức và hoàn thiện các tiêu chí văn hóa đô thị dưới đây.

7.5.1. Hoàn thiện hệ thống quản lý văn hóa đô thị Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự và vị trí công dân là những vấn đề cốt lõi của thể chế xã hội nói chung và tổ chức đô thị nói riêng. Muốn hoàn thiện xã hội dân sự có văn hóa trong đô thị thì không thể không hoàn thiện khung thể chế và hệ thống tổ chức và bộ máy nhân sự. Cụ thể là

Các văn bản qui định tiêu chí văn hóa và văn minh đô thị Theo chúng tôi những văn bản này có tính chất khung qui chuẩn cho các điều chỉnh hoạt

⁶² Trong các chuyên đề của phó giáo sư Phạm Văn Đức trong thành viên nghiên cứu đề tài này

động của các loại hình sinh hoạt đô thị. Với nhận thức như thế và từ thực trạng, thực tiễn xã hội đô thị hiện nay, chúng tôi xin trình bày những giải pháp cơ bản hoàn thiện văn hóa đô thị trong điều kiện đổi mới và hội nhập .

Những qui định về xuất bản ban hành các sản phẩm văn hoá nghệ thuật theo hướng khuyến khích cái tiến bộ cái tích cực của đời sống đô thị.

Những qui định về ứng xử văn minh nơi công cộng như ăn mặc, phát ngôn, tham gia giao thông, thái độ đối với môi trường ...

Những qui định qui chế liên quan đến thực hành tín ngưỡng tôn giáo tích cực không nhuộm màu dị đoan.

Cơ chế thi đua lành mạnh và thực tế, không hình thức nhằm đánh thức tính tích cực và tự giác vốn là một phần trong quan hệ xã hội của con người. (nó chỉ bị hình thức khi phong trào không thiết thực, đánh giá thiếu khách quan và công bằng).⁶³

Qui chế có tính hướng dẫn đối với các hoạt động dân sự như thực hiện việc hiếu và việc hỉ. Tiết kiệm không có nghĩa là đại khái hoặc thực hiện một cách phô trương, cạnh tranh tiêu cực cũng là biểu hiện không tích cực về văn hóa.

Qui chế, qui định nhằm ngăn chặn các hủ tục, các tệ nạn có thể xảy ra trong xã hội dân sự ở đô thị. Đây là vấn đề bức xúc, vấn nạn với những biểu hiện khác nhau (đô thị lớn có thể tồn tại phổ biến, đa dạng, hình thành “băng đảng”, đô thị mới có thể bị “nhiễm” từ đô thị lớn và đến lượt nó lại “truyền” cho vùng nông thôn kề cận).

Hướng dẫn, qui định các hoạt động quảng cáo theo tinh thần khuyến khích, có tổ chức, bảo đảm mỹ quan. Đây là mảng hoạt động phát triển rất

⁶³ Chúng tôi đã thực tế thấy được, năm 2009 một xã Vùng TP Hà Đông của Hà Nội thực hiện qui chế văn hóa đã cấp bằng " gia đình văn hóa " cho những gia đình đủ tiêu chuẩn và treo trước cổng, những gia đình còn lại thì không. Thiết nghĩ làm như thế trở thành sự nhạy cảm trong cộng đồng làng xã chưa chắc đã hiệu quả mà tốt kém không nhỏ.

nhanh ở đô thị nhưng rất nhạy cảm về kiểm soát cần có sự hướng dẫn và kiểm tra, kiểm soát. Ngăn ngừa các hiện tượng quảng cáo sai sự thật, đưa các chỉ số không đúng chất lượng thực, kiểu cạnh tranh không lành mạnh... đang là những dạng vi phạm đạo đức và văn hóa khá phổ biến hiện nay.

Toàn bộ những hệ thống thể chế như trên viện dẫn (tất nhiên là không đủ) còn cần có những qui định chế tài có tính nhắc nhở và xử phạt khi cần thiết. Sự thiếu hoặc qui định mơ hồ các chế tài là nhược điểm cố hữu trong ban hành văn bản qui phạm và hướng dẫn của Việt Nam hiện nay.

7.5.2. Hoàn thiện bộ máy và đội ngũ quản lý văn hóa

Bộ máy là biểu tượng của quyền lực nhưng là cơ quan bảo đảm quyền và trách nhiệm của công dân và cộng đồng. Bộ máy đó phải là bộ máy chuyên nghiệp, giỏi chuyên môn, am hiểu pháp luật và có ý thức trách nhiệm. Cán bộ quản lý văn hóa trước hết trong các cơ quan quản lý văn hóa (ở đây đề cập từ cấp lãnh đạo đến công chức nghiệp vụ của chính quyền đô thị) như sở văn hóa thông tin và thể thao, phòng văn hóa, hoặc cán bộ văn hóa, theo cơ cấu chính quyền hiện nay.

Theo chúng tôi cần thực hiện những trong giải pháp tổ chức bộ máy và đội ngũ theo các hướng dưới đây.

Một là xây dựng và làm rõ chức năng nhiệm vụ của hệ thống tổ chức. Nguyên tắc của xây dựng chức năng trong xã hội dân sự là nhà nước tăng cường kiểm tra, kiểm soát ngăn chặn hay xử phạt các hành vi vi phạm. Có thể nói nhận thức về chức năng là nhiệm vụ thiết yếu của thiết kế tổ chức. Sự khác biệt chức năng làm cho không lẫn lộn vai trò của các tổ chức. Nhưng khi triển khai thực hiện các nhiệm vụ thuộc chức năng của tổ có thể vẫn còn sự bao biện (làm thay người dân và cộng đồng).

Trở lại việc làm rõ chức năng của tổ chức của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về văn hóa chúng tôi cho rằng cần tập trung vào việc giảm

thiếu dần đến tối thiểu việc *ngành văn hóa của đô thị trực tiếp thực hiện những công việc liên quan đến các dịch vụ văn hóa*. Cần trả lại những hoạt động đó cho các doanh nghiệp, doanh nhân: nhà hát, rạp chiếu phim, công ty quảng cáo, khu triển lãm... Quá trình đó không phải là chuyển giao "miễn phí" từ khu vực công sang khu vực tư mà là sự chuyển giao theo nguyên lý và nguyên tắc của kinh tế thị trường (hiện ngành văn hóa quản lý cả các rạp chiếu phim, những công ty văn hóa khiến ta liên tưởng thời kì "hiệu phở, cửa hàng cắt tóc, bánh tôm quốc doanh" hiện vẫn tồn tại).

Thay vào đó cơ quan quản lý văn hóa sẽ chỉ có đội ngũ công chức chuyên nghiệp, có kĩ năng nhưng *tập trung thực hiện chức năng quản lý* (ban hành qui chế, thể chế, tăng cường kiểm tra, giám sát...).

7.5.3. Xây dựng qui chế và tổ chức phối hợp quản lý và quản lý liên ngành thực hiện quản lý những nội dung liên quan đến xây dựng văn hóa cho các hoạt động quản lý đời sống xã hội như đã nêu về tính "liên hệ đa ngành" cho việc xây dựng và hoàn thiện đời sống văn hóa đô thị hiện nay.

Quản lý phối hợp là quan hệ giữa cơ quan văn hóa một cấp với chính quyền cấp dưới (thành phố - huyện, quận; quận với xã, phường hiện nay). Quản lý liên ngành là quan hệ quản lý giữa cơ quan quản lý văn hóa với các cơ quan quản lý các cơ quan quản lý các lĩnh vực: xây dựng, giao thông, môi trường....

Những mối quan hệ nêu trên thuộc bản chất của hoạt động quản lý đòi hỏi phải như vậy do tính chất đa dạng, đa chiều, đa quan hệ của khách thể và đối tượng quản lý.

7.6. GIẢI PHÁP CƠ BẢN ĐỐI VỚI TRẬT TỰ XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Như chúng tôi đã trình bày ở chương trước, trật tự đô thị là khái niệm nói về tình trạng an toàn, an ninh đô thị liên quan đến những điều kiện căn bản tạo mọi trường dân sự phát triển và bền vững. Trật tự đô thị vì vậy được

hiểu là liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống và nhìn nó từ góc độ về sự an toàn của đời sống. Trật tự xã hội trái với với những hành vi làm "mất trật tự" như quảng cáo bừa bãi tạo sự phản cảm, tiếng ồn ban đêm do lấn lộn khu dân cư chen vào khu vui chơi giải trí, sự bố trí kinh doanh không theo qui định ảnh hưởng đến mỹ quan và sinh hoạt công cộng... Những hành vi gây nguy hiểm đến tính mạng và an toàn cộng đồng đương nhiên thuộc phạm trù và sự điều chỉnh của khái niệm trật xã hội.

Trên cơ sở phân tích thực trạng ở chương trước, chúng tôi trình bày một số giải pháp cơ bản dưới đây.

Một là, Xây dựng hệ thống qui định qui chuẩn liên quan đến các hoạt động xã hội đô thị gắn liền với yêu cầu an toàn và an ninh đô thị. Những thể chế qui định cần phản ánh đúng, chính xác các yêu cầu về tiêu chuẩn an toàn, cơ chế bảo đảm điều kiện cho an ninh và an toàn các sinh hoạt dân sự của sinh hoạt đô thị. Hiện nay có thể nói việc xây dựng các văn bản đã có những tiến bộ đáng kể cả trên phương diện đáp ứng với xã hội đang phát triển, nhất là quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng tại Việt Nam.

Tuy nhiên trong thực tiễn đã có những lĩnh vực liên quan đến an toàn nói chung và an toàn trật tự đô thị nói riêng mà không thể vận dụng những qui định hiện hành xử lý những tình huống tương xứng với hành vi đã diễn ra. Như vậy cần bổ xung thành những tội danh trong bộ luật hình sự ứng với những hành vi nguy hiểm như đã nêu mới đáp ứng được yêu cầu về an toàn nhân mạng trong xã hội dân sự đang phát triển và ổn định.

Hai là, bảo đảm sự thống nhất, phù hợp, nhất quán giữa triển khai các qui định trong thực tế với những qui định trong thể chế. Hiện có rất nhiều hiện tượng bất cập liên quan đến qui định pháp qui và triển khai thực hiện trong thực tiễn (qui định chỉ được đi bộ trên vỉa hè nhưng nhiều tuyến phố đô thị lại cho thuê vỉa hè, hoặc không thanh tra, kiểm tra xử phạt những hành vi lấn chiếm; Trong xây dựng nhiều công trình bỏ qua hoặc làm giả

chiếu lệ những công đoạn phòng hỏa và phương án cứu hỏa nhưng vẫn bị bỏ qua v.v.

Ba là, xây dựng những qui định trong thể chế bảo đảm quan hệ phối hợp chế độ trách nhiệm có tính "liên ngành" nhằm tránh sự va chạm chức năng, tranh cãi trách nhiệm khi có sự cố xuất hiện.

Bốn là, bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ của thể chế trong lĩnh vực của trật tự an toàn xã hội đô thị. Chúng tôi đã đề cập khá nhiều ở những phần liên quan đến xây dựng thể chế pháp lý và hành chính của Việt Nam hiện nay có thể nói rất yếu kém về những qui định liên quan đến chế độ trách nhiệm, giải quyết các liên đới trách nhiệm với nhiều chủ thể tham gia (như thi công không cấm biển an toàn làm người hay phương tiện xa xuống hố, chạm phải đường dây điện mà không ai chịu trách nhiệm...)

Năm là, xây dựng lực lượng thanh tra, kiểm tra trong tổ chức quản lý đủ bảo đảm nguồn lực cho công tác thanh tra kiểm tra trong các lĩnh vực liên quan đến an toàn, trật tự đô thị. Tổ chức kiểm tra thanh tra và biên chế lực lượng tương ứng với nhiệm vụ là căn bản của thiết kế tổ chức trong quản lý nhà nước.

Sáu là, tổ chức tuyên truyền giáo dục kết hợp với xử phạt vi phạm. Trong điều kiện xã hội dân sự và nền kinh tế, văn hóa xã hội không ngừng phát triển và tăng trưởng thì công tác tuyên truyền và giáo dục phải thiết thực. Về phương pháp, kết hợp giáo dục học đường với quảng bá, hướng dẫn trong cộng đồng bằng nhiều hình thức đa dạng (bảng bảng biểu, các chỉ dẫn giao thông, các chỉ số trên hàng hóa về chất lượng, tiêu chuẩn kỹ thuật, an toàn.. ngày càng chiếm vị trí quan trọng trong hoạt động tuyên truyền giáo dục).

7.7. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Hiểu rộng ra thì vấn đề môi trường và môi trường sinh thái có quan hệ trực tiếp tới an toàn (sức khỏe, sinh mạng người dân) trong xã hội đô thị xét theo góc độ có lợi hay có hại cho sức khỏe cộng đồng. Môi trường đô thị thiết nghĩ cũng là khái niệm rộng ngoài khái niệm thông thường như vệ sinh môi trường, mà còn thể hiện những tiêu chuẩn, chỉ tiêu mà chỉ những người làm chuyên gia mới chuyên tâm và nghiên cứu áp dụng. Vì vậy, môi trường hiện là vấn đề có đối tượng tác động và nghiên cứu riêng, có tổ chức và thiết chế kiểm soát riêng nên nó được nghiên cứu và xây dựng giải pháp. Từ phân tích thực trạng và nghiên cứu thực tiễn, từ góc độ quản lý phát triển xã hội đô thị đề tài đề xuất một số giải pháp cơ bản.

7.7.1. Xây dựng thể chế quản lý bảo vệ và duy tu môi trường đô thị

Môi trường là nhóm lĩnh vực hình thành tổ chức quản lý muộn hơn so với nhóm quản lý xã hội khác. Điều này không phải nhà nước không chú ý mà do điều kiện kinh tế đất nước chủ yếu là kinh tế nông nghiệp, khoa học và công nghệ chưa cao, chưa xuất hiện những vấn đề như trở thành đe dọa môi trường sinh thái như rác sinh hoạt đô thị, hóa chất độc trong sản xuất, không gian đô thị cũng chưa bị xâm thực, lấn chiếm cả ao hồ đường xá, gian lận thương mại cũng chưa xuất hiện, phế liệu xây dựng và sản xuất chưa đến mức nguy hiểm cho xã hội.

Nhưng quá trình đô thị hóa nhanh, với trình độ của quản lý, công nghệ kỹ thuật còn hạn chế, tâm lý và ý thức trách nhiệm còn rất hạn chế cả trong người dân đô thị và nhà sản xuất khiến cho vấn đề môi trường đô thị thực sự trở thành đe dọa cho phát triển bền vững. Quá trình gia tăng mức độ ô nhiễm môi trường cũng là quá trình hệ thống tổ chức quản lý được tổ chức và hoàn thiện theo hướng chuyên môn hóa.

Việc đầu tiên là hình thành và hoàn thiện thể chế. Theo chúng tôi, hiện nay vấn đề hoàn thiện thể chế là ưu tiên, cùng với nó là sửa đổi bổ xung những qui định đã lạc hậu. Theo chúng tôi sự tiên tiến của thể chế và tổ chức như thể cơ bản là phản ánh đúng thực trạng phát triển của xã hội từ khi môi trường còn được kiêm nhiệm quản lý đến hình thành bộ máy chuyên ngành độc lập.

- *Sửa đổi những qui định có tính chung chung*, trừu tượng bằng cách lượng hóa những qui định, chỉ tiêu, điều kiện để người dân và tổ chức dễ thực hiện và thuận lợi trong thanh tra, kiểm tra.

- *Qui định rõ trách nhiệm* của cá nhân và tổ chức về những hành vi liên quan đến việc làm suy yếu, hủy hoại môi trường.

- *Định rõ trách nhiệm của công tác thanh tra kiểm tra*, qui định việc hoàn thiện tổ chức và trách nhiệm của tổ chức trong việc thanh tra kiểm tra (không thể để tình trạng khá phổ biến hiện nay là phát hiện hành vi vi phạm môi trường nhưng không xác định được đối tượng vi phạm mặc dù tình huống không phức tạp).

- *Cân nhắc, lựa chọn một số hành vi được coi là nguy hiểm* qua thực tiễn quản lý đưa vào khung của hành vi nguy hiểm và chuyển thành tội danh trong khung của bộ luật hình sự để xử lý mang tính vừa răn đe vừa giáo dục trong cộng đồng.

- *Định rõ các chế tài hành chính liên quan đến sự thiếu trách nhiệm* đối với những hoạt động quản lý không làm tròn nhiệm vụ. Nếu không quản lý không còn có tác dụng định hướng tích cực cho hành vi vi phạm. (lâu nay chỉ những việc làm vượt quá mức, công luận "không thể chịu được nữa" mới thấy sự "vào cuộc" ráo riết như vụ" đồ đất thải lên mồ mả người đã khuất (trong nhà nước pháp quyền sự "bó tay" bằng nhiều lý do chính là

tai hại đối với chấn chỉnh các hoạt động xã hội đi vào trật tự. Nhưng rất tiếc tình trạng này không phải hiếm trong quản lý của Việt Nam).

7.7.2. Hoàn thiện tổ chức quản lý môi trường đô thị nhằm đáp ứng tốc độ đô thị hóa nhanh, đáp ứng những thách thức diễn ra do dân trí và ý thức trách nhiệm cộng đồng còn hạn chế. Cùng với hoàn thiện các tổ chức quản lý ngành và trung ương hiện chúng tôi thấy có sự "giàn hàng ngang" trong cả hệ thống chính trị (ở đâu cũng bổ xung, cũng cần nhân viên hợp đồng nhưng thực tiễn họ lại là đội ngũ dự phòng cho lực lượng biên chế của tổ chức). Thực trạng đó ảnh hưởng không nhỏ đến hoàn thiện hệ thống quản lý nói chung và lực lượng quản lý môi trường nói riêng.

Theo chúng tôi hoàn thiện tổ chức hiện nay không phải là lập thêm tổ chức, hẫng hụt hệ thống mà là chuyên môn hóa, phân ngành bên trong tổ chức (như trong sở có nhiều phòng chuyên ngành), các công ty, doanh nghiệp dịch vụ cũng được phân nhỏ theo hướng song hành với các lĩnh vực của quản lý môi trường). Cần tăng cho quản lý là điều thiết yếu cho người dân hơn là giàn trải như trên đã nêu. Với đà chung như thế tổ chức của quản lý môi trường cũng được đổi mới.

Bồi dưỡng chuyên môn, kỹ năng và đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ công chức. Nhà nước rất chú trọng công tác bồi dưỡng công chức. Thể hiện sự đầu tư tài chính, qui định trách nhiệm và quyền lợi thăng tiến gắn liền với học tập nâng cao kiến thức chuyên môn. Tuy nhiên sự thiết thực thật sự trong công tác quan trọng này còn là vấn đề bất cập (như đã đề cập ở các chương trước).

7.7.3. Thành lập hệ thống thông tin nóng, lực lượng phản ứng nhanh (cán bộ thanh tra chuyên môn, chuyên ngành kết hợp với cảnh sát hoặc cảnh sát môi trường). Hiện nay khá nhiều hành vi phá hoại môi trường có tính thách đố dư luận do lợi ích hoặc dân trí pháp lý, ý thức công dân của một bộ phận nhỏ trong đô thị còn rất hạn chế nên tình trạng liều lĩnh gây ra

ô nhiễm môi trường không phải hiếm. Nhiều cơ quan nhà nước cũng "bật đèn xanh" cho những việc làm như vậy. Từ thực trạng này vấn đề phát hiện và xử lý kịp thời là rất cần thiết (đương nhiên khi xã hội đã đi vào kỉ cương thì hoạt động này sẽ không còn nữa).

Hiện nhà nước bỏ ra không ít ngân sách để "giải quyết hậu quả" của những việc làm vô thức như trên không những trong lĩnh vực môi trường và lực lượng phản ứng nhanh, các đường dây nóng theo chúng tôi là rất hiệu quả.

Việc tổ chức lực lượng phản ứng nhanh có tác dụng phát hiện sớm, kịp thời để có giải pháp xử lý và biện pháp ngăn chặn các hành vi bất hợp pháp và gây nguy hại. Biện pháp này còn có lợi kép: thể hiện sự phối hợp giữa công quyền và người dân vốn là ưu điểm của chính quyền dân chủ của dân. Đồng thời rèn luyện tính nhanh nhạy, ý thức hợp tác vốn là hạn chế trong nhân dân do trình độ dân chủ còn ở mức thấp.

NHẬN XÉT CHUNG THAY CHO ĐỀ XUẤT

Quản lý xã hội đô thị là một hoạt động liên ngành, liên tổ chức và thể chế. Những giải pháp riêng rẽ đối với từng lĩnh vực tương ứng với các quan hệ xã hội nói chung và xã hội đô thị nói riêng. Tuy nhiên xã hội đô thị là một cơ thể sống động do nhiều quan hệ có liên hệ mật thiết. Nếu chỉ giải quyết quan hệ này mà bỏ qua hoặc coi nhẹ quan hệ khác thì vấn đề môi trường sẽ không thể hiệu quả được. Nó sẽ như một chiếc chần hẹp mà nhiều người cùng đắp (có thể do điều kiện ngân sách hay nhân lực mà có sự tổ chức quản lý chưa đồng bộ mang tính khách quan là trách nhiệm chung của nhà nước và xã hội). Mỗi liên hệ đó trong các lĩnh vực của quản lý sự phát triển xã hội đô thị là liên hệ nội bộ ngành, liên ngành, giữa ngành và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới theo thẩm quyền lãnh thổ.

PHẦN THỨ TƯ

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1

PHIẾU ĐIỀU TRA

Câu hỏi cho phiếu điều tra

Phục vụ nghiên cứu phát triển đô thị

(Đa số các câu hỏi liên quan đến thành phố nơi anh / chị hiện đang sinh sống)

Phần thể chế, trật tự, an ninh đô thị.

1. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*,⁶⁴ thời gian sống ở thành phố.

2. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 †

Loại 2 †

Loại 3 †

3. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu †

Dưới 1 triệu †

Trên 1 triệu †

Trên 2 triệu †

4. Tổ chức chính quyền mấy cấp (3,2).

Cấp 1 †

Cấp 2 †

Cấp 3

5. Về tổ chức chính quyền thành phố hiện nay :

Phù hợp †

Không phù hợp †

Không có ý kiến †

⁶⁴ Không nhất thiết ghi rõ họ và tên

6. Anh/chị cho nhận xét về năng lực thực thi công vụ của công chức thành phố.

Tốt ☐ Bình thường ☐ Yếu kém ☐ Không có ý kiến ☐

7. Vấn đề yếu nhất của đội ngũ công chức trong công vụ là gì?

Năng lực ☐ Trình độ ☐ Phẩm chất đạo đức ☐

8. Bộ máy chính quyền đô thị hiện nay

Vừa đủ ☐ Thiếu ☐ Cồng kềnh ☐

9. Theo anh /chị, có mấy cấp hội đồng là phù hợp với cấp thành phố nơi đang sinh sống ?

Một cấp ☐ hai cấp ☐ Ba cấp ☐

10. Anh / chị chọn mô hình người đứng đầu thành phố là ai ?

Chủ tịch ☐ Thị trưởng ☐

11. Thành phố anh / chị đang sống phù hợp với cấp đô thị nào ?

Cấp 1 ☐ Cấp 2 ☐ Cấp 3 ☐ Cấp 4 ☐

12. Tình trạng trật tự, an toàn đô thị hiện nay ở thành phố như thế nào?

Tốt ☐ Chưa tốt ☐ Yếu kém ☐

13. Lĩnh vực nào yếu nhất về trật tự đô thị?

Trật tự ☐ Trộm cắp ☐ An toàn ☐

14. Năng lực của lực lượng bảo đảm trật tự, an toàn đô thị hiện nay ?

Tốt ☐ Khá ☐ Trung bình ☐ Yếu kém ☐

15. Ý thức tự bảo vệ của người dân đối với trật tự an toàn đô thị .

Tốt ☐ Khá ☐ Trung bình ☐ Yếu kém ☐

16. Hiện đã đủ văn bản nhà nước hướng dân hay qui định về trật tự an toàn đô thị :

Đủ ☐ Chưa đủ ☐

17. Lứa tuổi nào gây tình trạng trật tự đô thị chiếm đa số :

Thanh thiếu niên ☐ Người kinh doanh ☐ Người sản xuất ☐

18. Anh / chị hài lòng với tình trạng trật tự, an ninh đô thị hiện nay?

Hài lòng ☐ Không hài lòng ☐ Chấp nhận được ☐

Phần kinh tế đô thị

19. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*,⁶⁵ thời gian sống ở thành phố.

20. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐ Loại 2 ☐ Loại 3 ☐

21. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐ Dưới 1 triệu ☐ Trên 1 triệu ☐ Trên 2 triệu ☐

22. Thành phố Anh/ chị đang sống lĩnh vực nào đang chiếm tỉ trọng kinh tế hàng đầu :

Sản xuất ☐ Thương mại ☐ Dịch vụ ☐ Cả ba ☐

23. Vị trí kinh tế của thành phố đóng vai trò như thế nào trong kinh tế địa phương :

Chủ yếu ☐ Trung bình ☐ Yếu ☐

24. Theo Anh / chị có nên tổ chức một thành phố vừa là trung tâm hành chính, vừa là trung tâm kinh tế.

Có nên ☐ Không nên ☐ Không có ý kiến ☐

25. Theo Anh/chị những thách thức về phát triển kinh tế của thành phố là gì ?

Lao động ☐ Môi trường ☐ Hướng đi ☐ Quản lý tất cả ☐

⁶⁵ Không nhất thiết ghi rõ họ và tên

Phần dân cư đô thị

26. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*,⁶⁶ thời gian sống ở thành phố.

27. Thành phố anh /chị đang sinh sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

28. Anh / chị hài lòng về mật độ dân số hiện nay.

Hài lòng ☐

Không hài lòng ☐

Không ý kiến ☐

29. Nhận xét của anh/ chị về thành phần dân cư hiện nay .

Cân đối ☐

Chưa cân đối ☐

Bình thường ☐

30. Xin Anh/ Chị cho biết cơ cấu lao động hiện nay của thành phố:

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

yếu ☐

31. Xin Anh/ Chị cho biết vai trò của thị trường lao động thành phố hiện nay.

Cần thiết ☐

Chưa cần thiết ☐

32. Anh chị cho biết vai trò của lao động từ nông thôn đến

Cần thiết ☐

Không cần thiết ☐ 6

33. Theo Anh / Chị cơ cấu việc làm trong dân cư thành phố hiện nay : phù hợp, chưa phù hợp.

Phù hợp ☐

Chưa phù hợp ☐

34. Theo anh chị, định hướng nhu cầu lực lượng lao động thành phố hiện nay là : thương mại, dịch vụ, cả hai

Thương mại ☐

Dịch vụ ☐

Cả hai ☐

⁶⁶ Không nhất thiết ghi rõ họ và tên

35. Theo anh chị điều gì người nhập cư từ nông thôn cần chuẩn bị để thích ứng với đời sống đô thị?

Nghề nghiệp ☐ Chỗ ở ☐ Sinh hoạt ☐ Cả ba điều trên ☐

36. Theo Anh / Chị chính quyền thành phố cần giúp đỡ gì cho người dân nhập cư :

Công việc ☐ Trật tự vệ sinh đô thị ☐ An ninh trật tự ☐ Cả 3 vấn đề trên ☐

Phần môi trường đô thị

37. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*, thời gian sống ở thành phố.

38. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

39. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐

Dưới 1 triệu ☐

Trên 1 triệu ☐

Trên 2 triệu ☐

40. Anh/ Chị đánh giá môi trường đô thị ở thành phố hiện nay:

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

41. Vấn đề gì về môi trường cần chú ý ở thành phố hiện nay:

Rác ☐

Tiếng ồn ☐

Sản xuất ☐

Tất cả ☐

42. Dịch vụ môi trường nên tổ chức theo hướng:

- Nhà nước chịu trách nhiệm ☐

- Xã hội hoá ☐

- Kết hợp ☐

43. Theo Anh / Chị có cần truyền thông về giáo dục môi trường cho người dân không :

Rất cần ☐

Cần ☐

Không cần ☐

44. Ở thành phố anh chị đang sống, hoạt động nào tác động xấu đến môi trường:

- Xây dựng ☐
- Rác thải ☐
- Hoá chất ☐
- Nguyên nhân khác ☐

45. Không gian xanh của thành phố hiện nay :

Tốt ☐ Chưa tốt ☐

46. Hạ tầng đô thị và môi trường thành phố hiện nay: tốt, chưa tốt.

Tốt ☐ Chưa tốt ☐

47. Ý kiến đóng góp của Anh/ Chị về môi trường thành phố hiện nay:

Phần văn hóa đô thị

48. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.* thời gian sống ở thành phố.

49. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐ Loại 2 ☐ Loại 3 ☐

50. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐ Dưới 1 triệu ☐ Trên 1 triệu ☐ Trên 2 triệu ☐

51. Anh/ chị có nhận xét gì về đời sống văn hóa đô thị trong 10 năm qua :

Tốt ☐ Chưa tốt ☐ không tốt ☐

52. Theo anh/chị điều gì ảnh hưởng mạnh mẽ nhất tới đời sống văn hóa thành phố nhất

Kinh tế ☐ Dân cư ☐ Quản lý ☐ Cả ba ☐

53. Theo Anh / chị vấn đề nào cần ưu tiên chấn chỉnh trong quá trình xây dựng văn hóa đô thị :

Ứng xử ☐ Giao thông ☐ Dịch vụ ☐ Cả ba ☐

54. Anh chị đánh giá ảnh hưởng của người nhập cư có ảnh hưởng tới xây dựng văn hóa đô thị :

Nhiều ☐ Không đáng kể ☐ Không ảnh hưởng ☐

Phần qui hoạch đô thị

55. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*, thời gian sống ở thành phố.

56. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐ Loại 2 ☐ Loại 3 ☐

57. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐ Dưới 1 triệu ☐ Trên 1 triệu ☐ Trên 2 triệu ☐

58. Anh/ chị có quan tâm đến vấn đề qui hoạch thành phố:

Có ☐ Không ☐ Không quan tâm ☐

59. Anh/ chị có hài lòng về qui hoạch hiện nay của thành phố ?

Có ☐ Không ☐ Không có ý kiến ☐

60. Anh chị cho biết lĩnh vực nào yếu nhất về qui hoạch của thành phố hiện nay?

61. Theo anh chị những yếu tố nào ảnh hưởng không tốt tới chất lượng qui hoạch đô thị?

- Quản lý ☐

- Ý thức người dân ☐

- Năng lực của nhà chuyên môn ☐

- Cả ba ☐

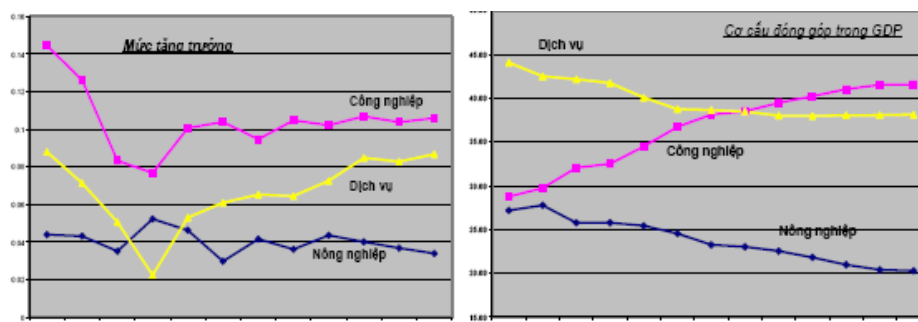
PHỤ LỤC 2
CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 5.1. Tốc độ tăng trưởng và cơ cấu GDP theo khu vực

Tốc độ tăng và cơ cấu GDP theo khu vực (%)								
Năm	Tốc độ tăng (tính theo giá so sánh)				Cơ cấu (tính theo giá thực tế)			
	Tổng	Nông Lâm, T.Sản	Công- N-XD	Dịch vụ	Tổng số	Nông, lâm, T.Sản	CN- XD	Dịch vụ
1988	66,01	33,65	55,00	88,77	1100,00	46,30	23,96	29,74
1992	88,70	66,88	112,79	77,58	1100,00	33,94	27,26	38,80
1995	99,54	44,80	113,60	99,83	1100,00	27,18	28,76	44,06
2000	66,80	44,63	110,07	55,32	1100,00	24,53	36,73	38,74
2005	88,44	44,00	110,68	88,48	1100,00	20,97	41,02	38,01
Sơ bộ 2008	66,23	33,79	66,33	76,20	1100,00	21,99	39,91	38,10

Nguồn: Kinh tế-xã hội Việt nam và thế giới 2008. Thời báo kinh tế Việt Nam.

Biểu đồ 5.2. Mức tăng trưởng và cơ cấu của ba ngành sản xuất giai đoạn 1996- 1997



Hình 1: Mức tăng trưởng và cơ cấu của ba ngành sản xuất giai đoạn 1996-2007

Bảng 5.3. Cơ cấu kinh tế Hà Nội

Năm		1995	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007
Theo ngành sx	Tổng số	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	N- LN, TS	5,4	3,0	2,7	2,5	2,4	1,6	1,4	1,3
	CN-XD	33,1	37,0	36,8	37,8	40,4	40,5	41,0	41,0
	DV	61,5	60,0	60,5	59,7	57,2	57,9	57,6	57,7

Nguồn: Niên giám thống kê Hà Nội 2003, 2007.

Bảng 5.4: Cơ cấu kinh tế thành phố Hồ Chí Minh

Cơ cấu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Phân theo ngành sản xuất</i>							
- Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	1,9	1,7	1,6	1,4	1,3	1,2	-
- Công nghiệp và xây dựng	46,2	46,7	49,1	48,9	48,1	47,7	-
- Dịch vụ	51,9	51,6	49,3	49,7	50,6	51,1	-

Nguồn: website www.hochiminhcity.gov.vn

Bảng 5.5: Cơ cấu kinh tế thành phố Hải Phòng

Năm		2002	2003	2004	2005	2006	2007*
GDP	Tỷ đồng	9782.1	10829.8	12536	14071.9	15799.3	3361.7
Cơ cấu kinh tế	%	100	100	100	100	100	100
Nông, lâm, thủy sản	%	14.5	13.8	12.5	11.5	10.6	11.4
Công nghiệp, xây dựng	%	41.3	42.1	40.2	40.8	40.8	44.0
Dịch vụ	%	44.2	44.1	47.3	47.6	48.5	44.6

Nguồn: tính toán của tác giả dựa vào số liệu thống kê từ website:

*www.haiphong.gov.vn * Số liệu sơ bộ quý I/2007*

Bảng 5 6: Cơ cấu tổng sản phẩm quốc nội Đà Nẵng (GDP) %

	2004	2005	2006	2007
Phân theo ngành kinh tế	100	100	100	100
Nông,lâm,nghiệp,thủy sản	5,96	5,13	4,28	4,03
Công nghiệp, xây dựng	49,07	50,19	46,09	47,16
Các ngành dịch vụ	44,97	44,68	49,63	48,81

Nguồn: từ website www.danang.gov.vn

Bảng 5.7 Dân số đô thị Việt Nam giai đoạn 1950-2008

Năm	Tổng dân số (1000 người)	Dân số đô thị (1000 người)	Tỷ lệ dân số đô thị (%)
1951	23061	2306	10,0
1975	47638	10242	21,5
1985	60032	11526	19,2
1990	66233	13281	20,05
1995	71995,5	14938,1	20,75
2000	77635,5	18771,9	24,18
2005	83106,3	22336,8	26,88
2007	85171,7	23398,9	27,47
2008	86210,8	24233,3	28,11

Nguồn : Số liệu thống kê Việt Nam 1930-1984, NXB Thống kê 1985 và Niên giám thống kê hàng năm từ 1985 đến 2008.

Bảng 5.8 . Mật độ mô dân số khu vực nội thành, nội thị

	Năm 1998	Năm 2000	Năm 2010 (Quy Foạch) ⁶⁷
Diện tích nội thành, nội thị (km2)	633	1140	2432
Dân số đô thị Bình quân (1000	17464.6	18771,9	3040,0
Mật độ dân số (Người/km2)	27590	16467	12500

Nguồn : Số liệu thống kê Việt Nam và QĐ số 10-1998

⁶⁷ Quyết định của thủ tướng chính phủ Số: 10/1998/QĐ-TTg “Phê duyệt Định hướng quy hoạch Tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020”

Bảng 5.9 Cơ cấu tuổi -giới của dân số đô thị cả nước năm 2007 (%)

Độ tuổi	Tổng số	Nam	Nữ
Tổng số	100	49,13	50,87
0-4	100	52,30	47,70
5-9	100	52,52	47,48
10-14	100	52,30	47,70
15-19	100	50,95	49,05
20-24	100	47,94	52,06
25-29	100	48,06	51,94
30-34	100	48,51	51,49
35- 39	100	49,61	50,39
40-44	100	49,99	50,01
45-49	100	49,84	50,16
50-54	100	47,34	52,66
55-59	100	44,82	55,18
60-64	100	46,12	53,88
65-69	100	43,89	56,11
70-74	100	43,91	56,09
75+	100	39,66	60,34

Độ tuổi	Tổng số	Nam	Nữ
Tổng số	100	100	100
0-4	7,20	7,66	6,75
5-9	6,76	7,23	6,31
10-14	8,29	8,82	7,77
15-19	9,25	9,60	8,92
20-24	8,87	8,66	9,08
25-29	8,42	8,23	8,59
30-34	8,36	8,26	8,46
35- 39	8,28	8,36	8,20
40-44	8,07	8,21	7,93
45-49	7,47	7,58	7,37
50-54	6,07	5,85	6,29
55-59	3,87	3,53	4,20
60-64	2,48	2,33	2,63
65-69	2,18	1,95	2,41
70-74	1,77	1,58	1,95
75+	2,66	2,14	3,15

Nguồn : Tổng cục Thống kê (2008), Điều tra biến động dân số và KHH gia đình 1/4/2007 - Những kết quả chủ yếu, NXB Thống kê, Hà Nội

Bảng 5.10 So sánh quy mô dân số các đô thị lớn với cả nước

Nội dung	Cả nước	Hà Nội	TP. HCM	Hải Phòng	Đà Nẵng	Phần còn lại
Năm 1990						
D.số B.quân (1000 người)	66233	3153,5	4004,9	1483		57592
Dân số đô thị (1000 người)	13281	1120	3206,6	497,3		8457,1
Tỷ lệ dân số đô thị (%)	20,05	35,52	80,07	33,53		14,68
Năm 2005						
D.số B.quân (1000 người)	83106,3	3149,8	5911,6	1790,3	777	71478
Dân số đô thị (1000 người)	22336,6	2056,8	5035,3	715,7	669,9	13859
Tỷ lệ dân số đô thị (%)	26,88	65,30	85,18	39,98	86,22	19,39
Năm 2007						
Dân số Bình quân (1000 người)	85171,7	3288,2	6342,5	1826,9	804,7	72909
Dân số đô thị (1000 người)	23398,3	2145,5	5397,7	744,7	698	14412
Tỷ lệ dân số đô thị (%)	27,47	65,25	85,10	40,76	86,74	19,77
S.sánh q.mô d.số từng đ.thị với d.số đô thị cả nước (%)	100%	9,17	23,07	3,18	2,98	61,60
Mức tăng dân số đô thị giai đoạn 1995-2007	10117,3	1025,5	2191,1	247,4	698	5955,3
T.độ tăng d.số đ.thị b.quân năm, giai đoạn 1995-07 (%)	3,4	3,9	3,1	2,4	2,1	3,2

Bảng 5. 11. Quy mô và tốc độ tăng dân số Hà Nội giai đoạn 1995-2007

Khu vực	Dân số bình quân (1000 người)			Tốc độ tăng trưởng BQ năm (%)		
	Năm 1995	Năm 2000	Năm 2007	1995- 2000	2000- 2007	1995- 2007
Toàn thành phố	2335,4	2739,2	3394,6	3,2	3,1	3,15
Trong đó : Nội thành	1082,4	1586,5	2109,6	8,0	4	5,7
Ngoại thành	1253,0	1152,7	1285	-1,5	1,5	0,2
Dân số đô thị	1221,2	1586,5	2145,5	5,5	4,9	5,1
T.lệ dân số đ thị (%)	52,29	57,77	64,97			

Nguồn : Niên giám thống kê Hà Nội hàng năm

Bảng 5.12. Tổng tỷ suất sinh (%) theo thành thị - nông thôn 2001-2004

	Năm 2005	Năm 2006	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009
CẢ NƯỚC	2.11	2.09	2.07	2.08	2.03
Thành thị	1.73	1.72	1.70	1.83	1.81
Nông thôn	2.28	2.25	2.22	2.22	2.14

Nguồn: Tổng cục Thống kê. Điều tra biến động dân số và KHHGD 2005- 2009.

Bảng 5.13 Tỷ suất chết thô (‰) theo thành thị - nông thôn 2001-2004

	Năm 2001	Năm 2002	Năm 2003	Năm 2004
CẢ NƯỚC	0.51	0.58	0.58	0.54
Thành thị	0.38	0.45	0.47	-
Nông thôn	0.54	0.63	0.6	-

Nguồn: Tổng cục Thống kê. Điều tra biến động dân số và KHHGD 2001- 2004.

Bảng 5.14 Thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế phân theo thành thị, nông thôn, nguồn thu

Nghìn đồng

	Tổng số	Chia ra			
		Tiền lương, tiền công	Thu từ SX nông, lâm nghiệp, thủy sản	Thu từ SX CN, XD, DV	Thu từ các nguồn khác
CẢ	636	218	158	145	115
Thành thị	1058	454	58	316	230
Nông thôn	506	140	200	88	78

Nguồn : Niên giám thống kê 2008

Bảng 5.15 So sánh thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế của 6 thành phố lớn với cả nước (Nghìn đồng)

	Tổng số	Chia ra			
		Tiền lương, tiền công	Thu từ SX nông, lâm nghiệp, thủy sản	Thu từ SX CN, XD, DV	Các nguồn khác
CẢ NƯỚC	636	218	158	145	115
TP. Hồ Chí	1480	650	26	452	352
Bình	1215	418	210	402	185
Hà Nội	1050	533	42	222	253
Đà Nẵng	853	371	30	295	157
Cần thơ	780	263	184	216	116
Hải Phòng	720	310	96	144	170

Nguồn : Niên giám thống kê 2008

Bảng 5.16 Thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế phân theo 5 nhóm thu nhập⁶⁸

Nghìn đồng

	Tổng số	Chia ra				
		Nhóm 1	Nhóm 2	Nhóm 3	Nhóm 4	Nhóm 5
CẢ NƯỚC	636	184	319	459	679	1542
TP. Hồ Chí Minh	1480	554	824	1076	1493	3453
Bình Dương ^(*)	1215	448	714	923	1204	2787
Hà Nội	1050	329	589	878	1201	2252
Đà Nẵng	853	320	515	690	956	1785
Cần thơ	780	295	494	645	852	1614
Hải Phòng	720	232	373	496	717	1782

Nguồn : Niên giám thống kê

2008

Bảng 5.17 Tỷ lệ hộ nghèo phân theo thành thị và nông thôn (%)

	Năm	Năm 2002	Năm 2006	Năm 2007
CẢ NƯỚC	37,4	28,9	15,5	14,8
Thành thị	9,0	6,6	7,7	7,4
Nông thôn	44,9	35,6	18,0	17,7

Nguồn: Niên giám Thống kê 2008.

⁶⁸ Tổng số hộ được chia ra thành 5 nhóm với số hộ bằng nhau (mỗi nhóm có số hộ bằng 20% tổng số hộ), theo mức thu nhập bình quân đầu người (nhóm 1 là nhóm nghèo, nhóm 2 là nhóm dưới trung bình, nhóm 3 là nhóm trung bình, nhóm 4 là nhóm khá, nhóm 5 là nhóm giàu).

Bảng 5.18 Chi tiêu cho đời sống bình quân đầu người/tháng năm 2006

Nội dung	Tổng chi tiêu	Chia ra		
		Ăn uống	Ngoài ăn uống	Chi khác
<i>Mức chi tiêu (1000 đ)</i>				
CẢ NƯỚC	511	243	217	51
Thành thị	812	356	382	74
Nông thôn	402	202	157	43
<i>Cơ cấu chi tiêu (%)</i>				
CẢ NƯỚC	100	47,55	42,47	9,98
Thành thị	100	43,84	47,04	9,11
Nông thôn	100	50,25	39,05	10,70

Bảng 5.19. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị phân theo vùng, 2000-2007

	Năm 2000	Năm	Năm
CẢ NƯỚC	6.42	5.31	4.64
ĐB sông Hồng	7.34	5.61	5.74
Trung du & Miền núi phía	6.42	5.07	3.85
Bắc Trung Bộ & DH Miền	6.54	5.2	4.95
Tây Nguyên	5.16	4.23	2.11
Đông Nam Bộ	6.16	5.62	4.83
ĐB sông Cửu Long	6.15	4.87	4.03

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2008.

Bảng 5.20 Số vụ phạm pháp ở Thành phố Hồ Chí Minh

Năm, số vụ	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Số vụ buôn bán hàng cấm	39	1301	819	965	700	772	438
2. Giết người	158	94	123	109	107	143	126
3. Cố ý gây thương tích	1346	614	556	545	583	508	467
4. Cướp của	550	329	317	209	283	295	290
5. Cướp giật	2717	2066	1935	1.551	1.307	1.209	1.312
6. Trộm cắp	7582	5340	4863	4.562	4.501	4.267	4.064
7. Lừa đảo	507	506	429	343	358	318	235
8. Phạm pháp khác	1330	1194	753	294	161	132	139

Nguồn : Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh

Bảng 5.21: Cơ cấu và tốc độ tăng trưởng theo thành phần kinh tế

Cơ cấu và tốc độ tăng trưởng theo thành phần kinh tế (%)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cấu GDP	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
K.tế n. nước	38,52	38,40	38,38	39,08	39,23	38,42
K.tế ngoài n.n	48,20	47,84	47,86	46,45	45,61	45,68
Ktế vốn n ng	13,27	13,76	13,76	14,47	15,17	15,89
Tđộ tăng GDP	6,79	6,89	7,08	7,34	7,79	8,43
K tế nhà nước	7,72	7,74	7,11	7,65	7,75	7,36
K tế ngoài n.n	5,04	6,36	7,04	6,36	6,95	8,19
Ktế có vốn n.n	11,44	7,21	7,16	10,52	11,51	13,20

Nguồn: TCTK và tính toán của Viện NCQLKTU

Bảng 5.22 . Chi tiêu cho đời sống bình quân đầu người / tháng năm 2006 (nghìn đồng) của nhóm thu nhập thấp đô thị

Nội dung	Tổng chi	Chia ra		
		Ăn uống	Ngoai ăn uống	Chi khác
<i>Mức chi tiêu</i>				
CẢ NƯỚC	511	243	217	51
Thành thị	812	356	382	74
Nông thôn	402	202	157	43
<i>C.cấu chi tiêu (%)</i>				
CẢ NƯỚC	100	47,55	42,47	9,98
Thành thị	100	43,84	47,04	9,11
Nông thôn	100	50,25	39,05	10,70

Bảng 5.23. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị phân theo vùng, 2000-2007

	Năm 2000	Năm 2005	Năm 2007
CẢ NƯỚC	6,42	5,31	4,64
ĐB sông Hồng	7,34	5,61	5,74
Trung du & Miền núi phía bắc	6,42	5,07	3,85
Bắc Trung Bộ & DH Miền	6,54	5,2	4,95
Tây Nguyên	5,16	4,23	2,11
Đông Nam Bộ	6,16	5,62	4,83
ĐB sông Cửu Long	6,15	4,87	4,03

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2008.

Bảng 5.24. Số vụ phạm pháp ở Thành phố Hồ Chí Minh

Năm Số vụ	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
.Số vụ buôn bán hàng cấm	39	1301	819	965	700	772	438
Giết người	158	94	123	109	107	143	126
Cố ý gây thương tích	1346	614	556	545	583	508	467
Cướp của	550	329	317	209	283	295	290
. Cướp giật	2717	2066	1935	1.551	1.307	1.209	1.312
Trộm cắp	7582	5340	4863	4.562	4.501	4.267	4.064
Lừa đảo	507	506	429	343	358	318	235
Phạm pháp khác	1330	1194	753	294	161	132	139

Nguồn : Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh

Bảng 6.1. Số tỉnh xếp vào các vùng kinh tế trọng điểm cho đến nay

I-Vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ

1. Hà Nội
2. Hưng Yên
3. Hải Phòng
4. Quảng Ninh
5. Hải Dương
6. Hà Tây (nay thuộc HN)
7. Bắc Ninh
8. Vĩnh phúc

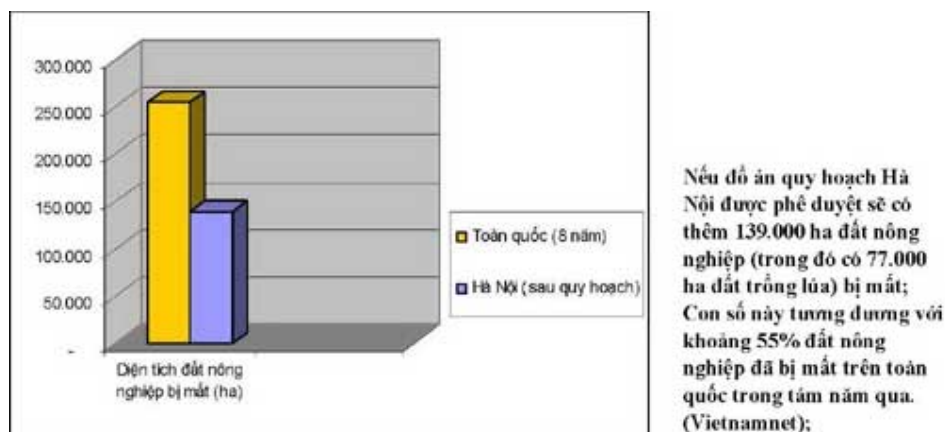
III Vùng kinh tế trọng điểm

1. TP Hồ Chí Minh
2. Bình Dương
3. Bà Rịa Vũng Tàu
4. Đồng Nai
5. Tây Ninh
6. Bình Phước
7. Long An

II Vùng kinh tế trọng điểm Trung Bộ

1. Thừa Thiên Huế
2. Đà Nẵng
3. Quảng Nam
4. Quảng Ngãi
5. Bình Định

Bảng 6.2 : Số đất nông nghiệp bị mất nếu dự án đường Hồ Tây - Ba Vì được phê duyệt



"Nếu đồ án quy hoạch Hà Nội được phê duyệt sẽ có thêm 139.000 ha đất nông nghiệp (trong đó có 77.000 ha đất trồng lúa) bị mất; tương đương với khoảng 55% đất nông nghiệp đã bị mất trên toàn quốc trong tám năm qua". Nguồn: "Quy hoạch Hà Nội: Dễ hiện tại là làm khó tương lai"(Vietnamnet).⁶⁹

⁶⁹ Xem : trang điện tử Vietnamnet ngày 5 tháng 9 năm 2010

TÀI LIỆU THAM KHẢO⁷⁰

Tài liệu tham khảo trong nước

1. Nguyễn Thế Bá “ Quy hoạch và xây dựng phát triển đô thị ” (Nghịệm thu 996);
2. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam : www.cpv.org.vn)
3. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng,
4. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam.
5. Nguyễn Bim: “Một số ý kiến xây dựng chính quyền cấp phường ở Hà Nội” (1994);
6. Cổng điện tử Chính phủ .
7. Trần Ngọc Chính: Chính sách phát triển đô thị tại Việt Nam. Hội thảo khoa học nửa thế kỷ (1956 – 2006) với sự nghiệp Quy hoạch xây dựng- Hà Nội, tháng 12 năm 2006.
8. Võ Kim Cương “Quản lý đô thị thời chuyển đổi” (nghịệm thu 2004)
9. Tô Xuân Dân, Vũ Trọng Lân “Cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thủ đô Hà Nội, một số định hướng cơ bản”, Đề tài khoa học 2003;
10. TS. Vũ Đức Đán và TS. Lưu Kiếm Thanh “ Tổ chức và hoạt động của
11. Phạm Ngọc Đăng: Quản lý môi trường và khu công nghiệp - Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội 2000.

⁷⁰ Các tài liệu này do các thành viên nghiên cứu gửi đến khi sử dụng viết các chuyên đề, trong đó có tài liệu chủ nhiệm đề tài sử dụng (N H Kh).

12. Nguyễn Cao Đức " Quá trình đô thị hoá các đô thị lớn ở Việt Nam giai đoạn 1990- 2000 (hoàn thành năm 2003).

13. GS.TS Nguyễn Duy Gia “ Cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy”.

14. Lê Như Hoa: “Quản lý văn hoá đô thị trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước” (Nghiệm thu 2000) ;

15. Đan Đức Hiệp “ Chiến lược phát triển đô thị - Một cách tiếp cận mới trong phát triển và quản lý đô thị” (Nghiệm thu 2001).

16. Lê Át Hợi “Việc quản lý xây dựng đô thị ở Hà Nội ” (1994);

17. Khoa sau đại học, trường ĐHKTQD (2002), Chương trình đào tạo Cao học từ xa, *Tài liệu hướng dẫn học Môn Kinh tế Chính trị*.

18. GS TS Nguyễn Hữu Khiển :

-Tìm hiểu hành chính nhà nước NXB Lya luận Chính trị hành chính 2006 (tái bản lần thứ ba).

- Công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đô thị hoá và vấn đề an ninh lương thực quốc gia, Tạp chí Tổ chức Nhà nước số 10/2008

- . Luận về thủ tục hành chính hiện nay, số 7/2010.

- Một số yếu tố tác động đến xã hội đô thị nước ta hiện nay; Tc Lý luận chính trị N9; 2010.

- Tc Tổ chức Nhà nước ; N9- 2010

- Tc Khoa học Đà Nẵng.

19. Đỗ Minh Khuê : “ Những khía cạnh xã hội của quản lý môi trường đô thị” (Nghiệm thu 1997);

20. GS. Trương Lai “ Tiếp cận xã hội học về trật tự quản đô thị” (Nghiệm thu 1996).

21.Trần Thanh Lâm: Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế - Nhà xuất bản lao động, Hà Nội 2006.

22.TS. Vũ Thị Mai (2007) *Tạo việc làm cho người lao động bị ảnh hưởng trong quá trình đô thị hoá Hà nội*, sách chuyên khảo, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 160 trang.

23. Phạm Trọng Mạnh “quản lý đô thị” (Sách xuất bản năm 2002;)

24.PGS.TS Đinh Văn Mậu “tổ chức chính quyền đô thị nước ta hiện nay” (Nghiệm thu 2001).

25.GS.TS Phạm Xuân Nam “Quản lý phát triển xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công bằng xã hội" (nhiều tác giả).

26.Lê Quang Nhuệ (chủ nhiệm) : “ Phân cấp quản lý trung ương - địa phương trong điều kiện của Thành phố Hà Nội “ Đề tài khoa học (1998).

27. Phát triển bền vững đô thị: những vấn đề lý luận và kinh nghiệm của thế giới, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.Thủ tướng chính phủ Việt Nam (1998),

28.TS. N.N.Phương, N.Q.An, (2008) Đặc điểm tình hình thất nghiệp và khả năng tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, tạp chí Lao động xã hội số 349, 12/2008

29.Đàm Trung Phường (1995), Đô thị Việt Nam, NXB Xây dựng, Hà Nội.

30.Lương Hồng Quang “ Quản lý đô thị và sự hình thành lối sống của cư dân các đô thị lớn” (Nghiệm thu 2003).

31.Vũ Văn Quân (Đại học Quốc gia) “Thăng Long –Hà Nội với vai trò trung tâm chính trị - hành chính của đất nước” KX-09-02

32.Ngô Huy Quỳnh (1997), Quy hoạch cải tạo xây dựng đô thị, NXB Văn hoá thông tin, Hà Nội.

33.Nguyễn Đăng Sơn “Phương pháp tiếp cận mới về qui hoạch và quản lý đô thị” Đề tài khoa học đã nghiệm thu.

34.Vũ Mai Sơn “ Thiết chế quản lý đô thị ở Thăng Long qua các triều đại” của của (2000);

35.PGS TS Phạm Hồng Thái “ Mô hình tổ chức quản lý và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý cấp chính quyền cơ sở ở Thành phố Hà Nội ” (Đề tài khoa học, nghiệm thu 2003);

36.TS. Trần Thị Thu: *Nâng cao hiệu quả quản lý XKLD của các DN trong điều kiện hiện nay (lấy ví dụ ở SONA)*. Đề tài cấp Bộ 2004

37. Nguyễn Việt Tiế " Giải pháp hoàn thiện hoạt động quản lý và thực hiện công tác qui hoạch đô thị. (bài gửi Hội thảo của đề tài tại Thừa Thiên Huế).

38.TS. Dương Quang Tung “ Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị ”. (đề tài cấp Bộ - đã nghiệm thu)

39. GS. Đoàn Trọng Truyền "Nội dung và phương thức tổ chức hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội " (mã số KX-05-08 Nghiệm thu 1995).

40. Thanh Lê Văn “ Đô thị hoá và vấn đề quản lý đô thị ”; Đề tài khoa học đã nghiệm thu.

41. Michael P. Todaro (1998) Kinh tế học cho thế giới thứ ba, Sách dịch NXB Giáo dục.

42. N.Gregory Mankiw (2004), Nguyên lý của kinh tế học, T. 2: Kinh tế vĩ mô, NXB Lao động Xã hội, Hà Nội.

43. Ngân hàng phát triển châu Á (2005), Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, Báo cáo số 19 : *Nghiên cứu về Phân đoạn Thị trường lao động và chính sách giảm nghèo*, 21 trang.

44. Chính phủ Việt Nam (2001), Nghị định số 72/2001/NĐ-CP Ngày 05 tháng 10 năm 2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001),

45. Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê, (từ 1975 đến 2007) NXB Thống kê, Hà Nội.

46. Điều tra biến động dân số và KHH gia đình 1/4/2007 - Những kết quả chủ yếu, NXB Thống kê, Hà Nội (2008),.

47. Kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở, Trung tâm tính toán Thống kê Quyết định của thủ tướng chính phủ số 10/1998/QĐ-Ttg ngày 23 tháng 1 năm 1998 Phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020, <http://www.na.gov.vn>.

48. Trung tâm tin học - Bộ lao động –Thương binh và xã hội (2006), Số liệu thống kê việc làm và thất nghiệp ở Việt Nam giai đoạn 1996-2005, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.

49. Trung tâm tin học & thống kê - Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, (2002) Cơ sở dữ liệu – Xóa đói giảm nghèo <http://www.mard.gov.vn/fsiu/data/doingheo.htm>

50. Trang điện tử một số báo của Việt Nam (Vietnam Net, Vnespress...)

51. Nguyễn Ngọc Tuấn. Những vấn đề kinh tế xã hội và môi trường vùng ven các đô thị lớn trong quá trình phát triển bền vững. Hà nội: Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Nhà xuất bản khoa học xã hội; 2003.

52.Trường Đại học Y tế Công Cộng. Sức khỏe môi trường, Sách dùng cho đào tạo sau đại học và chuyên khoa I y tế công cộng: Nhà xuất bản y học; 2010.

53.Văn bản, quy phạm pháp luật trên các trang Websites của Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường và một số Bộ, Ngành khác.Các bài viết trong các Tạp chí: Bảo vệ môi trường, Xây dựng, Kiến trúc, Quy hoạch trong các năm 2005, 2006, 2007, 2008, 2009

54.Tổng cục Thống kê (từ 1975 đến 2007) Niên giám thống kê, NXB Thống kê, Hà Nội.Đào Hoàng Tuấn (2008),

Tài liệu tham khảo ngoài nước

55. “Strategic Urban Management in China: A Case Study of Guangzhou Development District”, Habitat International 30(3)

56. Taylor & Francis (1993), Housing and Economics Adjustment, Ed. New York .United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2006), World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, New York.

57. Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches;

58. G.Shabbir Cheema [1993]: Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries

59. Weber [1997]: City management (Quản lý đô thị).

60. B.Nath, L.Hén, P.Compton, D.Devuyst [1999]: Environmental Management in Pracice: Managing the Ecosysem

61. C.I.Barrow [1999]: Environmental Management: Principles and Practice;

62. Siu-Wai Wong, Bo-Sin Tang and B. van Horen. (2006).
“Strategic Urban Management in China:

63. A Case Study of Guangzhou Development District”, Habitat
International 30(3)8.Taylor & Francis (1993), Housing and Economics
Adjustment, Ed. New York

64. United Nations, Department of Economic and Social Affairs,
Population Division (2006), World Urbanization Prospects: The 2005
Revision, New York.

65. Ansel M.Sharp Charles A.Register Paulw Grimes 2005, Kinh tế
học trong các vấn đề xã hội, NXB Lao động, Hà Nội, 597 trang.

66.Bộ môn Dân số, khoa Kinh tế và quản lý Nguồn nhân lực, đại
học KTQD (2009): Tài liệu giảng dạy môn Công tác xã hội và phát triển
bền vững.

67.International Labour Organization (2006). Sources and methods,
labour Statistics: methodological descriptions of national statistics by
source. Retrieved November 24, 2006, from <http://laborsta.ilo.org/>.

68.Ursula Huws và các tác giả khác (2006), The transformation of
work in a global knowledge economy: towards a conceptual framework,
Work organisation and restructuring in the knowledge society - WORKS
project Project number: CIT3-CT-2005-006193. 249 trang.

69.Dimitri Devuyst, Luc Hens, Walter De Lannoy [2001]: How
Green is the City? Sustainability Assessement and the Management or
Urban Environments ;

70. Josef Leitmann [1999] Sustaining cities: environmental
planning and management in urban design

71.Alexander V. Kovriga[2001] Urban Mannagement and Local
Goverment as New Institutions In the New Ukraine

72. Toyohiro Kono [2001]: Trends in Japanese Management: Continuing Strengths, Current Problems, and Changing Priorities
73. Sam Romaya, Carole Rakodi Sonst [1998]: Building sustainable urban settlements: approaches and case studies in the developing world
74. Mike Jenks, Rod Burgess [2000]: Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries
75. Roger Zetter [2000]: Planning in cities: Sustainability and growth in the developing world
76. Environment urban. Editions etudes vivantes limitee. Paris 1980
77. The human face of the urban environmental. WB.1994
78. Toward environmental Strategies of city. Published for the urban environment program by the WB. Washington P.C N^o18 1995
79. McMichael AJ. The urban environment and health in a world of increasing globalization: issues for developing countries. Bulletin of the World Health Organization. 2000;78(9).
80. Bộ Y tế, Vụ kế hoạch tài chính. Niên giám thống kê y tế - Health Statistics Yearbook 2008-2009.
81. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (UNDESA). World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision. New York 2008.
82. The World Health Organization. Obesity: preventing and managing the global epidemic. Reports of a WHO consultation on obesity. Geneva: World Health Organization 1998.

83. Phạm Lê Tuấn, và cộng sự. Nghiên cứu thực trạng khám chữa bệnh nội trú, ngoại trú tại một số bệnh viện trung ương - Hà nội và đề xuất các giải pháp khắc phục tình trạng quá tải. Hà nội 2003.

84. Cục quản lý khám chữa bệnh. Số liệu kiểm tra 932 bệnh viên năm 2008, số liệu hoạt động chuyên môn của hệ thống bệnh viện (2007-2008). Hà nội: Cục quản lý khám chữa bệnh, Bộ Y tế, 2008.

85. Galea S, Vlahov D. Urban health: evidence, challenges, and directions. *Annual Review of Public Health*. 2005;26:341-65.

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

BÁO CÁO KIẾN NGHỊ ĐỀ TÀI

**SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI
Ở CÁC ĐÔ THỊ NƯỚC TA HIỆN NAY - THỰC TRẠNG
VÀ GIẢI PHÁP**

CNĐT : NGUYỄN HỮU KHIỂN

HÀ NỘI – 2010

MỤC LỤC

Kiến nghị thứ nhất	1
Kiến nghị thứ hai.....	2
Kiến nghị thứ ba	2
Kiến nghị thứ tư	3
Kiến nghị thứ năm.....	4
Kiến nghị thứ sáu	5
Kiến nghị thứ bảy	6
Kiến nghị thứ tám	7
Kiến nghị thứ chín.....	7
Kiến nghị thứ mười.....	8

NỘI DUNG KIẾN NGHỊ

Từ nội dung của toàn bộ đề tài nghiên cứu (*các chuyên đề, báo cáo tổng quan, báo cáo tóm tắt*), chúng tôi trình bày kiến nghị gồm những nội dung chính như sau:

Kiến nghị thứ nhất

Tổ chức lại cơ cấu chính quyền đô thị. Cụ thể là chỉ có một cấp hội đồng tại các loại của đô thị Việt Nam. Chúng tôi đã trình bày trong đề tài từ sự phân tích khác biệt về không gian đô thị, không gian chính quyền nông thôn vào các đô thị. Ý kiến của chúng tôi thực chất đã là thời điểm chín muồi. Là vì :

- Việc thí điểm bỏ hội đồng quận huyện ở một số địa phương chứng tỏ tính hình thức của các cấp hội đồng đó. Tính hình thức là do vị trí, địa vị khách quan bất cập chứ không phải các hội đồng này có lỗi gì mà cần phải rút kinh nghiệm. Chúng ta cần quan niệm cải cách thể chế là liên quan đến hiệu quả của tổ chức chứ hoàn toàn không liên quan đến cá nhân (ví như các đại biểu nay mai làm gì, ai bố trí công việc mới, ai trả lương...).

- Thế giới khác chúng ta đã từ nhiều năm trước và cải cách của họ là hướng tới hiệu quả xã hội, tăng cường dân chủ. Vì nhiều lý do khác nhau còn có những sự thận trọng mà chúng tôi cho rằng có biểu hiện thái quá (các nước khác, ta khác, rồi thận trọng, ai giám sát hành chính...). Không nên hiểu cải cách vấn đề gì của thể chế là có chuyện "động chạm" này khác mà chủ yếu chỉ là hiệu quả, dư luận xã hội tích cực là tiêu chuẩn cao nhất.

Lý do có thể làm được là :

- + Sự trì trệ ai cũng biết.
- + Làm như thế là hội nhập mô hình trong quá trình lựa chọn định hướng.
- + Người Việt Nam nói chung và cán bộ công chức Việt Nam đủ năng lực để đảm nhiệm.
- + Đổi mới cơ chế kiểm tra và chế độ trách nhiệm bằng pháp chế, không chung chung.

Kiến nghị thứ hai

Đổi mới, thậm chí thay đổi cách tư duy về đào tạo công chức quản lý và công chức chuyên môn. Đổi mới theo một trong hai cách thức cơ bản sau đây:

Hoặc là : Không dạy lý luận cho các ngạch bậc công chức mà tổ chức tuyển dụng và học tập cùng một thời điểm, trong cả nước (ví dụ tuyển vào tháng tư và tháng mười, học tập lý luận sau tuyển dụng sau đó một tháng).

Học lý luận cần rút ngắn không dựa trên môn học Mác - Lênin như trong các trường đại học (nội dung này đã được đào tạo kỹ và cũng cần cải cách).

Hoặc là : Bỏ hẳn học lý luận nhưng chấn chỉnh đào tạo lý luận ở trường đại học.

Mọi công chức hàng năm phải được nghiên cứu, quán triệt chủ trương cơ bản của Đảng cầm quyền và của Nhà nước. (không phải cái gì cũng quán triệt), kết hợp chấn chỉnh đạo đức công vụ.

Rõ ràng những năm qua, ai cũng thấy tính hình thức của việc bồi dưỡng công chức, ít thiết thực cho công việc đang đảm nhiệm (Họ không nói ra vì thời gian, ngân sách là của công. Nhưng ràng buộc họ là có học mới được thăng tiến. Chúng tôi cho rằng cách ràng buộc như thế chưa thật sự khoa học).

Thay đổi cách đào tạo còn có lợi ở chỗ, đổi mới cả thiết chế đào tạo, nâng cao trình độ người dạy.

Kiến nghị thứ ba

Đổi mới trong thiết kế tổ chức nội bộ theo hướng tuyển người theo vị trí công việc. Nói đơn giản hơn là vị trí cân bằng cấp gì thì cơ bản chỉ tuyển theo bằng cấp đó, không cao hơn, không đại học hóa (thậm chí là thạc sĩ hóa) . Như thế sẽ dẫn tới hiệu quả:

- Phân bổ công việc rõ ràng.
- Trật tự thứ bậc rành mạch (*vấn đề này vốn rất yếu trong tổ chức hiện nay như các phòng, ban, vụ, viện*).

- Ai muốn thăng tiến vẫn không ảnh hưởng: phải học theo tín chỉ bằng thời công vụ của mình. Khi học xong phải tìm việc khác theo sắp xếp chung (có người thay thế chẳng hạn).

Hiện nay trong tổ chức của nền công vụ đang tồn tại tình trạng rất không có lợi cho công vụ (điều này sẽ ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả phục vụ nhân dân) như:

+ Tuyển hợp đồng rồi cử đi học.

+ Công việc thông thường vẫn đi học lấy bằng cấp vượt quá yêu cầu công việc được giao (rất nhiều người chỉ lái xe, nhân viên lễ tân...có bằng đại học không đúng với công việc đang đảm nhiệm).

+ Trật tự điều hành bị ảnh hưởng (do ai cũng cho mình là giỏi).

+ Trả lương không phù hợp với việc làm (đây là hậu quả do nể nang có tính hệ thống).

Cơ hội học tập của công chức không bị ảnh hưởng vì ai được đào tạo cao hơn cần tìm vị trí công vụ thích hợp.

Kiến nghị thứ tư

Tất các thể chế liên quan đến quyền hạn, nhiệm vụ, chức năng đều phải định rõ chế tài hành chính kèm theo làm cơ sở đánh giá và thiết lập kỷ luật công vụ.

Trong đề tài chúng tôi đề cập vấn đề này tại hầu hết các giải pháp quản lý xã hội đô thị. Cách làm nên theo hướng qui định trong luật hình sự (không phải hình sự hóa hành chính), theo đó tùy từng mức lỗi mà xử lý chế tài trách nhiệm. Kèm theo đó lại nhất thiết sử dụng phương pháp hồi tố trách nhiệm trong hành chính. Nghĩa là không có chỗ " hạ cánh an toàn" cho bất kì ai nếu lúc nào đó, hành vi mắc lỗi bị phát hiện. Nên học cách thức của các nền hành chính phát triển vì họ đã có kinh nghiệm làm trong sạch và đề cao trách nhiệm. Không chung chung, trừu tượng hô khẩu hiệu.

Chế tài sẽ áp dụng cho tất cả các loại hình công vụ liên quan đến quản lý nói chung và quản lý phát triển xã hội đô thị nói riêng. Đương nhiên mỗi lĩnh vực có bộ khung qui định riêng.

Kiến nghị thứ năm

Lập ngay trật tự đô thị trên các mặt qui hoạch đô thị, giao thông đô thị, môi trường và an toàn trật tự xã hội đô thị. Chúng tôi coi đây là điểm nóng của quản lý xã hội đô thị.

Đối với qui hoạch, xây dựng cơ chế thẩm định dân chủ từ ba quan hệ:

+ Lãnh đạo với cơ quan chuyên môn (sở, ban ngành, vụ viện).

+ Lãnh đạo, cơ quan chuyên môn với các chuyên gia và đại diện của họ (hiệp hội).

+ Lãnh đạo, hiệp hội với công luận.

Cần tính thời hiệu của hiệu quả của qui hoạch để định rõ trách nhiệm (hậu quả có thể một năm, năm năm, mười năm...).

Đối với giao thông đô thị, cần vận dụng thế mạnh sẵn có. Không tìm thế mạnh ở hoàn cảnh không có. Thế mạnh sẵn có là con người: tăng cường công an, tự vệ, dân phòng (vì ta có thừa). Cái không có thế mạnh: đường chật nhỏ loay hoay mãi cũng không được.

Đề nghị cần có đề tài nghiên cứu, tính lại thời gian ùn tắc kiểu cũ và ùn tắc kiểu mới (bịt ngã tư, bắt đi vòng vèo) với hiệu quả về thời gian và tiền bạc (một xe đi vòng mất bao nhiêu thời gian và nhiên liệu...).

Ngành giao thông công chính cần tính toán hợp lý, lấy ý kiến rộng qua mạng truyền thông để nhận được góp ý (ví dụ phân luồng xe của Việt Nam rất bất hợp lý: đã là xe con thì có thể đi vào làn đường của xe lớn qui định tốc độ thấp hơn. Ngược lại, hiện nay phân luồng còn máy móc, nhiều khi luồng xe con thì chen chúc, luồng xe to thì thừa thớt mà không chuyển làn được). Thay cấm cột mốc trên đường cao tốc bằng cấm biển báo (địa danh, cây số...) như thông lệ quốc tế.

Đối với môi trường đô thị, khi đã có chế tài thì cần lập đường dây nóng để kịp thời ngăn chặn các vi phạm. Xây dựng qui chế vận hành và phối hợp giữa cơ quan quản lý chuyên môn và thanh tra, cảnh sát môi trường.

Đối với việc tăng cường trật tự xã hội cần có phương pháp tuyên truyền thiết thực kết hợp với quản lý liên ngành trong lĩnh vực trật tự xã hội, an toàn cháy nổ, an toàn thực phẩm đô thị.

Kiến nghị thứ sáu

Tăng cường dân chủ hóa kinh tế đô thị theo hướng giảm thiểu ưu đãi, tăng cường bình đẳng cơ hội trước pháp luật.

Theo đó tập trung cho chính quyền đô thị chức năng quản lý nhà nước, kiểm tra, kiểm soát trên cơ sở củng cố nguồn lực, xây dựng thể chế. Theo hướng này chính quyền tạo điều kiện và xây dựng kỹ năng quản lý thay cho quản lý trực tiếp các hoạt động sản xuất kinh doanh. Yêu cầu dân chủ hóa trong tổ chức hoạt động kinh tế đô thị mở ra khả năng thu hút lao động đô thị vốn là khó khăn trong giải quyết việc làm cho người dân.

Dân chủ hóa kinh tế đô thị bảo đảm nguyên lý những lĩnh vực người dân (khu vực tư) làm được, làm tốt thì nhà nước không làm để tập trung quản lý, tổ chức thực hiện những việc có ý nghĩa xã hội và nhân văn hơn là hiệu quả xã hội. (kiên quyết giảm đến xóa bỏ sự phiền hà thủ tục thành lập doanh nghiệp, công khai ưu đãi tùy từng lĩnh vực và năng lực của doanh nghiệp, qui mô vốn, khả năng thu hút lao động, giải quyết môi trường tốt, công tác xã hội của doanh nghiệp...).

Chúng tôi đề xuất chuyển dần các trường công có tín nhiệm sang tư thực. Nhà nước tập trung hơn việc củng cố hệ thống trường lớp cho khu vực ngoại thành, ngoại thị, khu dân cư thu nhập thấp theo chế độ công lập. (*Bệnh viện cũng nghiên cứu theo hướng tương tự*).

Chức năng của chính quyền đô thị còn là sự xác định chính xác thể mạnh nhằm phát triển kinh tế đô thị theo đúng tiềm năng hướng đến phát triển bền vững. Cần thiết có đánh giá, tổng kết, huy động cộng đồng thông qua vai trò của cơ quan đại biểu của từng đô thị. (Chẳng hạn có cần thiết xác định Hà Nội là trung tâm kinh tế của quốc gia, nếu kinh tế là kinh tế công nghệ cao hay kinh tế tri thức hay không...?).

Qua thực tiễn diễn biến của thị trường vốn, hoạt động tín dụng (biến động thị trường vàng, hiện tượng cho vay nặng lãi, chơi và đổ bể các chủ hội ...) cho thấy người dân chưa thực sự mạnh dạn dùng nguồn tài chính của họ đầu tư cho sản xuất.

Kiến nghị thứ bảy

Đặt nhiệm vụ phát triển nguồn lực lao động và ổn định việc làm cho dân cư đô thị là một trong những nhiệm vụ trọng tâm và thường xuyên.

Con người quyết định những vấn đề còn lại của sinh hoạt đô thị. Trước hết cần tạo môi trường để dân cư đô thị có sự tiếp cận các dịch vụ thuận lợi nhất để họ lựa chọn là điều kiện để có việc làm ổn định - cơ sở khắc phục nạn tái thất nghiệp hàng năm.

Muốn vậy cần có qui hoạch và chiến lược phát triển kinh tế xã hội đô thị khoa học, chính xác, dễ hiểu.

Định hướng đào tạo nghề theo nhu cầu của các cơ cấu kinh tế đô thị (định hướng nghề nghiệp và nhu cầu lao động từng khu vực).

Dành một nguồn tài chính thích đáng cho khuyến khích đào tạo nghề cho lao động đô thị là cách tốt nhất, " phân luồng" cho người dân (lao động trẻ đô thị) lựa chọn.

Những đô thị có nhu cầu lao động và dịch vụ từ nguồn lao động vắng lai (*xây dựng, buôn bán nhỏ, lao động gia đình...*) cần có qui hoạch những điều kiện có thể giúp lập trật tự và vệ sinh môi trường đô thị như :

+ Không cho phép các cơ quan, doanh nghiệp tuyển lao động không có tay nghề hoặc cư dân đô thị có thể đảm nhiệm được (*Qua quản lý, thanh tra, chế tài.. cử cơ quan quản lý*).

+ Mở địa điểm cho thị trường lao động ("chợ lao động").

+ Qui hoạch các khu chợ tạm dựa vào nhu cầu của dân cư đô thị.

Dùng đất dự trữ lập các khu cư trú tạm thời (tạm trong một thời gian, không phải tạm bợ) bảo đảm những điều kiện cơ bản cho người lao động về chỗ ở, quản lý trật tự và môi trường đô thị...

Kiến nghị thứ tám

Có chiến lược, kế hoạch, qui hoạch phòng ngừa tội phạm và trật tự xã hội, kế hoạch quản lý, theo dõi, giáo dục những người có tiền sự bằng cách tạo cơ hội và việc làm phù hợp.

Kết hợp giáo dục cộng đồng và giáo giục gia đình; biện pháp hành chính và phương pháp giáo dục giúp những người có lỗi trở lại cộng đồng.

Xây dựng nguồn lực có năng lực trong nhiệm vụ về công tác xã hội (không phải ai cũng làm tốt công tác xã hội nếu họ thiếu những phẩm chất cơ bản: kiến thức về công tác xã hội, yêu nghề, tâm lý cộng đồng, phong cách hòa đồng, tính kiên trì...).

Dành một nguồn kinh phí phù hợp (tạm gọi là kinh phí hội nhập cộng đồng). Nguồn có thể huy động một phần ngân sách, ngân sách công tác xã hội của các doanh nghiệp, của nhân dân....

Phối hợp và chuyển giao một phần cho đoàn thể cùng thực hiện công tác xã hội nhờ vào khả năng vận động của các hội đoàn, đoàn thể (*Xây dựng cơ chế, hợp đồng chuyển giao kế hoạch, con người, ngân sách, các chương trình hỗ trợ, dự án...*).

Quan trọng nhất trong mọi cơ chế phối hợp xem ai, chỉ rõ người, cơ quan chịu trách nhiệm chính, ai có trách nhiệm phối hợp; trách nhiệm của từng cơ quan, chức vụ ...).

Kiến nghị thứ chín

Xây dựng qui chế, tiến tới cần có luật về nếp sống văn hóa đô thị
Nhằm bảo đảm các yếu tố đô thị phù hợp với chuẩn mực của văn hóa đô thị. Văn hóa đô thị yêu cầu mọi thứ của đô thị phải bảo đảm tiêu chuẩn thẩm mỹ và đòi hỏi có cơ chế phối hợp và kiểm soát.

Tạo các hành lang cây xanh đường phố, bố trí công viên trường học màu sắc các khu dân cư (*thuộc về qui hoạch, xây dựng và kiến trúc đô thị*).

Văn minh đô thị trong sinh hoạt đường phố và gia đình (*công việc của mọi công dân đô thị*).

Các dịch vụ bảo đảm trong giao thông, tổ chức giao thông đô thị: biển, vạch, qui định luồng giao thông hợp lý, kiểm soát chặt chẽ ngăn chặn vi phạm giao thông chống ùn tắc và tai nạn...đều là yếu tố của văn hóa đô thị, công việc của ngành công an, giao thông và hành chính.

Xây dựng, qui hoạch hoạt động quảng cáo: quảng cáo, biển hiệu, khẩu hiệu ...là một trong những yếu tố của văn hóa đô thị...Nếu không có sự hợp tác khó có thể thực hiện tốt tiêu chí văn hóa đô thị.

Xây dựng chiến lược tổng thể về xây dựng và bảo vệ môi trường đô thị. Muốn vậy cần có qui định phối hợp hoạt động liên ngành:

Kiểm soát yếu tố bảo vệ môi trường trong qui hoạch đô thị, các dự án khu dân cư, các công trình xây dựng công ích, dịch vụ và dân sự...

Xây dựng qui chế phối hợp thanh tra, kiểm soát hoạt động bảo vệ môi trường đô thị:

- + Chống lấn chiếm không gian, khu cây xanh, hồ ao điều tiết tiểu khí hậu và nguồn nước.

- + Chống gây ô nhiễm bụi bẩn, tiếng ồn đô thị (*lâu nay vẫn làm nhưng thường chỉ là biện pháp tình thế, chưa thể hiện việc chủ động xây dựng kế hoạch, qui hoạch và thanh kiểm tra...*).

- + Qui chế, qui định chặt chẽ và thanh tra kiểm tra các hoạt động lễ hội, tín ngưỡng, hướng dẫn các qui định văn hóa trong công việc tổ chức lễ hội và cưới hỏi là một trong những tiêu chí của văn hóa đô thị.

Kiến nghị thứ mười

Tất cả cuộc tham quan nước ngoài của chính quyền thành phố (lãnh đạo, người đứng đầu cơ quan chuyên môn, chuyên gia) đều phải tuân thủ hiệu quả thiết thực. Muốn vậy cần thực hiện các việc:

- Lập kế hoạch về thời gian, mục đích chuyến đi, thành phần nhân sự, nguồn kinh phí.

- Cần có thông tin chi tiết trước khi khởi hành: tiềm năng, thông tin về những nội dung liên quan đến khảo sát nghiên cứu.(Ngày nay, việc xây dựng chính phủ điện tử của các nước rất thuận lợi để lấy các thông tin trên).

- Người nào lập kế hoạch khảo sát phải chịu trách nhiệm về kết quả khảo sát trước lãnh đạo của thành phố.

- Kết quả chuyến đi phải được báo cáo trước thường trực lãnh đạo thành phố: đi đâu, làm gì, tác dụng gì? Có đề xuất áp dụng những gì thích hợp với đô thị.

Những chuyến đi không mang lại hiệu quả là một trong những lãng phí tài chính công nhưng lại không được quan tâm đúng mức (*đi không đúng đối tượng; đi không rõ mục đích; đi để "giải ngân", đi về không có báo cáo, đề xuất ...là điểm cần khắc phục đối với khảo sát về quản lý liên quan đến ngân sách nhà nước*).

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

BÁO CÁO TÓM TẮT ĐỀ TÀI

**SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI
Ở CÁC ĐÔ THỊ NƯỚC TA HIỆN NAY - THỰC TRẠNG
VÀ GIẢI PHÁP**

CNĐT : NGUYỄN HỮU KHIỂN

HÀ NỘI – 2010

MỤC LỤC

PHẦN THỨ NHẤT. CƠ SỞ NGHIÊN CỨU XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	3
CHƯƠNG I. TỔNG QUAN NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU.....	3
1.1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI ĐƯỢC LỰA CHỌN NGHIÊN CỨU.....	3
1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	5
1.2.1. Những công trình nghiên cứu trong nước.....	5
1.2.2. Những công trình nghiên cứu ngoài nước.....	9
1.3. Phương pháp nghiên cứu	11
1.3.1. Phương pháp luận duy vật biện chứng.....	11
1.3.2. Các phương pháp nghiên cứu cụ thể	12
1.4. Giới hạn nghiên cứu	13
1.5. Đối tượng nghiên cứu của đề tài.....	14
1.6. Mục tiêu	14
1.7. Nội dung cơ bản của đề tài.....	15
1.8. Tổng quan - phân tích số liệu.....	15
CHƯƠNG II. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ.....	16
2.1. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	16
2.1.1. Xã hội đô thị là một bộ phận cấu thành trong phát triển xã hội .	16
2.1.2. Những khái niệm cơ bản liên quan đến phát triển xã hội đô thị .	17
2.1.2.1. Khái niệm “phát triển xã hội”	17
2.1.2.2. Nhận thức về “phát triển bền vững” trong phát triển xã hội đô thị.....	18
2.2. MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN ĐÔ THỊ VÀ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	19

2.2.1. Khái niệm đô thị và khu đô thị.....	19
2.2.2. Khái niệm “Vùng đô thị và đô thị hoá”	20
2.2.3. Nhận thức về qui hoạch đô thị.....	21
2.2.4. Phân loại đô thị, yêu cầu của quản lý phát triển đô thị	21
2.2.5. Mục đích của phân loại đô thị	21
2.3. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	22
2.3.1. Khái niệm quản lý đô thị.....	22
2.3.2. Cấu trúc của quản lý xã hội đô thị.....	22
2.3.2.1. Thể chế trong quản lý đô thị:	22
2.3.2.2. Tổ chức bộ máy đô thị:	22
2.3.2.3. Đội ngũ nhân lực bộ máy quản lý xã hội đô thị.....	23
2.3.2.4. Nguồn tài chính công trong quản lý xã hội đô thị.....	23
2.4. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM ĐỜI SỐNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	23
CHƯƠNG III. CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	24
3.1. CƠ SỞ KINH TẾ XÃ HỘI QUỐC GIA.....	24
3.2. Vai trò của định hướng chính trị.....	24
3.3. Tác động của khu vực nông nghiệp, nông thôn	24
3.4. Tác động của yếu tố tâm lý cư dân đô thị.....	24
3.5. Kế thừa tổ chức tổ chức xã hội từ bên ngoài.....	24
3.6. Tác động của đô thị hóa toàn cầu.....	24
CHƯƠNG IV. LƯỢC SỬ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ ĐẾN TRƯỚC THỜI KÌ HIỆN ĐẠI.....	25
4.1. SỰ XUẤT HIỆN CÁC ĐÔ THỊ THỜI KÌ CỔ ĐẠI.....	25
4.2. SỰ HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ THỜI KÌ TRUNG ĐẠI	25
4.3. SỰ PHÁT TRIỂN THỜI KÌ CẬN ĐẠI	26
4.4. KHÁI LƯỢC VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ VIỆT NAM ĐẾN HẾT THỜI KÌ CẬN ĐẠI.....	26

4.4.1. Khái quát.....	26
4.4.2. Khái quát chung về cấu trúc kinh tế đô thị truyền thống Việt Nam ..	26
PHẦN THỨ HAI. NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG.....	27
CHƯƠNG V. THỰC TRẠNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ HIỆN NAY	27
5.1. NHỮNG ƯU ĐIỂM CƠ BẢN.....	27
5.1.1. Về tốc độ và tiến độ đô thị hoá và công tác qui hoạch đô thị	27
5.1.2. Về tổ chức hành chính đô thị.....	28
5.1.2.1. Thể chế hành chính đô thị.....	28
5.1.2.2. Tổ chức bộ máy quản lý đô thị.....	28
5.1.2.3. Đội ngũ cán bộ công chức đô thị.....	28
5.1.2.4. Nguồn tài chính cho hành chính đô thị	28
5.1.2.5. Về quản lý trong qui hoạch đô thị	28
5.1.3. Về phát triển và chuyển biến tích cực trong cơ cấu trong kinh tế đô thị.....	29
5.1.4. Về trật tự và an ninh đô thị và quản lý trật tự an ninh đô thị	29
5.1.5. Về phát triển văn hoá đô thị và quản lý phát triển văn hoá đô thị ..	30
5.1.6. Về tổ chức đời sống dân cư đô thị	30
5.1.6.1. Về quá trình phát triển dân số đô thị	30
5.1.6.2. Thực trạng về qui mô mật độ cơ cấu dân số đô thị.....	30
5.1.7. Vấn đề an toàn xã hội ở đô thị.....	31
5.2. NHỮNG MẶT HẠN CHẾ	31
5.2.1 Khái quát	31
5.2.2. Những hạn chế trong tổ chức hành chính đô thị.....	31
5.2.2.1. Về thể chế hành chính đô thị.....	31
5.2.2.2. Về chính quyền và tổ chức bộ máy	32
5.2.2.3. Về đội ngũ công chức trong bộ máy quản lý xã hội đô thị.....	32
5.2.2.4. Thực trạng trong đầu tư nguồn tài chính cho hành chính đô thị..	33
5.2.3. Những hạn chế trong qui hoạch đô thị	35

5.2.4. Thực trạng kinh tế đô thị	36
5.2.5. Thực trạng dân cư đô thị	37
5.2.6. Thực trạng văn hoá đô thị.....	38
5.2.7. Về trật tự đô thị, an toàn xã hội ở đô thị	39
5.2.8. Thực trạng môi trường đô thị.....	41
PHẦN THỨ BA. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN	
XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	42
CHƯƠNG VI. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT	
TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ	42
6.1. Những nguyên tắc phương pháp tiếp cận cơ bản vận dụng trong	
quản lý phát triển xã hội đô thị.	42
6.1.1. Nguyên tắc khách quan	42
6.1.2. Nguyên tắc phù hợp đối tượng	42
6.1.3. Nguyên tắc pháp chế.....	42
6.1.4. Nguyên tắc dân chủ	42
6.1.5. Nguyên tắc kế thừa	42
6.1.6. Nguyên tắc đồng bộ	42
6.2. CƠ SỞ HÌNH THÀNH ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN	
LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ.....	42
6.2.1. Chiến lược phát triển xã hội của Đảng và Nhà nước không thể	
không tính đến chiến lược phát triển xã hội của một đảng cầm	
quyền.	42
6.2.2. Tiềm năng và lợi thế phát triển xã hội đô thị.....	42
6.2.3. Lực lượng đội ngũ các nhà khoa học về tổ chức đô thị.....	42
CHƯƠNG VII. MỘT SỐ GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT	
TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ	43
7.1. GIẢI PHÁP VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ	43
7.1.1. Đổi mới thể chế theo hướng tăng cường tự quản địa phương	
trong đó tự quản đô thị là một trong những đối tượng điều chỉnh.....	43

7.1.2. Những văn bản quản lý hay văn bản luật cần định rõ những qui phạm về chế tài.	43
7.1.3. Đổi mới về cấu trúc chính quyền đô thị cũng cần được ban hành... ..	43
7.1.4. Tổ chức lại việc xây dựng nguồn lực đô thị là một trong những yêu cầu quan trọng.	43
7.1.5. Bảo đảm tính hiệu quả cơ chế sử dụng tài chính công cho tổ chức quản lý đô thị.....	43
7.2. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ QUI HOẠCH ĐÔ THỊ.....	43
7.2.1. Qui hoạch đô thị dựa trên cơ sở kinh tế, xã hội và văn hóa dân tộc	43
7.2.2. Cần sớm xây dựng và ban hành luật kiến trúc cùng đồng hành với luật qui hoạch.....	43
7.2.3. Cần sửa Luật qui hoạch theo hướng phân định trách nhiệm và bổ sung chế tài xử lý các vi phạm đã qui định trong luật.	43
7.2.4. Cần phát hiện và loại bỏ kiểu “tư duy nhiệm kỳ”	43
7.2.5. Đạo đức nghề nghiệp của các nhà chuyên môn	43
7.3. CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐÔ THỊ.....	44
7.3.1. Qui hoạch chiến lược các nhóm chức năng đô thị từ giác độ kinh tế học.....	44
7.3.2. Phân quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế vùng cho từng địa phương.....	44
7.3.3. Khuyến khích các thành phần kinh tế tư nhân và tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng các thành phần kinh tế trong nước nói chung và các đô thị nói riêng.	44
7.3.4. Xây dựng chính sách thu hút nguồn lao động gắn liền với thế mạnh kinh tế của từng địa phương có các đô thị trọng điểm.....	44
7.4. GIẢI PHÁP TỔ CHỨC DÂN CƯ ĐÔ THỊ	44
7.4.1. Xây dựng chiến lược dân cư đô thị phải tính tới dự báo qui mô phát triển kinh tế xã hội và từ đó xác định qui mô đô thị.....	44

7.4.2. Tổ chức xã hội đô thị gắn liền với phát triển nguồn lực phục vụ chiến lược kinh tế xã hội đô thị,.....	44
7.4.3. Qui hoạch cân đối hài hòa các lĩnh vực của sinh hoạt đô thị là hướng tới chất lượng phục vụ dân cư đô thị: (khu hành chính, hệ thống giáo dục, thể thao, khu mua sắm, các câu lạc bộ ...).	44
7.4.4. Kết hợp quản lý vĩ mô với giải pháp quản lý xã hội đô thị tác động tới nhóm dân cư vắng lai trong các đô thị.	44
7.5. GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VĂN HÓA ĐÔ THỊ	44
7.5.1. Hoàn thiện hệ thống quản lý văn hóa đô thị Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự và vị trí công dân là những vấn đề cốt lõi	44
7.5.2. Hoàn thiện bộ máy và đội ngũ quản lý văn hóa.....	44
7.5.3. Xây dựng qui chế và tổ chức phối hợp quản lý và quản lý liên ngành.....	44
7.6. GIẢI PHÁP CƠ BẢN ĐỐI VỚI TRẬT TỰ XÃ HỘI ĐÔ THỊ	45
7.7. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG	45
7.7.1. Xây dựng thể chế quản lý bảo vệ và duy tu môi trường đô thị....	45
7.7.2 Hoàn thiện tổ chức quản lý môi trường đô thị nhằm đáp ứng tốc độ đô thị hóa nhanh	45
7.7.3 Thành lập hệ thống thông tin nóng, lực lượng phản ứng nhanh ..	45
PHẦN THỨ TƯ	47
PHỤ LỤC	47
PHỤ LỤC 1. PHIẾU ĐIỀU TRA	47
PHỤ LỤC 2. CÁC BẢNG BIỂU	54
TÀI LIỆU THAM KHẢO	69

TÓM TẮT BÁO CÁO TỔNG QUAN

ĐỀ TÀI KHOA HỌC

SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở CÁC ĐÔ THỊ NƯỚC TA HIỆN NAY

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Mã số đề tài: KX02.14/06-10

Chủ nhiệm đề tài: GS. TS. Nguyễn Hữu Khiển

Thư ký đề tài : Bùi Huy Tùng.

THÀNH PHẦN THAM GIA CHÍNH

<i>TT</i>	<i>Họ và tên</i>	<i>Chức danh khoa học, học vị</i>	<i>Cơ quan công tác</i>
1	Nguyễn Hữu Khiển	GS.TS	Học viện Hành chính
2	Hoàng Văn Chức	PGS.TS	Học viện Hành chính
3	Lê Văn Cương	PGS.TS	Bộ Công an
4	Nguyễn Bách Khoa	GS.TS	Trường ĐH Thương Mại
5	Nguyễn Văn Châu	PGS.TSKH	Học viện Hành chính
6	Nguyễn Kim Hồng	PGS.TS	Trường ĐH Sư phạm.TP. HCM
7	Phạm Kim Giao	PGS.TS	Học viện Hành chính
8.	Phạm Duy Đức	PGS.TS	Học viện CT-HC QG HCM
9.	Vũ Văn Khoan	PGS.TS	Bộ Công an
10.	Hồ Trọng Hoài	PGS.TS	Học viện CT-HC QG HCM

KẾT CẤU CỦA BÁO CÁO TỔNG QUAN

PHẦN THỨ NHẤT

- CHƯƠNG I** **Tổng quan nhiệm vụ tổ chức nghiên cứu**
- CHƯƠNG II** **Những vấn đề chung về phát triển đô thị và xã hội đô thị**
- CHƯƠNG III** **Các yếu tố tác động đến phát triển đô thị**
- CHƯƠNG IV** **Lược sử phát triển đô thị**

PHẦN THỨ HAI

- CHƯƠNG V** **Phân kỳ và thực trạng phát triển đô thị Việt Nam**

PHẦN THỨ BA

- CHƯƠNG VI** **Định hướng hoàn thiện quản lý phát triển xã hội đô thị**
- CHƯƠNG VII** **Một số giải pháp hoàn thiện**

PHẦN THỨ NHẤT

CƠ SỞ NGHIÊN CỨU XÃ HỘI ĐÔ THỊ

CHƯƠNG I

TỔNG QUAN NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU

1.1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI ĐƯỢC LỰA CHỌN NGHIÊN CỨU

Thứ nhất, quá trình phát triển của đô thị diễn ra đồng thời với quá trình đô thị hóa ở các quốc gia với tốc độ, cơ cấu, chất lượng cư dân khác nhau. Trong đó sự dịch chuyển về nơi cư trú, thay đổi cấu trúc nghề nghiệp của những cư dân nông nghiệp là một trong những đặc điểm làm cho các đô thị có sự sáo trộn trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống đô thị. Hiện tượng này diễn ra trong hầu hết các đô thị trên thế giới và có lịch sử hàng nghìn năm trước. Tuy nhiên nó lại đang hiện diện như một nan giải đối với các đô thị trên hầu hết các địa phương.. ..

Đây là lý do thứ nhất đề tài này được nhà nước cho phép nghiên cứu.

Thứ hai, toàn bộ những đặc điểm cơ bản trong phát triển đô thị trên thế giới đều được phản ánh trong các đô thị ở Việt Nam. Hơn nữa, quá trình phát triển đô thị ở Việt Nam là khá đa dạng và phong phú và với tốc độ khá nhanh khiến cho chưa thành phố nào thực sự có được kinh nghiệm, bài học hay hình mẫu cho các thành phố khác. Đây là một điểm rất đặc biệt ở Việt Nam. Ngay cả cấu trúc thể chế đô thị ở Việt Nam cũng là vấn đề nằm trong cuộc thí điểm của nhà nước (mấy cấp hành chính, cấp nào có dân cử hay để nguyên như cũ).

Đây là lý do thứ hai chúng tôi được phép nghiên cứu.

Thứ ba, khoa học về đô thị đã chỉ rõ, một trong những yêu cầu của phát triển đô thị là bảo đảm vừa phát triển, mở rộng qui mô và tiềm năng đô thị phải đồng thời bảo tồn gìn giữ những giá trị đã có. Điều này hiện nay đang trở thành điểm yếu của phát triển và “bảo trì” đô thị ở Việt Nam.

Đây cũng là lý do thứ ba nhóm nghiên cứu đề xuất thực hiện

Thứ tư, hiện đang tồn tại một khuynh hướng có thể trở thành đối lập của sự phát triển, theo chúng tôi, cần có phát hiện sớm. Đó là sự phát triển kình tế của các đô thị Việt Nam (có thể ở cả các quốc gia khác) kéo theo hàng loạt những yếu kém, thậm chí xuống cấp của các yếu tố còn lại của đô thị (cảnh quan, lối sống, môi trường sống, trật tự an toàn xã hội, quan hệ “ chủ thợ” trong các doanh nghiệp....).

Những thực trạng bất cập đó chứng tỏ mấy vấn đề sau đây:

- Cơ chế pháp lý còn nhiều kẽ hở khiến nhiều doanh nghiệp có thể “lách luật”. Khá nhiều cuộc tranh chấp pháp lý mà không qui nổi trách nhiệm cho các doanh nghiệp khi có những vấn đề xấu phát sinh từ sản xuất xã hội.

- Nhưng bất cập, hạn chế trong qui hoạch đô thị đã dẫn đến nhiều hệ lụy không dễ giải quyết: dân cư nông thôn “xâm nhập” vào đô thị đến mức không thể kiểm soát (không thể không có nghĩa là chỉ người dân nông thôn có lỗi mà còn là trách nhiệm của chính quyền và giới chủ).

- Những bất cập trong quản lý và sử dụng công sản ở đô thị trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý khiến cho một số đô thị lớn, nơi tồn tại các cơ sở đào tạo xuất hiện những bất cập, thậm chí phá vỡ mô hình của qui hoạch ban đầu. Văn hóa đô thị trên các mặt: giao tiếp, giao thông, xây dựng, vệ sinh môi trường, hạ tầng đô thị (đường dây chằng chịt, cống rãnh bẩn thỉu...) đang đẩy xã hội vào tình trạng “không thể chịu đựng hơn nữa”.

Đó là những câu chuyện của thực trạng đô thị cần được đặt ra với mức cấp thiết cao để tìm giải pháp tháo gỡ và cũng là lý do thúc đẩy nghiên cứu.

Thứ năm, hệ thống thể chế đô thị qua mấy thập kỷ từ khi có hiến pháp dân chủ đã bộc lộ những bất cập như trên đã nêu.

Với những lý do như trên chúng tôi xác định là bức thiết và cần thiết phải nghiên cứu trong đề tài này, và chúng tôi sẽ giải quyết những vấn đề của quản lý xã hội đô thị trên cơ sở những bức xúc xã hội theo hướng những vấn đề nêu trên.

1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.2.1. Những công trình nghiên cứu trong nước.

Các cơ cấu trong xã hội đô thị đã được các nhà khoa học tập trung nghiên cứu và đã có những đóng góp đáng kể cho quản lý phát triển xã hội và xã hội đô thị trong nhiều năm qua. Để rộng đường tham khảo, nghiên cứu, mong có thể kế thừa những gì phù hợp với đề tài của chúng tôi thì việc thực hiện việc tổng quan những công trình này theo chúng tôi là cần thiết. Với tinh thần như vậy chúng tôi giới thiệu và nêu quan điểm của mình quan một số công trình đáng chú ý :

- Nghiên cứu tổng thể quản lý phát triển đô thị (phần thể chế được ưu tiên hơn) là nhóm vấn đề liên quan đến thể chế và tổ chức được các chuyên gia hành chính quan tâm hàng đầu:

+ Đề tài cấp Bộ “ Quản lý nhà nước về đô thị”, mã số 94-98-066, nghiệm thu ngày 22 tháng 8 năm 1996 và được đánh giá xuất sắc.

+ Đề tài cấp Bộ của GS.TS Nguyễn Duy Gia, (nguyên chuyên gia và quan chức hàng đầu về hoạt động tài chính ngân hàng, nguyên Giám đốc học viện Hành chính thuộc Chính phủ) : “ Cải cách tổ chức và hoạt động của của bộ máy hành chính nhà nước; mã số 89-98-013, nghiệm thu và được hội đồng đánh giá xuất sắc;

+ Công trình nghiên cứu về phát triển gắn với quản lý xã hội đáng lưu ý còn có tác phẩm “Quản lý phát triển xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công

bằng xã hội” của nhiều tác giả do GS.TS. Phạm Xuân Nam làm chủ biên.

+ Đề tài cấp nhà nước mã số KX-05-08 do GS. Đoàn Trọng Truyền làm chủ nhiệm: “Nội dung và phương thức tổ chức hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội”, nghiệm thu xuất sắc ngày 9 tháng 10 năm 1995.

+ Đề tài do TS. Dương Quang Tung (Bộ Nội vụ) làm chủ nhiệm nghiên cứu về “Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị”. Đề tài này đã nêu ra những bất cập trong mô hình chính quyền đô thị trùng hợp chính quyền nông thôn cùng cấp theo hiến pháp là không tương thích trong điều kiện khác nhau về đối tượng và các quan hệ kinh tế xã hội giữa đô thị và nông thôn.

+ Đề tài do PGS.TS Đinh Văn Mậu (Học viện Hành chính Quốc gia nay là GS) nghiên cứu về “Tổ chức chính quyền đô thị nước ta hiện nay” (2001).

+ Công trình của PGS.TS. Vũ Đức Đán và PGS.TS. Lưu Kiếm Thanh nghiên cứu “ Tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc trung ương ”(2000). Tác giả Võ Kim Cương và công sự nghiên cứu đề tài “Quản lý đô thị thời chuyển đổi” nghiệm thu năm 2004 ;

- Nhóm nghiên cứu ngành, lĩnh vực trong xã hội đô thị

Lĩnh vực liên quan đến đời sống đô thị, trong đó có một số đề tài dẫn ra dưới đây chúng tôi quan tâm tham khảo và đánh giá cao :

+ Đề tài “Quản lý đô thị” của Phạm Trọng Mạnh xuất bản năm 2002;

+ “Phương pháp tiếp cận mới về qui hoạch và quản lý đô thị” của Nguyễn Đăng Sơn.

+ Vấn đề Qui hoạch và đô thị hoá được tác giả Thanh Lê nghiên cứu trong công trình “ Đô thị hoá và vấn đề quản lý đô thị ”;

+ Công trình của Nguyễn Thế Bá nghiên cứu về “ Qui hoạch và xây

dựng phát triển đô thị ” (1996).

+ Tác giả Nguyễn Cao Đức nghiên cứu về quá trình đô thị hoá các đô thị lớn ở Việt Nam giai đoạn 1990- 2000 (hoàn thành năm 2003).

+ Tác giả Đan Đức Hiệp nghiên cứu chiến lược với công trình “ Chiến lược phát triển đô thị - Một cách tiếp cận mới trong phát triển và quản lý đô thị”(2001).

+ Công trình của Lê Như Hoa : “Quản lý văn hoá đô thị trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”(2000).

+ “ Quản lý đô thị và sự hình thành lối sống của cư dân các đô thị lớn” của Tác giả Lương Hồng Quang (2003). Một số nội dung mang tính xã hội đô thị cũng được các nghiên cứu đề cập.

Có thể nêu mấy tác phẩm của Đỗ Minh Khuê : “ Những khía cạnh xã hội của quản lý môi trường đô thị” (1997); GS. Trương Lai “ Tiếp cận xã hội học về trật tự quản đô thị” (1996).

Những công trình nghiên cứu trên theo hướng nghiên cứu sâu một số khía cạnh (lĩnh vực, một mặt nào đó) trong đời sống đô thị đã trình bày một cách khoa học các đối tượng của xã hội đô thị và xây dựng các giải pháp hoàn thiện cảnh quan đô thị giai đoạn hội nhập.

Ngoài các công trình khảo cứu đô thị nói chung từ các góc độ khác nhau của quản lý, sinh hoạt đô thị, có khá nhiều công trình ở các dạng khác nhau chuyên sâu về một thành phố, một cấp đô thị nhất định. Một số công trình tiêu biểu chúng tôi tiếp cận tham khảo:

+ “Kết quả và kinh nghiệm công tác qui hoạch cán bộ ở thành phố Hồ Chí Minh” của Nguyễn Đức Hà (1998).

+ “ 300 năm tổ chức hành chính Sài Gòn – TP Hồ Chí Minh” của Diệp Văn Sơn (1998); “ Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện phân cấp quản lý ” của GS. TS. Nguyễn Thiện Nhân (2003).

Đây là những công trình nhỏ dưới dạng một số bài viết, khảo cứu hẹp có tác dụng tham khảo rất bổ ích.

Riêng đối với Hà Nội, là thành phố thủ đô, có vị thế chính trị và lịch sử đặc trưng và có sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước. Vì vậy, Hà Nội luôn là đối tượng nghiên cứu của nhiều nhà khoa học ở các ngành, các lĩnh vực khác nhau, trong đó có các nhà quản lý các cấp ở thủ đô. Có thể nêu mấy công trình tiêu biểu nghiên cứu Hà Nội :

+ Tác giả Tô Xuân Dân, Vũ Trọng Lân nghiên cứu “Cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thủ đô Hà Nội, một số định hướng cơ bản”, hoàn thành năm 2003; Một số công trình chuyên khảo nghiên cứu về hoàn thiện thể chế như của Nguyễn Bim: “Một số ý kiến xây dựng chính quyền cấp phường ở Hà Nội” (1994); “Việc quản lý xây dựng đô thị ở Hà Nội ” của nguyên chủ tịch Thành phố Lê Át Hợi (1994); Nghiên cứu về phân cấp quản lý được bàn trong công trình do Lê Quang Nhuệ làm chủ nhiệm “ Phân cấp quản lý trung ương - địa phương trong điều kiện của Thành phố Hà Nội “ (1998).

+ Một số công trình có tính lịch sử, xã hội đô thị bàn về “ Thiết chế quản lý đô thị ở Thăng Long qua các triều đại” của Vũ Mai Sơn (2000); Nghiên cứu “ Mô hình tổ chức quản lý và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý cấp chính quyền cơ sở ở Thành phố Hà Nội ” của GS.TS Phạm Hồng Thái (2003); Công trình khoa học công nghệ cấp nhà nước KX.09 “ Nghiên cứu phát huy điều kiện tự nhiên kinh tế xã hội và giá trị lịch sử- văn hoá 1000 năm Thăng Long- Hà Nội phục vụ phát triển toàn diện Thủ đô với một số nhánh như KX.09-02 về “Thăng Long –Hà Nội với vai trò trung tâm chính trị - hành chính của đất nước” do Vũ Văn Quân (Đại học Quốc gia) làm chủ nhiệm.

Nhưng rõ ràng chỉ nghiên cứu về Hà Nội là một đặc trưng phạm vi đối với đề tài của chúng tôi là không tương thích. Hơn nữa, Hà Nội hiện nay đang đặt ra những câu hỏi lớn mà cá đề tài trên chưa có điều kiện nghiên cứu như qui mô, hướng qui hoạch, thiết kế lại cấp chính quyền hoặc là nên hay không

nên đặt vị trí “ trung tâm kinh tế” cho Thủ đô v.v...

Chúng tôi tiếp thu và kế thừa những phân tích khoa học nghiên cứu về Thủ đô trong giai đoạn hội nhập.

1.2.2. Những công trình nghiên cứu ngoài nước

Do giới hạn về thời gian và khó khăn chung về tài chính (chưa nói sự mất giá và khủng hoảng tiền tệ của thế giới ảnh hưởng đến Việt Nam), nhóm đề tài chúng tôi không có điều kiện khảo sát được nhiều, sâu và rộng. Xin nêu một số công trình tiêu biểu.

Các nghiên cứu của G.Shabbir Cheema [1987]:

Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches (Duy trì dịch vụ đô thị: Chính sách công và tiếp cận quản lý);

G.Shabbir Cheema [1993]: Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries (Quản lý đô thị: Chính sách và đổi mới ở các nước đang phát triển);

Weber [1997]: City management (Quản lý đô thị).Trong các nội dung quản lý đô thị, quản lý môi trường đô thị được đặc biệt quan tâm, có thể kể một số tác giả tiêu biểu như: B.Nath, L.Hén, P.Compton, D.Devuyst [1999]: Environmental Management in Practice: Managing the Ecosystem (Thực tiễn quản lý môi trường: Quản lý hệ sinh thái);

C.I.Barrow [1999]: Environmental Management: Principles and Practice (Quản lý môi trường: Nguyên tắc và Thực tiễn);

Dimitri Devuyst, Luc Hens, Walter De Lannoy [2001]: How Green is the City? Sustainability Assessment and the Management of Urban Environments (Làm cách nào để làm xanh thành phố? Đánh giá tính bền vững và Quản lý môi trường đô thị);

Josef Leitmann [1999] Sustaining cities: environmental planning and management in urban design (Các thành phố bền vững: kế hoạch và quản lý môi trường trong thiết kế đô thị).

Bên cạnh một số nghiên cứu có tính tổng quát, phần nhiều các nghiên cứu đề cập vấn đề ở từng khu vực, từng quốc gia cụ thể, có thể nêu một số công trình dưới đây::

Alexander V. Kovriga[2001] Urban Mannagement and Local Goverment as New Institutions In the New Ukraine (Quản lý đô thị và chính quyền địa phương như là thể chế mới ở khu mới của Ukraine);

Toyohiro Kono [2001]: Trends in Japanese Management: Continuing Strenghts, Current Prblems, and Changing Prioritie (Các xu hướng quản lý ở Nhật Bản: Cường độ tiếp diễn, Những vấn đề hiện tại và những thay đổi ưu tiên).

Vấn đề tổ chức và quản lý đô thị ở các nước đang phát triển thu hút sự quan tâm đặc biệt của giới nghiên cứu, với các công trình tiêu biểu như:

Sam Romaya, Carole Rakodi Sonst [1998]: Building sustainable urban settlements: approaches and case studies in the developing wold (xây dựng các khu định cư đô thị bền vững: tiếp cận và nghiên cứu trường hợp ở các nước đang phát triển);

Mike Jenks, Rod Burgess [2000]: Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries (Những thành phố đông dân: Hình thái đô thị bền vững cho các quốc gia đang phát triển); Roger Zetter [2000]: Planning in cities: Sustainability and growth in the developing world (Quy hoạch cho các thành phố:

Chúng tôi đánh giá cao, tiếp thu được những kinh nghiệm nhất định nhưng để vận dụng mà không thể rập khuôn vào Việt Nam.

Với những nhận thức như trên chúng tôi được phép nhận công trình này trong chương trình cấp nhà nước KX.02/06-10

Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của đề tài

Về nhận thức, nghiên cứu các yếu tố trong phát triển đô thị cần làm rõ mối quan hệ có tính nhân quả rõ rệt mà nếu không chủ động nắm bắt và giải quyết sẽ mang lại những hệ lụy kinh tế xã hội lớn hơn cấu trúc nông thôn nhiều lần.

Đô thị Việt Nam đã và đang là đối tượng quan trọng trong định hướng chiến lược của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng như của Quốc Hội và của Chính phủ. Trên nguyên tắc Đảng và Nhà nước rất cần tiếng nói của giới khoa học thông qua những công trình nghiên cứu.

Về mặt trách nhiệm khoa học, nhà nước đòi hỏi các nhà khoa học có trách nhiệm chung cùng xã hội, thông qua việc cho ra đời những sản phẩm khoa học được giao.

1.3. Phương pháp nghiên cứu

1.3.1. Phương pháp luận duy vật biện chứng

Chúng tôi nhận thức, phát triển đô thị và quản lý sự phát triển đô thị có nội dung nghiên cứu có tính tổng hợp và liên ngành. Tổng hợp vì đô thị là một khái niệm lãnh thổ, một kiểu quần cư đặc trưng khác cơ bản với cộng đồng nông thôn; đô thị là địa bản tổ chức chính quyền theo qui định của hiến pháp có cấu trúc đặc trưng dân cư và lãnh thổ; Không gian đô thị “chung sống” trong nó liên quan nhiều lĩnh vực không thể chia cắt làm cho việc tổ chức quản lý chúng không thể áp mô hình nông thôn được: không thể cắt đường nước, đường điện, đường giao thông.... Vì vậy nghiên cứu phát triển và quản lý phát triển không thể chia sẻ rành mạch từng lĩnh vực độc lập, mà đặt chúng trong mối quan hệ, nghĩa là coi trọng hướng nghiên cứu sâu một lĩnh vực, một bộ phận là cần thiết nhưng phải đặt nó trong quan hệ với các thành phần,

bộ phận khác.

Với các phương pháp nghiên cứu thực tiễn, khảo sát, các phương pháp điều tra nhằm nhận thức các sự kiện của đời sống đô thị đã và đang diễn ra, không trừu tượng, không phán đoán thuần túy chủ quan theo lập trường duy vật.

+ *Phương pháp logic và lịch sử :*

Phát triển xã hội đô thị và quản lý phát triển đô thị thuộc đối tượng nghiên cứu phức hợp, đa quan hệ, đa chủ thể đồng thời không đồng nhất về quá trình hình thành và phát triển. Vì vậy phương pháp logic và lịch sử giúp cho đề tài :

+ *Bảo đảm các dữ liệu, sự kiện không chồng chéo, thiếu trật tự, không thiếu, không thừa (bảo đảm mối liên hệ logic các sự kiện, các số liệu, các vấn đề), tính khách quan của các sự kiện, dữ liệu, tính trật tự (theo quan hệ xuất hiện, sự tác động phù hợp với diễn tiến thời gian và không gian vật chất).* Tôn trọng nguyên tắc lịch sử làm cho các sự kiện có thật; tôn trọng logic bảo đảm các sự kiện đúng như nó đang tồn tại và các quan hệ giữa chúng là khách quan

1.3.2. Các phương pháp nghiên cứu cụ thể

Chúng tôi bảo đảm cam kết thực hiện nghiêm túc các phương pháp nghiên cứu cụ thể dưới đây:

+ Phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, hệ thống và mô hình hoá.

Phương pháp phân tích được sử dụng trong đề tài nhằm xử lý các số liệu (số lượng, chất lượng, diễn tiến các thông số theo thời gian, không gian khi phân tích các số liệu của các đô thị) giúp cho đề tài làm rõ tác động của các sự kiện, các liên hệ sự kiện, các thực trạng cần quan tâm trong quản lý phát triển đô thị.

Phương pháp tổng hợp dựa trên các số liệu phân tích (có tính đơn lẻ, cụ thể, rời rạc...) rút ra các nội dung có tính khái quát như những đánh giá kết luận ban đầu theo từng vấn đề từ các sự kiện phân tích. Nhờ các nội dung tổng hợp đề tài có thêm các thông số liên quan đến các yếu tố phát triển xã hội đô thị góp phần chính xác hơn trong nội dung các đề xuất giải pháp của đề tài.

Phương pháp thống kê bảo đảm các nội dung phân tích dựa trên các số liệu chính xác từ các dữ liệu thống kê học. Nếu không có con số chính xác của ngành thống kê và các chuyên gia thống kê thì chắc chắn việc nghiên cứu các yếu tố phát triển xã hội đô thị và quản lý xã hội đô thị không đủ cơ sở khoa học trong quá trình thực hiện đề tài.

Phương pháp hệ thống và mô hình hoá cung cấp các mô hình đã tồn tại góp cho việc phân tích có thêm các cơ sở dữ liệu và mô hình đề xuất gắn liền với các giải pháp trong đề tài.

+ Phương pháp nghiên cứu tình huống và dự báo

+ Phương pháp chuyên gia

+ Các phương pháp đặc thù, phân tích theo chức năng, phương pháp xã hội học pháp luật và hành chính học so sánh

1.4. Giới hạn nghiên cứu

Đề tài giới hạn nhiệm vụ nghiên cứu nhằm vào một số nội dung sau:

Về cấp độ đô thị đề tài chỉ tập trung nghiên cứu những đô thị từ cấp có vị trí từ đô thị cấp tỉnh và tương đương cho đến các đô thị trực thuộc trung ương như cách phân cấp như hiện nay. Cụ thể các cấp đô thị dưới đây thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài này:

Thị xã có trụ sở chính quyền tỉnh và tương đương; Hiện nay (đến tháng 6 năm 2010) hầu hết thủ phủ các tỉnh đã được nâng cấp thành các thành phố (Thành phố các cấp thuộc tỉnh quản lý; các thành phố trực thuộc trung ương).

Về đối tượng, bản thân tên gọi của đề tài đã cho phép nghiên cứu tổng thể các nội dung liên quan đến phát triển đô thị.

Về thời gian, nhiệm vụ nghiên cứu cho phép đề tài nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển, nghĩa là có thể khảo cứu những năm trước đây, phân tích hiện trạng và dự báo, nhất là từ khi có đổi mới cơ chế, chuyển đổi và chuyển dịch cơ cấu sau đổi mới đến nay và đề xuất giải pháp cho tương giai đoạn năm 2020 - 2025.

1.5. Đối tượng nghiên cứu của đề tài

Từ đó cụ thể hóa một số nội dung trong cấu trúc của đối tượng cơ bản trên, cụ thể là :

- Lịch sử phát triển các đô thị.
- Các cấu trúc đô thị và các diễn biến, biến đổi của chúng tác động đến phát triển và quản lý phát trine đo thị.
- Các thể chế của quản lý phát triển đô thị.

1.6. Mục tiêu

Thứ nhất, đề tài phân tích và làm rõ những vấn đề có tính lý luận, học thuyết căn bản về “ phát triển triển xã hội”, “quản lý phát triển xã hội đô thị”.

Thứ hai, nghiên cứu, phân tích thực trạng quản lý đô thị, thực trạng theo cấu trúc các yếu tố tác động đến phát triển xã hội đô thị: thể chế, kinh tế, dân cư, qui hoạch và phát triển đô thị. Vấn đề môi trường và phát triển bền vững xã hội đô thị, ...

Thứ ba, đề tài đề xuất các giải pháp tổ chức thực hiện quản lý phát triển ở các đô thị ở Việt Nam hiện nay theo các nhóm liên quan đến cấu trúc xã hội đô thị.

1.7. Nội dung cơ bản của đề tài.

Ngoài phần mở đầu trên đây, báo cáo của đề tài tập trung trình bày trong ba phần lớn với bảy chương chính gồm các phần: Nhận thức chung, phân thực trạng và các giải pháp.

Bản kiến nghị sẽ được trình bày trong một sản phẩm riêng.

1.8. Tổng quan - phân tích số liệu

Trong chương trình triển khai đề tài, phần điều tra được tổ chức như một phần của phương pháp nghiên cứu. Chúng tôi đã nghiên cứu ban đầu và đăng kí, thực hiện theo mục đích :

Một là, lựa chọn địa phương. Đề tài chọn một số thành phố: Hà Nội, Huế, Đà Nẵng, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Huế, Cần Thơ.

Hai là, chọn đối tượng từ nội dung liên quan đến quản lý xã hội đô thị, đề tài chọn chủ yếu là các đối tượng giữ các vị trí khác nhau trong hệ thống công vụ (quản lý hành chính đô thị; quản lý chuyên môn đô thị) do chỗ họ tiếp xúc thường xuyên với các kinh vực của quản lý đô thị sẽ có ý kiến sát thực với đối tượng nghiên cứu.

Ba là, dựa theo nội dung đặt ra trong nghiên cứu đề tài (thể chế, qui hoạch, kinh tế đô thị...). Kết cấu mỗi bảng hỏi theo nội dung của các kết cấu xã hội đô thị gồm các câu hỏi đóng và câu hỏi mở.

CHƯƠNG II

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

2.1. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

2.1.1. Xã hội đô thị là một bộ phận cấu thành trong phát triển xã hội

Mỗi quốc gia là một bộ phận cấu thành của xã hội. Tuy nhiên, không thể nghiên cứu phát triển xã hội với phạm vi là xã hội loài người được, vì đó không thuộc đối tượng nghiên cứu trong đề tài của chúng tôi. Nói cách khác, xã hội trong nhận thức của đề tài là một quốc gia, trong một nhà nước cụ thể. Chúng tôi cũng nghiên cứu những vấn đề phát triển xã hội trong bối cảnh của những quốc gia nói chung và bối cảnh của nước Việt Nam nói riêng.

Tính không thuần nhất của sự phát triển trong cấu trúc một xã hội cụ thể là đặc điểm mang tính qui luật. Xã hội Việt Nam cũng như các xã hội nói chung, cũng tuân thủ tính phổ biến đó, nghĩa là không thuần nhất của sự phát triển.

Tính không thuần nhất bị qui định bởi *tình trạng của sản xuất, của đặc điểm tự nhiên và xã hội*.

Có sự khác biệt về tài nguyên thiên nhiên như đối tượng của lao động trong lực lượng sản xuất. Con người từ xa xưa đã chọn lựa từ chỗ tự phát tự nhiên, đến chỗ nhận thức khám phá. Sự lựa chọn đó có thể là tự nhiên do yêu cầu của sản xuất; có thể là chủ ý (tính toán cân nhắc, đầu tư cạnh tranh...) mà sinh ra sự cưỡng bức lẫn nhau giữa các tập đoàn người, các quốc gia trong một nhà nước kể cả sau này, từ đó là một trong những nguyên nhân xuất hiện các cuộc chiến tranh giữa các quốc gia. (Sự lựa chọn đó vẫn tồn tại cho đến ngày nay giữa các quốc gia, các khu vực khác nhau trong một nhà nước do chủ ý, do nhu cầu cá nhân, do chính sách khuyến khích của nhà nước nhằm tạo sự

cân bằng nguồn lực hoặc những lý do khác).

Do nhu cầu của mưu sinh, cá nhân hoặc chính sách của các nhà nước như đã nêu ở trên.

Do phát triển của sản xuất, trao đổi, thương mại và dịch vụ. Đây là động lực có thể lớn nhất, mạnh mẽ nhất cho sự phân hoá các quần cư trên lãnh thổ các quốc gia. Chính do sản xuất mà tập trung cao mà dần dần hình thành các vùng sản xuất lưu thông hay dịch vụ khác biệt căn bản với vùng cư trú sản xuất nông nghiệp truyền thống. Từ sản xuất lôi kéo nhu cầu lao động, động lực của sản xuất cần tới sự thu hút lao động tay nghề cao (sẽ phân tích ở phần dưới).

Những lý do khách quan và chủ quan, tự phát và tự giác, tự nguyện hay chính sách về sau này đã nêu trên là nguyên nhân sâu xa hình thành các cấu trúc đô thị bên cạnh các quần cư nông thôn. Tuy nhanh chậm, mạnh yếu không giống nhau, nhưng qui luật chung là như vậy.

Sự lựa chọn của các chính quyền thường lấy các đô thị để đặt trụ sở cộng quyền nên tính chất của đô thị được khẳng định, trước hết là chức năng hành chính của nó. Bây giờ cũng vẫn theo hướng có tính phổ biến như vậy.

2.1.2. Những khái niệm cơ bản liên quan đến phát triển xã hội đô thị

2.1.2.1. Khái niệm “phát triển xã hội”

Theo chúng tôi **phát triển xã hội** là một khái niệm của khoa học xã hội để chỉ một xã hội mà ở đó hiện diện những mặt khác nhau của sự tác động có mục đích, mục tiêu với những phươeng pháp, phương tiện con người sáng tạo ra nhằm không ngừng thoả mãn nhu cầu sống của con người theo hướng ngày càng hoàn thiện. Phát triển xã hội là một khái niệm đa ngành; Trong thời đại hội nhập, phát triển xã hội trở thành một mục tiêu liên quốc gia (do những mối liên hệ chằng chịt, tương hỗ trong một “thế giới phẳng”).

Theo một giác độ khác phản ánh hoạt động của con người (của các nhà khoa học các chính trị gia, các nhà quản lý, các chính phủ...), phát triển xã hội như một động từ chỉ hoạt động của con người thì, *phát triển xã hội là toàn bộ những hoạt động, kinh tế, văn hoá, chính trị, tinh thần của con người, của tổ chức và đoàn thể nhằm thoả mãn ngày càng cao nhu cầu sống của con người và của xã hội.*

2.1.2.2. Nhận thức về “phát triển bền vững” trong phát triển xã hội đô thị

Phát triển xã hội (cũng như phát triển xã hội đô thị) còn gắn bó mật thiết với một khái niệm mới là phát triển bền vững. Theo chúng tôi, phát triển bền vững chính là phát triển xã hội (xã hội đô thị) bền vững - tiêu chí mà mọi hoạt động nghiên cứu, mọi chủ trương, chính sách và chiến lược hành động đều phải hướng tới. Ngày nay, khi xã hội loài người đã đạt tới trình độ mới, cao hơn rất nhiều so với các thời kì trước, đúng như dự báo của Mác rằng loài người đã và đang ở trình độ và năng lực biến trí thức khoa học trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp thì mọi hoạt động của con người đều phải tính toán cẩn thận, khoa học.

Đúng như thế, nhiều hoạt động sản xuất và nghiên cứu khoa học cho thấy một khi mang lại kết quả này thì lại liên quan trực tiếp (sau một thời gian ngắn là thấy, thậm chí là thấy ngay) đến hậu quả khác của sản xuất hoặc đời sống. Vì vậy, phát triển toàn diện vừa là vấn đề toàn cầu, mà còn là vấn đề của mỗi quốc gia, khu vực. Trong một nhà nước thì địa phương này tác động tới địa phương khác. Trong một ngành khoa học thì ngành này cũng phải “lo” cho ngành khác. Một khía cạnh khác, phát triển bền vững là một khái niệm mới nhằm định nghĩa một sự phát triển về mọi mặt trong hiện tại mà vẫn phải bảo đảm sự tiếp tục phát triển trong tương lai xa. Khái niệm này hiện đang là mục tiêu hướng tới nhiều quốc gia trên thế giới, mỗi quốc gia sẽ dựa theo đặc

thù kinh tế, xã hội, chính trị, địa lý, văn hóa... riêng để hoạch định chiến lược phù hợp nhất với quốc gia đó.

Vì vậy khái niệm phát triển bền vững và khái niệm phát triển xã hội còn là khái niệm phản ánh mối quan hệ về chính trị, kinh tế, văn hóa truyền thông dân tộc; quan hệ giữa các lĩnh vực, các ngành khoa học... Không thể có phát triển bền vững nếu các nhà khoa học, những người làm việc hoạch định chính sách, các nhà nước không tính toán tới mối liên đới có tính hậu quả xấu đến các đối tác khác, đến tương lai sau này. Cả thế giới vì vậy phải chú ý đến phát triển bền vững mà can thiệp như những người trọng tài, những người hướng dẫn.

Ở Việt Nam, khái niệm “Phát triển bền vững” được biết đến vào những khoảng cuối thập niên 80 đầu thập niên 90. Mặc dù xuất hiện ở Việt Nam khá muộn nhưng nó lại sớm được nhận thức và quan tâm thể hiện ở nhiều cấp độ (Chúng tôi ghi chép lại những thông tin dưới đây từ các công trình của các nhà khoa học Việt Nam đã công bố coi như sử dụng các thông tin của đồng nghiệp).

Nhận thức được vấn đề đó, các nhà lãnh đạo Nhà nước và Chính phủ, trong đó có Việt Nam đã thông qua tại Hội nghị thượng đỉnh thiên niên kỷ với tám mục tiêu cần phải thực hiện đến trước năm 2015 để đảm bảo sự phát triển xã hội bền vững: Xoá tình trạng nghèo đói; phổ cập giáo dục tiểu học; bình đẳng về giới; giảm tử vong ở trẻ em;; Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác; Bảo đảm bền vững môi trường...

2.2. MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN ĐÔ THỊ VÀ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

2.2.1. Khái niệm đô thị và khu đô thị

Đô thị là danh từ Hán Việt. Nó là loại từ ghép. Nhưng nếu không ghép hai từ này với nhau thì không còn nghĩa để phản ánh đời sống đô thị hiện

hành. Theo từ Hán – Việt, đô thị là từ ghép của hai từ “đô” và “thị”. “Thị” có nghĩa là “chợ”. “Đô” có nghĩa là sự đông đúc. Cho nên không có yếu tố đông thì không có “thị”. Tách hai từ trên ra thì không phản ánh được khái niệm đô thị.

Từ điển Tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học (2004) cũng có giải thích: *“Đô thị là nơi dân cư đông đúc, là trung tâm thương nghiệp và có thể có cả công nghiệp, là thành phố hoặc thị trấn, thị tứ”*. Theo chúng tôi, đô thị còn được hiểu là các khu vực thành phố, thị xã, thị trấn, thị tứ, những trung tâm phát triển chính trị, kinh tế, văn hóa của một quốc gia, một vùng, một địa phương. Nhưng nội dung tiếp theo sẽ làm rõ hơn bản chất của khái niệm đô thị.

Các quốc gia có thể có cách định nghĩa khác nhau về đô thị hay khu đô thị nhưng vẫn có đặc trưng chung là nơi tập trung dân cư và mật độ xây dựng (đô thị), khu liên kết các khu đông dân cư như những đơn vị hành chính (hoặc tự quản), liên kết (khu đô thị).

2.2.2. Khái niệm “Vùng đô thị và đô thị hoá”

Vùng đô thị là một trung tâm đông dân cư bao gồm đô thị và các vùng phụ cận nằm trong phạm vi ảnh hưởng của đô thị này được theo mô hình đa chức năng cho sản xuất và dịch vụ. Vùng đô thị vì vậy có thành phố trung tâm và vùng nằm trong phạm vi ảnh hưởng của thành phố trung tâm này. Một hay nhiều thành phố có thể phục vụ như một trung tâm hay các trung tâm cho toàn vùng. Thông thường vùng đô thị được đặt tên theo tên thành phố trung tâm lớn nhất hoặc quan trọng nhất trong vùng.

Đô thị hóa là khái niệm về sự mở rộng của đô thị, biến một vùng từ chỗ chưa phải là tổ chức xã hội đô thị trở thành đô thị mới. Đô thị hóa là quá trình phát triển rộng rãi lối sống thị thành thể hiện qua các mặt dân số, mật độ dân số, qui mô tổ chức xã hoạt động dịch vụ, chất lượng cuộc sống. Đô thị hóa vì vậy bao gồm cả mở rộng qui mô đô thị và cải thiện chất lượng đô thị.

2.2.3. Nhận thức về qui hoạch đô thị

Quy hoạch xây dựng đô thị là bộ môn khoa học kỹ thuật, xã hội, nhân văn, là nghệ thuật về tổ chức không gian sống cho các đô thị và các khu vực đô thị. Nó là nghệ thuật sắp xếp tổ chức các không gian chức năng, xác định một cách khoa học hình thái kiến trúc trong đô thị trên cơ sở các điều tra, dự báo, tính toán sự phát triển, đặc điểm, vai trò, nhu cầu và nguồn lực của đô thị, nhằm cụ thể hóa chính sách phát triển, nhằm mục đích giảm thiểu các tác động có hại phát sinh trong quá trình đời sống đô thị, tận dụng tối đa mọi nguồn lực, và hướng tới sự phát triển bền vững, phù hợp với phát triển tổng thể kinh tế - xã hội- môi trường.

Qui hoạch đô thị (cũng như qui hoạch nông thôn) vì vậy là một ngành tổng hợp (hành chính, đô thị học, kinh tế xã hội, xã hội học đô thị, địa chất học và môi trường, văn hoá học...).

2.2.4. Phân loại đô thị, yêu cầu của quản lý phát triển đô thị

Phân loại đô thị là khái niệm chỉ hoạt động của quản lý phát triển đô thị nhằm bảo đảm tổ chức quản lý các lĩnh vực trong xã hội đô thị theo hướng phát triển bền vững thông qua việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước và quản lý ngành phù hợp với luật pháp nhà nước.

Phân loại đô thị là công việc của quản lý nhà nước.

Phân loại đô thị là khoa học kinh tế chính trị xã hội.

Phân loại đô thị là khoa học của ngành đô thị học

2.2.5. Mục đích của phân loại đô thị

Thứ nhất, phân loại đô thị để *quản lý đô thị có hiệu quả vì mục tiêu phát triển bền vững xã hội và của chính các đô thị* .

Thứ hai, phân loại đô thị là công việc gắn liền (phục vụ trực tiếp) công việc *hoạch định chiến lược quốc gia về phát triển kinh tế xã hội* của đất nước.

Thứ ba, phân loại đô thị phục vụ cho *chiến lược đầu tư, phát triển đô thị* một cách hiệu quả, nhất là các hoạt động phát triển kinh tế xã hội.

Thứ tư, phân loại đô thị bảo đảm sự *phát triển toàn diện* các yếu tố cơ cấu xã hội phát triển đồng đều, cân đối đồng thời có ưu tiên, trọng điểm vì chiến lược kinh tế xã hội và bền vững về an ninh chính trị.

2.3. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

2.3.1. Khái niệm quản lý đô thị

Dưới *giác độ thể chế*, quản lý đô thị là hoạt động có tổ chức của nhà nước, nhân danh công quyền tác động tới các mặt của đời sống xã hội đô thị nhằm bảo đảm hoạt động bình thường và có hiệu quả các lĩnh vực của đời sống trong các đô thị. Như vậy, quản lý đô thị là công việc của nhà nước. Nhưng không phải nhà nước quản lý mọi thứ đang diễn ra trong xã hội đô thị. Nhà nước chỉ quản lý những gì pháp luật qui định.

Từ *giác độ khoa học về đô thị học*, quản lý đô thị là hoạt động mang tính chuyên môn, chuyên ngành của các đơn vị quản lý nhà nước theo ngành, bằng những tri thức chuyên môn liên quan đến khoa học về đô thị học việc phát triển cân đối, hài hoà, bảo đảm phát triển bền vững xã hội đô thị. đưa ra, đề xuất những kiến nghị và giải pháp, nhằm cung cấp những luận cứ khoa học liên quan đến các lĩnh vực chuyên ngành, chuyên môn được giao. Trên cơ sở đó hình thành các quyết định nhà nước trong quản lý phát triển xã hội đô thị.

2.3.2. Cấu trúc của quản lý xã hội đô thị

2.3.2.1. Thể chế trong quản lý đô thị: Cơ sở, khung pháp lý của quản lý nói chung và quản lý đô thị nói riêng là thể chế bao gồm những kết cấu pháp luật thực định đang tồn tại và hiệu lực.

2.3.2.2. Tổ chức bộ máy đô thị: Các đô thị có chính quyền độc lập kể cả đô thị nhỏ nhất tương đương cấp chính quyền cơ sở là thị trấn.

2.3.2.3. Đội ngũ nhân lực bộ máy quản lý xã hội đô thị

Nguồn lực của quản lý xã hội đô thị bao gồm cả nguồn lực của quản lý hành chính và của các lĩnh vực cụ thể.

2.3.2.4. Nguồn tài chính công trong quản lý xã hội đô thị

Không có tiền thì không thể có chất lượng của quản lý. Điều này tưởng như sự đòi hỏi quá đáng nhưng hiện nay do nhu cầu của phục vụ và chất lượng dịch vụ càng cho thấy nhu cầu tài chính trong quản lý như một yếu tố có tính qui luật.

2.4. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM ĐỜI SỐNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Theo chúng tôi nhận thức đặc trưng của sự vật có thể bằng nhiều cách. Nhưng có thể bằng hai cách rất cơ bản: tìm ngay trong bản thân nó hoặc hiện tượng (vật thể) có sự khác biệt như đối lập với nó. Trong trường hợp nghiên cứu đô thị có thể vận dụng cả hai phương pháp trên. Theo đó, đô thị có những đặc trưng rất cơ bản sau đây :

***Thứ nhất,** đô thị là nơi tập trung cao cư dân sinh sống*

***Thứ hai,** đô thị là nơi mà ở đó hầu như không có hoặc rất ít, (có tính rời rớt còn lại) một tỉ lệ nhỏ những người sống bằng nghề nông nghiệp.*

***Thứ ba,** đô thị là nơi người lao động không bị ràng buộc giữa nơi cư trú và nơi sản xuất .*

***Thứ tư ,** tính chất công cộng – không thể chia cắt các loại hình của dịch vụ sinh hoạt đô thị.*

***Thứ năm,** đô thị là nơi tập trung nguồn lực trí thức cao của các quốc gia.*

***Thứ sáu,** đô thị là nơi xuất hiện nhiều, mức độ cao các tiêu cực trong đời sống dân sự.*

CHƯƠNG III

CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

3.1. CƠ SỞ KINH TẾ XÃ HỘI QUỐC GIA

3.2. Vai trò của định hướng chính trị

3.3. Tác động của khu vực nông nghiệp, nông thôn

3.4. Tác động của yếu tố tâm lý cư dân đô thị

3.5. Kế thừa tổ chức tổ chức xã hội từ bên ngoài

3.6. Tác động của đô thị hóa toàn cầu

CHƯƠNG IV

LƯỢC SỬ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ ĐẾN TRƯỚC THỜI KÌ HIỆN ĐẠI.

4.1. SỰ XUẤT HIỆN CÁC ĐÔ THỊ THỜI KÌ CỔ ĐẠI

- Xã hội vận động theo con đường từ đơn giản đến ngày càng phong phú và đa dạng; từ chưa hoàn thiện đến ngày càng hoàn thiện hơn trên hầu hết các kết cấu của xã hội đô thị. Và như thế đô thị có lịch sử phát triển riêng của nó với vị thế của một đơn vị kinh tế lãnh thổ, đơn vị hành chính lãnh thổ, một trung tâm chính trị hoặc kinh tế, trung tâm hỗn hợp các hoạt động xã hội ..

Đề tài nghiên cứu cơ bản về quản lý phát triển xã hội đô thị nên cần có nghiên cứu và nhận thức sự phát triển xã hội đô thị và quản lý phát triển xã hội đô thị từ giác độ logic và lịch sử để có nhận thức về đặc điểm lịch sử, quá trình hình thành, phát hiện những hạn chế và ưu thế cho từng thời kì cho đến hiện nay.

Kết quả nghiên cứu của các khoa học về lịch sử đô thị, của các nhà đô thị học trong nước và trên thế giới cho biết những nét cơ bản , có tính khái lược nói lên sự hình thành và phát triển trên những nét cơ bản dưới đây.

Thứ nhất, về lịch sử, các đô thị đầu tiên được giới khoa học biết đến thuộc về vùng Ai Cập cổ đại và vùng Lưỡng Hà.

Thứ hai, các đô thị Hi Lạp, Lạp Mã cổ đại Nền văn minh Hi Lạp.

Thứ ba, là sự xuất hiện các đô thị của Trung Quốc thời kì cổ đại.

4.2. SỰ HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ THỜI KÌ TRUNG ĐẠI

Thời kì trung đại của lịch sử đô thị được các nhà nghiên cứu nhận định vào thời kì bắt đầu của sự ra đời của chế độ phong kiến, điển hình ở châu Âu bắt đầu từ thế kỉ thứ V.

4.3. SỰ PHÁT TRIỂN THỜI KÌ CẬN ĐẠI

Những thành tựu của thời kì Cận đại gắn liền sự ra đời của chủ nghĩa tư bản. Sự phát triển đô thị có nhiều yếu tố tác động nhưng mạnh mẽ nhất phải do kinh tế chính trị tư sản chi phối.

4.4. KHÁI LƯỢC VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ VIỆT NAM ĐẾN HẾT THỜI KÌ CẬN ĐẠI

4.4.1. Khái quát

Thể chế là khái niệm chỉ các kết cấu tổ chức, các mối quan hệ giữa các tổ chức bằng hệ thống những qui định. Ở Việt Nam thể chế được nhận thức hẹp hơn để chỉ hệ thống các qui định về tổ chức. Tuy nhiên, chúng tôi sử dụng khái niệm thể chế bao gồm những phân tích liên quan đến tổ chức, quan hệ của tổ chức, hệ thống qui định tổ chức là những yếu tố ràng buộc.

Đặc điểm hành chính – chính trị lần đầu chức năng kinh tế trong xã hội đô thị Việt Nam trong lịch sử .

Bộ máy hành chính của nhà nước quân chủ Việt Nam kiểm soát chặt chẽ các đô thị ít ban hành những định chế khuyến khích sản xuất là hạn chế lớn nhất của quản lý xã hội đô thị trong lịch sử.

4.4.2. Khái quát chung về cấu trúc kinh tế đô thị truyền thống Việt Nam

Ngoài một số đô thị thuần túy đóng chức năng hành chính, là nơi đóng phủ ly hành chính nhà nước ở các địa phương, còn lại phần lớn đô thị cổ truyền thống ở Việt Nam đều thể hiện rõ 2 chức năng : chức năng hành chính và chức năng kinh tế. Các nhà nghiên cứu trong nước và quốc tế đã có nhiều cách tiếp cận để phân chia *loại hình đô thị*. Nếu dựa theo cách tiếp cận Địa – Kinh tế thì chúng ta có thể phân đô thị truyền thống Việt Nam thành 3 loại :

- Đô thị vùng núi rừng
- Đô thị Cảng (sông/ biển)
- Đô thị nội địa

PHẦN THỨ HAI

NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG

CHƯƠNG V

THỰC TRẠNG XÃ HỘI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ

PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ HIỆN NAY

5.1. NHỮNG ƯU ĐIỂM CƠ BẢN

5.1.1. Về tốc độ và tiến độ đô thị hoá và công tác qui hoạch đô thị

Theo số liệu mới nhất, căn cứ vào tiêu chí phân loại của Nghị định 42/2009/NĐ (ban hành ngày 07 tháng 5 năm 2009) Việt Nam hiện có:

- 5 thành phố trực thuộc Trung ương
- 50 thành phố thuộc tỉnh

Một số tỉnh đề nghị tách và thành phố thuộc tỉnh được nâng cấp là Lâm Đồng và Đắk Lắk, một số tỉnh đề nghị chuyển thành thành phố trực thuộc Trung ương (Bình Dương, Thừa Thiên Huế, Khánh Hoà), 08 huyện, thị xã đề nghị chuyển cấp thành Thành phố (Thị xã Tuyên Quang, Bà Rịa Vũng Tàu, Tam Kỳ, Sa Đéc của Đồng Tháp, Cam Ranh của Khánh Hoà, Nhơn Trạch của Đồng Nai, Thủ Dầu Một của Bình Dương, bên cạnh Thành Phố Bình Dương mới được phê duyệt).

Tuy rằng, các số liệu thống kê còn có sai lệch nhưng qua đó đã phản ánh cho thấy tốc độ ra tăng của quá trình đô thị hoá là một tín hiệu khả quan của sự tăng trưởng kinh tế của đất nước¹

¹ Xem : d.violet.vn/uploads/resources/564/143634/dthi.doc

5.1.2. Về tổ chức hành chính đô thị

5.1.2.1. Thể chế hành chính đô thị

Hiến pháp mở đường cho người dân thực hiện các quyền cơ bản của công dân trong đó có quyền tự do cư trú và đi lại. *Luật đất đai, luật doanh nghiệp, các luật về kinh doanh, luật nhà ở...*

Hệ thống pháp luật về tổ chức xã hội đô thị

5.1.2.2. Tổ chức bộ máy quản lý đô thị

Có thể nói liên quan đến nghiên cứu thể chế đô thị đóng vai trò như bộ khung của quyền lực nhà nước ở đô thị. Bộ máy quản lý đô thị cũng là một trong những vấn đề được đề cập nhiều nhất trong mấy thập kỉ vừa qua. Sự tranh luận không phải là vị trí hay chức năng của quản lý đô thị, mà là sự hợp lý từ nhận thức xã hội đô thị đến tổ chức bộ máy thích hợp để vận hành nó.

Tuy có nhưng bất hợp lý như đã nêu nhưng tổ chức chính quyền đô thị đã có những bước tiến bộ đáng ghi nhận trong quản lý các mặt của đời sống đô thị về trật tự, an ninh, phát triển kinh tế, bộ mặt văn hoá và đoàn kết cộng đồng.

5.1.2.3. Đội ngũ cán bộ công chức đô thị

Các đô thị theo hiến pháp hiện hành đều được tổ chức với hai cơ quan cơ bản: cơ quan dân cử (hội đồng) và cơ quan hành chính (chấp hành).

5.1.2.4. Nguồn tài chính cho hành chính đô thị

5.1.2.5. Về quản lý trong qui hoạch đô thị

Nhìn lại những thành tựu khoa học về qui hoạch đô thị có thể thấy những thành tựu to lớn trong lĩnh vực này thể hiện ở các mặt :

Một là, thể chế hoá qui hoạch đô thị

Hai là, sự tiến bộ về năng lực và tổ chức thực hiện công tác qui hoạch đô thị cùng với gia tăng nhanh chóng về số lượng các chuyên gia trong các lĩnh vực qui hoạch đô thị đô thị.

Ba là, qui hoạch đô thị được nâng đỡ mạnh mẽ bằng sự hợp tác quốc tế nhờ điều kiện thuận lợi từ tăng trưởng kinh tế đất nước.

5.1.3. Về phát triển và chuyển biến tích cực trong cơ cấu trong kinh tế đô thị

Cơ cấu kinh tế của Việt Nam từ 1986 – 2009

Tăng trưởng kinh tế luôn giữ được ở mức 6-8%/ năm, đời sống người dân được cải thiện; hình thành nhiều đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế... Các ngành công nghiệp, dịch vụ có sự tăng trưởng nhanh, tạo đà cho quá trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước (số liệu xem bảng 1).

Năm 1995, GDP ngành nông nghiệp chiếm 5,4%, đến năm 2000 chiếm 3%, đến năm 2007 chỉ chiếm 1,3%. Tỷ trọng ngành công nghiệp tăng, trong khi tỷ trọng ngành dịch vụ lại có xu hướng giảm (bảng 3), nhưng vẫn chiếm vai trò quan trọng trong GDP thành phố (trên 57% GDP).

5.1.4. Về trật tự và an ninh đô thị và quản lý trật tự an ninh đô thị

Đánh giá điểm mạnh cũng như hạn chế của lĩnh vực trật tự và an ninh đô thị Việt Nam, theo chúng tôi có những xuất phát điểm mạnh và chưa mạnh đan xen lẫn nhau cần chú ý khi phân tích.

Nhìn chung, tình hình trật tự, an ninh xã hội đô thị Việt Nam tương đối ổn định, nhưng còn ở trình độ của giai đoạn quá độ so với yêu cầu của phát triển đô thị. Hiện đã có sự phối hợp tích cực và hiệu quả giữa cơ quan thực hiện chức năng bảo đảm trật tự an ninh với sức mạnh cộng đồng trong việc bảo đảm trật tự và an ninh đô thị.

5.1.5. Về phát triển văn hoá đô thị và quản lý phát triển văn hoá đô thị

Trong đời sống văn hóa đô thị, nội dung bảo tồn và phát triển nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc được đặt lên hàng đầu, đúng như Nghị quyết Trung ương 5 (khóa VIII).

Một là, hệ thống thể chế liên quan đến hoạt động và quản lý đời sống văn hoá nói chung và văn hoá đô thị nói riêng được ban hành, sửa đổi và hoàn thiện, thể hiện trong các văn bản pháp lý như: Hiến pháp (1992); Luật dân sự; Luật báo chí 1989, sửa đổi năm 1999; Luật xuất bản 1993 sửa đổi năm 2002.; Luật di sản văn hóa; Luật bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ; Pháp lệnh Internet; Pháp lệnh thư viện; Pháp lệnh quảng cáo...

5.1.6. Về tổ chức đời sống dân cư đô thị

5.1.6.1. Về quá trình phát triển dân số đô thị

Đời sống dân cư đô thị là khái niệm rộng, nói về các lĩnh vực của lao động, việc làm, an ninh an toàn trong đời sống dân sự, tổ chức sản xuất và dịch vụ trong kinh tế đô thị, nhu cầu văn hoá của cư dân đô thị..v.v..

Về quá trình phát triển dân số đô thị Việt Nam

Về quy mô dân số đô thị, đến 31/12/2007 tổng dân số của cả nước có 85,17 triệu người, trong đó dân số đô thị khoảng 23,398 triệu, chiếm 27,47%. Dân số đô thị của 4 thành phố lớn (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Thành phố Đà Nẵng chiếm 38,4% dân số đô thị của cả nước.

5.1.6.2. Thực trạng về qui mô mật độ cơ cấu dân số đô thị

Từ năm 1975 đến 1990 (15 năm), dân số đô thị Việt Nam tăng thêm khoảng 3,04 triệu người, trung bình mỗi năm tăng 0,2 triệu. Dân số đô thị tăng chủ yếu từ sau năm 1990. Từ năm 1990 đến năm 2007 (17 năm), dân số đô thị Việt Nam tăng thêm 10,12 triệu người (gấp 1,82 lần), trung bình mỗi năm

tăng 0,6 triệu. Riêng Thành phố Hồ Chí Minh tăng thêm hơn 2,19 triệu, Hà Nội tăng hơn 1 triệu, còn lại trên 700 đô thị tăng gần 6 triệu người. .

5.1.7. Vấn đề an toàn xã hội ở đô thị

Đô thị hoá trên phương diện tăng dân số đô thị với tốc độ nhanh, phát triển kinh tế và do hình thành các khu công nghiệp, mở rộng quy mô hành chính đô thị và sự di cư từ nông thôn ra thành thị tạo nên sức ép ngày càng lớn về tất cả các phương diện, trong đó đặc biệt là vấn đề an ninh xã hội và trật tự giao thông đô thị.

5.2. NHỮNG MẶC HẠN CHẾ

5.2.1 Khái quát *Quá trình đô thị hoá ở Việt Nam*, như trên đã nêu trải qua những giai đoạn thăng trầm khác nhau và chịu sự tác động từ nhiều yếu tố kinh tế xã hội, trong nước và quốc tế.

Người Pháp xuất hiện từ những năm năm mươi của thế kỉ thứ XIX ngoài việc khai thác thuộc địa và yêu cầu chính sách thuộc địa cần phải tổ chức xã hội thích hợp

5.2.2. Những hạn chế trong tổ chức hành chính đô thị

5.2.2.1. Về thể chế hành chính đô thị

Những hạn chế của văn bản hành chính nói chung và văn bản quản lý đô thị nói riêng có những hạn chế dưới đây:

Thứ nhất, có quá nhiều văn bản ở phạm vi điều chỉnh của luật nhưng vẫn ban hành dưới dạng văn bản hành chính

Luật đối với việc thành lập những đơn vị sự nghiệp

Luật tổ chức các tổ chức phi chính phủ, có tính đoàn thể, nghề nghiệp như các hội

Thứ hai, vi phạm những nguyên tắc của khoa học hành chính về qui trình ban hành một văn bản.

Ban hành văn bản theo kiểu “ ăn đong” hiệu quả.

Thứ ba, Sự tắc trách trong mối quan hệ giữa quản lý và đề xuất quyết định quản lý.

Thứ tư, có biểu hiện ỷ lại trong một số văn bản hành chính.

5.2.2.2. Về chính quyền và tổ chức bộ máy

Thứ nhất, chúng ta không tổ chức nghiên cứu một cách cẩn thận, thấu đáo, chi tiết mô hình tổ chức quản lý xã hội đô thị do người Pháp để lại từ cách nhìn vĩ mô đến các hoạt động vi mô.

Thứ hai, tính chất chủ quan, cảm tính, thiếu chiến lược chặt chẽ, nghiêm túc, xa rời giữa nghiên cứu và thực tiễn trong việc tổ chức hệ thống công quyền thực hiện chức năng quản lý đô thị đã dẫn đến những hệ lụy tiêu cực cho phát triển xã hội đô thị theo nhịp tiên bộ của xã hội cũng như hoà vào đời sống đô thị chung mà trên thế giới, nhất là khu vực tiên tiến đang vận hành.

- Về mối quan hệ giữa cơ quan đại biểu với cơ quan hành chính

- Cách thức tổ chức theo tính chất sao chép của mô hình cơ quan bên trên cho các cơ quan giúp việc cấp dưới thực sự là chưa khoa học.

5.2.2.3. Về đội ngũ công chức trong bộ máy quản lý xã hội đô thị

Đội ngũ công chức quản lý giữ vị trí hết sức quan trọng. Ngoài những thành tựu đáng ghi nhận trong quản lý đô thị đã nêu ở phần trên, còn khá nhiều những khuyết tật có tính khách quan cũng như chủ quan liên quan trực tiếp vai trò, năng lực và trách nhiệm của đội ngũ công chức.

Thứ nhất, thiếu đội ngũ công chức chiến lược có vai trò hoạch định chính sách.

Những vấn đề có tính chiến lược, đòi hỏi ổn định những lại dễ thay đổi, thiếu nhất quán. Thiếu vắng những ý kiến tư vấn, phản biện trước những

quyết định không được thực thi do những sai phạm từ các khía cạnh khác nhau của quản lý. Tính thụ động do quan hệ điều hành hành chính.

Hệ thống luật pháp chưa đồng bộ hoặc chưa bám sát đời sống với cách hiểu về thiết kế tổ chức và biên chế đội ngũ như hiện nay, cách thức tổ chức bồi dưỡng kiến thức.

Nguyên nhân chủ quan liên quan đến năng lực và nguyên nhân từ *tâm lý* (dựa vào cấp trên, coi ý kiến của chuyên gia chỉ là tư vấn, không phải chịu trách nhiệm trước các quyết định....), thậm chí từ *động cơ* (muốn an phận nên hạn chế tranh luận, phân tích tham mưu với lãnh đạo) cũng là những tác nhân ảnh hưởng đến kết quả tư vấn của đội ngũ.

5.2.2.4. Thực trạng trong đầu tư nguồn tài chính cho hành chính đô thị

Tài chính công là nguồn tài chính nhà nước đầu tư cho một lĩnh vực nhất định cho quản lý và phát triển xã hội. Ở đây đề cập tới nguồn tài chính đầu tư cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Theo chúng tôi, Đảng Cộng sản Việt Nam đã có chủ trương đúng đắn, phản ánh thực trạng và nhu cầu xã hội nhằm hiện đại hoá cho quản lý nhà nước nói chung, trong đó có các đô thị. Chính phủ cũng dành nguồn ngân sách đáng kể, trong đó phân bổ cho hành chính đô thị giữ vai trò quan trọng.

Tuy nhiên, việc sử dụng nguồn lực vật chất trong đó có nguồn tài chính cho hành chính nhà nước vẫn còn những bất cập, nhất là những đô thị lớn. Có thể nêu mấy hạn chế cơ bản dưới đây.

Thứ nhất, sử dụng không phù hợp, hiệu quả trong đầu tư xây dựng nguồn lực hành chính đô thị. Đây là hạn chế chung trong xây dựng nguồn lực hành chính nhà nước trong đó đô thị cũng không có ngoại lệ. Cụ thể là:

- Nhiều cấp thành phố chi ngân sách cho đầu tư đào tạo dài hạn đội ngũ công chức đã tuyển dụng và giữ chức vụ ổn định. Đào tạo thường xuyên

và liên tục là nguyên tắc của hành chính nhà nước. Tuy nhiên, thuật ngữ " đào tạo" ở Việt Nam còn thể hiện cả hoạt động đào tạo chính qui, dài hạn lấy bằng cấp với bồi dưỡng ngắn hạn theo đúng nhu cầu gắn với chuyên môn công chức đang đảm nhiệm. Việc đào tạo dài hạn và luân chuyển không khoa học dẫn đến lãng phí ngân sách nhà nước mà hiệu quả chắc chắn không cao. (Chất lượng đào tạo không cao sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng công vụ). Đó là:

+ Trong khi xã hội còn thừa rất nhiều lao động đã được đào tạo với nhiều chuyên môn ngành nghề chưa có công ăn việc làm, có nhu cầu vào làm trong nền công vụ lại mắc rào cản " biên chế" thì ngay trong nền công vụ, trong đó có hành chính đô thị lại còn rất nhiều công chức bậc thấp được tuyển vào rồi sau một thời gian cho đi học bằng hình thức nay gọi là " vừa học vừa làm" !

+ Không những đào tạo bậc thấp mà công chức còn được " cấp" kinh phí và thời gian học tiếp lên bậc sau đại học (mà theo qui định của iáo dục việt nam coi sự bình đẳng mọi cơ hội đối với mọi loại bằng cấp mà chúng tôi đã đề cập ở phần trước). Các quốc gia khác không hạn chế việc tự đào tạo đối với công chức, nhưng họ cho phép công chức tự đào tạo chủ yếu bằng con đường học theo phương thức tích lũy tín chỉ. Nghĩa là công chức có thể lựa chọn thời gian hợp lý của mình để theo học lấy một bằng cao hơn hiện trạng. Theo đó khi nào tích lũy đủ tín chỉ và thực hiện các yêu cầu của cơ sở đào tạo thì được cấp bằng mà không phụ thuộc vào việc cơ quan có cho phép hay không và không bị ấn định thời gian. Nghĩa là công chức " không lấy thời gian làm việc để đi đào tạo". Điều này khác hẳn với Việt Nam.

Thứ hai, việc bồi dưỡng ngắn hạn của công chức hiện nay quá xa với cái mà công chức đang đang thiếu để phục vụ công việc. Thay vào đó phải học những vấn đề chung, cứng nhắc giống nhau cho hầu hết các nhóm công chức

khác nhau. Hơn nữa khóa bồi dưỡng lại quá dài không phù hợp với điều kiện phục vụ công vụ của công chức. Sự lãng phí thể hiện ở chỗ :

- + Trùng lặp kiến thức cho nhiều khoá học. Khoá nào cũng phải học những học thuyết đã được đào tạo tại các trường đại học đã thực hiện.

- + Không mang lại thiết thực thì không thể tạo sự trách nhiệm và ham muốn thực sự kiến thức mang lại. Đây là lãng phí kép: cả chất lượng công vụ và tinh thần vươn lên của công chức.

Kéo theo cả sự trì trệ cứng nhắc của các cơ sở đào tạo. Hệ lụy là trở thành một dây chuyền hết lớp này đến lớp khác. Việc này kéo dài hàng hai chục năm nay từ sau đổi mới.

Nếu việc luân chuyển công chức chỉ vì theo chỉ đạo, phong trào nhằm " chấp hành " nhiều hơn là tính toán hiệu quả có thể trực tiếp dẫn đến hiệu quả thấp của đầu tư tài chính : một người có chuyên môn này nhưng có thể phải làm việc của chuyên môn khác do luân chuyển máy móc. Như thế là tạo thành dây chuyền lãng phí.

Thứ ba, sử dụng ngân sách cho chi phí công của hành chính đang là vấn nạn về sự lãng phí. Cụ thể là:

- Mua sắm quá tiêu chuẩn qui định.

- Thay thế trang thiết bị đều quá ngắn so với thời gian phục vụ của trang thiết bị (một số trang bị cho hoạt động tĩnh như bàn ghế nhưng chỉ vài năm đã trở thành vật thanh lý). Đây là vấn nạn nhất là chính quyền trung ương, kéo theo là đô thị và cuối cùng mới đến hành chính khu vực nông thôn.

- Hầu hết các trụ sở luôn luôn trong tình trạng sửa chữa là biểu hiện rõ việc lãng phí tài chính công (từ khâu xây dựng, trang bị đến khâu sửa chữa...)

5.2.3. Những hạn chế trong qui hoạch đô thị

Đô thị khác với nông thôn. Nếu nông thôn hình thành một cách tự

phát, gắn liền với đời sống ổn định lâu dài của các gia đình, dòng tộc tạo nên văn hoá làng, xã thì đô thị có xu hướng ngược lại. Do đặc điểm qui tụ tập trung mọi sinh hoạt trong một không gian hẹp, thậm chí rất hẹp nên qui hoạch đô thị trở thành một hoạt động mang tính tất yếu. Điều đó cho thấy một đô thị không thể phát triển không định hướng, không “khuôn phép” mà có thể tồn tại bền vững được. Một đô thị phát triển không theo trật tự đã hoạch định cũng không thể phát triển bền vững.

Thứ nhất, hầu hết các dự án qui hoạch đô thị đều dồn vào quỹ đất trong cây lương thực và đất nông nghiệp vốn đã rất hạn chế của quốc gia.

Thứ hai, có khuynh hướng đơn giản hoá nhận thức về đô thị

Thứ ba, tính nhất quán trong các dự án, đồ án qui hoạch đô thị thường bị vi phạm như “sự đã rồi”.

Thứ tư, cần xây dựng đạo luật về kiến trúc thay thế các văn bản qui phạm hành chính.

Thứ năm, chưa có sự hợp tác hiệu quả giữa quản lý hành chính và quản lý chuyên môn trong qui hoạch và kiến trúc đô thị.

5.2.4. Thực trạng kinh tế đô thị

Trong một quốc gia các đô thị có vai trò như thế nào trong hoạt động kinh tế, xu hướng phát triển kinh tế đô thị diễn ra theo chiều hướng nào... là những câu hỏi có tính nền tảng cho chiến lược phát triển và quản lý phát triển đô thị trong đời sống đô thị.

Về sự hạn chế của đô thị Việt nam hiện nay trong lĩnh vực kinh tế, với những công trình nghiên cứu riêng lẻ chúng tôi tập hợp được trong đề tài này và kết quả của các hội thảo khoa học về tổ chức hoạt động kinh tế đô thị Việt Nam, chúng tôi thấy nổi lên mấy điểm cần nhận thức và điều chỉnh, xây dựng giải pháp phát triển đối với quản lý kinh tế đô thị trong những năm tới.

Thứ nhất, trong hầu hết các đô thị Việt Nam, tỉ trọng kinh tế của khu vực nhà nước vẫn chiếm ưu thế so với khu vực kinh tế tư nhân và hỗn hợp.

Thứ hai, trong các đô thị Việt Nam, tỉ lệ lao động nông nghiệp vẫn chiếm ưu thế là một bất cập của xã hội đô thị.

Thứ ba, kinh tế đô thị Việt Nam diễn ra trong một hoàn cảnh sử dụng kĩ thuật công nghệ lạc lậu.

Thứ tư, chưa làm chủ được hầu hết những lĩnh vực kinh tế mũi nhọn, chủ yếu dựa vào các liên doanh với các tập đoàn kinh tế ngoài nước là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng tiêu cực tới mục tiêu phát triển bền vững trong kinh tế các đô thị Việt Nam.

5.2.5. Thực trạng dân cư đô thị

Dân cư đô thị có vị trí đặc biệt của xã hội đô thị. Họ vừa là chủ thể quyết định trao quyền quản lý cho bộ máy công quyền, vừa là đối tượng của chính bộ máy đó.

Tuy nhiên, quá trình đô thị hoá với tốc độ nhanh, những tàn tích của tâm lý tiểu nông của người Việt biểu hiện trong đời sống vẫn còn là những lực cản của phát triển bền vững của xã hội đô thị theo hướng hiện đại và văn minh đô thị. Chúng tôi phân tích đánh giá theo nghiên cứu thực trạng đang hiện ra trong xã hội đô thị, không có ý như tổng kết, đánh giá thuần tuý.

Một là, sự tiếp nhận và hoà nhập giữa các nhóm dân cư đô thị

Hai là, khoảng cách giàu nghèo vốn là bản chất của kinh tế thị trường nói riêng và của toàn bộ xã hội cho đến trước chủ nghĩa cộng sản nói chung, nhưng lại phản ánh thực tế rõ nét ở đô thị hơn nhiều so với khu vực nông thôn. Điều đó tạo tâm lý hoà đồng không thuận lợi trong đời sống đô thị.

Ba là, thất nghiệp của lực lượng lao động đô thị đang là một trong những thách thức của quản lý đô thị và phát triển bền vững đô thị. Một đất

nước theo đuổi nền kinh tế thị trường thì thất nghiệp là một phần của đời sống nói chung và cư dân đô thị lại càng rõ nét hơn nói riêng.

5.2.6. Thực trạng văn hoá đô thị

Văn hoá đô thị là một thành tố cấu trúc của đời sống đô thị. Có thể nói văn hoá đô thị là sự kết tinh đồng thời với sự giao thoa đa dạng các sắc thái văn hoá của mỗi quốc gia cũng như cơ hội hội nhập, tiếp thu văn minh thế giới. Văn hoá là phạm trù của đời sống, nghĩa là nó rất tổng và đa lĩnh vực.

Vậy những thực trạng yếu kém trong đời sống đô thị thể hiện như thế nào để từ đó quản lý đô thị cần điều chỉnh hướng tới phát triển xã hội đô thị bền vững?

Chúng tôi phân khu tương đối qua những mảng khác nhau của đời sống xã hội dưới đây.

Một là, những thành tựu và tiến bộ trong lĩnh vực xây dựng văn hóa đô thị còn chưa tương xứng và chưa vững chắc.

Hai là, một bộ phận cư dân đô thị còn phân tâm, nhất là đứng trước những biến động chính trị phức tạp của thế giới và tình trạng tiêu cực xã hội gia tăng .

Thứ ba, ứng xử của người dân đô thị trong sinh hoạt dân sự chưa có chuyển biến theo chiều tiến bộ tích cực, thậm chí có những biểu hiện xuống cấp là một trong những hạn chế của văn hoá đô thị hiện nay.

Thứ tư, vi phạm pháp luật và vô trách nhiệm trong sinh hoạt dân sự là hiện tượng khá phổ biến hiện nay trong đời sống dân sự ở đô thị. Vi phạm qui tắc giao thông, qui tắc và luật xây dựng, chạy chọt những việc làm vượt quá khả năng thực tế (trong học tập, tuyển dụng, kinh doanh buôn bán...).

Thứ năm, những biểu hiện thái quá trong sinh hoạt tín ngưỡng, tâm linh và sinh hoạt tôn giáo là một trong những biểu hiện cần điều chỉnh trong

xây dựng đời sống xã hội chung và trong các đô thị nói riêng. Văn hoá đi đồng hành với kinh tế.

Thứ sáu, những hạn chế của văn hoá đô thị đã nêu trên có một phần yếu kém của quản lý đô thị.

Những hạn chế trên trong lĩnh vực văn hoá có nguyên nhân, cả mặt khách quan và chủ quan.

Về khách quan

+ Điểm xuất phát

+ Sự tác động của quá trình toàn cầu hóa,

Về chủ quan

+ Nhận thức về vai trò của văn hóa

+ Công tác đầu tư của nhà nước cho văn hóa còn dè dặt

+ Công tác lãnh đạo và quản lý văn hóa đô thị còn nhiều yếu kém, lúng túng, bị động.

5.2.7. Về trật tự đô thị, an toàn xã hội ở đô thị

Phần trên nói về những ưu điểm chúng tôi đã khẳng định những mặt tích cực trong quản lý và bảo đảm trật tự an toàn xã hội đô thị của chính quyền đô thị nói chung, của lực lượng của ngành công an nói riêng. Chúng tôi trình bày những hạn chế dưới đây như những thực trạng cần cải cách, chấn chỉnh đáp ứng những yêu cầu phát triển kinh tế và bảo đảm tiến bộ xã hội.

Thứ nhất, trật tự công cộng trong hoạt động kinh tế đô thị là một trong những bức xúc dưới giác độ văn hoá, văn minh đô thị, vệ sinh an toàn sinh mạng công dân đô thị .

Thứ hai, giao thông đô thị là một yếu tố tác động mạnh tới an toàn của người dân trên các phương diện: an toàn tính mạng, yêu cầu đi lại, an toàn

về môi trường (khói bụi, tiếng ồn, thậm chí là cái cọ xích mích giữa những người tham gia giao thông...).

Thứ ba, tệ nạn xã hội ở đô thị, nhất là các thành phố lớn, diễn ra rất phức tạp, trở thành những vấn nạn nhức nhối đối với xã hội đô thị.

Thực trạng những bức xúc xã hội có thể khái quát một số loại hình dưới đây.

- + Về tệ nạn ma túy
- + Tệ nạn mại dâm.
- + Tệ mại dâm tồn tại và có vẻ như ngày càng phát triển
- + Vấn nạn cờ bạc trong các đô thị
- + Vấn đề an toàn cháy, nổ - thực trạng đáng lo lắng của cư dân đô thị
- + Những bất cập trong vấn đề an toàn thực phẩm đô thị .

Sự nguy hại của vấn nạn thức ăn, thực phẩm không an toàn là một hệ lụy kép trên các mặt: Huỷ hoại sức khoẻ người tiêu dùng; Làm mất sức lao động; Tạo thêm sức ép không thực tế cho ngành y tế; Gây lãng phí về thời gian và công sức của bộ máy quản lý; Thiệt hại về kinh tế vật chất cho người dân và nhà nước tức thiệt hại chung cho xã hội.

Về những hạn chế trong quản lý liên quan đến sức khoẻ cộng đồng đô thị theo chúng tôi tập trung mấy lý do.

Một là, lý do liên quan đến thương mại dịch vụ như chế biến, sản xuất

Hai là, điều kiện, môi trường tổ chức buôn bán, cung cấp dịch vụ

Ba là, người dân đô thị, nhất là khu vực nội đô hoàn toàn dựa vào người khác trong việc tiêu dùng cung cấp thực phẩm.

Bốn là, năng lực của chính quyền (nhà nước, chính quyền địa phương, công chức quản lý trực tiếp lĩnh vực này .

5.2.8. Thực trạng môi trường đô thị

“Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và vật chất nhân tạo bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và sinh vật”². Đây là cơ sở pháp lý để nghiên cứu, quản lý và bảo vệ môi trường đô thị .

Những hạn chế của môi trường đô thị có thể nêu ra dưới đây:

Thứ nhất, cảnh quan môi trường đô thị hiện đang xuống cấp nghiêm trọng.

Thứ hai, ô nhiễm rác thải đô thị, rác thải sinh hoạt đô thị ngày càng có xu hướng gia tăng về số lượng, đa dạng về loại hình và tổ chức xử lý rác thải sinh hoạt hiện đang gặp khó khăn

Thứ ba, bụi đô thị cũng đang là một trong những vấn nạn và là điển hình về sự xuống cấp chất lượng vệ sinh đô thị.

Thứ tư, ô nhiễm nguồn nước là một trong những tác nhân ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống cư dân đô thị và cảnh quan, văn hoá đô thị.

Thứ năm, ô nhiễm tiếng ồn đô thị ở Việt Nam cũng là một trong những nội dung của cấu trúc môi trường đô thị.

² Xem Luật bảo vệ môi trường – 2005 (Điều 3) .

PHẦN THỨ BA

MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

CHƯƠNG VI

MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

6.1. Những nguyên tắc phương pháp tiếp cận cơ bản vận dụng trong quản lý phát triển xã hội đô thị.

6.1.1. Nguyên tắc khách quan

6.1.2. Nguyên tắc phù hợp đối tượng

6.1.3. Nguyên tắc pháp chế

6.1.4. Nguyên tắc dân chủ

6.1.5. Nguyên tắc kế thừa

6.1.6. Nguyên tắc đồng bộ

6.2. CƠ SỞ HÌNH THÀNH ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

6.2.1. Chiến lược phát triển xã hội của Đảng và Nhà nước không thể không tính đến chiến lược phát triển xã hội của một đảng cầm quyền.

6.2.2. Tiềm năng và lợi thế phát triển xã hội đô thị.

6.2.3. Lực lượng đội ngũ các nhà khoa học về tổ chức đô thị.

CHƯƠNG VII

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ

7.1. GIẢI PHÁP VỀ QUẢN LÝ XÃ HỘI ĐÔ THỊ

7.1.1. Đổi mới thể chế theo hướng tăng cường tự quản địa phương trong đó tự quản đô thị là một trong những đối tượng điều chỉnh.

7.1.2. Những văn bản quản lý hay văn bản luật cần định rõ những qui phạm về chế tài.

7.1.3. Đổi mới về cấu trúc chính quyền đô thị cũng cần được ban hành.

7.1.4. Tổ chức lại việc xây dựng nguồn lực đô thị là một trong những yêu cầu quan trọng.

7.1.5. Bảo đảm tính hiệu quả cơ chế sử dụng tài chính công cho tổ chức quản lý đô thị.

7.2. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ QUI HOẠCH ĐÔ THỊ

7.2.1. Qui hoạch đô thị dựa trên cơ sở kinh tế, xã hội và văn hóa dân tộc

7.2.2. Cần sớm xây dựng và ban hành luật kiến trúc cùng đồng hành với luật qui hoạch

7.2.3. Cần sửa Luật qui hoạch theo hướng phân định trách nhiệm và bổ sung chế tài xử lý các vi phạm đã qui định trong luật.

7.2.4. Cần phát hiện và loại bỏ kiểu “tư duy nhiệm kỳ”

7.2.5. Đạo đức nghề nghiệp của các nhà chuyên môn

7.3. CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐÔ THỊ

7.3.1. Qui hoạch chiến lược các nhóm chức năng đô thị từ góc độ kinh tế học.

7.3.2. Phân quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế vùng cho từng địa phương.

7.3.3. Khuyến khích các thành phần kinh tế tư nhân và tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng các thành phần kinh tế trong nước nói chung và các đô thị nói riêng.

7.3.4. Xây dựng chính sách thu hút nguồn lao động gắn liền với thế mạnh kinh tế của từng địa phương có các đô thị trọng điểm.

7.4. GIẢI PHÁP TỔ CHỨC DÂN CƯ ĐÔ THỊ

7.4.1. Xây dựng chiến lược dân cư đô thị phải tính tới dự báo qui mô phát triển kinh tế xã hội và từ đó xác định qui mô đô thị.

7.4.2. Tổ chức xã hội đô thị gắn liền với phát triển nguồn lực phục vụ chiến lược kinh tế xã hội đô thị,

7.4.3. Qui hoạch cân đối hài hòa các lĩnh vực của sinh hoạt đô thị là hướng tới chất lượng phục vụ dân cư đô thị: (khu hành chính, hệ thống giáo dục, thể thao, khu mua sắm, các câu lạc bộ ...).

7.4.4. Kết hợp quản lý vĩ mô với giải pháp quản lý xã hội đô thị tác động tới nhóm dân cư vãng lai trong các đô thị.

7.5. GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VĂN HÓA ĐÔ THỊ

7.5.1. Hoàn thiện hệ thống quản lý văn hóa đô thị Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự và vị trí công dân là những vấn đề cốt lõi

7.5.2. Hoàn thiện bộ máy và đội ngũ quản lý văn hóa

7.5.3. Xây dựng qui chế và tổ chức phối hợp quản lý và quản lý liên ngành

7.6. GIẢI PHÁP CƠ BẢN ĐỐI VỚI TRẬT TỰ XÃ HỘI ĐÔ THỊ

Một là, xây dựng hệ thống qui định qui chuẩn liên quan đến các hoạt động xã hội đô thị gắn liền với yêu cầu an toàn và an ninh đô thị.

Hai là, bảo đảm sự thống nhất, phù hợp, nhất quán giữa triển khai các qui định trong thực tế với những qui định trong thể chế.

Ba là, xây dựng những qui định trong thể chế bảo đảm quan hệ phối hợp chế độ trách nhiệm có tính " liên ngành" nhằm tránh sự va chạm chức năng, tranh cãi trách nhiệm khi có sự cố xuất hiện.

Bốn là, bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ của thể chế trong lĩnh vực của trật tự an toàn xã hội đô thị.

Năm là, xây dựng lực lượng thanh tra, kiểm tra trong tổ chức quản lý đủ bảo đảm nguồn lực cho công tác thanh tra kiểm tra trong các lĩnh vực liên quan đến an toàn, trật tự đô thị.

Sáu là, tổ chức tuyên truyền giáo dục kết hợp với xử phạt vi phạm.

7.7. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ĐÔ THỊ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

7.7.1. Xây dựng thể chế quản lý bảo vệ và duy tu môi trường đô thị

7.7.2 Hoàn thiện tổ chức quản lý môi trường đô thị nhằm đáp ứng tốc độ đô thị hóa nhanh

7.7.3 Thành lập hệ thống thông tin nóng, lực lượng phản ứng nhanh

NHẬN XÉT CHUNG THAY CHO ĐỀ XUẤT

Quản lý xã hội đô thị là một hoạt động liên ngành, liên tổ chức và thể chế. Những giải pháp riêng rẽ đối với từng lĩnh vực tương ứng với các quản hệ xã hội nói chung và xã hội đô thị nói riêng. Tuy nhiên xã hội đô thị là một cơ thể sống động do nhiều quan hệ có liên hệ mật thiết. Nếu chỉ giải quyết quan hệ này mà bỏ qua hoặc coi nhẹ quan hệ khác thì vấn đề môi trường sẽ không thể hiệu quả được. Nó sẽ như một chiếc chăn hẹp mà nhiều người cùng đắp (Có thể do điều kiện ngân sách hay nhân lực mà có sự tổ chức quản lý chưa đồng bộ mang tính khách quan là trách nhiệm chung của nhà nước và xã hội). Mỗi liên hệ đó trong các lĩnh vực của quản lý sự phát triển xã hội đô thị là liên hệ nội bộ ngành, liên ngành, giữa ngành và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới theo thẩm quyền lãnh thổ.

PHẦN THỨ TƯ

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1

PHIẾU ĐIỀU TRA

Câu hỏi cho phiếu điều tra

Phục vụ nghiên cứu phát triển đô thị

(Đa số các câu hỏi liên quan đến thành phố nơi anh / chị hiện đang sinh sống)

Phần thể chế, trật tự, an ninh đô thị.

1. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.^{*},³ thời gian sống ở thành phố.

2. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 †

Loại 2 †

Loại 3 †

3. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu †

Dưới 1 triệu †

Trên 1 triệu †

Trên 2 triệu †

4. Tổ chức chính quyền mấy cấp (3,2).

Cấp 1 †

Cấp 2 †

Cấp 3

5. Về tổ chức chính quyền thành phố hiện nay :

Phù hợp †

Không phù hợp †

Không có ý kiến †

³ Không nhất thiết ghi rõ họ và tên

6. Anh/chị cho nhận xét về năng lực thực thi công vụ của công chức thành phố.

Tốt† Bình thường † Yếu kém† Không có ý kiến†

7. Vấn đề yếu nhất của đội ngũ công chức trong công vụ là gì?

Năng lực † Trình độ† Phẩm chất đạo đức†

8. Bộ máy chính quyền đô thị hiện nay

Vừa đủ† Thiếu† Cồng kềnh†

9. Theo anh /chị, có mấy cấp hội đồng là phù hợp với cấp thành phố nơi đang sinh sống ?

Một cấp† hai cấp† Ba cấp†

10. Anh / chị chọn mô hình người đứng đầu thành phố là ai ?

Chủ tịch† Thị trưởng†

11. Thành phố anh / chị đang sống phù hợp với cấp đô thị nào ?

Cấp 1† Cấp 2† Cấp 3† Cấp 4†

12. Tình trạng trật tự, an toàn đô thị hiện nay ở thành phố như thế nào?

Tốt † Chưa tốt† Yếu kém†

13. Lĩnh vực nào yếu nhất về trật tự đô thị?

Trật tự† Trộm cắp† An toàn†

14. Năng lực của lực lượng bảo đảm trật tự, an toàn đô thị hiện nay ?

Tốt† Khá† Trung bình† Yếu kém†

15. Ý thức tự bảo vệ của người dân đối với trật tự an toàn đô thị .

Tốt† Khá† Trung bình† Yếu kém†

16. Hiện đã đủ văn bản nhà nước hướng dân hay qui định về trật tự an toàn đô thị :

Đủ † Chưa đủ †

17. Lứa tuổi nào gây tình trạng trật tự đô thị chiếm đa số :

Thanh thiếu niên ☐ Người kinh doanh ☐ Người sản xuất ☐

18. Anh / chị hài lòng với tình trạng trật tự, an ninh đô thị hiện nay?

Hài lòng ☐ Không hài lòng ☐ Chấp nhận được ☐

Phần kinh tế đô thị

19. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*,⁴ thời gian sống ở thành phố.

20. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

21. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐

Dưới 1 triệu ☐

Trên 1 triệu ☐

Trên 2 triệu ☐

22. Thành phố Anh/ chị đang sống lĩnh vực nào đang chiếm tỉ trọng kinh tế hàng đầu :

Sản xuất ☐

Thương mại ☐

Dịch vụ ☐

Cả ba ☐

23. Vị trí kinh tế của thành phố đóng vai trò như thế nào trong kinh tế địa phương :

Chủ yếu ☐

Trung bình ☐

Yếu ☐

24. Theo Anh / chị có nên tổ chức một thành phố vừa là trung tâm hành chính, vừa là trung tâm kinh tế.

Có nên ☐

Không nên ☐

Không có ý kiến ☐

25. Theo Anh/chị những thách thức về phát triển kinh tế của thành phố là gì ?

Lao động ☐

Môi trường ☐

Hướng đi ☐

Quản lý tất cả ☐

⁴ Không nhất thiết ghi rõ họ và tên

Phần dân cư đô thị

26. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.⁵,⁵ thời gian sống ở thành phố.

27. Thành phố anh /chị đang sinh sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

28. Anh / chị hài lòng về mật độ dân số hiện nay.

Hài lòng ☐

Không hài lòng ☐

Không ý kiến ☐

29. Nhận xét của anh/ chị về thành phần dân cư hiện nay .

Cân đối ☐

Chưa cân đối ☐

Bình thường ☐

30. Xin Anh/ Chị cho biết cơ cấu lao động hiện nay của thành phố:

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

yếu ☐

31. Xin Anh/ Chị cho biết vai trò của thị trường lao động thành phố hiện nay.

Cần thiết ☐

Chưa cần thiết ☐

32. Anh chị cho biết vai trò của lao động từ nông thôn đến

Cần thiết ☐

Không cần thiết ☐ 6

33. Theo Anh / Chị cơ cấu việc làm trong dân cư thành phố hiện nay : phù hợp, chưa phù hợp.

Phù hợp ☐

Chưa phù hợp ☐

34. Theo anh chị, định hướng nhu cầu lực lượng lao động thành phố hiện nay là : thương mại, dịch vụ, cả hai

Thương mại ☐

Dịch vụ ☐

Cả hai ☐

35. Theo anh chị điều gì người nhập cư từ nông thôn cần chuẩn bị để thích ứng với đời sống đô thị?

Nghề nghiệp ☐

Chỗ ở ☐

Sinh hoạt ☐

Cả ba điều trên ☐

⁵ Không nhất thiết ghi rõ họ và tên

36. Theo Anh / Chị chính quyền thành phố cần giúp đỡ gì cho người dân nhập cư :

Công việc ☐ Trật tự vệ sinh đô thị ☐ An ninh trật tự ☐ Cả 3 vấn đề trên ☐

Phần môi trường đô thị

37. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*, thời gian sống ở thành phố.

38. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

39. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐

Dưới 1 triệu ☐

Trên 1 triệu ☐

Trên 2 triệu ☐

40. Anh/ Chị đánh giá môi trường đô thị ở thành phố hiện nay:

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

41. Vấn đề gì về môi trường cần chú ý ở thành phố hiện nay:

Rác ☐

Tiếng ồn ☐

Sản xuất ☐

Tất cả ☐

42. Dịch vụ môi trường nên tổ chức theo hướng:

- Nhà nước chịu trách nhiệm ☐

- Xã hội hoá ☐

- Kết hợp ☐

43. Theo Anh / Chị có cần truyền thông về giáo dục môi trường cho người dân không :

Rất cần ☐

Cần ☐

Không cần ☐

44. Ở thành phố anh chị đang sống, hoạt động nào tác động xấu đến môi trường:

- Xây dựng ☐

- Rác thải ☐

- Hoá chất ☐

- Nguyên nhân khác ☐

45. Không gian xanh của thành phố hiện nay :

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

46. Hạ tầng đô thị và môi trường thành phố hiện nay: tốt, chưa tốt.

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

47. Ý kiến đóng góp của Anh/ Chị về môi trường thành phố hiện nay:

Phần văn hóa đô thị

48. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.* thời gian sống ở thành phố.

49. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

50. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐

Dưới 1 triệu ☐

Trên 1 triệu ☐

Trên 2 triệu ☐

51. Anh/ chị có nhận xét gì về đời sống văn hóa đô thị trong 10 năm qua :

Tốt ☐

Chưa tốt ☐

không tốt ☐

52. Theo anh/chị điều gì ảnh hưởng mạnh mẽ nhất tới đời sống văn hóa thành phố nhất

Kinh tế ☐

Dân cư ☐

Quản lý ☐

Cả ba ☐

53. Theo Anh / chị vấn đề nào cần ưu tiên chấn chỉnh trong quá trình xây dựng văn hóa đô thị :

Ứng xử ☐

Giao thông ☐

Dịch vụ ☐

Cả ba ☐

54. Anh chị đánh giá ảnh hưởng của người nhập cư có ảnh hưởng tới xây dựng văn hóa đô thị :

Nhiều ☐

Không đáng kể ☐

Không ảnh hưởng ☐

Phần qui hoạch đô thị

55. Anh /chị cho biết một số thông tin bản thân. Họ tên, nghề nghiệp.*, thời gian sống ở thành phố.

56. Thành phố anh / sống thuộc loại nào (1,2,3)*

Loại 1 ☐

Loại 2 ☐

Loại 3 ☐

57. Dân số thành phố nơi sinh sống*

Dưới 1/2 triệu ☐

Dưới 1 triệu ☐

Trên 1 triệu ☐

Trên 2 triệu ☐

58. Anh/ chị có quan tâm đến vấn đề qui hoạch thành phố:

Có ☐

Không ☐

Không quan tâm ☐

59. Anh/ chị có hài lòng về qui hoạch hiện nay của thành phố ?

Có ☐

Không ☐

Không có ý kiến ☐

60. Anh chị cho biết lĩnh vực nào yếu nhất về qui hoạch của thành phố hiện nay?

61. Theo anh chị những yếu tố nào ảnh hưởng không tốt tới chất lượng qui hoạch đô thị?

- Quản lý

☐

- Ý thức người dân

☐

- Năng lực của nhà chuyên môn

☐

- Cả ba

☐

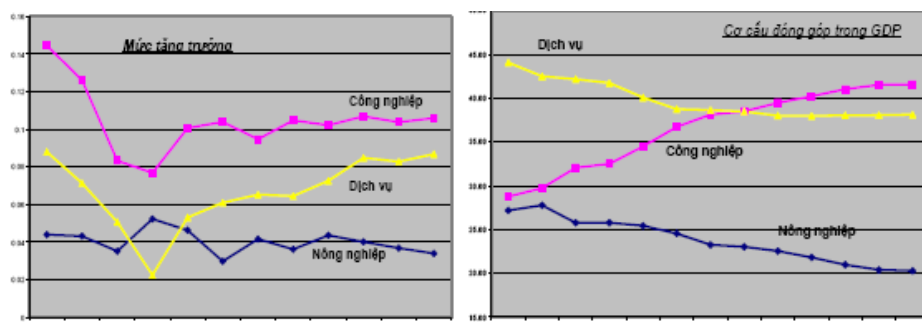
PHỤ LỤC 2
CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 5.1. Tốc độ tăng trưởng và cơ cấu GDP theo khu vực

Tốc độ tăng và cơ cấu GDP theo khu vực (%)								
Năm	Tốc độ tăng (tính theo giá so sánh)				Cơ cấu (tính theo giá thực tế)			
	Tổng	Nông Lâm, T.Sản	Công- N-XD	Dịch vụ	Tổng số	Nông, lâm, T.Sản	CN- XD	Dịch vụ
1988	66,01	33,65	55,00	88,77	1100,00	46,30	23,96	29,74
1992	88,70	66,88	112,79	77,58	1100,00	33,94	27,26	38,80
1995	99,54	44,80	113,60	99,83	1100,00	27,18	28,76	44,06
2000	66,80	44,63	110,07	55,32	1100,00	24,53	36,73	38,74
2005	88,44	44,00	110,68	88,48	1100,00	20,97	41,02	38,01
Sơ bộ 2008	66,23	33,79	66,33	76,20	1100,00	21,99	39,91	38,10

Nguồn: Kinh tế-xã hội Việt nam và thế giới 2008. Thời báo kinh tế Việt Nam.

Biểu đồ 5.2. Mức tăng trưởng và cơ cấu của ba ngành sản xuất giai đoạn 1996- 1997



Hình 1: Mức tăng trưởng và cơ cấu của ba ngành sản xuất giai đoạn 1996-2007

Bảng 5.3. Cơ cấu kinh tế Hà Nội

Năm		1995	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007
Theo ngành sx	Tổng số	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	N- LN, TS	5,4	3,0	2,7	2,5	2,4	1,6	1,4	1,3
	CN-XD	33,1	37,0	36,8	37,8	40,4	40,5	41,0	41,0
	DV	61,5	60,0	60,5	59,7	57,2	57,9	57,6	57,7

Nguồn: Niên giám thống kê Hà Nội 2003, 2007.

Bảng 5.4: Cơ cấu kinh tế thành phố Hồ Chí Minh

Cơ cấu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Phân theo ngành sản xuất</i>							
- Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	1,9	1,7	1,6	1,4	1,3	1,2	-
- Công nghiệp và xây dựng	46,2	46,7	49,1	48,9	48,1	47,7	-
- Dịch vụ	51,9	51,6	49,3	49,7	50,6	51,1	-

Nguồn: website www.hochiminhcity.gov.vn

Bảng 5.5: Cơ cấu kinh tế thành phố Hải Phòng

Năm		2002	2003	2004	2005	2006	2007*
GDP	Tỷ đồng	9782.1	10829.8	12536	14071.9	15799.3	3361.7
Cơ cấu kinh tế	%	100	100	100	100	100	100
Nông, lâm, thủy sản	%	14.5	13.8	12.5	11.5	10.6	11.4
Công nghiệp, xây dựng	%	41.3	42.1	40.2	40.8	40.8	44.0
Dịch vụ	%	44.2	44.1	47.3	47.6	48.5	44.6

Nguồn: tính toán của tác giả dựa vào số liệu thống kê từ website:

www.haiphong.gov.vn * Số liệu sơ bộ quý I/2007

Bảng 5 6: Cơ cấu tổng sản phẩm quốc nội Đà Nẵng (GDP) %

	2004	2005	2006	2007
Phân theo ngành kinh tế	100	100	100	100
Nông, lâm, nghiệp, thủy sản	5,96	5,13	4,28	4,03
Công nghiệp, xây dựng	49,07	50,19	46,09	47,16
Các ngành dịch vụ	44,97	44,68	49,63	48,81

Nguồn: từ website www.danang.gov.vn

Bảng 5.7 Dân số đô thị Việt Nam giai đoạn 1950-2008

Năm	Tổng dân số (1000 người)	Dân số đô thị (1000 người)	Tỷ lệ dân số đô thị (%)
1951	23061	2306	10,0
1975	47638	10242	21,5
1985	60032	11526	19,2
1990	66233	13281	20,05
1995	71995,5	14938,1	20,75
2000	77635,5	18771,9	24,18
2005	83106,3	22336,8	26,88
2007	85171,7	23398,9	27,47
2008	86210,8	24233,3	28,11

Nguồn : Số liệu thống kê Việt Nam 1930-1984, NXB Thống kê 1985 và Niên giám thống kê hàng năm từ 1985 đến 2008.

Bảng 5.8 . Mật độ mô dân số khu vực nội thành, nội thị

	Năm 1998	Năm 2000	Năm 2010 (Quy Foạch) ⁶
Diện tích nội thành, nội thị (km2)	633	1140	2432
Dân số đô thị Bình quân (1000	17464.6	18771,9	3040,0
Mật độ dân số (Người/km2)	27590	16467	12500

Nguồn : Số liệu thống kê Việt Nam và QĐ số 10-1998

⁶ Quyết định của thủ tướng chính phủ Số: 10/1998/QĐ-TTg “Phê duyệt Định hướng quy hoạch Tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020”

Bảng 5.9 Cơ cấu tuổi -giới của dân số đô thị cả nước năm 2007 (%)

Độ tuổi	Tổng số	Nam	Nữ
Tổng số	100	49,13	50,87
0-4	100	52,30	47,70
5-9	100	52,52	47,48
10-14	100	52,30	47,70
15-19	100	50,95	49,05
20-24	100	47,94	52,06
25-29	100	48,06	51,94
30-34	100	48,51	51,49
35- 39	100	49,61	50,39
40-44	100	49,99	50,01
45-49	100	49,84	50,16
50-54	100	47,34	52,66
55-59	100	44,82	55,18
60-64	100	46,12	53,88
65-69	100	43,89	56,11
70-74	100	43,91	56,09
75+	100	39,66	60,34

Độ tuổi	Tổng số	Nam	Nữ
Tổng số	100	100	100
0-4	7,20	7,66	6,75
5-9	6,76	7,23	6,31
10-14	8,29	8,82	7,77
15-19	9,25	9,60	8,92
20-24	8,87	8,66	9,08
25-29	8,42	8,23	8,59
30-34	8,36	8,26	8,46
35- 39	8,28	8,36	8,20
40-44	8,07	8,21	7,93
45-49	7,47	7,58	7,37
50-54	6,07	5,85	6,29
55-59	3,87	3,53	4,20
60-64	2,48	2,33	2,63
65-69	2,18	1,95	2,41
70-74	1,77	1,58	1,95
75+	2,66	2,14	3,15

Nguồn : Tổng cục Thống kê (2008), Điều tra biến động dân số và KHH gia đình 1/4/2007 - Những kết quả chủ yếu, NXB Thống kê, Hà Nội

Bảng 5.10 So sánh quy mô dân số các đô thị lớn với cả nước

Nội dung	Cả nước	Hà Nội	TP. HCM	Hải Phòng	Đà Nẵng	Phần còn lại
Năm 1990						
D.số B.quân (1000 người)	66233	3153,5	4004,9	1483		57592
Dân số đô thị (1000 người)	13281	1120	3206,6	497,3		8457,1
Tỷ lệ dân số đô thị (%)	20,05	35,52	80,07	33,53		14,68
Năm 2005						
D.số B.quân (1000 người)	83106,3	3149,8	5911,6	1790,3	777	71478
Dân số đô thị (1000 người)	22336,6	2056,8	5035,3	715,7	669,9	13859
Tỷ lệ dân số đô thị (%)	26,88	65,30	85,18	39,98	86,22	19,39
Năm 2007						
Dân số Bình quân (1000 người)	85171,7	3288,2	6342,5	1826,9	804,7	72909
Dân số đô thị (1000 người)	23398,3	2145,5	5397,7	744,7	698	14412
Tỷ lệ dân số đô thị (%)	27,47	65,25	85,10	40,76	86,74	19,77
S.sánh q.mô d.số từng đ.thị với d.số đô thị cả nước (%)	100%	9,17	23,07	3,18	2,98	61,60
Mức tăng dân số đô thị giai đoạn 1995-2007	10117,3	1025,5	2191,1	247,4	698	5955,3
T.độ tăng d.số đ.thị b.quân năm, giai đoạn 1995-07 (%)	3,4	3,9	3,1	2,4	2,1	3,2

Bảng 5. 11. Quy mô và tốc độ tăng dân số Hà Nội giai đoạn 1995-2007

Khu vực	Dân số bình quân (1000 người)			Tốc độ tăng trưởng BQ năm (%)		
	Năm 1995	Năm 2000	Năm 2007	1995- 2000	2000- 2007	1995- 2007
Toàn thành phố	2335,4	2739,2	3394,6	3,2	3,1	3,15
Trong đó : Nội thành	1082,4	1586,5	2109,6	8,0	4	5,7
Ngoại thành	1253,0	1152,7	1285	-1,5	1,5	0,2
Dân số đô thị	1221,2	1586,5	2145,5	5,5	4,9	5,1
T.lệ dân số đ thị (%)	52,29	57,77	64,97			

Nguồn : Niên giám thống kê Hà Nội hàng năm

Bảng 5.12. Tổng tỷ suất sinh (%) theo thành thị - nông thôn 2001-2004

	Năm 2005	Năm 2006	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009
CẢ NƯỚC	2.11	2.09	2.07	2.08	2.03
Thành thị	1.73	1.72	1.70	1.83	1.81
Nông thôn	2.28	2.25	2.22	2.22	2.14

Nguồn: Tổng cục Thống kê. Điều tra biến động dân số và KHHGD 2005- 2009.

Bảng 5.13 Tỷ suất chết thô (‰) theo thành thị - nông thôn 2001-2004

	Năm 2001	Năm 2002	Năm 2003	Năm 2004
CẢ NƯỚC	0.51	0.58	0.58	0.54
Thành thị	0.38	0.45	0.47	-
Nông thôn	0.54	0.63	0.6	-

Nguồn: Tổng cục Thống kê. Điều tra biến động dân số và KHHGD 2001- 2004.

Bảng 5.14 Thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế phân theo thành thị, nông thôn, nguồn thu

Nghìn đồng

	Tổng số	Chia ra			
		Tiền lương, tiền công	Thu từ SX nông, lâm nghiệp, thủy sản	Thu từ SX CN, XD, DV	Thu từ các nguồn khác
CẢ NƯỚC	636	218	158	145	115
Thành thị	1058	454	58	316	230
Nông thôn	506	140	200	88	78

Nguồn : Niên giám thống kê 2008

Bảng 5.15 So sánh thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế của 6 thành phố lớn với cả nước (Nghìn đồng)

	Tổng số	Chia ra			
		Tiền lương, tiền công	Thu từ SX nông, lâm nghiệp, thủy sản	Thu từ SX CN, XD, DV	Các nguồn khác
CẢ NƯỚC	636	218	158	145	115
TP. Hồ Chí	1480	650	26	452	352
Bình	1215	418	210	402	185
Hà Nội	1050	533	42	222	253
Đà Nẵng	853	371	30	295	157
Cần thơ	780	263	184	216	116
Hải Phòng	720	310	96	144	170

Nguồn : Niên giám thống kê 2008

Bảng 5.16 Thu nhập bình quân đầu người 1 tháng năm 2006 theo giá thực tế phân theo 5 nhóm thu nhập⁷

Ngàn đồng

	Tổng số	Chia ra				
		Nhóm 1	Nhóm 2	Nhóm 3	Nhóm 4	Nhóm 5
CẢ NƯỚC	636	184	319	459	679	1542
TP. Hồ Chí Minh	1480	554	824	1076	1493	3453
Bình Dương ^(*)	1215	448	714	923	1204	2787
Hà Nội	1050	329	589	878	1201	2252
Đà Nẵng	853	320	515	690	956	1785
Cần thơ	780	295	494	645	852	1614
Hải Phòng	720	232	373	496	717	1782

Nguồn : Niên giám thống kê 2008

Bảng 5.17 Tỷ lệ hộ nghèo phân theo thành thị và nông thôn (%)

	Năm 1998	Năm 2002	Năm 2006	Năm 2007
CẢ NƯỚC	37,4	28,9	15,5	14,8
Thành thị	9,0	6,6	7,7	7,4
Nông thôn	44,9	35,6	18,0	17,7

Nguồn: Niên giám Thống kê 2008.

⁷ Tổng số hộ được chia ra thành 5 nhóm với số hộ bằng nhau (mỗi nhóm có số hộ bằng 20% tổng số hộ), theo mức thu nhập bình quân đầu người (nhóm 1 là nhóm nghèo, nhóm 2 là nhóm dưới trung bình, nhóm 3 là nhóm trung bình, nhóm 4 là nhóm khá, nhóm 5 là nhóm giàu).

Bảng 5.18 Chi tiêu cho đời sống bình quân đầu người/tháng năm 2006

Nội dung	Tổng chi tiêu	Chia ra		
		Ăn uống	Ngoài ăn uống	Chi khác
<i>Mức chi tiêu (1000 đ)</i>				
CẢ NƯỚC	511	243	217	51
Thành thị	812	356	382	74
Nông thôn	402	202	157	43
<i>Cơ cấu chi tiêu (%)</i>				
CẢ NƯỚC	100	47,55	42,47	9,98
Thành thị	100	43,84	47,04	9,11
Nông thôn	100	50,25	39,05	10,70

Bảng 5.19. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị phân theo vùng, 2000-2007

	Năm 2000	Năm 2005	Năm 2007
CẢ NƯỚC	6.42	5.31	4.64
ĐB sông Hồng	7.34	5.61	5.74
Trung du & Miền núi phía	6.42	5.07	3.85
Bắc Trung Bộ & DH Miền	6.54	5.2	4.95
Tây Nguyên	5.16	4.23	2.11
Đông Nam Bộ	6.16	5.62	4.83
ĐB sông Cửu Long	6.15	4.87	4.03

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2008.

Bảng 5.20 Số vụ phạm pháp ở Thành phố Hồ Chí Minh

Năm, số vụ	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Số vụ buôn bán hàng cấm	39	1301	819	965	700	772	438
2. Giết người	158	94	123	109	107	143	126
3. Cố ý gây thương tích	1346	614	556	545	583	508	467
4. Cướp của	550	329	317	209	283	295	290
5. Cướp giật	2717	2066	1935	1.551	1.307	1.209	1.312
6. Trộm cắp	7582	5340	4863	4.562	4.501	4.267	4.064
7. Lừa đảo	507	506	429	343	358	318	235
8. Phạm pháp khác	1330	1194	753	294	161	132	139

Nguồn : Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh

Bảng 5.21: Cơ cấu và tốc độ tăng trưởng theo thành phần kinh tế

Cơ cấu và tốc độ tăng trưởng theo thành phần kinh tế (%)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ccấu GDP	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
K.tế n. nước	38,52	38,40	38,38	39,08	39,23	38,42
K.tế ngoài n.n	48,20	47,84	47,86	46,45	45,61	45,68
Ktế vốn n ng	13,27	13,76	13,76	14,47	15,17	15,89
Tđộttăng GDP	6,79	6,89	7,08	7,34	7,79	8,43
K tế nhà nước	7,72	7,74	7,11	7,65	7,75	7,36
K tế ngoài n.n	5,04	6,36	7,04	6,36	6,95	8,19
Ktế có vốn n.n	11,44	7,21	7,16	10,52	11,51	13,20

Nguồn: TCTK và tính toán của Viện NCQLKTTU

Bảng 5.22 . Chi tiêu cho đời sống bình quân đầu người / tháng năm 2006 (nghìn đồng) của nhóm thu nhập thấp đô thị

Nội dung	Tổng chi	Chia ra		
		Ăn uống	Ngoai ăn uống	Chi khác
<i>Mức chi tiêu</i>				
CẢ NƯỚC	511	243	217	51
Thành thị	812	356	382	74
Nông thôn	402	202	157	43
<i>C.cấu chi tiêu (%)</i>				
CẢ NƯỚC	100	47,55	42,47	9,98
Thành thị	100	43,84	47,04	9,11
Nông thôn	100	50,25	39,05	10,70

Bảng 5.23. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị phân theo vùng, 2000-2007

	Năm 2000	Năm 2005	Năm 2007
CẢ NƯỚC	6,42	5,31	4,64
ĐB sông Hồng	7,34	5,61	5,74
Trung du & Miền núi phía Bắc	6,42	5,07	3,85
Bắc Trung Bộ & DH Miền	6,54	5,2	4,95
Tây Nguyên	5,16	4,23	2,11
Đông Nam Bộ	6,16	5,62	4,83
ĐB sông Cửu Long	6,15	4,87	4,03

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2008.

Bảng 5.24. Số vụ phạm pháp ở Thành phố Hồ Chí Minh

Năm Số vụ	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Số vụ buôn bán hàng cấm	39	1301	819	965	700	772	438
Giết người	158	94	123	109	107	143	126
Cố ý gây thương tích	1346	614	556	545	583	508	467
Cướp của	550	329	317	209	283	295	290
Cướp giật	2717	2066	1935	1.551	1.307	1.209	1.312
Trộm cắp	7582	5340	4863	4.562	4.501	4.267	4.064
Lừa đảo	507	506	429	343	358	318	235
Phạm pháp khác	1330	1194	753	294	161	132	139

Nguồn : Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh

Bảng 6.1. Số tỉnh xếp vào các vùng kinh tế trọng điểm cho đến nay

I-Vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ

1. Hà Nội
2. Hưng Yên
3. Hải Phòng
4. Quảng Ninh
5. Hải Dương
6. Hà Tây (nay thuộc HN)
7. Bắc Ninh
8. Vĩnh phúc

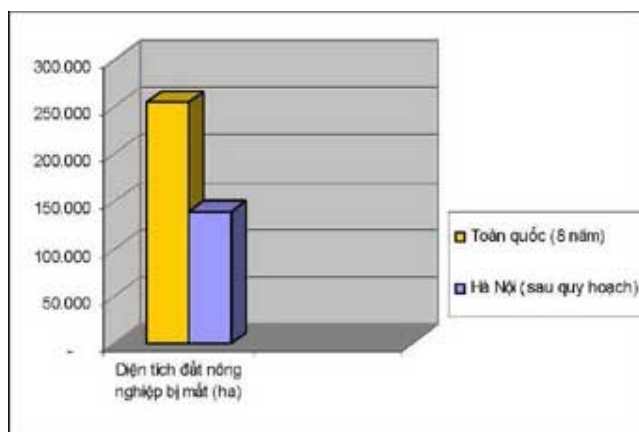
III Vùng kinh tế trọng điểm

1. TP Hồ Chí Minh
2. Bình Dương
3. Bà Rịa Vũng Tàu
4. Đồng Nai
5. Tây Ninh
6. Bình Phước
7. Long An

II Vùng kinh tế trọng điểm Trung Bộ

1. Thừa Thiên Huế
2. Đà Nẵng
3. Quảng Nam
4. Quảng Ngãi
5. Bình Định

Bảng 6.2 : Số đất nông nghiệp bị mất nếu dự án đường Hồ Tây - Ba Vì được phê duyệt



Nếu đồ án quy hoạch Hà Nội được phê duyệt sẽ có thêm 139.000 ha đất nông nghiệp (trong đó có 77.000 ha đất trồng lúa) bị mất; Con số này tương đương với khoảng 55% đất nông nghiệp đã bị mất trên toàn quốc trong tám năm qua. (Vietnamnet);

"Nếu đồ án quy hoạch Hà Nội được phê duyệt sẽ có thêm 139.000 ha đất nông nghiệp (trong đó có 77.000 ha đất trồng lúa) bị mất; tương đương với khoảng 55% đất nông nghiệp đã bị mất trên toàn quốc trong tám năm qua". Nguồn: "Quy hoạch Hà Nội: Dễ hiện tại là làm khó tương lai"(Vietnamnet).⁸

⁸ Xem : trang điện tử Vietnamnet ngày 5 tháng 9 năm 2010

TÀI LIỆU THAM KHẢO⁹

Tài liệu tham khảo trong nước

1. Nguyễn Thế Bá “ Qui hoạch và xây dựng phát triển đô thị ” (Nghiệm thu 996);
2. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam : www.cpv.org.vn)
3. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng,
4. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam.
5. Nguyễn Bim: “Một số ý kiến xây dựng chính quyền cấp phường ở Hà Nội” (1994);
6. Cổng điện tử Chính phủ .
7. Trần Ngọc Chính: Chính sách phát triển đô thị tại Việt Nam. Hội thảo khoa học nửa thế kỷ (1956 – 2006) với sự nghiệp Quy hoạch xây dựng- Hà Nội, tháng 12 năm 2006.
8. Võ Kim Cương “Quản lý đô thị thời chuyển đổi” (nghiệm thu 2004)
9. Tô Xuân Dân, Vũ Trọng Lân “Cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thủ đô Hà Nội, một số định hướng cơ bản”, Đề tài khoa học 2003;
10. TS. Vũ Đức Đán và TS. Lưu Kiếm Thanh “ Tổ chức và hoạt động của
11. Phạm Ngọc Đăng: Quản lý môi trường và khu công nghiệp - Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội 2000.
12. Nguyễn Cao Đức " Quá trình đô thị hoá các đô thị lớn ở Việt Nam giai đoạn 1990- 2000 (hoàn thành năm 2003).

⁹ Các tài liệu này do các thành viên nghiên cứu gửi đến khi sử dụng viết các chuyên đề, trong đó có tài liệu chủ nhiệm đề tài sử dụng (N H Kh).

13. GS.TS Nguyễn Duy Gia “ Cải cách tổ chức và hoạt động của của bộ máy”.

14. Lê Như Hoa: “Quản lý văn hoá đô thị trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước” (Nghị luận thu 2000) ;

15. Đan Đức Hiệp “ Chiến lược phát triển đô thị - Một cách tiếp cận mới trong phát triển và quản lý đô thị” (Nghị luận thu 2001).

16. Lê Át Hợi “Việc quản lý xây dựng đô thị ở Hà Nội ” (1994);

17. Khoa sau đại học, trường ĐHKQTĐ (2002), Chương trình đào tạo Cao học từ xa, *Tài liệu hướng dẫn học Môn Kinh tế Chính trị*.

18. GS TS Nguyễn Hữu Khiển :

-Tìm hiểu hành chính nhà nước NXB Lý luận Chính trị hành chính 2006 (tái bản lần thứ ba).

- Công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đô thị hoá và vấn đề an ninh lương thực quốc gia, Tạp chí Tổ chức Nhà nước số 10/2008

-. Luận về thủ tục hành chính hiện nay, số 7/2010.

- Một số yếu tố tác động đến xã hội đô thị nước ta hiện nay; Tc Lý luận chính trị N9; 2010.

- Tc Tổ chức Nhà nước ; N9- 2010

- Tc Khoa học Đà Nẵng.

19. Đỗ Minh Khuê : “ Những khía cạnh xã hội của quản lý môi trường đô thị” (Nghị luận thu 1997);

20. GS. Trương Lai “ Tiếp cận xã hội học về trật tự quản đô thị” (Nghị luận thu 1996).

21. Trần Thanh Lâm: Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế - Nhà xuất bản lao động, Hà Nội 2006.

22.TS. Vũ Thị Mai (2007) *Tạo việc làm cho người lao động bị ảnh hưởng trong quá trình đô thị hoá Hà nội*, sách chuyên khảo, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 160 trang.

23. Phạm Trọng Mạnh “quản lý đô thị” (Sách xuất bản năm 2002;)

24.PGS.TS Đinh Văn Mậu “tổ chức chính quyền đô thị nước ta hiện nay” (Nghiệm thu 2001).

25.GS.TS Phạm Xuân Nam “Quản lý phát triển xã hội trên nguyên tắc tiên bộ và công bằng xã hội” (nhiều tác giả).

26.Lê Quang Nhuệ (chủ nhiệm) : “ Phân cấp quản lý trung ương - địa phương trong điều kiện của Thành phố Hà Nội “ Đề tài khoa học (1998).

27. Phát triển bền vững đô thị: những vấn đề lý luận và kinh nghiệm của thế giới, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.Thủ tướng chính phủ Việt Nam (1998),

28.TS. N.N.Phuong, N.Q.An, (2008) Đặc điểm tình hình thất nghiệp và khả năng tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, tạp chí Lao động xã hội số 349, 12/2008

29.Đàm Trung Phường (1995), Đô thị Việt Nam, NXB Xây dựng, Hà Nội.

30.Lương Hồng Quang “ Quản lý đô thị và sự hình thành lối sống của cư dân các đô thị lớn” (Nghiệm thu 2003).

31.Vũ Văn Quân (Đại học Quốc gia) “Thăng Long –Hà Nội với vai trò trung tâm chính trị - hành chính của đất nước” KX-09-02

32.Ngô Huy Quỳnh (1997), Quy hoạch cải tạo xây dựng đô thị, NXB Văn hoá thông tin, Hà Nội.

33.Nguyễn Đăng Sơn “Phương pháp tiếp cận mới về qui hoạch và quản lý đô thị” Đề tài khoa học đã nghiệm thu.

34.Vũ Mai Sơn “ Thiết chế quản lý đô thị ở Thăng Long qua các triều đại” của của (2000);

35.PGS TS Phạm Hồng Thái “ Mô hình tổ chức quản lý và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý cấp chính quyền cơ sở ở Thành phố Hà Nội ” (Đề tài khoa học, nghiệm thu 2003);

36.TS. Trần Thị Thu: *Nâng cao hiệu quả quản lý XKLD của các DN trong điều kiện hiện nay (lấy ví dụ ở SONA)*. Đề tài cấp Bộ 2004

37. Nguyễn Việt Tiê " Giải pháp hoàn thiện hoạt động quản lý và thực hiện công tác qui hoạch đô thị. (bài gửi Hội thảo của đề tài tại thừa Thiên Huế).

38.TS. Dương Quang Tung “ Đổi mới mô hình tổ chức chính quyền đô thị ”. (đề tài cấp Bộ - đã nghiệm thu)

39. GS. Đoàn Trọng Truyền "Nội dung và phương thức tổ chức hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội " (mã số KX-05-08 Nghiệm thu 1995).

40. Thanh Lê Văn “ Đô thị hoá và vấn đề quản lý đô thị ”; Đề tài khoa học đã nghiệm thu.

41. Michael P. Todaro (1998) Kinh tế học cho thế giới thứ ba, Sách dịch NXB Giáo dục.

42. N.Gregory Mankiw (2004), Nguyên lý của kinh tế học, T. 2: Kinh tế vĩ mô, NXB Lao động Xã hội, Hà Nội.

43.Ngân hàng phát triển châu Á (2005), Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, Báo cáo số 19 : *Nghiên cứu về Phân đoạn Thị trường lao động và chính sách giảm nghèo*, 21 trang.

44. Chính phủ Việt Nam (2001), Nghị định số 72/2001/NĐ-CP Ngày 05 tháng 10 năm 2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001),

45. Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê, (từ 1975 đến 2007) NXB Thống kê, Hà Nội.

46. Điều tra biến động dân số và KHH gia đình 1/4/2007 - Những kết quả chủ yếu, NXB Thống kê, Hà Nội (2008),.

47. Kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở, Trung tâm tính toán Thống kê Quyết định của thủ tướng chính phủ số 10/1998/QĐ-Ttg ngày 23 tháng 1 năm 1998 Phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020, <http://www.na.gov.vn>.

48. Trung tâm tin học - Bộ lao động –Thương binh và xã hội (2006), Số liệu thống kê việc làm và thất nghiệp ở Việt Nam giai đoạn 1996-2005, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.

49. Trung tâm tin học & thống kê - Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, (2002) Cơ sở dữ liệu – Xóa đói giảm nghèo <http://www.mard.gov.vn/fsiu/data/doingheo.htm>

50. Trang điện tử một số báo của Việt Nam (Vietnam Net, Vnespress...)

51. Nguyễn Ngọc Tuấn. Những vấn đề kinh tế xã hội và môi trường vùng ven các đô thị lớn trong quá trình phát triển bền vững. Hà nội: Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Nhà xuất bản khoa học xã hội; 2003.

52.Trường Đại học Y tế Công Cộng. Sức khỏe môi trường, Sách dùng cho đào tạo sau đại học và chuyên khoa I y tế công cộng: Nhà xuất bản y học; 2010.

53.Văn bản, quy phạm pháp luật trên các trang Websites của Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường và một số Bộ, Ngành khác.Các bài viết trong các Tạp chí: Bảo vệ môi trường, Xây dựng, Kiến trúc, Quy hoạch trong các năm 2005, 2006, 2007, 2008, 2009

54.Tổng cục Thống kê (từ 1975 đến 2007) Niên giám thống kê, NXB Thống kê, Hà Nội.Đào Hoàng Tuấn (2008),

Tài liệu tham khảo ngoài nước

55. “Strategic Urban Management in China: A Case Study of Guangzhou Development District”, Habitat International 30(3)
56. Taylor & Francis (1993), Housing and Economics Adjustment, Ed. New York .United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2006), World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, New York.
57. Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches;
58. G.Shabbir Cheema [1993]: Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries
59. Weber [1997]: City management (Quản lý đô thị).
60. B.Nath, L.Hén, P.Compton, D.Devuyst [1999]: Environmental Management in Pracice: Managing the Ecosysem
61. C.I.Barrow [1999]: Environmental Management: Principles and Practice;
62. Siu-Wai Wong, Bo-Sin Tang and B. van Horen. (2006). “Strategic Urban Management in China:
63. A Case Study of Guangzhou Development District”, Habitat International 30(3)8.Taylor & Francis (1993), Housing and Economics Adjustment, Ed. New York
64. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2006), World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, New York.
65. Ansel M.Sharp Charles A.Register Paulw Grimes 2005, Kinh tế học trong các vấn đề xã hội, NXB Lao động, Hà Nội, 597 trang.

66. Bộ môn Dân số, khoa Kinh tế và quản lý Nguồn nhân lực, đại học KTQD (2009): Tài liệu giảng dạy môn Công tác xã hội và phát triển bền vững.

67. International Labour Organization (2006). Sources and methods, labour Statistics: methodological descriptions of national statistics by source. Retrieved November 24, 2006, from <http://laborsta.ilo.org/>.

68. Ursula Huws và các tác giả khác (2006), The transformation of work in a global knowledge economy: towards a conceptual framework, Work organisation and restructuring in the knowledge society - WORKS project Project number: CIT3-CT-2005-006193. 249 trang.

69. Dimitri Devuyst, Luc Hens, Walter De Lannoy [2001]: How Green is the City? Sustainability Assessement and the Management of Urban Environments ;

70. Josef Leitmann [1999] Sustaining cities: environmental planning and management in urban design

71. Alexander V. Kovriga [2001] Urban Management and Local Government as New Institutions In the New Ukraine

72. Toyohiro Kono [2001]: Trends in Japanese Management: Continuing Strengths, Current Problems, and Changing Priorities

73. Sam Romaya, Carole Rakodi Sonst [1998]: Building sustainable urban settlements: approaches and case studies in the developing world

74. Mike Jenks, Rod Burgess [2000]: Compact Cities: Sustainable Urban Form for Developing Countries

75. Roger Zetter [2000]: Planning in cities: Sustainability and growth in the developing world

76. Environment urban. Editions etudes vivantes limitee. Paris 1980

77. The human face of the urban environment. WB. 1994

78. Toward environmental Strategies of city. Published for the urban environment program by the WB. Washington P.C N^o18 1995

79. McMichael AJ. The urban environment and health in a world of increasing globalization: issues for developing countries. Bulletin of the World Health Organization. 2000;78(9).

80. Bộ Y tế, Vụ kế hoạch tài chính. Niên giám thống kê y tế - Health Statistics Yearbook 2008-2009.

81. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (UNDESA). World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision. New York 2008.

82. The World Health Organization. Obesity: preventing and managing the global epidemic. Reports of a WHO consultation on obesity. Geneva: World Health Organization 1998.

83. Phạm Lê Tuấn, và cộng sự. Nghiên cứu thực trạng khám chữa bệnh nội trú, ngoại trú tại một số bệnh viện trung ương - Hà Nội và đề xuất các giải pháp khắc phục tình trạng quá tải. Hà Nội 2003.

84. Cục quản lý khám chữa bệnh. Số liệu kiểm tra 932 bệnh viên năm 2008, số liệu hoạt động chuyên môn của hệ thống bệnh viện (2007-2008). Hà Nội: Cục quản lý khám chữa bệnh, Bộ Y tế, 2008.

85. Galea S, Vlahov D. Urban health: evidence, challenges, and directions. Annual Review of Public Health. 2005;26:341-65.