

PHÁT HUY HIỆU QUẢ, KẾT HỢP CHẶT CHẼ GIỮA NHÀ NƯỚC, THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI TRONG QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

NGUYỄN MINH PHƯƠNG*

Địa bàn đô thị với kinh tế phi nông nghiệp là chủ yếu; cơ cấu dân cư đa dạng với mức sống, lối sống, cấu trúc của xã hội thị dân; hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng dịch vụ hiện đại, có độ kết tụ cao; thị trường phát triển, hội nhập quốc tế sâu;... đặt ra những yêu cầu riêng trong xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội.

1. Đặc điểm của đô thị với yêu cầu quản lý và phát triển đô thị liên quan đến xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội

1.1. Đặc điểm của đô thị với yêu cầu quản lý và phát triển đô thị ở Việt Nam

- Đô thị là điểm dân cư tập trung, mật độ dân số cao, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng; có mức sống và dân trí nhìn chung cao hơn so với dân cư ở nông thôn; tỷ lệ dân nhập cư cao, gồm nhiều thành phần có phong tục, tập quán, lối sống khác nhau, liên kết xã hội chủ yếu theo nghề nghiệp, cơ quan, đơn vị công tác.

- Là nơi tập trung các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, trở thành trung tâm tổng hợp hoặc trung

tâm chuyên ngành cấp quốc gia, cấp vùng liên tỉnh, cấp tỉnh, cấp huyện; kinh tế ở đô thị chủ yếu là công nghiệp và dịch vụ - thương mại, tài chính, khoa học, đào tạo nguồn nhân lực, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ nhất định.

- Có cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội phát triển tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính; hệ thống mạng lưới cơ sở giáo dục, y tế, văn hóa,... bao phủ các quận, phường; các dịch vụ công được cung cấp tốt hơn các vùng nông thôn.

- Việc phân chia địa giới hành chính trong nội bộ đô thị chỉ có ý nghĩa hành chính thuần túy, không mang nhiều tính chất kinh tế - xã

hội, khác với các vùng nông thôn, địa giới hành chính là địa giới hành chính - lãnh thổ, các hoạt động kinh tế - xã hội chủ yếu diễn ra trong phạm vi địa giới hành chính - lãnh thổ đó.

1.2. Nhận diện mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý và phát triển đô thị

a) Vai trò và giới hạn của nhà nước trong quản lý và phát triển đô thị.

Nhà nước là chủ thể quản lý và phát triển đô thị thông qua thiết lập định hướng, mục tiêu, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, kiến tạo thể chế, môi trường, tổ chức không gian trong quản lý và phát

* PGS, TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

triển đô thị. Với nguồn thông tin đa dạng, toàn diện, nhà nước đưa ra những dự báo, thông tin về các lĩnh vực liên quan đến phát triển đô thị, định hướng cho sự phát triển của thị trường, doanh nghiệp và xã hội liên quan đến đô thị. Tuy nhiên, nhà nước luôn có những ưu tiên, vì vậy, sẽ có những ngành, lĩnh vực không được đầu tư hoặc chưa thể đầu tư như mong đợi, trong khi đó, đời sống và nhu cầu phát triển đô thị rất “động” và đa dạng mà nhiều khi nhà nước khó bao phủ kịp thời và đầy đủ, do vậy, cần đến vai trò của thị trường - doanh nghiệp và cộng đồng xã hội. Mặt khác, do giới hạn về nguồn lực, năng lực thực hiện, nhà nước không thể là chủ thể đơn độc trong quản lý và phát triển đô thị.

Nhà nước thiết lập chiến lược, quy hoạch phát triển đô thị, kiến tạo diện mạo của đô thị trong hiện tại và tương lai. Quy hoạch phù hợp là điều kiện cần cho sự phát triển bền vững của đô thị và ngược lại quy hoạch không phù hợp sẽ tạo ra điểm nghẽn, rào cản, phá vỡ triển vọng phát triển của đô thị. Quy hoạch và quản lý quy hoạch đô thị quyết định chất lượng và trình độ phát triển đô thị, từ quy hoạch chung, phân khu đến chi tiết; không gian công đô thị là không gian nhân tạo, cần đầu tư lớn (đường giao thông, vận tải công cộng, không gian ngầm, cấp, thoát nước, công viên, cây xanh, chiếu sáng, điều hòa không khí...), do vậy, quản lý đô thị đòi hỏi tính kỷ luật cao, tuân thủ đúng quy hoạch, không được

phá vỡ quy hoạch. Tuy nhiên, việc hiện thực hóa quy hoạch đô thị, mục tiêu, tầm nhìn phát triển đô thị không thể chỉ có vai trò, “bàn tay” của nhà nước khi nhà nước không có đủ nguồn lực để đầu tư cho phát triển và dù có đủ nguồn lực cũng không bảo đảm thực hiện có hiệu quả nếu thiếu vắng sự tham gia của thị trường và xã hội. Giới hạn vai trò của nhà nước trước hết là sự thiếu hụt về nguồn lực trong điều kiện cần ưu tiên đầu tư phát triển không chỉ cho phát triển đô thị. Với đời sống đô thị, nhà nước cần đóng vai trò kiến tạo, giám sát, định hướng, điều tiết, “lấy đầu tư công dẫn dắt đầu tư tư”. Dịch vụ công ở đô thị thường có giá trị gia tăng cao, người tiêu dùng có khả năng chi trả tài chính, là điều kiện thuận lợi cho thu hút các nguồn lực đầu tư tư nhân phát triển và thúc đẩy đầu tư theo hình thức đối tác công - tư.

b) Vai trò và khuyến nghị của thị trường - doanh nghiệp trong tham gia quản lý và phát triển đô thị.

Thị trường - doanh nghiệp tham gia quản lý và phát triển đô thị vừa với tư cách là đối tượng quản lý, vừa với vai trò là một chủ thể tham gia xây dựng chính sách và thực hiện các chính sách phát triển đô thị. Với nguồn lực về tài chính, khoa học và công nghệ, các doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong thực hiện các mục tiêu phát triển đô thị, biến các mục tiêu chính sách thành kết quả phát triển đô thị. Trên thực tế, khu vực thị trường, doanh nghiệp

hiện diện trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội của đô thị từ xây dựng hạ tầng kỹ thuật đến hạ tầng xã hội, từ kinh tế đến văn hóa, xã hội. Sự tham gia của doanh nghiệp và thị trường là một động lực quan trọng cho sự phát triển của đô thị; các đô thị có doanh nghiệp mạnh, thị trường lớn là những đô thị phát triển.

Tuy nhiên, doanh nghiệp luôn có xu hướng chạy theo mục tiêu lợi nhuận, đầu tư vào các lĩnh vực dễ sinh lời. Có một số lĩnh vực cần cho phát triển đô thị nhưng không thu hút được sự quan tâm của các doanh nghiệp do lợi nhuận không lớn hoặc thời gian thu được lợi nhuận kéo dài. Vì vậy, cần vai trò của nhà nước trong bảo đảm dịch vụ công cơ bản, thiết yếu và khởi tạo, dẫn dắt sự phát triển của thị trường.

c) Vai trò và hạn chế của xã hội trong quản lý và phát triển đô thị.

“Xã hội” được hiểu là “khu vực thứ ba” nằm cạnh nhà nước và thị trường, gồm các giai tầng, cộng đồng, nhóm xã hội, được tập hợp thông qua các tổ chức xã hội hình thành một cách tự nguyện dựa trên các nguyên lý lợi ích (hiệp hội ngành, nghề), nghề nghiệp (tổ chức xã hội nghề nghiệp), địa vực (làng/bản), huyết thống - hôn nhân (dòng họ, gia đình), đức tin (tôn giáo), nhân đạo, hữu nghị, sở

(1) Lê Ngọc Hùng - Nguyễn Chí Hiếu: “Nhận diện mối quan hệ ba bên giữa nhà nước, thị trường và xã hội ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 5-12-2020

thích...”⁽¹⁾.

Trong quản lý và phát triển đô thị, “xã hội” là một hệ thống phức tạp gồm các thể chế xã hội, nguồn lực xã hội, giá trị xã hội gắn với vai trò các giai tầng, tổ chức xã hội, cộng đồng, nhóm, gia đình.

Nhà nước là chủ thể quản lý, thiết lập mục tiêu, kiến tạo môi trường; thị trường phân phối nguồn lực, đầu tư phát triển; xã hội vừa là đối tượng thụ hưởng, chịu tác động của chính sách phát triển đô thị và là một trong các chủ thể cung cấp nguồn lực cho phát triển đô thị, vừa tham gia quản lý và phát triển đô thị. Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm mục tiêu phát triển vì lợi ích chung, thị trường giải quyết bài toán phát triển theo mục tiêu lợi nhuận, do vậy, có những khía cạnh, lĩnh vực phát triển đô thị có khoảng trống hoặc thiếu hụt cần có vai trò xã hội. Xã hội với tính chất và nguồn lực dồi dào, phong phú của mình có thể bù đắp những thiếu hụt này để tạo ra sự hài hòa trong phát triển đô thị.

Trong điều kiện đô thị hóa “nóng”, dân nhập cư từ nhiều nguồn, thành phần đa dạng, không thuần nhất và có sự phân tầng rõ rệt, chính quyền không thể bao quát hết, cần đến các tổ chức xã hội bảo vệ và thúc đẩy quyền (như đối với lao động mùa vụ, người bán rong, lao động khu công nghiệp khó khăn trong hòa nhập xã hội thành thị, người sống ở gầm cầu, xóm tạm...). Đồng thời, do tầng lớp cư dân khá giả, có thu nhập cao ở đô thị chiếm số đông, tích lũy của cải lớn, nên có nhiều tiềm năng

phát triển các tổ chức phi lợi nhuận (trên các lĩnh vực giáo dục, y tế, quỹ nghiên cứu, bảo tàng, thư viện tư nhân...); nhiều doanh nghiệp đến trình độ phát triển nhất định có xu hướng chuyển một phần tài sản đầu tư phát triển dịch vụ xã hội phi lợi nhuận (bệnh viện, trường học, trung tâm nghiên cứu...) - bản chất là chia sẻ trách nhiệm với nhà nước trong cung ứng dịch vụ công, nên cần có chính sách phù hợp để thu hút các nguồn lực của thị trường và xã hội phát triển dịch vụ phi lợi nhuận trên địa bàn đô thị.

Tuy nhiên, do tính đa dạng của mình, sự tham gia của xã hội vào quản lý và phát triển đô thị có những giới hạn nhất định. Các giai tầng, cộng đồng, nhóm xã hội rất đa dạng, tính thuần nhất không cao, dễ tạo ra tình trạng phân tán, thậm chí vô chính phủ, nếu thiếu nhà nước mạnh với cơ chế huy động, tập hợp xã hội thống nhất. Các tổ chức xã hội thường quan tâm đến lợi ích cục bộ của hội viên, thành viên mà ít quan tâm đến lợi ích chung của toàn xã hội, hình thành nên các nhóm lợi ích đa dạng nhiều khi xung đột nhau hoặc xung đột với lợi ích chung. “Hội chứng đám đông” của xã hội đô thị có thể gây ra các hệ lụy khó lường về kinh tế và chính trị, nhất là hoạt động mua bán cổ phiếu, bất động sản hay các hành vi có tính đám đông khi bị kích động chính trị chống đối nhà nước.

1.3. Những vấn đề đặt ra trong xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý và phát triển đô thị

ở nước ta hiện nay

a) Phân chia địa giới hành chính và tổ chức bộ máy quản lý nhà nước chừa phù hợp với đặc điểm, yêu cầu quản lý và phát triển đô thị; kinh nghiệm, kỹ năng quản lý và phát triển đô thị của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức còn hạn chế.

Việc phân chia địa giới, thiết lập bộ máy quản lý nhà nước ở đô thị vẫn được tiếp cận theo hướng quản lý hành chính nhà nước tương tự quản lý khu vực nông thôn. Sự phân định địa giới các đơn vị hành chính ở nông thôn thường có những dấu hiệu tự nhiên để nhận diện thì đô thị luôn là một thể thống nhất, do vậy, sự phân định địa giới hành chính trong đô thị có ý nghĩa tương đối khi dòng chảy dịch vụ công, các yếu tố hạ tầng đô thị luôn thống nhất, liền mạch và không thể phân chia. Sự phân chia địa giới mang tính hành chính chủ yếu để quản lý dân cư nhưng lại gây khó khăn trong quản lý đối với các vấn đề phát sinh, thậm chí buông lỏng quản lý ở địa bàn giáp ranh giữa hai đơn vị hành chính của đô thị.

Bộ máy chính quyền ở đô thị, mặc dù bước đầu có sự điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ, nhưng về cơ bản vẫn chưa có sự phân biệt căn bản với chính quyền ở nông thôn. Phân cấp, phân quyền, tự quản cho chính quyền đô thị còn hạn chế, vướng mắc; chính quyền đô thị chưa có đầy đủ thẩm quyền huy động nguồn lực như vay vốn nước ngoài, phát hành trái phiếu, mức đầu tư, tăng thu ngân sách để chi đầu tư phát triển (thay vì chờ

điều tiết ngân sách trung ương như các địa phương khác) và chủ động tham gia đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) để phát triển đô thị; chưa tách bạch rõ quản lý hành chính với quản lý chuyên ngành, nhất là các chuyên ngành mang tính đặc trưng của đô thị, nhất là kiến trúc đô thị. Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản mà các đô thị, nhất là các thành phố trực thuộc Trung ương luôn đề xuất cơ chế đặc thù cho riêng mình. Rõ ràng là, sự đa dạng của dân cư đô thị và các hoạt động kinh tế - xã hội, nhu cầu về dịch vụ công ở đô thị đòi hỏi khung thể chế quản lý đô thị và bộ máy quản lý nhà nước về đô thị phải thay đổi phù hợp hơn.

b) Thể chế quản lý đối với thị trường và xã hội ở địa bàn đô thị còn hạn chế, chưa định hướng, điều tiết có hiệu quả thị trường và phát huy đầy đủ vai trò của xã hội trong quản lý và phát triển đô thị.

Thể chế quản lý đô thị chủ yếu xem thị trường và xã hội là đối tượng quản lý mà chưa có những quy định thực sự đầy đủ để phát huy vai trò tham gia của thị trường và xã hội vào quá trình quản lý và phát triển đô thị. Chính vì vậy, việc định danh vai trò, trách nhiệm của thị trường và xã hội trong quản lý và phát triển đô thị thường mang tính định hướng, khái quát mà thiếu quy định cụ thể về tham gia các vấn đề nào, như thế nào, bằng cách nào. Điều đó dẫn đến sự tham gia của thị trường và xã hội vào phát triển đô thị nhiều khi mang tính

tự phát và trong một số trường hợp khi có vấn đề phát sinh, các cơ quan quản lý nhà nước thiếu các chế tài cần thiết để xử lý.

Thể chế kinh tế thị trường ở nước ta vẫn chưa tôn trọng đầy đủ vai trò, chức năng của thị trường. Thể hiện rõ nhất là vẫn còn dấu ấn cơ chế “xin - cho” duy trì độc quyền nhà nước trong một số lĩnh vực sử dụng nhiều chính sách trợ cấp, trợ giá theo kiểu cũ (lồng ghép chính sách xã hội trong giá), vừa làm méo mó thị trường, vừa không khuyến khích được ý chí vươn lên, tạo sự ỷ lại, trông chờ của đối tượng được trợ cấp. Trong điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị, dư địa cho đối tác công - tư là rất lớn, do các dịch vụ công đô thị cần vốn đầu tư lớn, có giá trị gia tăng cao, người tiêu dùng có khả năng chi trả tài chính, nhưng hiện vẫn thiếu khung khổ thể chế phù hợp để thúc đẩy hình thức đầu tư theo đối tác công - tư.

c) Tinh tự phát của thị trường trong phát triển đô thị còn lớn, đặc biệt trong lĩnh vực thị trường bất động sản.

Mối quan tâm hàng đầu của doanh nghiệp là tối đa hóa lợi nhuận; đầu tư vào các ngành, lĩnh vực có khả năng sinh lời cao và dễ thu hồi vốn như thị trường bất động sản, thương mại mà thường ít quan tâm đến các lĩnh vực có tỷ suất đầu tư lớn, cần nhiều thời gian để thu được lợi nhuận như đầu tư về hạ tầng xã hội, thậm chí sẵn sàng hy sinh lợi ích công cộng. Điều này ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của đô thị. Đồng

thời, do nhiều nguyên nhân, không ít trường hợp thị trường có tính tự phát, chạy theo lợi nhuận nên gây ra những ngoại ứng cho đời sống đô thị.

Thực tế thị trường bất động sản hiện nay vẫn còn tình trạng nhiều dự án chưa đủ cơ sở pháp lý, điều kiện huy động vốn hoặc dự án “ảo” để lừa đảo, chiếm đoạt tài sản. Tính minh bạch của thị trường từ đầu tư, tạo lập sản phẩm đến giao dịch mua bán, chuyển nhượng, cho thuê vẫn còn hạn chế, tình trạng đầu cơ diễn ra khá phổ biến, giao dịch bất động sản sơ cấp khó kiểm soát, nhiều rủi ro cho khách hàng do không thực hiện qua sàn giao dịch. Nguồn lực tài chính cho đầu tư các dự án bất động sản chưa đa dạng, thiếu bền vững, chủ yếu phụ thuộc vào nguồn vốn tín dụng ngân hàng và tiền ứng trước của khách hàng.

d) Vai trò của xã hội trong quản lý và phát triển đô thị còn nhiều hạn chế do cơ chế, chính sách chưa đầy đủ và hợp lý.

Sự tham gia của xã hội vào quản lý và phát triển đô thị hiện nay hạn chế trên nhiều phương diện. Tính chủ động của cộng đồng xã hội trong quản lý đô thị chưa cao. Mặt khác, do tính đa dạng của cộng đồng xã hội đô thị nên cũng đa dạng về lợi ích. Các tổ chức xã hội ở đô thị có điều kiện hình thành, phát triển đa dạng, nhất là các tổ chức hiệp hội theo ngành, nghề có khả năng thực hiện giám sát và phản biện xã hội, đưa tiếng nói của từng ngành, nghề cùng chính sách, nhưng có thể xảy

ra sự thiếu cân bằng, thậm chí là hiện tượng “nhóm trục lợi”. Xu hướng phân tán về mục tiêu, định hướng dẫn đến việc thỏa mãn, đáp ứng được đầy đủ nhu cầu của xã hội trong quản lý và phát triển đô thị gặp nhiều khó khăn. Một số trường hợp nhu cầu của xã hội, nhu cầu của doanh nghiệp và mục tiêu phát triển của nhà nước còn có mâu thuẫn, khác biệt, cần có phương án giải quyết để hài hòa hóa lợi ích. Trong khi đó, cơ chế, chính sách về sự tham gia của xã hội vào quản lý và phát triển đô thị còn phân tán trong các quy định khác nhau và khó nắm bắt, thực thi. Nhận diện yếu tố xã hội trong quản lý và phát triển đô thị vẫn thiếu thống nhất trong quá trình quản lý dẫn đến việc huy động sự tham gia không đầy đủ.

2. Nội dung xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý và phát triển đô thị

2.1. Trong hoạch định chính sách phát triển đô thị; quy hoạch xây dựng và kiến trúc đô thị

a) Trong hoạch định chính sách phát triển đô thị.

Theo số liệu của Bộ Xây dựng, cả nước hiện có 833 đô thị, gồm 2 đô thị đặc biệt, 20 đô thị loại I, 29 đô thị loại II, 45 đô thị loại III, 85 đô thị loại IV và 652 đô thị loại V. Tỷ lệ đô thị hóa Việt Nam năm 2019 là 38,4%⁽²⁾. Theo định hướng phát triển đô thị đến năm 2025, cả nước có khoảng 1.000 đô thị (mức độ đô thị hóa chiếm khoảng 50%). Hoạch định chính sách phát triển

đô thị là một trong những nhiệm vụ quan trọng quản lý đô thị của nhà nước.

Chính sách phát triển đô thị luôn gắn với các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và bao gồm nhiều phân hệ chính sách khác nhau trên các lĩnh vực của đời sống đô thị. Nhà nước là chủ thể có đủ quyền lực, năng lực và thông tin để hoạch định chính sách phát triển đô thị, thiết lập tầm nhìn, định hướng về sự phát triển của đô thị. Tuy nhiên, chính sách phát triển đô thị liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau, cần có kênh thông tin đa dạng trong quá trình hoạch định chính sách. Để có hệ thống chính sách phát triển đô thị sát thực tế, có tính khả thi, cần huy động sự tham gia tích cực của các doanh nghiệp, cộng đồng, tổ chức xã hội vừa với tư cách là đối tượng chịu tác động, vừa là chủ thể phản biện quá trình hoạch định chính sách phát triển đô thị.

b) Trong xây dựng và thực hiện quy hoạch và kiến trúc đô thị.

Nhà nước quy định về hoạt động quy hoạch đô thị và quản lý phát triển đô thị, chịu trách nhiệm bảo đảm các tổ chức, cá nhân khi thực hiện các chương trình, kế hoạch đầu tư xây dựng phát triển đô thị hoặc thực hiện các hoạt động khác có liên quan đến quy hoạch đô thị phải tuân thủ quy hoạch đô thị đã được phê duyệt và quy chế quản lý kiến trúc⁽³⁾. Xây dựng và quy hoạch đô thị phải bảo đảm tính đồng bộ về không gian kiến trúc, hệ thống hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị và không

gian ngầm; phát triển hài hòa giữa các khu vực trong đô thị; đáp ứng nhu cầu sử dụng nhà ở, công trình y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, thương mại, công viên, cây xanh, mặt nước và nhu cầu sử dụng hạ tầng kỹ thuật gồm hệ thống giao thông, cung cấp năng lượng, chiếu sáng công cộng, cấp nước, thoát nước, xử lý chất thải, thông tin liên lạc và các công trình hạ tầng kỹ thuật khác; bảo đảm sự kết nối, thống nhất giữa các hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong đô thị và sự liên thông với các công trình hạ tầng kỹ thuật cấp vùng, quốc gia và quốc tế.

Quy hoạch là cơ sở quan trọng hàng đầu để tổ chức không gian đô thị hợp lý: giữa không gian công và không gian tư, giữa công trình ngầm và công trình trên mặt đất, trên không; giữa bố cục chung và bố cục chi tiết mang bản sắc đô thị; giữa bảo tồn và hiện đại hóa; giữa sử dụng nguồn lực và dự trữ nguồn lực,... nhờ đó mà quản trị mục tiêu phát triển phù hợp tính chất, chức năng từng đô thị. Mỗi đô thị có những chức năng riêng, quy hoạch là cơ sở để lựa chọn thu hút đầu tư vào những ngành, lĩnh vực ưu tiên đáp ứng mục tiêu, chức năng mỗi đô thị, hạn chế, loại bỏ những lĩnh vực không ưu tiên, cản

(2) Bộ Xây dựng: Tọa đàm “Ngày Đô thị với quá trình đô thị hóa ở Việt Nam”, ngày 10-11-2019

(3) Xem Luật Quy hoạch đô thị tại văn bản hợp nhất số 16/VBHN-VPQH ngày 15-7-2020

trở thực hiện mục tiêu và có thể gây rối loạn chức năng đô thị. Quy hoạch khoa học, hợp lý bảo đảm tập trung đầu tư của nhà nước vào những lĩnh vực mà tư nhân không đầu tư hoặc “đầu tư công dẫn dắt đầu tư tư”; thu hút, dẫn dắt đầu tư tư nhân theo định hướng, mục tiêu của nhà nước, khắc phục tính tự phát của thị trường. Công khai, minh bạch quy hoạch là phát tín hiệu đến nhà đầu tư, doanh nghiệp và là cơ sở để xã hội giám sát thực thi quy hoạch, tránh phá vỡ quy hoạch - hệ lụy của vi phạm kỷ cương, trật tự đô thị)...

Để phát huy vai trò quan trọng của quy hoạch đô thị, đòi hỏi công tác quy hoạch phải dựa trên kết quả khảo sát, điều tra cơ bản đầy đủ, khách quan, có tầm nhìn dự báo khoa học, phù hợp với điều kiện tự nhiên và xã hội, bảo đảm nguồn vốn từ ngân sách, đồng thời có chính sách huy động các nguồn vốn của thị trường, xã hội đáp ứng yêu cầu của quy hoạch phát triển đô thị. Mặt khác, quy hoạch đô thị phải thực sự là công cụ quan trọng của chính sách để phát huy mặt tích cực, hạn chế mặt tiêu cực của thị trường; quy hoạch phải dựa vào thông tin thị trường; bảo đảm sự tham gia của người dân, cộng đồng trong hoạt động lập quy hoạch, giám sát thực thi quy hoạch gắn với công khai, minh bạch, giải trình, nhất là duy trì và bảo vệ không gian công trong đô thị. Định hình chế độ kỷ luật nghiêm trong thực thi quy hoạch, tránh để doanh nghiệp cấu kết với cán bộ, công chức để trục lợi mà phá vỡ

quy hoạch.

Kiến trúc đô thị là tổ hợp các vật thể trong đô thị, không thể bị giới hạn bởi địa giới hành chính trong nội bộ đô thị, bao gồm các công trình kiến trúc, kỹ thuật, nghệ thuật, quảng cáo mà sự tồn tại, hình ảnh, kiểu dáng của chúng chi phối hoặc ảnh hưởng trực tiếp đến cảnh quan đô thị. Chính quyền đô thị quản lý toàn diện không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, bao gồm việc xây mới, cải tạo, chỉnh trang, sửa chữa và phá bỏ vật thể kiến trúc, cây xanh trong khu vực công cộng, khuôn viên công trình và nhà ở có ảnh hưởng đến không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị⁽⁴⁾. Trong điều kiện đô thị hóa nhanh chóng hiện nay, các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và người dân có nhu cầu rất lớn và đa dạng trong việc cải tạo, xây dựng mới các vật thể kiến trúc có ảnh hưởng đến không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, do đó chính quyền phải có quy định cụ thể và chế tài xử lý để bảo đảm các chủ sở hữu có trách nhiệm bảo đảm mỹ quan, an toàn, hài hòa với không gian xung quanh; trong quá trình khai thác, sử dụng, người dân, cộng đồng, tổ chức vừa tham gia bảo vệ kiến trúc đô thị, vừa giám sát hoạt động liên quan đến kiến trúc đô thị của các tổ chức, doanh nghiệp.

2.2. Trong quản lý đất đai và phát triển nhà ở đô thị

a) Trong quản lý đất đai ở đô thị.

Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Các chủ thể sử dụng đất chỉ có quyền sử dụng đất. Vì

vậy, quản lý đất đai ở đô thị gắn liền với vai trò của nhà nước, tuy nhiên sự vận động các quyền liên quan đến quyền sử dụng đất gắn liền với yếu tố thị trường. Xã hội cung cấp các sản phẩm cho thị trường đất đai. Nhà nước tạo ra hành lang pháp lý cho thị trường quyền sử dụng đất, xã hội cung cấp hàng hóa đất đai và thị trường là nơi diễn ra các giao dịch đất đai. Sự kết hợp của ba chủ thể này bảo đảm cho việc quản lý đất đai được thực hiện đầy đủ các nội dung, phát huy giá trị của loại hàng hóa đặc biệt này. Thị trường là yếu tố để quyền sử dụng đất thực sự được giao dịch đúng nghĩa là hàng hóa và xã hội tham gia với tư cách là một chủ thể trên thị trường. Bản thân nhà nước cũng tham gia vào thị trường đất đai trong các giao dịch khác nhau, để bảo đảm quyền sử dụng bất động sản được định giá, được giao dịch phù hợp với quy định pháp luật.

Đô thị là nơi thị trường quyền sử dụng đất phát triển nhanh, mạnh, nhưng tính tự phát của thị trường lớn, vai trò quản lý nhà nước còn bất cập, chưa tạo được sự phát triển lành mạnh của thị trường: (i) Giá trị gia tăng sau quy hoạch đất đai (để mở đường, lập khu đô thị) có được là nhờ nhà nước, nhưng lợi ích phần lớn vào tay tư nhân (doanh nghiệp, hộ gia đình), vì thế nhà nước hạn chế nguồn thu để tái đầu tư phát triển đô thị; (ii) Thị trường bất động sản gắn với

(4) Điều 58 Luật Quy hoạch đô thị năm 2020

quyền sử dụng đất vận động tự phát, khiến cho đầu cơ, đẩy giá đất do các nhóm lợi ích trên thị trường điều khiển, chưa sử dụng hợp lý công cụ thuế để điều tiết; (iii) Chính quyền với vai trò, trách nhiệm kiến tạo thị trường sơ cấp (mua bán giữa nhà nước và người dân) qua cấp sổ đỏ, mà ở đó một bộ phận công chức có thẩm quyền quản lý đất đai kết với tư nhân để thao túng, làm méo mó thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất đô thị, gây nhiều khiếu kiện; (iv) Thu hồi, đền bù, giải tỏa mặt bằng xây dựng đô thị dễ trở thành điểm nóng khi người dân không được hưởng lợi tương xứng với giá trị gia tăng sau quy hoạch đất nông nghiệp, không được bảo đảm quyền chuyển đổi sinh kế; (v) Quản lý thực thi quy hoạch chưa nghiêm, vi phạm kỷ luật đô thị nghiêm trọng, nhất là chuyển đổi mục đích sử dụng các không gian công cộng (ao hồ, công viên) cho mục đích thương mại; (vi) Đất đai của doanh nghiệp nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập tại các đô thị còn lớn, chưa vận hành theo cơ chế thị trường, gây lãng phí hoặc chưa tính đủ vào giá trị tài sản doanh nghiệp, khiến bất bình đẳng trong cạnh tranh trên thị trường và cổ phần hóa doanh nghiệp bị thất thoát tài sản công; (vii) Nhiều dự án “đổi đất lấy hạ tầng” đẩy phần thua thiệt về nhà nước, lợi ích vào các doanh nghiệp câu kết với một nhóm công chức vận hành theo “quan hệ thân hữu”; (viii) Nguồn lực đất đai của hộ gia đình được huy động đóng góp vào phát triển các công trình cộng đồng (như mở

đường giao thông, trường, lớp, bệnh viện) chưa nhiều. Sự tham gia của tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư trong quản lý đất đai ở đô thị rất hạn chế do thiếu thông tin là một trong những nguyên nhân dẫn đến các tranh chấp, khiếu kiện của người dân và tiêu cực của đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp quản lý đất đai.

b) Trong quản lý và phát triển nhà ở đô thị.

Trước thời kỳ đổi mới, nhà ở đô thị gắn liền với vai trò, trách nhiệm của nhà nước. Tuy nhiên, cùng với tiến trình đổi mới, việc xây dựng nhà ở đô thị được chuyển giao cho thị trường và xã hội. Trong lĩnh vực nhà ở, nhà nước thực hiện vai trò: cung cấp thông tin về nhu cầu, dự báo nhu cầu về nhà ở trong hiện tại và các giai đoạn phát triển tiếp theo; xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách liên quan đến phát triển nhà ở đô thị, định hướng cung cấp thị trường; quản lý thị trường nhà ở, bảo đảm sự vận hành ổn định, hiệu quả của thị trường nhà ở; giải quyết những thất bại của thị trường nhà ở như khủng hoảng thiếu, thừa, tình trạng đóng băng thị trường nhà ở, các vấn đề pháp lý về nhà ở đô thị; trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ phát triển nhà ở nhằm bảo đảm mục tiêu an sinh xã hội, hướng đến các đối tượng yếu thế trong đô thị; hỗ trợ, điều tiết sự phát triển của thị trường nhà ở đô thị, bảo đảm sự phát triển ổn định của thị trường nhà ở đô thị.

Thực hiện các chính sách phát triển nhà ở, các doanh nghiệp tham gia vào quá trình cung ứng

nhà ở trên thị trường, lựa chọn các loại hình nhà ở đô thị có khả năng cung ứng, định giá và các hình thức giao dịch theo quy định; thực hiện nhiệm vụ cung ứng nhà ở đô thị, nhà ở xã hội theo định hướng chính sách của nhà nước. Các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư vừa huy động hội viên, thành viên, cộng đồng tham gia quản lý (ban quản trị chung cư), vừa tổ chức giám sát quá trình phát triển nhà ở đô thị bảo đảm đúng quy hoạch và sạch đẹp, văn minh.

Tuy nhiên, thực tế các đô thị hiện nay, do yếu kém trong quản lý nhà nước và giám sát của xã hội, một số doanh nghiệp vì chạy theo lợi nhuận chưa tuân thủ đầy đủ quy định của pháp luật về nhà ở, nhất là đối với nhà ở xã hội, nhà ở tái định cư như tiêu chuẩn, quy chuẩn, chất lượng xây dựng; các yêu cầu về phòng, chống cháy, nổ; bảo đảm kiến trúc, cảnh quan, vệ sinh, môi trường, an toàn trong quá trình sinh sống. Việc phát triển nhà ở xã hội đô thị, khu công nghiệp gặp nhiều khó khăn, do công tác quy hoạch mặt bằng đất, xây dựng hạ tầng, chính sách thuế của nhà nước và thiếu các cơ chế huy động các nguồn lực của doanh nghiệp, cộng đồng, tổ chức xã hội tham gia. Các dự án cải tạo nhà ở, nhất là các khu chung cư cũ bị xuống cấp khó triển khai, gặp nhiều vướng mắc do chưa hài hòa được lợi ích giữa chủ đầu tư và cư dân.

2.3. Trong quản lý và phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị

a) Quản lý và phát triển giao

thông đô thị.

Cùng với quá trình đô thị hóa, kết cấu hạ tầng giao thông đô thị có những cải thiện đáng kể: Nhiều con đường mới được xây dựng, chất lượng đường sá ở đô thị dần tốt hơn; hầu hết các tuyến đường chính ở các đô thị loại III trở lên được trải nhựa, nâng cấp và tương đối đồng bộ với hệ thống thoát nước, hệ đường, hệ thống chiếu sáng và cây xanh. Các dự án cải tạo, nâng cấp và xây mới các trục giao thông đối ngoại, cửa ô, trục giao thông hướng tâm, các nút giao cắt, đường vành đai,... tại các đô thị lớn đã từng bước nâng cao năng lực giao thông ở đô thị. Chính quyền các đô thị đã và đang triển khai nhiều giải pháp kiểm soát lượng khí thải từ các phương tiện giao thông cơ giới đường bộ, ứng dụng năng lượng mới, phát triển giao thông thông minh...

Mặc dù đạt được nhiều kết quả tích cực trong phát triển giao thông đô thị, song nhìn chung, kết cấu hạ tầng giao thông đô thị đang ở mức khá thấp so với các nước trong khu vực, chưa đáp ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu vận tải hàng hóa, nhu cầu đi lại của người dân và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tỷ lệ quỹ đất giao thông đô thị hiện nay thấp hơn so với quy định, như tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị lớn khác, con số này mới chỉ đạt từ 5% - 12% tùy theo từng khu vực. Hơn nữa, mật độ đường giao thông tại khu vực trung tâm rất thấp, ví dụ khu vực nội đô Hà Nội chỉ đạt khoảng 0,74km/km². Tỷ lệ quỹ đất

dành cho giao thông tĩnh cũng rất thấp, mới chỉ đạt được dưới 1%⁽⁵⁾.

Với hiện trạng này đòi hỏi nhà nước phải chú trọng việc xây dựng quy hoạch giao thông đô thị, ban hành các chính sách, quy hoạch và phát triển cơ sở hạ tầng của đô thị thông qua các giải pháp giao thông tích hợp và bền vững để cải thiện hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường tại các đô thị. Theo đó, dành quỹ đất hợp lý để phát triển kết cấu hạ tầng giao thông và hành lang an toàn giao thông, bảo đảm đất xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông động và giao thông tĩnh từ 16% - 20% theo quy định của Luật Giao thông đường bộ. Mặt khác, để giảm bớt gánh nặng cho không gian mặt đất, cải thiện sự thông thoáng cho đô thị, góp phần giải quyết hiệu quả nhiều vấn đề đô thị, nhất là bài toán ùn tắc giao thông, cần phải quy hoạch phát triển giao thông ngầm đồng bộ với quy hoạch phát triển không gian ngầm của các đô thị nhằm sử dụng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả quỹ đất để xây dựng nhà ở, các công trình thương mại, dịch vụ và các công trình công cộng. Đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng giao thông đô thị, đặc biệt là các trục hướng tâm, đường vành đai, các dự án đường sắt đô thị tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh; bến, bãi đỗ xe, cảng thủy nội địa; các công trình hạ tầng giao thông đô thị kết nối cảng hàng không, cảng biển trọng điểm; tăng cường kiểm tra việc duy tu, duy trì, bảo đảm cầu, đường thuận tiện phục vụ giao thông thông suốt, an toàn...

Để giải quyết bài toán giao thông đô thị, nhà nước thực hiện vai trò quản lý, kiến tạo, phát triển và hiện đại hơn giao thông công cộng. Để thu hút các nguồn lực thị trường và xã hội nhằm phát triển giao thông công cộng ở các đô thị, cần đa dạng hóa nguồn lực đầu tư, kết hợp nhiều nguồn vốn thông qua việc tạo lập hành lang pháp lý hoàn thiện, môi trường đầu tư mở, thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

b) Quản lý và phát triển cung cấp nước sạch đô thị.

Hiện nay, cung cấp nước sạch được quy định là dịch vụ công ích, đồng thời là hoạt động sản xuất, kinh doanh chịu sự kiểm soát của nhà nước.

Chuyển sang nền kinh tế thị trường, nhà nước thực hiện chính sách xã hội hóa nhằm huy động sự tham gia của các doanh nghiệp và xã hội trong việc cấp nước sạch cho đô thị. Các doanh nghiệp cấp nước đang từng bước xây dựng và triển khai thực hiện bảo đảm cấp nước an toàn; sắp xếp, cải tạo tổ chức quản lý cấp nước, góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ cấp nước, bảo vệ sức khỏe người dân và góp phần phát triển kinh tế - xã hội.

Ở khu vực đô thị, doanh nghiệp cấp nước hoạt động theo mô hình công ty cổ phần chiếm gần 100% (còn khoảng dưới 10 doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty TNHH một thành viên trong tổng

(5) Hồ sơ dự án Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi, bổ sung) trình tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIV

số hơn 200 doanh nghiệp cấp nước đô thị). So với năm 2000, tổng công suất các nhà máy nước đã tăng từ 2,4 triệu m³/ngày đêm lên khoảng 9 triệu m³/ngày đêm (gấp gần 3,5 lần), tỷ lệ dân cư đô thị được cung cấp nước sạch tăng khoảng 2,1 lần từ 40% (với tỷ lệ đô thị hóa khoảng 23%) lên 86% (với tỷ lệ đô thị hóa khoảng 37%)⁽⁶⁾.

Cổ phần hóa doanh nghiệp cấp nước được đẩy mạnh, nhưng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đang thiếu quy định cao nhất về quản lý hoạt động cấp nước (Luật cấp nước), thiếu ràng buộc trách nhiệm của doanh nghiệp đối với phát triển cấp nước và bảo đảm cấp nước an toàn; vai trò quản lý nhà nước đối với hoạt động cấp nước chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra. Mô hình quản lý cấp nước ở ban quản lý hay chủ đầu tư chung cư (kết hợp quản lý vận hành công trình cấp nước tại các khu đô thị mới, khu chung cư) còn nhiều bất cập; việc thực hiện hợp đồng cung cấp dịch vụ cấp nước giữa doanh nghiệp cấp nước bán buôn và doanh nghiệp cấp nước bán lẻ (các khu đô thị, khu chung cư...), việc mua bán chuyển nhượng cổ phần, tài sản công trình cấp nước chưa được cơ quan, chính quyền địa phương kiểm soát; khi xảy ra sự cố cấp nước, chưa rõ người chịu trách nhiệm, đã ảnh hưởng đến chất lượng nước và duy trì cấp nước liên tục cho người dân.

c) Quản lý dịch vụ thoát nước đô thị.

Thoát nước đô thị gồm thoát nước thải và nước mưa. Trong quan

niệm truyền thống, hệ thống thoát nước đô thị bao gồm các tuyến cống rãnh, ao hồ và kênh mương mà việc quản lý tương đối đơn giản, không cần nhiều kiến thức kỹ thuật. Tuy nhiên, thực tế hiện nay khi diện tích đô thị ngày càng lớn, dân cư tập trung cao, đời sống kinh tế và sinh hoạt đa dạng, phong phú, tỷ lệ bao phủ dịch vụ tăng, yêu cầu bảo vệ môi trường ngày càng nghiêm ngặt, nhiều công nghệ phức tạp hơn được áp dụng, chi phí ngân sách cho thoát nước ngày càng lớn, thì cách quản lý truyền thống theo phương thức quản trị tài sản của chính quyền đô thị đối với lĩnh vực thoát nước không còn thích hợp, cần phải chuyển dần sang phương thức cung ứng dịch vụ thoát nước dựa trên các nguyên tắc thị trường, huy động sự tham gia của các doanh nghiệp.

Hệ thống thoát nước thường phát triển chậm hơn hệ thống cấp nước và cấp điện, tỷ lệ bao phủ dịch vụ cũng thấp hơn nhiều. Bên cạnh đó, hiện nay ở các đô thị, hệ thống thoát nước dùng chung cho thoát nước thải và thoát nước mưa dẫn đến trong nhiều trường hợp, nước mưa, nước triều cường tràn vào nước thải làm ô nhiễm đô thị.

Phương thức quản lý hệ thống thoát nước đô thị hiện hành ở nước ta có thể gọi là “quản trị tài sản”, không còn phù hợp với tư duy phát triển đô thị hiện đại coi trọng tính bền vững và công bằng xã hội, gây trở ngại cho dịch vụ thoát nước đô thị ở nước ta.

Quản lý nước thải đô thị đang ở vào thời điểm khẩn cấp, một

bộ phận quan trọng cư dân đô thị vẫn chưa tiếp cận được dịch vụ thoát nước trong khi sự tăng trưởng dân số, đô thị hóa và công nghiệp hóa đang tiếp tục gây ô nhiễm nguồn nước. Trong bối cảnh đó, phương thức quản lý nước thải phải thay đổi để đáp ứng sự phát triển bền vững của đô thị, chuyển từ quản lý tài sản sang cung ứng dịch vụ, áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn hướng tới xử lý để tái sử dụng nước thải và loại bỏ tác động tiêu cực đến môi trường, tăng quy trình vòng đời của sản phẩm nước. Muốn vậy, cùng với áp dụng khoa học, công nghệ tiên tiến, cần tạo được sự đồng thuận rộng rãi giữa nhà nước, các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ và người tiêu dùng.

d) Quản lý và cung ứng điện sinh hoạt, chiếu sáng công cộng và thông tin liên lạc.

Dịch vụ chiếu sáng đô thị là dịch vụ thiết yếu đối với đời sống kinh tế, xã hội của đất nước, cộng đồng dân cư... do vậy, là dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách của nhà nước được thực hiện thông qua phương thức đấu thầu hoặc đặt hàng. Nhà nước xây dựng quy hoạch, thiết kế các tiêu chuẩn, quy chuẩn về chiếu sáng đô thị; bảo đảm hệ thống chiếu sáng công cộng được thiết kế theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với từng công trình và khu vực chiếu

(6) Báo cáo tại Hội nghị tổng kết công tác năm 2018 và triển khai kế hoạch năm 2019, Cục Hạ tầng kỹ thuật, Bộ Xây dựng

sáng; ưu tiên sử dụng thiết bị chiếu sáng hiệu suất cao, thiết bị chiếu sáng sử dụng nguồn năng lượng tái tạo, tận dụng nguồn chiếu sáng tự nhiên. Chính quyền đô thị ban hành quy định cụ thể về chiếu sáng đô thị tại địa phương, trong đó quy định rõ trách nhiệm các tổ chức cá nhân tham gia tổ chức chiếu sáng tại đô thị. Các doanh nghiệp chuyên ngành quản lý vận hành hệ thống chiếu sáng đô thị. Các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư tham gia vận động người dân sử dụng điện sinh hoạt tiết kiệm năng lượng.

Thông tin liên lạc ở đô thị bao gồm các hạ tầng, các thiết bị công nghệ phục vụ thông tin liên lạc, nhân lực tham gia bảo đảm thông tin liên lạc. Các công trình thông tin liên lạc, viễn thông gồm: Tháp thu, phát sóng viễn thông, truyền thanh, truyền hình; nhà phục vụ thông tin liên lạc (bưu điện, bưu cục, nhà lắp đặt thiết bị thông tin, đài lưu không); trạm viba; trạm vệ tinh mặt đất; công trình thông tin liên lạc, viễn thông phục vụ trực tiếp các cơ quan Đảng, Nhà nước; công trình thông tin liên lạc phục vụ công tác phòng chống thiên tai, cứu nạn, cứu hộ⁽⁷⁾. Các công trình phục vụ thông tin liên lạc trong đô thị cần phải được quy chuẩn, do mật độ xây dựng của đô thị cao. Điều này đòi hỏi cần có tư duy, tầm nhìn của nhà nước. Nhà nước cung cấp thông tin quy hoạch về thông tin liên lạc, đầu tư hạ tầng, công nghệ. Thị trường thông tin liên lạc là thị trường có điều kiện, cần có sự đầu tư lớn, vì vậy, việc

phát triển thị trường này cần sự đầu tư của doanh nghiệp, vai trò hỗ trợ, tạo điều kiện của nhà nước và việc sử dụng hợp lý, tiết kiệm của xã hội.

2.4. Trong quản lý và bảo đảm kiến trúc - cảnh quan và môi trường đô thị

Nhà nước thống nhất quản lý và phân cấp quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị. Chính quyền đô thị quản lý toàn diện không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị trong phạm vi địa giới hành chính do mình quản lý. Cơ quan quản lý quy hoạch, kiến trúc đô thị ở địa phương có trách nhiệm giúp chính quyền đô thị quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị⁽⁸⁾. Việc quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị phải tuân thủ theo quy hoạch đô thị, thiết kế đô thị và quy chế quản lý quy hoạch, kiến trúc đô thị. Đối với những khu vực đô thị, tuyến phố chưa có quy hoạch chi tiết, thiết kế đô thị, quy chế quản lý quy hoạch, kiến trúc đô thị thì thực hiện việc quản lý theo quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch xây dựng được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và phải phù hợp với các quy định của pháp luật. Bảo đảm tính thống nhất trong việc quản lý từ không gian tổng thể đô thị đến không gian cụ thể thuộc đô thị; phải có tính kế thừa kiến trúc, cảnh quan đô thị và phù hợp với điều kiện, đặc điểm tự nhiên, đồng thời tôn trọng tập quán, văn hóa địa phương; phát huy các giá trị truyền thống để gìn giữ bản sắc của từng vùng, miền trong kiến trúc, cảnh quan đô thị.

Việc quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị phải căn cứ vào quy hoạch, thiết kế đô thị được cấp có thẩm quyền duyệt và phải được chính quyền đô thị quy định cụ thể bằng quy chế quản lý quy hoạch, kiến trúc đô thị.

Kiến trúc, cảnh quan đô thị được kiến tạo bởi các chủ thể khác nhau, trong đó có doanh nghiệp và xã hội. Các hoạt động đầu tư xây dựng của doanh nghiệp, của xã hội tác động trực tiếp đến cảnh quan đô thị. Có những trường hợp khi phê duyệt chủ trương đầu tư, vấn đề kiến trúc cảnh quan đô thị chưa phải là vấn đề lớn nhưng khi công trình bắt đầu được xây dựng thì phá vỡ kiến trúc - cảnh quan chung của đô thị trở thành vấn đề. Ở đây, đòi hỏi vai trò quản lý nhà nước và vai trò giám sát của xã hội nhằm hạn chế đến mức thấp nhất việc phá vỡ kiến trúc cảnh quan đô thị.

Ô nhiễm môi trường đô thị là vấn đề nổi cộm trong những năm gần đây ở nước ta. Quản lý môi trường đô thị đòi hỏi nhà nước cần thực hiện tốt vai trò quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, xây dựng và sử dụng các công cụ kiểm soát ô nhiễm như quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường; quan trắc, giám sát môi trường; quản lý tài nguyên; kiểm soát chất

(7) Phụ lục A ban hành kèm Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia QCVN 03:2012/BXD của Bộ Xây dựng

(8) Nghị định số 38/2010/NĐ-CP, ngày 7-4-2010, của Chính phủ về quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị

thải; các công cụ kinh tế.

Khu vực thị trường gắn với hoạt động sản xuất, kinh doanh tác động lớn đến các yếu tố môi trường đô thị. Các chất thải, khí thải trong quá trình sản xuất, kinh doanh có thể tác động tiêu cực đến môi trường đô thị nếu không được xử lý hiệu quả. Do vậy, bảo vệ môi trường đô thị đòi hỏi doanh nghiệp cần tuân thủ các quy định, quy chuẩn về bảo vệ môi trường, đồng thời nhà nước phải có định hướng và hỗ trợ doanh nghiệp, khuyến khích phát triển kinh tế tuần hoàn hướng đến phát triển đô thị bền vững.

Vai trò của xã hội đối với môi trường đô thị được thể hiện trên nhiều phương diện: là chủ thể giám sát việc thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường, cũng là chủ thể tham gia vào quá trình bảo vệ môi trường đô thị; đồng thời, với các sinh hoạt thường ngày, xã hội là tác nhân gây ra những tổn hại về môi trường đô thị.

2.5. Trong quản lý và phát triển hạ tầng xã hội, gồm giáo dục và đào tạo, y tế, văn hóa, thể dục - thể thao, vui chơi giải trí...

Hạ tầng xã hội đô thị bao gồm các công trình công cộng, dịch vụ: giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao, thương mại và các công trình dịch vụ đô thị khác; các quảng trường, công viên, cây xanh, mặt nước; các công trình cơ quan hành chính đô thị; các công trình hạ tầng xã hội khác. Nhu cầu liên quan đến hạ tầng xã hội, các dịch vụ công trong đô thị là rất lớn và có xu hướng ngày càng gia tăng

theo sự gia tăng dân số đô thị. Nhà nước không thể có đủ nguồn lực và thời gian để cung cấp đầy đủ hạ tầng xã hội đáp ứng nhu cầu đa dạng của người dân đô thị. Vì vậy, sự tham gia của thị trường, xã hội trong cung ứng dịch vụ, bảo đảm hạ tầng xã hội là cần thiết nhằm bù đắp sự thiếu hụt này.

Thực tế tại một số khu đô thị, chủ đầu tư không thực hiện xây dựng công trình hạ tầng xã hội, chậm bàn giao hạ tầng kỹ thuật cho chính quyền quản lý theo phân cấp, gây khó khăn trong quản lý, duy trì, sửa chữa, ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân. Do quyết định phê duyệt đầu tư chưa xác định rõ vai trò, trách nhiệm của chủ đầu tư trong việc thực hiện các công trình hạ tầng xã hội, dẫn đến một số chủ đầu tư bỏ hoang đất hoặc có thực hiện, nhưng tiến độ chậm. Mặt khác, đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng xã hội có lợi nhuận thấp; các cơ chế, chính sách khuyến khích xã hội hóa trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục chưa cụ thể, ... là nguyên nhân khiến các chủ đầu tư không muốn tham gia. Tình trạng người mua nhà để kinh doanh, chưa sử dụng ngay dẫn đến khi xây dựng xong nhà trẻ, trường học không đủ học sinh,... cũng là "cái cớ" để chủ doanh nghiệp đầu tư xây dựng một cách cầm chừng. Điều này đòi hỏi, nhà nước khi phê duyệt quy hoạch và quyết định đầu tư cần có những quy định ràng buộc rõ ràng về trách nhiệm của chủ đầu tư đối với việc bảo đảm tiến độ, chất lượng xây dựng các công trình hạ tầng

xã hội thiết yếu phục vụ dân sinh và bàn giao cho chính quyền địa phương quản lý khi hoàn thành. Các tổ chức xã hội thực hiện chức năng giám sát hoạt động quản lý của chính quyền và việc tuân thủ pháp luật của các doanh nghiệp, đồng thời có thể huy động các nguồn lực tham gia đầu tư phát triển các công trình thuộc hạ tầng xã hội ở đô thị.

2.6. Trong bảo đảm an ninh trật tự đô thị

Việc bảo đảm an ninh, trật tự đô thị không chỉ có ý nghĩa đơn thuần đối với đời sống đô thị mà còn khẳng định uy tín của chính quyền trong việc duy trì đời sống an ninh, an toàn và ổn định xã hội. Nhà nước đóng vai trò trung tâm, quyết định bởi lẽ nhà nước là chủ thể duy nhất có đủ tư cách, năng lực và nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, trật tự đô thị. Các lực lượng thị trường tuân thủ các quy định về an ninh, trật tự góp phần vào việc bảo đảm an ninh, trật tự. Bản thân mỗi doanh nghiệp cần thực hiện đầy đủ yêu cầu về an ninh, trật tự để là một thành tố trong việc bảo đảm an ninh, trật tự chung của đô thị. Tự quản của cộng đồng dân cư, tổ chức xã hội dựa trên các hoạt động tự nguyện, tự quản, góp phần bảo đảm an ninh, trật tự của đô thị. Khu dân cư là một tổ chức tự quản của cộng đồng dân cư được hình thành do yêu cầu khách quan vì bên cạnh sự điều chỉnh của pháp luật, con người còn tự điều chỉnh hành vi của mình theo quy phạm tập

quán, đạo đức, tôn giáo... Tự điều chỉnh hành vi của mỗi người chính là cơ sở của tự quản. Khu dân cư tự quản một số công việc như: giải quyết những mâu thuẫn, tranh chấp nhỏ trong nội bộ khu, tự bàn bạc và tổ chức các biện pháp bảo vệ các công trình, kết cấu hạ tầng ở khu... góp phần bảo đảm an ninh, trật tự trên địa bàn.

3. Đề xuất quan điểm, giải pháp xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý và phát triển đô thị

Nâng cao hiệu quả quản lý và phát triển đô thị cần tuân theo các quan điểm sau:

Một là, giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội nhằm phát huy mọi nguồn lực để quản lý và phát triển đô thị bền vững.

Hai là, giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội phù hợp với các đặc điểm, yêu cầu quản lý phát triển đô thị.

Ba là, giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội trên cơ sở phát huy các chức năng và tiềm năng, lợi thế, đồng thời hạn chế những khuyết tật vốn có của từng khu vực trong quản lý và phát triển đô thị.

Bốn là, giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội gắn liền với hoàn thiện đồng bộ các thể chế tổ chức nhà nước, thể chế kinh tế, thể chế xã hội.

Năm là, giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà

nước, doanh nghiệp và người dân trong quản lý và phát triển đô thị.

Sáu là, giải quyết mối quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội phải đặt trong tính tổng thể, liên thông giữa Trung ương và địa phương, đô thị và nông thôn, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

Trên cơ sở các quan điểm định hướng nêu trên, để nâng cao hiệu quả quản lý và phát triển đô thị cần tập trung vào các giải pháp xử lý mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội sau đây:

3.1. *Đổi mới tư duy quản lý từ lấy chính quyền làm trung tâm sang quản trị lấy công dân làm trung tâm*

Quản lý và phát triển đô thị phải xuất phát từ quyền, lợi ích của công dân và dựa vào sức mạnh cũng như sự tham gia của công dân; phải xem doanh nghiệp, tổ chức xã hội là các đối tác, chứ không chỉ là đối tượng quản lý, từ đó tăng cường phối hợp và hợp tác với doanh nghiệp và xã hội để quản lý có hiệu quả các vấn đề chung của đô thị. Để làm được điều này, cần chuyển đổi mô thức quản lý từ coi chính quyền là chủ thể duy nhất trong quản lý đô thị như trước đây, sang mô thức quản trị trên cơ sở phối hợp và hợp tác với doanh nghiệp, người dân trong phân bổ các nguồn lực phát triển, trong quản lý, giải quyết các vấn đề chung liên quan đến phát triển đô thị.

Do vậy, hoạt động quản trị của chính quyền đô thị phải dân chủ, công khai, minh bạch, có năng lực và trách nhiệm giải trình. Chính

quyền tạo môi trường thuận lợi để phát huy vai trò của doanh nghiệp và xã hội; tôn trọng và bảo đảm thực hiện quyền làm chủ của công dân, mở rộng và tăng cường sự tham gia của người dân. Thực hiện quản trị đô thị lấy công dân làm trung tâm đòi hỏi cần đổi mới nhận thức về hiệu quả của quản trị đô thị. Theo đó, có quan niệm toàn diện về tính hiệu quả của quản trị đô thị, trong đó sự hài lòng của công dân là một trong những tiêu chí cơ bản để đánh giá tính hiệu quả của quản trị đô thị; tăng cường phân cấp, phân quyền cho chính quyền đô thị nhằm tăng thêm tính chủ động, sáng tạo, phục vụ nhân dân tốt hơn, bảo đảm quốc phòng, an ninh, gắn liền với sự phát triển mạnh mẽ của các đô thị.

Tách bạch quản lý hành chính và quản lý chuyên ngành, nhất là các chuyên ngành mang đặc trưng đô thị (ví dụ: quy hoạch, kiến trúc đô thị) có tính xã hội hóa sâu sắc. Tách chức năng cung ứng dịch vụ công với chức năng quản lý hành chính nhà nước tạo cơ sở thúc đẩy xã hội hóa, thu hút tư nhân và xã hội tham gia cung ứng dịch vụ công; phân biệt nhà nước với tư cách nhà quản lý và nhà nước với tư cách là nhà đầu tư, đối tác của doanh nghiệp và xã hội, để làm cơ sở cho hoàn thiện các mô hình đối tác công - tư - (PPP).

Thực tiễn quản lý xã hội ở đô thị đang đặt ra nhiều vấn đề như: quản lý dân cư, bảo đảm về quyền con người, quyền công dân; vấn đề bảo vệ môi trường, giao thông đô thị... theo yêu cầu của người dân,

với tư cách người dân là chủ thể tự quản xã hội. Thông qua đó, người dân, tổ chức xã hội có khả năng tác động trực tiếp đến hoạt động của chính quyền đô thị, bảo đảm hoạt động của chính quyền đô thị đặt dưới sự kiểm soát của người dân; có cơ chế tiếp thu, giải trình của chính quyền đô thị trước nhân dân; áp dụng cơ chế đấu thầu các gói dịch vụ sử dụng tài chính ngân sách về quản lý và phát triển đô thị, tạo cơ hội cho các tổ chức xã hội tham gia (như bảo vệ môi trường, bảo tồn văn hóa, tổ chức các không gian sáng tạo, cung cấp dịch vụ xã hội hỗ trợ người nhập cư hòa nhập xã hội thành thị, bảo trợ xã hội...).

3.2. Đổi mới mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị

- Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị, trong đó đặc biệt chú ý bốn chức năng cơ bản: (i) xây dựng, bảo đảm kết cấu hạ tầng; (ii) tạo môi trường cho thị trường đô thị phát triển, cạnh tranh lành mạnh; (iii) xây dựng và thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường; (iv) cung ứng các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho người dân. Trên cơ sở đó, thực hiện phân cấp, phân quyền, tự quản đô thị theo cách tiếp cận mới để bảo đảm cho chính quyền đô thị có tư cách pháp nhân công đầy đủ, mỗi đô thị đủ thẩm quyền huy động nguồn lực (vay vốn nước ngoài, phát hành trái phiếu, mức đầu tư...), chủ động tham gia đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) để phát triển đô thị, phản ứng linh hoạt với thay đổi của thị trường, sẵn sàng hầu tòa và thi hành các

phán xét của tòa nếu không thực hiện đúng hợp đồng đã cam kết với các pháp nhân tư (tất nhiên, có thể giải quyết tranh chấp qua thương lượng hoặc trọng tài). Xây dựng cơ chế để chính quyền đô thị có quyền tự chủ trong các quyết định phân bổ nguồn lực, sử dụng nguồn lực theo các ưu tiên của địa phương và chủ động chọn lựa cách thức thực hiện; Trung ương chỉ tác động, can thiệp khi cần thực hiện các mục tiêu có tính quốc gia. Hệ thống chính quyền đô thị tự chủ không chỉ với Trung ương mà còn với đơn vị hành chính cấp trên nó, ví dụ như các đô thị thuộc thành phố trực thuộc Trung ương hay đô thị thuộc tỉnh. Tất nhiên, mức độ tự chủ là hạn chế với các đô thị nhỏ, nhưng các đô thị lớn mặc dù thuộc tỉnh nhưng cũng cần có quy chế tự chủ đối với cả tỉnh đó.

- Thiết kế mô hình chính quyền phù hợp với mỗi loại hình, chức năng đô thị. Đô thị nói chung có những yếu tố quan trọng tạo nên đặc thù so với nông thôn như hạ tầng kỹ thuật công cộng, hạ tầng xã hội phúc lợi công cộng và các vấn đề xã hội đặt ra trong quản lý và phát triển. Cần nghiên cứu giảm cấp trung gian trong hệ thống chính quyền đô thị, nhất là đối với các thành phố trực thuộc Trung ương để bảo đảm mô hình chính quyền đô thị thống nhất, liên thông, hoạt động hiệu quả hơn, hướng đến mục tiêu gần dân, phục vụ nhân dân tốt hơn. Bên cạnh đó, với mỗi loại đô thị cần có mô hình tổ chức chính quyền phù hợp, bảo đảm yêu cầu phát triển của đô thị.

Đối với các đô thị lớn hoặc khu vực lõi đã được phát triển hoàn thiện thì tổ chức bộ máy và sự trao quyền rộng rãi hơn để đô thị có khả năng tự quyết nhiều vấn đề quan trọng như quy hoạch, hạ tầng và đất đai,... các đô thị quy mô nhỏ, tổ chức bộ máy tinh gọn và được giao tự chủ các vấn đề thấp hơn.

- Trong điều kiện dân trí cao, ít bị chi phối bởi quan hệ họ tộc, làng xã, thông tin công khai rộng rãi trên địa bàn đô thị, cần coi trọng các hình thức dân chủ trực tiếp. Quy định rõ và cụ thể thẩm quyền và trách nhiệm quản lý đô thị của chủ tịch ủy ban nhân dân thành phố, thị xã, nhất là trong việc giải quyết các vấn đề bức xúc, nhạy cảm liên quan đến phát triển đô thị và quyền lợi hợp pháp của dân cư ở đô thị; đồng thời, tăng cường sự giám sát của hội đồng nhân dân và cơ quan có thẩm quyền cấp trên, các tổ chức xã hội và cá nhân công dân đối với hoạt động của chủ tịch ủy ban nhân dân; trong những trường hợp nhất định có thể thực hiện phương thức bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với chủ tịch ủy ban nhân dân.

- Tăng cường và đổi mới hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhằm nâng cao phẩm chất và năng lực quản lý phát triển đô thị của đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền đô thị. Trong đó, tập trung bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng về quy hoạch phát triển đô thị; quản lý phát triển hạ tầng, môi trường đô thị và vấn đề ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu; quản lý xây dựng đô thị; thiết kế đô

thị và bảo tồn di sản đô thị; quản lý đất đai, nhà ở và thị trường bất động sản; vốn đầu tư xây dựng đô thị, chính sách và giải pháp về vốn cho xây dựng phát triển đô thị.

3.3. Tiếp tục hoàn thiện toàn diện, đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

- Hoàn thiện thể chế xác lập, thực hiện và bảo vệ quyền tài sản với bốn điểm quan trọng: (i) Thể chế hóa đầy đủ quyền tài sản của nhà nước, tổ chức, cá nhân theo quy định của Hiến pháp năm 2013; (ii) Bảo đảm công khai, minh bạch quyền và nghĩa vụ trong thủ tục hành chính và dịch vụ công để quyền tài sản được giao dịch thông suốt; (iii) Bảo đảm quyền quản lý, thu lợi của nhà nước đối với tài sản công và quyền bình đẳng trong việc tiếp cận, sử dụng tài sản công của mọi chủ thể kinh tế; (iv) Nâng cao năng lực của các thiết chế và hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền tài sản.

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế, thúc đẩy phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, bao gồm: Đẩy mạnh việc xử lý nợ, thoái vốn, cổ phần hóa, cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước; thúc đẩy đổi mới, nâng cao trình độ công nghệ; áp dụng chế độ quản trị doanh nghiệp hiện đại để nâng cao hiệu quả, đồng thời kiểm tra, giám sát chặt chẽ hoạt động của doanh nghiệp, không để thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước.

Nhà nước có chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát triển các hợp tác xã, doanh nghiệp nhỏ và vừa, kinh tế hộ, trang trại nông

ngiệp. Khuyến khích kinh tế tư nhân - một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đổi mới, nâng cao trình độ công nghệ, phát triển nguồn nhân lực, mở rộng thị trường, cải thiện thu nhập, điều kiện làm việc của người lao động và tham gia các hoạt động xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.

Nâng cao hiệu quả các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng. Ưu tiên những dự án đầu tư nước ngoài có trình độ công nghệ cao, thân thiện với môi trường, sử dụng lao động có kỹ năng, đầu tư vào những ngành, lĩnh vực cần ưu tiên phát triển, có liên kết, chuyển giao công nghệ cho doanh nghiệp trong nước, tạo điều kiện cho doanh nghiệp trong nước tham gia có hiệu quả vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Chuyển trọng tâm chính sách thu hút, hợp tác đầu tư nước ngoài từ số lượng sang chất lượng, có giá trị gia tăng cao, lấy hiệu quả và công nghệ sử dụng làm thước đo chủ yếu, quan trọng, cùng với bảo vệ môi trường, phát triển bền vững.

- Hoàn thiện thể chế, phát triển đầy đủ, đồng bộ các yếu tố thị trường, các loại thị trường, bao gồm: Thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường đối với hàng hóa, dịch vụ, kể cả dịch vụ công cơ bản; xây dựng khung pháp lý minh bạch và có hiệu lực để kiểm soát và điều chỉnh các hành vi lạm dụng vị thế độc quyền, cạnh tranh không lành mạnh, định giá cao, bán phá giá...; cải thiện môi trường kinh doanh,

tạo điều kiện thông thoáng, phù hợp với thông lệ quốc tế cho các hoạt động kinh doanh..., thực hiện nguyên tắc công dân, doanh nghiệp được đầu tư, kinh doanh trong các ngành, lĩnh vực mà pháp luật không cấm; hoàn thiện khung pháp lý bảo đảm quyền tự do hợp đồng và không hình sự hóa các tranh chấp dân sự về hợp đồng.

Sản xuất, tiêu dùng của đô thị hoàn toàn vận hành theo quan hệ thị trường, do đó cần có khuôn khổ thể chế nhà nước hoàn thiện để thị trường phát huy đầy đủ vai trò, chức năng trong huy động, phân bổ nguồn lực; tôn trọng vai trò và chức năng của thị trường, coi thị trường là thực thể khách quan vận động và phát triển theo những quy luật vốn có. Xây dựng môi trường kinh doanh ổn định, minh bạch, thông thoáng cho hoạt động của các chủ thể kinh doanh, chủ thể thị trường; bảo đảm quyền tự do kinh doanh, quyền sở hữu tài sản và những quy định về gia nhập và rút khỏi thị trường, phá sản doanh nghiệp, xử lý vi phạm hợp đồng, vi phạm pháp luật kinh doanh - thương mại; xây dựng đồng bộ, đầy đủ các yếu tố thị trường và các loại thị trường; nhà nước thực hiện vai trò dẫn dắt, điều chỉnh sự phát triển của hệ thống thị trường và quản lý, xây dựng bộ máy quản lý thị trường mạnh, hiệu quả, chính là những nhân tố tạo nên thị trường hoạt động hiệu quả, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển nhanh, bền vững.

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế huy động, phân bổ và sử dụng các

nguồn lực phát triển, như nguồn vốn tài chính, nguồn tài nguyên đất đai, khoa học và công nghệ, nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao... với các yêu cầu: xóa bỏ triệt để cơ chế “xin - cho”; kiến tạo cho thị trường đóng vai trò chủ yếu trong huy động, phân bổ có hiệu quả các nguồn lực. Hoàn thiện thể chế liên quan đến quan hệ sản xuất, như quyền tài sản, sở hữu trí tuệ; thể chế phát triển các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp; thể chế phân phối kết quả sản xuất để giải phóng sức lao động, tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội...

3.4. Xây dựng thể chế để xã hội, các tổ chức xã hội phát huy vai trò, chức năng của mình trong phát triển và quản lý đô thị

- Đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý để phát huy hiệu quả vai trò của thành tố xã hội - các tổ chức xã hội trong mối quan hệ với nhà nước và thị trường. Quy định rõ ràng, cụ thể quyền và nghĩa vụ của các tổ chức xã hội, cộng đồng theo hướng bảo đảm nguyên tắc “được làm những gì pháp luật không cấm”. Theo đó, quy định rõ những hoạt động “bị hạn chế” hoặc “cấm” đối với các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư, đồng thời, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chuyên môn trong các lĩnh vực đặc thù mà tổ chức xã hội phải tuân thủ; quy định trách nhiệm giải trình của tổ chức xã hội trước các cơ quan nhà nước cũng như quyền khiếu nại và khởi kiện của

các tổ chức này đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức xã hội; quy định rõ trách nhiệm của tập thể và cá nhân lãnh đạo tổ chức xã hội.

- Ban hành cơ chế, chính sách để bảo đảm tính tự chủ, tự quản và phát huy vai trò của tổ chức xã hội, cộng đồng trong quản lý và phát triển đô thị. Tạo điều kiện để các tổ chức xã hội hoàn thiện thể chế quản lý nội bộ (điều lệ, quy chế tổ chức và hoạt động của mỗi tổ chức xã hội) phù hợp với thể chế luật pháp hiện hành; hướng dẫn các tổ chức xã hội xây dựng quy chế hoạt động, quy chế quản lý tài sản, tài chính bảo đảm dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật cũng như cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động của các tổ chức xã hội. Xây dựng cơ chế hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước với tổ chức xã hội theo hướng các cơ quan nhà nước tạo điều kiện, hỗ trợ cung cấp thông tin về các lĩnh vực liên quan và phối hợp với các tổ chức xã hội trong việc huy động, sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội trong quản lý và phát triển đô thị.

- Nghiên cứu ban hành Luật giám sát và phản biện xã hội, đồng thời pháp điển hóa các văn bản pháp luật hiện hành về quyền giám sát và phản biện xã hội của chủ thể xã hội đối với các cơ quan nhà nước. Trong đó, liên quan đến giám sát xã hội, quy định cụ thể về nội dung, phạm vi, chủ thể, trình tự, thủ tục các hình thức giám sát xã hội, bao gồm giám sát của Mặt

trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, giám sát của các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, giám sát của báo chí và giám sát trực tiếp của công dân; xác định cơ chế phối hợp giữa giám sát xã hội với các hình thức giám sát nhà nước, bảo đảm hiệu quả pháp lý trong hoạt động giám sát xã hội đối với cơ quan nhà nước, doanh nghiệp.

- Tạo môi trường pháp lý thuận lợi để các tổ chức xã hội, doanh nghiệp xã hội tham gia cung ứng các dịch vụ công mà nhà nước không cần thiết phải trực tiếp thực hiện. Nghiên cứu chuyển giao một số nhiệm vụ của cơ quan quản lý nhà nước cho tổ chức xã hội như cấp chứng chỉ hành nghề,... để vừa giảm bớt công việc của cơ quan hành chính nhà nước, vừa góp phần tinh giản biên chế. Khuyến khích các tổ chức, cá nhân tài trợ cho hoạt động của tổ chức xã hội; cho phép các hội được liên kết, nhận tài trợ từ nước ngoài với điều kiện phải sử dụng đúng mục đích và công khai, minh bạch trước sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước và hội viên. Tạo môi trường, cơ chế, chính sách để phát triển các loại hình doanh nghiệp xã hội, tổ chức phi lợi nhuận tham gia giải quyết các vấn đề xã hội, môi trường vì lợi ích cộng đồng ở đô thị.

- Phát huy vai trò của các tổ chức xã hội trong việc bảo vệ quyền và lợi ích của các nhóm dễ bị tổn thương, gồm người khuyết tật; lao động nhập cư, người nghèo thành thị; người sống với HIV/AIDS; người dân tộc thiểu số; nạn nhân buôn bán

người. Trong quá trình phát triển đô thị, nhất là phát triển nhanh và “nóng” như ở nước ta, sự hình thành nhóm xã hội chịu nhiều thiệt thòi này là khó tránh khỏi và đây chính là những đối tượng cần sự quan tâm của Nhà nước và chung tay giúp đỡ của các doanh nghiệp, cộng đồng, tổ chức xã hội. Do vậy, để phát triển đô thị bền vững, cần phát huy vai trò và hơn thế là khuyến khích, tạo điều kiện cho các cộng đồng, tổ chức xã hội có đủ năng lực bảo vệ và thúc đẩy quyền chuyển đổi sinh kế, hòa nhập đời sống thành thị, quyền bảo đảm các dịch vụ xã hội... của các nhóm xã hội yếu thế.

3.5. Đẩy mạnh thực hiện mô hình đối tác công - tư trong quản lý và phát triển đô thị

- Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý rõ ràng, chi tiết đối với đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) nói chung và cụ thể trong từng lĩnh vực của phát triển đô thị nói riêng. Mặt khác, quan hệ PPP được điều chỉnh bởi một hợp đồng một cách chi tiết những quan hệ mà hai đối tác mong muốn thực hiện. Hợp

đồng ấn định toàn bộ những điều kiện của quan hệ đối tác, quyền và nghĩa vụ của mỗi bên; trường hợp tranh chấp xảy ra giữa hai đối tác, cơ chế thương lượng, trọng tài hay tranh tụng tại tòa án phải can thiệp một cách hiệu quả dựa trên khung pháp lý là hết sức cần thiết để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân.

- Xác định các tiêu chuẩn về dịch vụ của khu vực tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Phải đưa yếu tố lựa chọn dự án lên hàng đầu, phù hợp với chiến lược phát triển đô thị. Những dự án được lựa chọn luôn phải tính đến khả năng bù đắp chi phí của người sử dụng và được đặt vào trong bối cảnh chung về phát triển kinh tế - xã hội, phát triển đô thị thông minh. Những rủi ro kinh doanh hay những chi phí phát sinh ngoài dự kiến, cần tính toán sao cho phù hợp trong trường hợp thiếu hụt nguồn vốn.

- Có cơ chế ưu đãi thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án có mục đích công cộng,

đồng hòa giữa lợi ích cá nhân và lợi ích tập thể thúc đẩy phát triển cộng đồng xã hội. Tuy nhiên, một trong những hạn chế của PPP là khu vực tư nhân thường có động cơ đề cao lợi nhuận cá nhân và coi nhẹ trách nhiệm xã hội trong các dự án. Vì vậy, khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển kết hạ tầng đô thị cần phải tuân thủ các nguyên tắc đã thống nhất và các chuẩn mực hoạt động kinh doanh có trách nhiệm với môi trường xã hội; phải cam kết thực hiện đầy đủ các điều khoản đã ký kết.

- Xây dựng những chính sách về tín dụng để các doanh nghiệp tư nhân có khả năng tiếp cận nguồn vốn nhằm cung cấp tài chính cho các hoạt động quan trọng mà khu vực tư nhân tham gia.

- Có cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra, theo dõi chặt chẽ quá trình thực hiện các dự án PPP, để cơ quan nhà nước kiểm soát có hiệu quả, cần phải có đội ngũ cán bộ, công chức đủ phẩm chất và năng lực chuyên môn theo dõi tiến độ thực hiện và chất lượng công trình ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Toàn văn Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Tạp chí Cộng sản điện tử, 2021
2. Đoàn Minh Huân: *Phát huy vai trò của xã hội góp phần bổ sung giới hạn của Nhà nước và hạn chế khuyết tật của thị trường*, Tạp chí Cộng sản, số 11, 2019
3. Chu Văn Cấp: *Năm vừng và giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội theo hướng “Nhà nước mạnh, thị trường hiệu quả và xã hội năng động, sáng tạo*, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 21-9-2020
4. Lê Ngọc Hùng, Nguyễn Chí Hiếu: *Nhận diện mối quan hệ ba bên giữa Nhà nước, thị trường và xã hội ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 5-12-2020
5. Quốc hội: *Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14*, năm 2017
6. Văn phòng Quốc hội: *Luật Quy hoạch đô thị, văn bản hợp nhất số 16/VBHN-VPQH*, ngày 15-7-2020
7. Quốc hội: *Luật Xây dựng số 50/2014/QH13; Luật số 62/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng năm 2014*