

# Phát triển bền vững vùng ven đô Thành phố Hồ Chí Minh

*Nguyễn Đăng Sơn*

Viên phó Viện Nghiên cứu Đô thị &  
Phát triển Hạ tầng (IUSID)

## I/ Đánh giá phát triển Vùng thành phố Hồ Chí Minh:

Trong quá trình phát triển, thành phố Hồ Chí Minh đã không ngừng phát triển lan tỏa ra khu vực vùng ven thành phố:

- Khu vực nội thành (inner core)** (trước năm 1975) bao gồm: Quận 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11 và Phú Nhuận, là khu vực trung tâm của thành phố với mật độ dân cư rất cao (trung bình 400 người/ha) và có tốc độ tăng trưởng thấp (1,4% năm). Diện tích đất khu vực này (44km<sup>2</sup>) thường được sử dụng đa mục đích như hành chính kinh doanh, thương mại và sinh hoạt. Cơ sở hạ tầng đã được phát triển khá tốt, phần lớn đất đều đã được sử dụng. Có một số khu vực dân cư đã quá tải.
- Khu vực nội thành mới/ven nội (inner fringe)** (1975-1995): là khu vực ven đô đang phát triển của khu vực nội thành cũ, bao gồm các quận ven như: Quận 8, Bình Thạnh, Tân Bình (nay mới tách một phần ra thành quận Tân Phú), Gò Vấp. Khu vực này có diện tích 98km<sup>2</sup> và mật độ khá khiêm tốn (trung bình khoảng 180 người/ha) nhưng có tốc độ gia tăng cao (2,4% năm). Quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng với việc xây dựng nhà ở thấp tầng. Các cơ sở thương mại khu vực được xây dựng lan tỏa theo các tuyến đường huyết mạch. Tuy nhiên vẫn còn có các khu vực không có cơ sở hạ tầng (đường nhỏ không được phủ mặt). Hiện tượng xây dựng trái phép còn phổ biến.
- Khu vực ngoại vi/ven đô (urban fringe/emerging peripheral) mới hình thành:** khu vực mới được phát triển sau năm 1995, bắt đầu thời kỳ Đổi Mới quanh khu vực nội thành mới bao gồm: Quận 8, Thủ Đức, Bình Chánh, 2, 7, 9 (diện tích 605km<sup>2</sup>) mật độ dân số thấp (trung bình khoảng 20 người/ha) nhưng tốc độ tăng trưởng lại khá nhanh (3,2%/năm). Khu vực ven đô là khu vực cần hạn chế (restriction zone) đô thị hóa song khu vực này đang gặp nhiều vấn đề bất cập và phát triển không theo quy hoạch và phát triển dọc theo "hành lang" các trục đường huyết mạch. Có rất nhiều nhà xây dựng trái phép, đặc biệt là hiện tượng phát triển tự phát (sprawl) ở Huyện Bình Chánh (nay mới tách ra một phần thành Quận Bình Tân).
- Khu vực ngoại thành (suburban):** là các khu ngoại ô mới được phát triển quanh khu vực ven đô mới (Huyện Hóc Môn, Nhà Bè) khu vực quản lý tăng trưởng (growth management zone) diện tích 210km<sup>2</sup>. Tại khu vực này mật độ dân số khá thấp (trung bình chỉ khoảng 13 người/ha ở TP.HCM và 16 người/ha ở các tỉnh lân cận) với tốc độ gia tăng dân số thấp). Ở một vài khu vực có điều kiện thổ nhưỡng tốt, các khu dân cư và công nghiệp đang phát triển. Tuy nhiên tốc độ đô thị hóa còn thấp và các khu dân cư phát triển rải rác.

**Khu vực nông thôn (Rural)** Củ Chi, Cần Giờ diện tích 1138km<sup>2</sup>, chủ yếu là khu vực hoạt động nông nghiệp và lâm nghiệp có khu dự trữ sinh quyển rừng ngập mặn, khu bảo tồn thiên

nhiên (nature preservation zone) có mật độ dân số thấp (trung bình khoảng 1,6-1,7 người/ha), tốc độ gia tăng dân số thấp (1,7%/ năm). Ở khu vực này, các khu dân cư và công nghiệp chưa phát triển. Mật độ dân cư thấp và nhà cửa nằm rải rác.

## **II/ Vấn đề kinh tế, tài khóa và tài chính tác động đến môi trường và xã hội:**

### **(i) *Tình hình phát triển kinh tế và vấn đề đói nghèo và môi trường ở TP.HCM:***

(i) Ngay từ khi bắt đầu công cuộc Đổi Mới, TP.HCM là khu vực có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao của cả nước. Theo niên giám thống kê 2001 của TP.HCM, thành phố đóng góp 20% vào tổng GDP của cả nước và GDP bình quân đầu người của thành phố lên đến 1.460 USD, so với mức bình quân của cả nước là 410 USD.?

(ii) Đầu tư vào TP.HCM: Tổng vốn đầu tư vào thành phố trong giai đoạn 1991-1995 là 37.889 tỷ đồng, tương đương với 3,5 tỷ USD. Trong giai đoạn 1996-2000, số vốn đầu tư tăng lên 101.466 tỷ đồng, tương đương 8 tỷ USD. Vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỷ trọng lớn nhất: 35%, vốn tín dụng 2%, khu vực quốc doanh 28%, khu vực ngoài quốc doanh 25%, tài chính từ các nguồn là 90%, ngân sách từ tài khóa? thành phố chỉ có 10%.

*Vấn đề đói nghèo:* Trong quá trình đô thị hóa nhanh, sự phân hóa giàu nghèo ngày càng rõ rệt, khu vực dân nghèo tập trung không còn chỗ nằm trong khu vực trung tâm thành phố mà đa phần sống phụ thuộc vào khu vực ven đô phát triển sau năm 1975. Bên cạnh đó nhiều hộ nghèo đang còn phải sống dọc theo bờ các con kênh, rạch. Mặc dù có một số người sống trong các căn nhà kiên cố song họ vẫn chưa có hộ khẩu thường trú. Do có một số quy định về sử dụng dịch vụ công bất lợi đối với các hộ không có hộ khẩu thường trú nên cần có chính sách xã hội để các hộ này không bị thiệt thòi

*Về môi trường:* Quá trình đô thị hóa nhanh chóng không gian trống và cây xanh ở vùng ven sẽ phải nhường bước cho việc mở rộng đường xá và nhu cầu các khu công nghiệp và nhà ở cho công nhân. ***Cải thiện khả năng cấp vốn cho lĩnh vực môi trường và đầu tư cơ sở hạ tầng.***

Tự chủ tài chính của Chính quyền địa phương là yếu tố cơ bản để phát triển tài khóa và huy động tài chính nhằm cải thiện nguồn thu và khả năng cấp vốn cho lĩnh vực môi trường và đầu tư cơ sở hạ tầng để đáp ứng các dự án thiết kế cho khu vực "nông thôn-đô thị" (vùng ven đô) bao gồm:

- (i) Phân dành cho chính quyền địa phương trong tổng số nguồn thu ngân sách quốc gia;
- (ii) Những nguồn thu của chính quyền địa phương;
- (iii) Những chức năng của chính quyền địa phương và mối quan hệ của chúng với nguồn tài chính;
- (iv) Hình thức thể chế mà theo đó chính quyền địa phương được tổ chức và mối quan hệ của nó với các nguồn tài chính;
- (v) Khả năng quản lý tài chính của chính quyền địa phương;
- (vi) Mức trợ cấp và phân chia;
- (vii) Khả năng vay mượn

Trên cơ sở chủ động tài khóa hàng năm và nguồn tài chính huy động từ nhiều nguồn khác nhau cần triển khai trước tiên xây dựng cơ sở hạ tầng; đồng bộ với các đường cao tốc vươn ra tới các tỉnh lân cận để có thể phát triển Vùng đô thị theo kiểu "phân tán" nhằm hạn chế việc

"phát triển lan tỏa ra vùng ven đô" để trở thành đô thị "cực lớn" xây dựng nhiều "đô thị vệ tinh" hình thành "chùm đô thị".

### **(vii) Các nhà quy hoạch cần xác định ranh giới tăng trưởng đô thị:**

Thực tiễn kinh nghiệm phát triển thành phố Hồ Chí Minh cho thấy chỉ mới 20 năm từ 1975-1995, 4 quận ven (Quận 8, Bình Thạnh, Tân Bình nay còn tách ra Bình Tân và Gò Vấp) đã trở thành nội thành mới gấp hơn 2 lần nội thành cũ: 98km<sup>2</sup>/44km<sup>2</sup> (nội thành mới gấp 3 lần nội thành cũ) và mới chỉ 10 năm một số khu vực của các huyện ngoại ô (Quận 12 tách từ Hóc Môn, Thủ Đức tách thêm ra quận 2, quận 9 và quận 7 tách từ huyện Nhà Bè) đã trở thành vùng ven đô mới với diện tích là 605 km<sup>2</sup> gấp gần 5 lần vùng nội thành) do vậy cần tăng cường "quản lý tăng trưởng đô thị" (Urban Growth Management - UGM). Cần có kinh phí từ tài khóa để các nhà quy hoạch nghiên cứu xác định "ranh giới tăng trưởng đô thị" (Urban Growth Boundary - UGB) coi đó như một chiến lược tăng trưởng (khoảng 20 năm), song không tự hạn chế hạn chế ở đó, điều đó có nghĩa là ranh giới tăng trưởng đô thị không tĩnh tại. Ranh giới đô thị cũng cần gắn với? phát triển vùng đô thị (Metropolis) theo kiểu "phát triển phân tán" (diurbanism) nhằm kết hợp 2 lối sống thành thị và nông thôn (Rural-Urban Integration) để hình thành một "đô thị sinh thái".

### **III/ Vấn đề về định chế:**

1. Sự phát triển đô thị bền vững rõ ràng đòi hỏi tác động lên nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường cả bên trong và bên ngoài địa giới hành chính của đô thị, *việc phát triển bền vững chỉ có thể đạt được bằng cách quản lý Vùng đô thị (Metropolis).*

Mỗi chính quyền Vùng đô thị trong thời kỳ chuyển đổi, cho dù ở mức độ chậm, song đang chuyển từ quản lý tập trung (authoritation) sang quản lý dân chủ (democratic governance) từ điều hành và hoạch định tập trung (centrlized) sang phân cấp (decentralised administration) từ cơ quan phát triển (developer) cung cấp dịch vụ (service provider) sang cơ quan tạo cơ hội (enabler), tạo điều kiện (facilitor) thuận lợi, điều phối (coordinator), khuyến khích (stimulator)

*Phân cấp quản lý Vùng đô thị (về hành chính)* có nghĩa là phi tập trung, một mức độ nào đó là tự chủ về hành chính, được trao từ chính quyền cấp trên. Sự phân cấp tạo điều kiện cho chính quyền vùng đô thị các yếu tố để thành công, căn cứ theo các mục tiêu cơ bản của chúng:

- (i) Phân bổ các chức năng thích hợp, từ lập kế hoạch cho đến việc thực hiện các dịch vụ;
- (ii) Phân bổ nguồn tài chính cần thiết cho việc hoàn thành các chức năng của mình;
- (iii) Một cấu trúc tổ chức hợp lý, kể cả các mối quan hệ có liên quan đến vấn đề tự chủ (autonomy);
- (iv) Áp dụng những bài học dân chủ, kể cả sự tham gia của người dân dưới các hình thức khác nhau trong việc hình thành chính sách cũng như thúc đẩy sự cộng tác và hợp tác của họ trong những chức năng của giới chức trong vùng.

*Dân chủ hóa và sự tham gia:* Sự hiện diện của tiến trình dân chủ trong quản lý vùng đô thị đòi hỏi 2 điều kiện cơ bản: (i) Thứ nhất là việc bầu cử đại biểu của dân và cac?7897;i đồng địa phương và vùng đô thị; (ii) Thứ hai là việc sử dụng một số hình thức tham gia của người dân vào tiến trình ra quyết định có thể mang lại lợi ích cho các hoạt động này.

2. Ở Việt Nam việc phân cấp cho chính quyền vùng đô thị bắt đầu từ Pháp lệnh Thủ đô cho thành phố Hà Nội, tiếp đến là Nghị định của Chính phủ "Về phân cấp một số lĩnh vực cho TP.HCM" (số 93/2001/NĐ-CP, ngày 12/12/2001) như sau:

- (i) Quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư và phát triển kinh tế xã hội

- (ii) Quản lý nhà đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị
- (iii) Quản lý nhà nước về ngân sách
- (iv) Tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ, công chức

Mục tiêu phân cấp là tăng cường phân cấp quản lý cho TP HCM nhằm đề cao trách nhiệm và tạo điều kiện phát huy tính chủ động sáng tạo để giải quyết kịp thời các vấn đề đặt ra? thuộc thẩm quyền giải quyết của HĐND và UBND TP, khai thác có hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của thành phố trong phát triển kinh tế xã hội, tương xứng với vai trò của thành phố đối với cả nước và khu vực.

Ở Việt Nam "Nghị định về dân chủ cơ sở" cần xây dựng những quy định cụ thể, áp dụng phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra" đó chính là sơ đồ tăng cường dân chủ, tăng quyền cho cộng đồng. Tuy nhiên cả Nghị? định về phân cấp và dân chủ cơ sở đều rất chung không có quy định cụ thể nào cho vùng ven đô. Mỗi thành phố cần có những quy định cụ thể cho vùng ven đô mới có tác dụng điều chỉnh sự phát triển bền vững cho khu vực này.

Chính quyền vùng đô thị trong khu vực Châu Á Thái Bình Dương có các mô hình quản lý Vùng đô thị (mở rộng) như sau (Metropolitan Governance Approach/Pattern):

- (i) *Chính quyền vùng đô thị tập trung quyền hành* (Centralized metro government): Chính quyền thành phố có nhiều chức năng trong phạm vi địa phương của mình. Chính quyền thành phố cung cấp hầu hết các dịch vụ cơ bản trên địa bàn thành phố. Không có chính quyền cấp địa phương nào khác điều hành? trong phạm vi thành phố. Tuy nhiên vẫn còn tình trạng những lĩnh vực dịch vụ đô thị bị chồng chéo bởi nhiều cơ quan. Thí dụ: Seoul (25 quận tự trị), Kulua Lumpur (5 văn phòng chi nhánh), Bắc Kinh (17 quận và 7 huyện).
- (ii) *Phân khúc chức năng* (Functional fragment): Nhiệm vụ của chính quyền thành phố đối với các dịch vụ bị hạn chế. Những chức năng cơ bản được ủy quyền cho các cơ quan địa phương hạch toán độc lập (thí dụ: những cơ quan chuyên môn hóa hay những xí nghiệp tại địa phương). Các điểm *thuận lợi*: công tác phục vụ công chúng tốt hơn, đội ngũ công chức chuyên nghiệp hơn và phí dịch vụ lại dùng tài trợ cho phát triển cơ bản. Các điểm *bất lợi*: công việc tăng gấp bội, và khó khăn trong điều phối phát triển đô thị. Thí dụ: đối với vùng đô thị New Delhi, chính quyền liên bang có quyền lực hành chính đối với cảnh sát Delhi, Khu đô thị lớn (greater metropolitan) Delhi, Ban quy hoạch vùng thủ đô quốc gia, Ban quân sự đồn trú ở Delhi. Trong khi đó chính quyền lãnh thổ thủ đô Delhi kiểm soát 2 cơ quan địa phương (Hội đồng thành phố Delhi và Ủy ban thành phố New Delhi và 3 cơ quan dịch vụ công cộng).
- (iii) *Cơ quan phát triển vùng đô thị* (Metro Development Authorities - MDAs): Đây là cách phổ biến để giải quyết phân khúc của chính quyền địa phương. Khó đo lường việc phối hợp và quy hoạch của cơ quan phát triển vùng đô thị lớn. Cơ quan quy hoạch thì có thể mạnh về tư vấn không thể cung cấp và điều phối dịch vụ một cách có hiệu quả. Đây là cách tiếp cận chung tại tiểu lục địa Ấn Độ (Calcutta, Karachi, Mumbai).
- (iv) *Phân cấp thẩm quyền theo hệ thống 2 cấp* (geographic or jurisdictional fragmentation and two-tier system). Nhiều cơ quan địa phương đa chức năng tồn tại trong cùng phạm vi vùng đô thị với những đòi hỏi quyền lực và thuế. *Ưu điểm*: chính quyền địa phương gần gũi với dân. *Bất lợi*: không có nền kinh tế phân theo tỷ lệ, và chênh lệch về gánh nặng thuế và dịch vụ công giữa các chính quyền địa phương trong cùng khu vực đô thị. Thí dụ:

Cơ quan phát triển vùng đô thị Manila (Metro Manila Authority): 10 thành phố và 7 đô thị lớn.

Mô hình quản lý của thành phố Hồ Chí Minh hiện phân cấp thẩm quyền theo 3 cấp, đối với vùng đô thị lớn bao gồm các thành phố đối trọng ở 3 tỉnh lân cận: Đồng Nai, Bình Dương và Long An (bán kính ảnh hưởng 50km) như: Biên Hòa, Nhơn Trạch, (Đồng Nai), Thủ Dầu Một, Thuận An, (Bình Dương), Tân An, Bến Lức, Đức Hòa (Long An) thì chưa có mô hình.

Kiến nghị có thể xem xét mô hình Ban chỉ đạo quy hoạch và phát triển vùng đô thị lớn do 1 Phó Thủ tướng chủ trì, một số Bộ, ngành có liên quan và Chủ tịch UBND tỉnh và thành phố trong vùng đô thị lớn.

#### **IV/ Vấn đề môi trường và xã hội:**

1. **Môi trường:** Quá trình đô thị hóa nhanh chóng (lan toả ra vùng ven đô) góp phần làm khoảng cách giàu nghèo ngày càng gia tăng thì lại càng gia tăng sức ép sức ép với tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Nhiều cơ sở công nghiệp thải ra các chất độc hại không thể kiểm soát được, 70% lượng chất thải thuộc về các đô thị. Khoảng 30% rác đô thị được thải vào các sông rạch. Ở TP.HCM vấn đề quản lý chất thải rắn (Solid Waste Management - SWM) không chỉ là vấn đề bức xúc của chính quyền thành phố mà còn ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân và mỹ quan của đô thị. Hiện nay chất thải rắn là nguồn gây ô nhiễm nhất cho hệ thống kênh rạch của thành phố. Từ đầu thập kỷ 90, xử lý chất thải rắn đã luôn là một vấn đề bức xúc của thành phố nhưng chưa được giải quyết do thiếu vốn đầu tư, thiết bị kiến thức kỹ thuật, nhận thức của người dân về tầm quan trọng của vấn đề này. Rác thải của các hộ gia đình thường được giữ tại nhà và thu gom trong túi nilon hoặc giỏ rác trong 24 tiếng hoặc 2-3 ngày. Tuy nhiên, năng lực của hệ thống thu gom và xử lý rác hiện khó có thể đáp ứng được nhu cầu của tất cả các khu dân cư có thu nhập trong thành phố cũng gây khó khăn cho việc thu gom rác, do ở những khu vực này thiếu những thiết bị phù hợp và người dân cũng không muốn trả thêm tiền thu gom. Theo một báo cáo gần đây, mỗi năm thành phố thải ra 1.200.000 - 1.400.000 tấn rác thải rắn (khoảng 3.500 tấn mỗi ngày) với tốc độ bình quân tăng mỗi năm 20%. Các bãi rác hiện không có đủ năng lực tiếp nhận toàn bộ khối lượng rác thải và tại các bãi tập kết ra rác thải chỉ được phân loại và không tuân theo quy trình vệ sinh nào. Bãi rác thải trước đây ở Tân Thạnh (Hóc Môn) sát với vùng ven đô, đã đây nay chuyển lên Tây Bắc Củ Chi (vùng nông thôn) và đang dự kiến phát triển thêm bãi rác ở Long An (trong vùng đô thị TP HCM mở rộng).

Việc phát triển thái quá đè nặng lên hệ thống hạ tầng và dịch vụ hiện có. Một khi không khí, nước và đất ở các đô thị bị ô nhiễm nghiêm trọng và không gian xanh biến mất, con người không thể tồn tại mạnh khỏe và hoạt động có hiệu quả lâu dài. Xa hơn nữa môi trường xấu sẽ tác động đến giá trị các tài sản cố định và các nhà đầu tư sẽ ra đi.

- (i) **Môi trường nước:** Đại bộ phận hệ thống kênh rạch của thành phố (trong đó có vùng ven đô) là một bộ phận của hệ thống thoát nước. Các kênh rạch này tiếp nhận nước mưa và nước thải từ khu vực thành phố và thải ra sông Sài Gòn, sông Đồng Nai và sau đó ra sông Nhà Bè. Ngoại trừ một phần chất thải sinh hoạt được xử lý qua bể tự hoại, việc xử lý nước thải hầu như không có, dẫn đến việc thải nước chưa xử lý ra kênh rạch tự nhiên. Hệ quả là tất cả hệ thống kênh rạch đều bị ô nhiễm nặng và mức độ ô nhiễm của các sông cũng đã tăng đến mức báo động.
- (ii) **Ô nhiễm không khí:** các nguồn gây ô nhiễm không khí: chủ yếu là do khói thải xe máy, khí thải công nghiệp. Sự gia tăng của dân số, đô thị hóa và do sự hình thành của các khu

công nghiệp ở vùng ven trên một cơ sở hạ tầng yếu kém và quá tải đã gây ra tình trạng ô nhiễm không khí nghiêm trọng ở các đô thị Việt Nam nói chung và TP.HCM nói riêng.

- (iii) Do vậy cần khẳng định bộ mặt xã hội và nhân văn của môi trường đô thị trên quan điểm "con người - chủ thể môi trường". Sự phát triển đô thị bền vững đòi hỏi các tác động lên nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường trong và ngoài ranh giới hành chính của các đô thị, do vậy việc phát triển bền vững chỉ có thể đạt được bằng cách quản lý Vùng đô thị nêu trên. Các đô thị với các vùng ven đô của nó có khả năng cung cấp một môi trường lành mạnh, thoải mái và an toàn sẽ hấp dẫn được nguồn nhân lực và doanh nghiệp, rất cần cho sự phát triển tương lai.

**Về xã hội vấn đề quan trọng có liên quan tới đói nghèo:** Người nghèo nói chung và người nghèo sống ở vùng ven đô, chủ yếu là dân nhập cư, không có sức khỏe tốt, không được giáo dục và thiếu vốn đã tự đánh mất nhiều cơ hội và đó là sự lãng phí về tiềm năng con người. Giải quyết vấn đề đói nghèo và quan tâm đến nó một cách đúng đắn là nhiệm vụ rất khó khăn. Những vấn đề bất cập trong việc giảm tỷ lệ đói nghèo được xác định như sau:

(i) *Di cư từ nông thôn ra thành thị:* Vấn đề di cư đã trở thành vấn đề đau đầu đối với nhà chức trách. Theo ước tính, khoảng 10% dân số đô thị không được phép định cư tại nơi họ đang sinh sống. Mặc dù trên bất kỳ địa bàn nào, những người di cư vẫn là những người nghèo nhất hay những người chịu thiệt thòi về xã hội nhất, họ không có quyền được hưởng nhiều dịch vụ hay quyền lợi cơ bản mà mọi người dân thường trú đều được hưởng như nước máy và điện sinh hoạt, sở hữu nhà đất, biên chế trong doanh nghiệp nhà nước và thông thường trẻ em không được nhận vào trường chính thống. Ngoài ra người nghèo, những người không có hộ khẩu còn phải đối mặt với nhiều vấn đề khác có thể không nhận được vào làm do không có hộ khẩu thường trú. Nhiều trường hợp nhất là trường trung học cơ sở chỉ nhận học sinh có hộ khẩu. Các đô thị nên xem vấn đề người nhập cư là cơ hội thay vì là vấn nạn (đa số công nhân trong các khu công nghiệp và khu chế xuất đều là người nhập cư), do vậy cần xem xét lại chính sách về hộ khẩu.

(ii) *Thất học và tệ nạn xã hội:* Nhiều trẻ em đã phải bỏ những trường tiểu học chính thống do gia đình không thể hoặc không muốn trang trải chi phí như sách vở, quần áo và nhiều khoản đóng góp khác mà nhà trường yêu cầu. Nhiều gia đình nghèo khó có thể chuẩn bị đủ số tiền nộp đầu mỗi năm học. Những gia đình chỉ có một trẻ đi học thì có thể đáp ứng được khoản chi này, nhưng nếu có 3 trẻ đi học tiểu học trở lên thì số tiền đó nằm ngoài khả năng của họ. Đã có trường hợp học sinh phải bỏ học vì lý do này để đi học ở lớp học "tình thương" miễn phí, chỉ có 2g - 2g30ph mỗi ngày, 3 ngày mỗi tuần, và thường học vào buổi tối. Nhiều học sinh còn phải bỏ cả lớp học này do chất lượng học tập ở đây thường bị coi là không đảm bảo. Trường hợp học sinh quay trở lại trường chính thống là rất hiếm. Khi học sinh nghèo bỏ học, chúng thường rất dễ bị lôi kéo vào các hoạt động phi pháp trên đường phố, ví dụ như trộm cắp, đánh bạc, nghiện hút. Phụ huynh và bản thân trẻ em cũng lo ngại khó có thể chống lại để không bị lôi kéo vào các tệ nạn xã hội này, như có thể thấy trong xu thế lớp trẻ hiện nay. Tại khu vực ven? đô thị? thường là điểm nóng của những tệ nạn xã hội.

(iii) *Tín dụng nhỏ:* Nhìn chung nợ nần là biểu hiện cũng như nguyên nhân dễ thấy nhất của cái nghèo. Điều này là do lãi suất của những kẻ cho vay lãi ở mức quá cao, tới 60-70%/tháng. Thông thường, người cho vay lãi đòi lãi suất cao như vậy vì? những người ngụ cư/những gia đình nghèo cần tiền gấp mà không có đồ thế chấp. Do đó có thể nói rằng những kẻ cho vay không chỉ kiếm tiền trên sự nghèo khó của những người khác mà còn tạo ra sự nghèo khó đó. Người dân và nhà chức trách địa phương tỏ ra miễn cưỡng khi phải can thiệp vào những trường hợp người nghèo đi vay bị chủ nợ và bọn tay chân truy đuổi, đe dọa hay đánh đập. Cái

giá của vay mượn đối với người nghèo ngày càng cao. Tạo điều kiện thuận lợi để người nghèo có thể tiếp cận nhanh chóng và đến các nguồn tín dụng cho sản xuất nhỏ là vấn đề cấp bách.

(iv) *Tạo việc làm*: Người nghèo không thể tự kinh doanh được và sẽ sống dựa vào đi làm thuê. Cần phải tạo thêm nhiều việc làm, cần khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ tạo việc làm cho người nghèo. Điều này có thể thực hiện bằng cách loại bỏ những tác nhân cản trở, giảm thiểu rủi ro đầu tư và cải thiện môi trường hoạt động cho việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp tư nhân, hay bằng việc cho các doanh nghiệp được vay vốn tín dụng chính thức (không cần thế chấp) và đơn giản hóa cấp phép hoạt động cho doanh nghiệp tư nhân. Thành phần tư nhân cần được công nhận là một trong những thành phần năng động nhất trong nền kinh tế, không nên bị kìm hãm do trở thành đối thủ cạnh tranh với các doanh nghiệp nhà nước. Việc giảm đói nghèo ở thị trấn nói chung và ven đô nói riêng không thể thực hiện được nếu không tạo thêm công ăn việc làm và thu nhập. Điều này liên quan đến mức thu nhập và dinh dưỡng dưới mức nghèo khổ cũng như sự thiếu công bằng xã hội gia tăng. Điều mà người nghèo mà phần lớn hoạt động trong khu vực kinh tế không chính thức (informal sector) cần trước hết là cơ hội nâng cao thu nhập có thể trở thành hiện thực thông qua việc tiếp cận nhanh chóng với các nguồn lực về đất đai, nguồn nước điện giao thông, đào tạo thì họ sẽ là người đi đầu trong phát triển nguồn lực.

(v) *Phát triển đô thị, giải phóng mặt bằng, tái định cư và xây dựng nhà ở*: Các dự án phát triển đô thị đang được triển khai ở tất cả các quận, huyện của TP.HCM. Những gia đình sống trong các khu vực cần giải tỏa hầu hết là gia đình nghèo. Khi các gia đình này buộc phải chuyển sang nơi ở mới chỉ có người có giấy tờ nhà được bồi thường và số tiền bồi thường có thể đủ hoặc không đủ cho họ chuyển sang một căn nhà hay căn hộ trung bình? thường là ở vùng ven với giá cả trung bình. Những người ở tạm hoặc người mua hoặc xây nhà không có giấy tờ hợp pháp sẽ không có tiền bồi thường, chỉ được hỗ trợ một phần. Đó là rủi ro mà họ phải gánh chịu khi sống ở các khu vực đó, và họ không có cơ sở nào khiếu nại.

## 2. *Sức ép về môi trường và xã hội lên đất đai, cấp nước, môi trường đô thị, dịch vụ xã hội và hạ tầng kỹ thuật tương ứng:*

- (i) *Về sử dụng đất và tái định cư*: hiện tượng phát triển theo 2 bên đường đang diễn ra dọc hành lang. Có nhiều? hoạt động xây dựng quy mô nhỏ. Khu vực này có nhiều dân cư mới tới từ khu vực khác. Tại khu vực ven đô là điểm nóng của sự phát triển hỗn loạn mà còn là nơi tiềm ẩn những mâu thuẫn về quyền lợi là nơi thường xuyên diễn ra quá trình chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất? thổ cư, đất đô thị
- (ii) *Về cấp nước*: hệ thống cấp nước đô thị đã vươn tới hầu hết các khu vực nội thành cũ, nhưng còn chưa được tổ chức tốt ở khu vực đô thị mới, và chỉ phục vụ được nửa số dân các quận ngoại thành còn lại. Những hộ gia đình không có nước máy chủ yếu sử dụng nước giếng hoặc mua nước ở bên ngoài. Thêm vào đó, số hộ gia đình dùng chung nguồn nước với các hộ láng giềng còn khá nhiều. Nguồn nước kể cả nước mặt và nước ngầm đều ở vùng ven đô.
- (iii) *Dịch vụ xã hội (social services)*: Nhiều gia đình ở vùng ven đô bị hạn chế về dịch vụ xã hội vì tình trạng đầu tư dưới mức bình thường. Về y tế, khi một gia đình người nghèo nói chung và ở vùng ven đô nói riêng bị ốm nặng và cần tiền để chữa bệnh mà dịch vụ đó lại không được miễn phí thì đó là một thảm họa đối với gia đình đó. Gia đình đó phải chấp nhận vay những khoản tiền lớn và sống trong cảnh nợ nần, khó khăn hoặc người ốm sẽ không được chữa trị, có thể dẫn tới hậu quả nhỡn tiền về sức khỏe và thu nhập. Về giáo dục tình trạng trẻ em bỏ học do điều kiện gia đình khó khăn không thể gánh vác nổi các chi phí là khá nhiều.

- (iv) *Môi trường đô thị*: Nhiều khu công nghiệp ở vùng ven được quy hoạch chỉ để nhằm mục đích kinh tế mà không mấy quan tâm đến vấn đề môi trường. Ngoài ra, một vấn đề khác là trên thực tế, tình hình xây dựng lại có thể rất khác với đề án trong các hồ sơ xây dựng và phát triển đã được phê duyệt. Trong nhiều trường hợp, mặc dù trong hồ sơ xin phê duyệt ban đầu có công trình sử lý nước thải, các công trình xây dựng này trong thực tế lại chậm được xây dựng hoặc thậm chí chẳng bao giờ được xây dựng
- (v) *Hạ tầng kỹ thuật*: Khu vực vùng ven đang phát triển song song với quá trình mở rộng thành phố. Khu vực này gồm những trung tâm đã được hình thành từ trước với khu vực xung quanh đang được phát triển. Hầu hết khu vực này, ở thành phố đều bị tách biệt khỏi khu đã được đô thị hóa bởi sông ngòi và kênh rạch.

3. ***Sự phát triển bền vững của vùng ven đô là một bộ phận phát triển bền vững của Vùng đô thị.***

Cái nhìn mới về vùng đô thị phát triển bền vững là nó phải nhân bản và sinh thái (ecological and humanistic), trái với xu hướng đô thị đối kháng với tự nhiên (city -versus-nature).

Một vùng đô thị là một hệ thống sinh thái chủ động của con người, một hệ thống được tổ chức để có thể giảm bớt những nhu cầu của con người đối với với nguồn tài nguyên thiên nhiên hạn hẹp, bằng cách tận dụng nguồn nhân lực.

Sự phát triển bền vững có nghĩa là chúng ta sử dụng năng lực trí óc không giới hạn của chúng ta thay vì sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên hạn chế của mình.

Sự phát triển của vùng đô thị nói chung và vùng ven đô nói riêng phải thực hiện trong sự thay đổi khắc nghiệt của môi trường bên ngoài (externalities) của toàn cầu hóa và với sự năng động bên trong, trên cơ sở luân phiên tổ chức và huy động sự tham gia của cộng đồng dân cư (alternative to organise and mobilize communities) để phát triển bền vững. Sự phụ thuộc của vùng đô thị ngày nay vào các nguồn lực từ bên ngoài khiến chúng trở nên nhạy cảm quá mức đối với sự thay đổi của điều kiện kinh tế và môi trường toàn cầu. Việc duy trì Vùng đô thị như vậy, đòi hỏi phải chú ý đến tính thích ứng, tự lực và đa dạng (adaptability, self-reliance and diversity).

*Vùng đô thị thích ứng* có cấu trúc chính quyền mở cho sự đóng góp của nhiều ngành, nhiều cấp, chính quyền Vùng đô thị phải nhận thức được xu hướng và sự cảnh báo của sự thay đổi, đối với vùng ven đô đó là sự phát triển lan tỏa của nội đô. Những định chế cung cấp dịch vụ trong vùng đô thị phải đặt ưu tiên cho chức năng (function) thay vì cho sản phẩm, có nghĩa là chúng phải thích ứng các sản phẩm của chúng theo một trình tự để sử dụng một cách có hiệu quả theo những chức năng của mình. Cuối cùng, vùng đô thị thích ứng cần đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các hệ thống sao cho bản thân chúng có thể thích ứng với dự thay đổi (change) của vùng ven đô. *Vùng đô thị trở nên tự lực* bằng việc đầu tư vào nguồn lực nội tại lớn nhất của mình, nhất là ở ven đô, nguồn nhân lực mà thường bị bỏ phí do áp lực của quản lý, giáo dục kém và sức khỏe không tương xứng, thiếu nơi ăn ở, việc làm không ổn định kinh niên. Vùng đô thị tự lực hỗ trợ và gắn với sự *tham gia của cư dân* của mình vào việc lập kế hoạch, thiết kế quản lý hệ thống và? cải thiện hệ thống dịch vụ ở vùng ven đô. Một chỉ số tuyệt vời của tính tự lực của một vùng đô thị là tỷ lệ đầu tư chung của nó cho các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở bên ngoài so với sự đầu tư cho việc phát triển nguồn lực tại chỗ.

Vùng đô thị trở nên ổn định hơn trước sự thay đổi về sinh thái thông qua *tính đa dạng*. Tính đa dạng của không gian tự nhiên và nhân tạo nhất là ở vùng ven đô cho phép vùng đô thị thích ứng với không gian sinh học của mình để thay đổi các nhu cầu và giá trị. Quá trình đô thị



hóa thường có xu hướng lấn dần vào vùng ven đô, lấn vào đất nông nghiệp và các khu vực cư trú của các sinh vật khác để mở mang đường sá, nhà cửa, các khu công nghiệp, thương mại dịch vụ và các tầng khác. Khoảng ngăn cách của các vùng ven đô là vành đai xanh (green belt) (là dải đệm có diện tích đủ rộng bao quanh các khu đô thị, luôn được duy trì ở trạng thái tự nhiên nhằm mục đích ngăn ngừa việc mở rộng đô thị trong tương lai khiến các thành phố gần nhau không thể nối liền về mặt không gian, nhờ đó dân cư các thành phố có thể tiếp nhận được không khí trong lành của đồng quê) song hiện ngày càng bị thu hẹp dần và không khéo thì biến mất trong quá trình đô thị hóa. Một không gian xanh được bảo tồn từ sự phát triển lan tỏa ra ven đô sẽ trở thành khu nghỉ dưỡng trong tương lai, một khu vực nông nghiệp ngay trong đô thị hay một phần của quản lý vi khí hậu (micro climate). Để đảm bảo duy trì vành đai xanh ở các khu vực ven đô như: Thủ Đức, Nhà Bè, Bình Chánh, mô hình? "phát triển lan tỏa" (incremental growth) sẽ được tổ chức lại thành "các trục phát triển" (growth axis) theo "hành lang đô thị" (urban corridor) và xây dựng các "đô thị vệ tinh" (satellite towns).

***Tài liệu tham khảo:***

1. State of Urbanization in Asia and the Pacific - UN ESCAP New York (1993)
2. Toward a Metropolitan Perspective - The Institute of Public Administration (1993)
3. Recent Trends in the Global Economic order Implications for an Agenda on Metropolitan Governance - Nicholas You (1993)
4. Overcoming the Ecological Underdevelopment of the Metropolis - Jeb Brugmann (1993)
5. Strengthening Urban Social Services for Human Development - G Shabbir Cheema (1993)
6. Strengthening Social Services, Addressing the Problems - Cecilia Martinez de la Macorra
7. The Master Plan for the SEFZ 1996-2010 - Kinhin Engineers Pty Ltd, Tasman Asia Pacific Pty Ltd & South Vietnam Economic Studies Center (1996)
8. Relocation of Capital Function as a new urban strategy for decongesting major metropolises - UNCRD (1996)
9. Cities - Habitat II & CNRS (1996)
10. The dynamic of metropolitan Management in Southiest Asia - Jurgen Ruland (1997)
11. Metropolitan Governance and Planning in Transition, Asia Pacific Cases - UNCRD & NCUA, Nagoya Japan (1998)
12. Ho Chi Minh, Vietnam - Nguyen Dang Son & Tran Thanh An (1998)
13. Nghiên cứu kinh nghiệm về phát triển đô thị của Nhật Bản và các nước Châu Á - ALMEC Nikken Sekkei (1998)
14. Urban Management and the Market Economy - Roz Hansen & Brian Robert (2000)
15. Some Recommendations on Urban Planning and Management Methodologies in Vietnam - Nguyen Dang Son (2003)

16. The Study on Transport Master Plan and feasibility Study in Ho Chi Minh City Metropolitan Area. Final Report Vol.1 Summary, Vol.2 Master Plan Study, Vol.3 Feasibility Studies - ALMEC Corporation & JICA (2004)
17. Ho Chi Minh Greater Metropolitan Area - Nguyen Dang Son (2004)
18. TOR EAP Sustainable Development on the Urban Fringe - IURD, UC Berkely (2005).

*Trích tài liệu Hội thảo chuyên đề "Đô thị hóa và cuộc sống đô thị trong tương lai ở Việt Nam - Bàn về không gian công cộng trong đô thị" tháng 08/2005*