



ĐỔI MỚI TƯ DUY PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ DƯỚI TÁC ĐỘNG CỦA TÌNH HÌNH MỚI

NGUYỄN ĐỨC KIÊN* và các cộng sự**

Sự phát triển của đô thị phản ánh trung thực quá trình phát triển kinh tế. Gần với thời kỳ cuộc cách mạng cơ khí và điện khí hóa là hình ảnh những chiếc xe điện chạy leng keng trên các đường phố, hay các tuyến tàu điện ngầm với quá trình điều độ chạy tàu ngày càng hiện đại. Hệ quả của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ ba và gần đây là cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã làm thay đổi diện mạo của đô thị, đặc biệt là đổi mới với phương tiện vận tải công cộng; kinh tế số đã góp phần hình thành và thúc đẩy kinh tế chia sẻ.

TRONG 2 thập niên của thế kỷ XXI, sự phát triển kinh tế thế giới ngày càng phụ thuộc vào so sánh và lợi thế cạnh tranh do cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại, giá trị của các yếu tố địa lý, nguồn nhân lực phổ thông ngày càng giảm. Trong cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, lợi thế tạo ra do trình độ khoa học - công nghệ và khả năng phát triển thị trường xuất khẩu ngày càng có vai trò quan trọng, là động lực chủ yếu để phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, hệ thống dữ liệu lớn (big data), đường truyền in-tơ-nét tốc độ cao băng rộng đã xóa nhòa khoảng cách địa lý trong nhiều hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, ở nhiều nước đang phát triển, việc sử dụng tài nguyên quốc gia như đất đai vẫn tiếp tục có vai trò quan trọng, là nguồn thu lớn khi chính phủ sử dụng hợp lý và hiệu quả. Chính phủ có nhiệm vụ định hướng phát triển đô thị và thu phần chênh lệch địa tô vào ngân sách nhà nước để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội (ở các nước phát triển là thuế đất và bất động sản, còn ở

Việt Nam là doanh thu từ đất). Ở Việt Nam, trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa theo các mục tiêu đã được thông qua, tốc độ tăng trưởng khu vực nông nghiệp, nông thôn thường thấp hơn so với khu vực công nghiệp, xây dựng và dịch vụ, do đó tạo ra động lực kinh tế lớn cho lực lượng lao động trẻ, có khả năng hấp thu và đào tạo công nghệ dịch chuyển ra đô thị làm những việc phi nông nghiệp. Dự thảo Văn kiện trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã chỉ ra tỷ lệ đô thị hóa ở Việt Nam đạt 39,3% vào năm 2020 và dự báo đạt trên 50% vào năm 2050. Chi phí sinh hoạt gia đình ở đô thị cao hơn nhiều chi phí ở khu vực nông thôn, nhưng đổi lại cơ hội có việc làm, chất lượng dịch vụ tốt hơn và môi trường làm việc cũng như cơ hội chuyển đổi việc làm của người lao động tốt hơn. Mặt khác, các

* TS, nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Tổ trưởng Tổ tư vấn kinh tế của Thủ tướng Chính phủ

** TS. Chu Khánh Lâm, ThS. Đào Minh Thắng, Tổ tư vấn kinh tế của Thủ tướng Chính phủ

doanh nghiệp cũng nhận được nhiều lợi thế khi đặt trụ sở tại đô thị, như dịch vụ tài chính, bán hàng, sửa chữa, đào tạo nguồn nhân lực rẻ hơn, thuận tiện hơn.

Vì vậy, chiến lược phát triển đô thị của một quốc gia đều phải giải quyết được 3 câu hỏi chính: 1- Đô thị hóa có phải là tất yếu với lợi thế là chủ đạo không?; 2- Phát triển đô thị cực lớn (Mega City) có lợi hơn hay giới hạn quy mô chỉ từ 3 triệu dân đến 5 triệu dân để phát triển theo chuỗi đô thị?; 3- Quy hoạch để phát triển những thành phố thân thiện với con người, môi trường và bảo đảm ngân sách cho hoạt động của thành phố như thế nào?

Kinh nghiệm quốc tế về phát triển thành phố - đô thị thông minh

Trong quá trình phát triển đô thị, nhiều nước ở châu Âu đã đưa ra khái niệm về phát triển đô thị bền vững với các tiêu chí cụ thể. Theo đó, một quốc gia phát triển đô thị bền vững phải bảo đảm được các yếu tố: Nhà ở có mức giá phù hợp với mức thu nhập của cư dân; tạo ra khả năng dịch chuyển chỗ ở phù hợp với công việc; quá trình phát triển đô thị gắn liền với bảo vệ di sản thiên nhiên và di sản văn hóa; đô thị phát triển gắn với phòng, chống thiên tai; xây dựng đô thị giảm thiểu tác động đến môi trường (bắt đầu ngay từ khâu bố trí, phân loại rác và khu tập kết rác trong từng nhà, từng căn hộ và từng tiểu khu, ưu tiên cho không gian công cộng, như sân chơi trẻ em, công viên, chỗ hội họp của cư dân...); có sự kết nối giữa đô thị và nông thôn, sử dụng các vật liệu thân thiện với môi trường, giảm hiệu ứng nhà kính...

Có thể nói, mục tiêu phát triển đô thị của các nước đều hướng tới phát triển đô thị bền vững, lấy cư dân làm trung tâm phát triển và

dựa trên sự tiếp cận đa ngành để giải quyết vấn đề. Việc đô thị hóa trong cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư với mục tiêu cao nhất là tăng cường gắn kết các hoạt động của các cư dân trong đời sống hằng ngày, trong công việc, trên cơ sở có các địa điểm và hoạt động giải trí phù hợp tại khu dân cư, mục tiêu là làm cho các tiểu khu, các đô thị trở nên hấp dẫn hơn, sống động hơn và giảm khoảng cách của sự phân tầng trong xã hội để khi có khủng hoảng xảy ra thì giảm thiểu được những tác động tiêu cực đến đời sống người dân trong đô thị. Nhằm đạt được yêu cầu đó, phải bảo đảm được sự liên kết giữa các vùng trong đô thị hòa hợp với nhau về văn hóa và xã hội, từ đó giảm bớt những khu vực yếu thế (những khu nhà ổ chuột hoặc khu nhà thu nhập thấp của đô thị).

Một mô hình tương đối thành công của Đức là kế hoạch 5 năm phát triển tích hợp thành phố Lép-díc (Leipzig). Sau 20 năm phát triển kể từ ngày bức tường Béc-lin sụp đổ, chính quyền thành phố đã đưa ra kế hoạch 5 năm để phát triển bền vững thành phố nhằm huy động sự phối hợp của tất cả các cá nhân và các tổ chức có liên quan đến quá trình phát triển của thành phố trong chiến lược tổng thể, với sự quan tâm đặc biệt khi xem xét các khu vực yếu thế của thành phố, cùng với tăng cường cách tiếp cận tích hợp khi xem xét quy hoạch phát triển thành phố. Trong quá trình xây dựng và phát triển thành phố, nhiều vấn đề được đưa ra và xử lý trong quy hoạch, như hoạt động của các cơ quan hành chính, hoạt động của các doanh nghiệp theo mô hình ngành sản xuất, tác động của cư dân với tư cách là chủ thể của quy hoạch, các phương tiện tài chính để bảo đảm cho việc thực hiện quy hoạch.

Chiến lược phát triển đô thị 5 năm của thành phố được Hội đồng nhân dân thành phố thông qua như là một mô hình tích hợp tổng thể với 4 trọng tâm chính, bao gồm: Phát triển đô thị tích hợp nằm trong chiến lược phát triển và cải tạo chung, thống nhất của thành phố; chiến lược cụ thể hóa các chương trình huy động vốn, đánh giá tác động tới người dân ở các khu vực được cải tạo (tương tự như khu phố cổ ở quận Hoàn Kiếm, thành phố Hà Nội); quy hoạch phát triển các khu đô thị mới thông qua việc kết hợp hài hòa lợi ích và khả năng tài chính của những đối tượng cư dân trong khu vực; sử dụng tối ưu các chương trình hỗ trợ của Chính phủ thông qua phối hợp liên ngành, như chương trình tiết kiệm năng lượng, chương trình bảo vệ môi trường, chương trình sử dụng năng lượng tái tạo để giảm chi phí của người dân đóng góp khi hình thành các khu đô thị mới hoặc cải tạo các khu đô thị cũ.

Trong quá trình thực hiện chiến lược, thành phố cũng phải giải quyết được các vấn đề, như: Sự phát triển dân số không đồng nhất, sự suy giảm của lực lượng lao động trẻ có đào tạo, sự gia tăng của tỷ lệ người già, người về hưu tại thành phố; khả năng hình thành các khu nhà ở xã hội có giá phù hợp với mức thu nhập của cư dân là một thách thức đối với hội đồng thành phố; sự phân tầng xã hội trong các đô thị diễn ra mạnh; biến đổi khí hậu tác động đến đời sống, thời tiết diễn biến cực đoan hơn, số ngày có nhiệt độ thấp cao hơn trung bình các năm trước, khả năng thu ngân sách của thành phố để bảo đảm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của cư dân; vấn đề tạo việc làm cho cư dân, đặc biệt là các cư dân trẻ sau khi quá trình xây dựng, cải tạo đô thị hoàn thành.

Để hỗ trợ cho thành phố phát triển, Chính phủ liên bang và chính quyền thành phố đã có nhiều biện pháp hỗ trợ trong quá trình thực hiện thành phố tích hợp. Mô hình đô thị xã hội được đưa ra đầu tiên vào năm 1999 tại Đức và tới năm 2014 thì được thành phố Lép-díc áp dụng. Để thực hiện mô hình phát triển đô thị tích hợp, Chính phủ liên bang chịu 1/3 kinh phí, tiểu bang chịu 1/3 kinh phí và 1/3 kinh phí là của thành phố Lép-díc. Chỉ riêng năm 2017, kinh phí liên bang cấp cho thành phố để thực hiện chương trình đã lên tới 190 triệu ơ-rô. Như vậy là 1 năm khoảng 570 triệu ơ-rô được thành phố dùng để thực hiện quy hoạch, với 891 dự án tổng thể trên hơn 500 khu phố và các xã thuộc thành phố Lép-díc. Các khoản tiền đầu tư nêu trên được dùng để hỗ trợ cho các khu vực kém phát triển về kết cấu hạ tầng, y tế, giáo dục, nhằm ngăn chặn xu hướng gia tăng khoảng cách giữa các giai tầng xã hội trong một đô thị; đầu tư kết cấu hạ tầng cho các khu đô thị mới hoặc nâng cấp hạ tầng cho các khu đô thị cũ để hạ giá thành xây dựng và giá bán theo mét vuông nhà ở trong thành phố; khuyến khích sự tham gia của các công dân trong quá trình Hội đồng nhân dân thành phố ra quyết định thông qua các mô hình ban quản trị (do người dân ở khu vực tự bầu).

Đối tượng được thụ hưởng nhiều nhất trong quá trình xây dựng mô hình thành phố tích hợp này chính là cư dân, do việc được cải tạo và tu bổ kết cấu hạ tầng, cải thiện chất lượng chỗ ở, các khu công cộng, quảng trường để làm tiền đề cho các biện pháp hòa nhập xã hội bổ sung do có lợi ích của từng cư dân trong địa bàn. Từ đó thu hút được người dân tham gia vào các hoạt động của các ban quản trị khu dân cư nhằm góp ý cho các cơ

quan chuyên môn của thành phố trong việc điều phối hoạt động chi tiêu đầu tư và trình tự triển khai các dự án để vừa bảo đảm hiệu quả kinh tế và tạo được sự đồng thuận của xã hội. Nhờ đó đã tránh được sự chia cắt về không gian sống trong thành phố, tránh việc hình thành các cộng đồng dân cư khép kín với các mức sống khác nhau, mà thay vào đó khuyến khích một khu đô thị tôn trọng bản sắc cá nhân, không gian riêng, nhưng lại có nhiều không gian để hoạt động công cộng.

Nhiệm vụ của ban quản trị khu dân cư đa dạng, có thể nói nó tương tự như một cấp chính quyền phường ở các đô thị của Việt Nam, nhưng không có hội đồng nhân dân. Ban quản trị khu dân cư có 4 chức năng chủ yếu, gồm phát triển chỗ ở cho cư dân; tổ chức các không gian công cộng, bao gồm cả trường học, nhà trẻ, phòng khám, công viên...; kết nối khu dân cư với hệ thống giao thông công cộng; đại diện quyền lợi của cư dân trong khu vực. Từ đó xác định mục tiêu các vấn đề phải xử lý và phương thức hành động.

Cách nhìn mới về xây dựng thành phố - đô thị thông minh

Trong vài năm trở lại đây, nhiều chuyên gia và học giả liên tục đề cập đến khái niệm xây dựng thành phố thông minh trên cơ sở thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Nhiều học giả cho rằng, đô thị thông minh là kết quả tất yếu của quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở thời kỳ hậu công nghiệp trên nền tảng in-tơ-nét vạn vật và trí tuệ nhân tạo. Từ góc nhìn phát triển bền vững theo lý thuyết đề cập trong cuốn sách "Phát triển bền vững nhờ lợi thế đi sau"⁽¹⁾, các tác giả đưa ra một cách nhìn mới bền vững từ khía cạnh kinh tế - xã hội đối với

khái niệm và mô hình xây dựng thành phố - đô thị thông minh.

Có thể thấy những đặc điểm chính của một đô thị tích hợp phát triển trong thời đại mới với các đặc điểm chính, như sau: Việc phát triển đô thị là một mô hình phát triển tổng thể, tích hợp các yếu tố kinh tế và xã hội; các vấn đề xã hội của thành phố là bộ phận cấu thành cốt lõi của quy hoạch đô thị tích hợp; các khu vực lân cận kém phát triển sẽ là những khu vực được ưu tiên đầu tư; trong thành phố, các vấn đề giá nhà ở, giao thông công cộng, sự tham gia của người dân vào quá trình hình thành các vấn đề không gian công cộng, môi trường giáo dục, hỗ trợ gia đình và thị trường lao động được quan tâm và thể hiện vào quy hoạch vật thể; ranh giới giữa một bên là cộng đồng dân cư khép kín với thu nhập cao và một bên là khu của người nghèo dần được xóa bỏ thông qua việc hình thành các không gian công cộng trong quy hoạch tích hợp.

Qua thực tế ở một số nước đang triển khai xây dựng đô thị thông minh, có thể nhận thấy 5 tồn tại cơ bản của thành phố - đô thị thông minh là:

Thứ nhất, việc xây dựng đô thị thông minh chủ yếu là do các nhà đầu tư bất động sản, đầu tư công nghệ thông qua các công ty triển khai. Vì vậy, một vấn đề đặt ra là trong quá trình xây dựng đô thị thì lợi nhuận được tạo ra từ quá trình hình thành đô thị, mua bán và lắp đặt các thiết bị thông minh cũng như chi phí vận hành sẽ được phân chia như thế nào giữa Nhà nước - những người bỏ vốn đầu tư và người dân sống tại các khu vực đó.

(1) Của Nguyễn Đức Kiên và nhóm tác giả, Nhà xuất bản Giao thông - Vận tải, Hà Nội, 2012

Thứ hai, việc thực hiện quy hoạch đô thị thông minh được triển khai theo mô hình từ trên xuống (top down) trên cơ sở mong muốn về chính trị để đạt được một đô thị hiệu quả về mặt kinh tế, ứng dụng khoa học - công nghệ nhưng yếu tố tác động xã hội chưa được coi trọng. Người dân ít khi được hỏi mong muốn của họ về một đô thị thông minh cần phải đáp ứng những vấn đề gì.

Thứ ba, việc áp dụng công nghệ tràn lan hay còn gọi là “xây dựng công dân minh bạch” trong đô thị thông minh bởi hệ thống ca-mê-ra an ninh quét tới từng cen-ti-mét vuông ở khu đô thị, bên cạnh lợi thế trong quản lý, điều hành và bảo đảm an ninh, trật tự, thì vấn đề quyền con người, quyền tự do của từng cá nhân trong một xã hội phát triển cũng ít được các nhà hoạch định chính sách đô thị thông minh quan tâm đúng mức.

Thứ tư, đô thị thông minh đòi hỏi cư dân của đô thị cũng là những “cư dân thông minh”, tức là đòi hỏi người dân phải có trình độ hiểu biết về công nghệ nhất định, đủ kiến thức để sử dụng các công nghệ được áp dụng trong đô thị. Như vậy, vô hình trung đã đưa ra một giả thiết là dân cư của đô thị thông minh phải là những người có một trình độ, kiến thức nhất định mới sử dụng được hiệu quả các ứng dụng của đô thị thông minh. Hậu quả là đã gạt bỏ những người yếu thế trong xã hội, những người nhập cư có nguồn gốc là nông dân ra đô thị để mưu cầu cuộc sống. Những người này phần đông không đủ năng lực về tài chính để có thể đầu tư các thiết bị công nghệ phù hợp với kết cấu công nghệ mà đô thị thông minh sử dụng, cũng như không đủ kiến thức và nếp sống công nghiệp, thị dân để sử dụng các công nghệ mới ở đô thị thông minh.

Thứ năm, các khía cạnh về văn hóa, xã hội trong quá trình quy hoạch đô thị thông minh ít được quan tâm. Vì vậy, mô hình quản lý đô thị thông minh sẽ thiên về quản trị con người mà ít quan tâm đến các vấn đề về tinh thần, văn hóa trong môi trường sống đô thị.

Từ 5 tồn tại cơ bản nêu trên, với quan điểm phát triển trên cơ sở ba trụ cột phát triển bền vững là kinh tế - xã hội - môi trường (thường được mô hình hóa thành tam giác phát triển bền vững), kiến nghị mục tiêu hướng tới để Việt Nam xây dựng những thành phố trong tương lai phát triển bền vững, lấy người dân làm trung tâm, và tiếp cận quy hoạch theo hướng liên ngành, tích hợp. Thông qua đó, tăng cường gắn kết các hoạt động của công việc - đời sống dân cư - giải trí để đô thị trở nên đáng sống hơn, thân thiện với con người hơn và ít bị ảnh hưởng bởi tác động từ các cuộc khủng hoảng kinh tế. Mục tiêu cuối cùng của phát triển đô thị Việt Nam trong tương lai là đạt được sự liên kết và hội nhập về văn hóa và xã hội cũng như kinh tế giữa các khu vực, các thành phần dân cư nhằm đạt được sự phát triển đồng đều giữa nông thôn và thành thị, thực hiện phương châm không bỏ lại ai ở phía sau.

Với các mục tiêu trên, chúng ta có thể xây dựng 9 chỉ số để đánh giá đô thị trong quá trình phát triển, gồm: 1- Có một thị trường nhà ở với giá cả phù hợp với thu nhập của đa số dân cư; 2- Khả năng về di chuyển giao thông, di chuyển chỗ ở phù hợp với việc làm và cuộc sống.; 3- Bảo vệ thiên nhiên và các di sản văn hóa trong khu vực quy hoạch đô thị, lấy đây làm tiêu chí phát triển hài hòa giữa quá khứ và tương lai; 4- Xây dựng đô thị phát triển dựa trên sự tích hợp của quy

hoạch về nhà ở, giao thông (tĩnh và động), sử dụng năng lượng tái tạo, sự hài hòa giữa không gian sống, không gian công cộng; 5- Đô thị phát triển hài hòa với thiên nhiên, tránh xây dựng những công trình ảnh hưởng đến sự cân bằng tự nhiên vốn có (hạn chế xây dựng những công trình đê, đập, hồ chứa nước nhân tạo hay cản trở dòng chảy của lưu vực sông, phá rừng...); 6- Bảo vệ môi trường, bao gồm cả môi trường không khí, môi trường nước, và rác thải (công nghiệp và sinh hoạt); 7- Có không gian công cộng phù hợp với yêu cầu phát triển con người ở trình độ mới, con người mới vừa “hồng” vừa “chuyên”; 8- Hòa hợp không gian kinh tế - xã hội giữa đô thị và nông thôn; 9- Sử dụng các vật liệu xây dựng thân thiện với môi trường, giảm thiểu việc bê-tông hóa, kính hóa trong đô thị.

Với 9 tiêu chí đã nêu trên, về cơ bản sẽ góp phần để các nhà hoạch định chính sách vĩ mô xử lý được các vấn đề gia tăng dân số của đô thị một cách không theo ý muốn và xử lý được mối quan hệ giữa đô thị hóa với bảo tồn nông thôn gắn với việc tạo việc làm mà không tạo ra sự cách biệt về mặt xã hội tại các đô thị lớn.

Nếu chỉ đặt vấn đề xây dựng đô thị thông minh dựa trên nền tảng của in-tơ-nét vạn vật với cơ sở dữ liệu lớn (big data) nhằm đáp ứng yêu cầu và cung ứng dịch vụ cho người sử dụng, chúng ta thấy thể hiện nhiều nhất, dễ cảm nhận nhất trong đô thị thông minh chính là hệ thống giao thông trong thành phố với sự kết nối của phương tiện giao thông công cộng, giao thông cá nhân với hệ thống kết cấu hạ tầng nhằm bảo đảm thời gian đi lại của người dân là tối ưu, bảo đảm thân thiện môi trường. Hệ thống thông tin liên

lạc với các đường truyền lưu lượng lớn, các trung tâm phát tín hiệu phục vụ in-tơ-nét không dây tại những khu vực công cộng nhằm phục vụ cho các công cụ thông minh của đô thị. Với những vấn đề đặt ra như vậy, mô hình đô thị thông minh không thể là mô hình chủ đạo trong quy hoạch đô thị tương lai, mà chỉ có thể là một bộ phận cấu thành trong một chiến lược phát triển đô thị tích hợp, bền vững. Tạm đề xuất đó là *mô hình đô thị xã hội*, trong đó đô thị thông minh là một trong những yếu tố quan trọng.

Từ nhận thức như vậy, việc hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội từ nay đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045 cần coi mô hình đô thị xã hội là mô hình nền tảng của chính sách phát triển đô thị tích hợp của Việt Nam, trong đó chú ý các dự án đầu tư xây dựng tại các thành phố hiện có, thực hiện tại các khu dân cư nhằm cải tạo và tu bổ kết cấu hạ tầng, cải thiện chất lượng sống với tư cách là tiền đề cho các biện pháp hòa nhập xã hội, như các khu vực trung tâm thành phố, các quảng trường hoặc các khu sinh hoạt cộng đồng ở các phường. Việc xây dựng đô thị thông minh phải dựa trên sự tích hợp các quy hoạch nhằm thu hút sự tham gia của người dân, trong đó có sử dụng ngân sách của Trung ương, ngân sách của địa phương và kinh phí do người dân đóng góp nhằm đạt được mục tiêu không có sự chia cắt về không gian sống trong thành phố, tránh hình thành các khu dân cư khép kín, như Ciputra, Phú Mỹ Hưng... mà thay vào đó là khuyến khích hình thành các khu nhà ở của đô thị thông minh hướng tới nâng cao chất lượng cuộc sống cho mọi giai tầng trong xã hội và tạo sự bình đẳng về cơ hội phát triển cho mọi cư dân trong khu phố. □