GIẢI PHÁP CƠ BẢN ĐỂ THIẾT LẬP TRẬT TỰ, KỶ CƯƠNG TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở ĐÔ THỊ

PHẠM KIM GIAO[(*)]. **Giải pháp cơ bản để thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước ở đô thị**. H.: Tư pháp, 2006, 198 tr.

HẢI BÌNH
lược thuật

Trong những năm gần đây, đô thị ở nước ta đã phát triển nhanh cả về chất lượng và quy mô, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Công tác quản lý nhà nước về đô thị trong thời gian vừa qua cũng đã dần được đổi mới và nâng cao hiệu quả cũng như chất lượng hoạt động. Cùng với thực tế đó, những nghiên cứu lý luận về lĩnh vực quản lý đô thị cũng được quan tâm hơn. Cuốn sách của PGS., TS. Phạm Kim Giao ***Giải pháp cơ bản để thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước ở đô thị*** *cung cấp cho bạn đọc những thông tin tham khảo cần thiết, có ý nghĩa thực tiễn và khoa học trong lĩnh vực quản lý đô thị hiện nay.*
Nội dung cuốn sách góp phần làm rõ những khái niệm cơ bản về đô thị và quản lý nhà nước về đô thị, nêu thực trạng trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước về đô thị, đồng thời đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm góp phần vào việc thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước đối với các đô thị ở nước ta hiện nay.

Chương I: Cần thiết phải thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước về đô thị

Trước khi trình bày những vấn đề lý thuyết về đô thị và hệ thống đô thị trực thuộc trung ương tại Việt Nam, tác giả đưa ra định nghĩa khái niệm *đô thị*: "*Đô thị là điểm tập trung đông dân cư, với mật độ dân số cao và đa số là những người lao động phi nông nghiệp, dân cư sống và làm việc theo lối sống thành thị*" (tr.10). Phân tích từng tiêu chí, tác giả chỉ rõ, để xác định hệ thống các tiêu chí, tiêu chuẩn sàn của đô thị còn phải chú ý tới thực trạng và chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của mỗi quốc gia. Trên cơ sở các văn bản pháp luật đã được ban hành ở nước ta, tác giả đưa ra các tiêu chuẩn về quy mô, cơ sở hạ tầng kỹ thuật, mật độ dân cư, về thể chế, về trình độ phát triển nội thành, nội thị... đối với một đô thị.

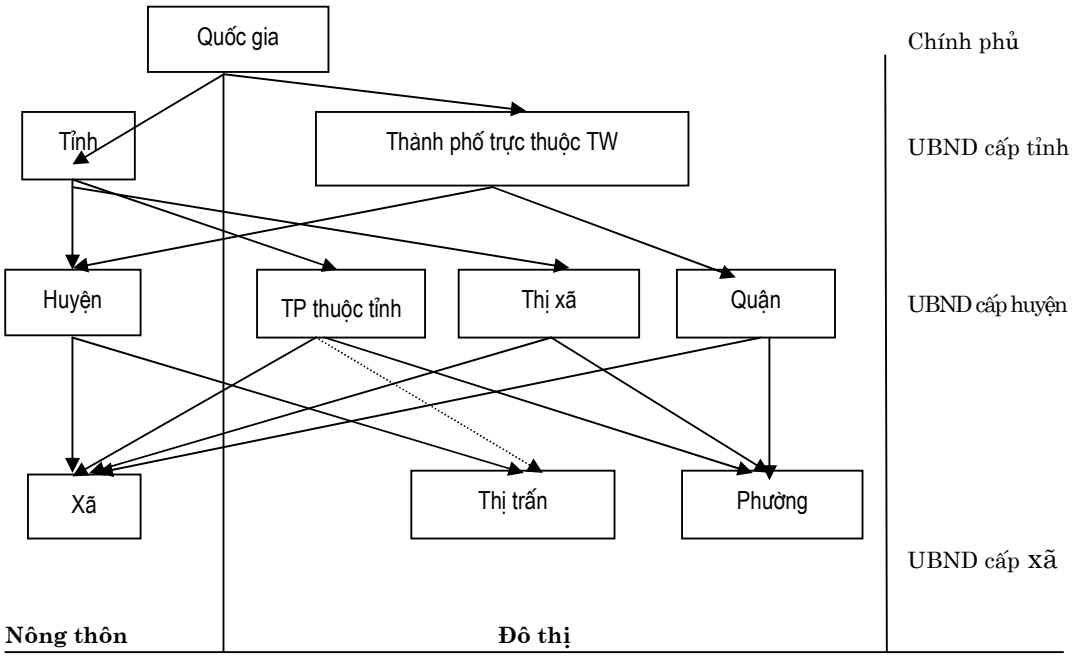
Hệ thống đô thị ở Việt Nam đã trải qua gần 1500 năm hình thành và phát triển. Căn cứ vào những tiêu chuẩn phân loại được quy định, tác giả chia hệ thống các đô thị nước ta làm 6 loại và

(*) PGS, TS. Học viện Chính trị – Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

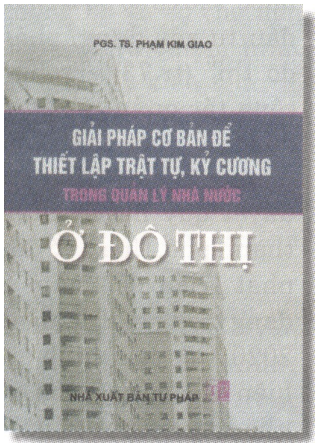
đưa ra *sơ đồ cơ cấu tổ chức hành chính của đô thị trực thuộc trung ương* như dưới đây (trang 23).

Tác giả cũng giới thiệu *hệ thống đô thị trực thuộc trung ương trên thế giới* và *vấn đề tiếp cận đô thị từ góc độ tổ chức và quản lý*. Đối với *các nước phát triển*, chất lượng đô thị đã phát triển ở mức độ cao, sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn không lớn, do đó, các tiêu chí để phân biệt giữa đô thị và nông thôn của họ thường là nhiều. Ngoài 5 tiêu chí như ở Việt Nam (chức năng, quy mô dân số, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, cơ sở hạ tầng và mật độ dân số), các quốc gia này còn sử dụng nhiều tiêu chí khác như: mật độ xây dựng, tỷ lệ tầng cao trung bình, khoảng cách giữa các nhà, chỉ số tiêu dùng, trình độ văn hóa và nghề nghiệp của dân cư Đối với *các nước đang phát triển*, do công nghiệp hóa (CNH) và đô thị hóa mới được tiến hành trong thời gian ngắn hoặc mới bắt đầu, nên chất lượng của các đô thị nhìn chung ở mức thấp, sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn còn lớn, nên các tiêu chí để xác định thường là ít. Nhìn chung, các nước trên thế giới hiện chưa có phương pháp phân loại đô thị thống nhất, do đó cũng chưa có sự thống nhất trong phân loại đô thị cả về số lượng. Trung Quốc hiện có 5 loại đô thị, Mỹ có 6 loại, Tây Ban Nha 4 loại... Từ những phân tích cụ thể về phương pháp và tiêu chí phân loại của các nước, tác giả đưa ra kết luận rằng việc phân loại đô thị giữa các quốc gia trên thế giới là rất khác nhau, tùy thuộc vào trình độ phát triển kinh tế-xã hội, hệ thống đô thị của mỗi nước. Tuy nhiên, sự phân loại được căn cứ vào một số chỉ tiêu cơ bản nhất của mỗi đô thị. Đó là, các điều kiện sống và lao động của dân cư; chức năng của đô thị trong phát triển kinh tế- xã hội; quy mô dân số của đô thị; vị thế của đô thị trong hệ thống đô thị (tr.24-31).

Nhưng dưới tác động của CNH, HĐH, kinh tế- xã hội, quy mô, chất lượng của các đô thị sẽ phát triển theo chiều hướng nâng cao và quy mô lớn hơn, nên sau một thời gian nhất định, việc phân loại đô thị được tiến hành điều chỉnh tuỳ theo mức độ phát triển của từng đô thị (tr.32-33).



Để có sự phân định rõ chức năng, thẩm quyền của các cấp chính quyền nhà nước, các nước đều có *sự phân cấp quản lý nhà nước đối với các đô thị* trong hệ thống đô thị quốc gia của mình. Việc phân cấp quản lý này có sự khác nhau tuỳ thuộc vào cơ cấu tổ chức hệ thống hành chính, vào thể chế hành chính đô thị, vào pháp luật của quốc gia đó. Vì vậy, đô thị có thể do một hay nhiều cấp chính quyền quản lý. Công tác quản lý nhà nước về đô thị theo tác giả là một nhánh của khoa học quản lý nói chung. Tác giả đưa ra định nghĩa "*Quản lý nhà nước về đô thị là sự tổ chức, điều hành, điều chỉnh và tác động của chính quyền nhà nước và các cơ quan chức năng chuyên môn các cấp từ trung ương tới địa phương vào quá trình xã hội, vào các hành vi, hoạt động của các tổ chức, cá nhân, nhóm cộng đồng dân cư nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường, bảo đảm cho các đô thị phát triển ổn định, trật tự, bền vững và trường tồn trong quá trình tạo lập môi trường sống cho dân cư đô thị* " (tr.45). Từ định nghĩa trên cho thấy: *chủ thể quản lý* là các cấp chính quyền và cơ quan chức năng được uỷ quyền từ trung ương đến địa phương; *đối tượng quản lý* là tất cả các tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp, cá nhân có hoạt động tại đô thị. Đồng thời, hoạt động quản lý nhà nước về đô thị có hai đặc điểm: *kết hợp quản lý ngành và quản lý theo lãnh thổ; tính quản lý tổng hợp*. Tác giả chia các lĩnh vực quản lý nhà nước về đô thị ra ba nhóm: nhóm quản lý quá trình tạo dựng không gian vật chất; nhóm quản lý quá trình khai thác sử dụng các cơ sở vật chất- kỹ thuật của đô thị; nhóm quản lý các lĩnh vực khác.



Để thực hiện những mục tiêu trong quản lý nhà nước về đô thị, theo tác giả, các nhà quản lý cần xác định được phương hướng chính xác. *Những phương hướng chung trong xây dựng, phát triển và quản lý đô thị Việt Nam* theo phân tích của tác giả, tập trung vào hai hướng. *Thứ nhất*, chúng ta cần *huy động mọi nguồn vốn* tập trung xây dựng cơ sở kinh tế- xã hội- vật chất vững chắc, làm động lực phát triển cho từng đô thị, phù hợp với sự phân bố và trình độ phát triển lực lượng sản xuất, các nguồn tài nguyên, nguồn lực trong cả nước và t rong từng vùng. *Thứ hai*, các đô thị cần tiến hành *tổ chức, sắp xếp, điều chỉnh quy hoạch phân bố* và *kết cấu hệ thống đô thị* theo hướng phân bố đồng đều, hợp lý hơn giữa các cấp trung tâm đô thị, giữa đô thị lớn, trung bình và nhỏ, trên phạm vi cả nước và trong từng vùng, tạo ra sự phát triển ổn định, bền vững, đẩy mạnh quá trình đ ô thị hoá nông thôn và xây dựng nông thôn mới...

Trong phần cuối của chương I, tác giả nêu lên một số vấn đề lý thuyết về trật tự kỷ cương trong quản lý nhà nước về đô thị. Theo tác giả trật tự, kỷ cương là mục tiêu, là kết quả của hoạt động quản lý. Do đó, những yếu tố tác động đến hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về đô thị cũng đồng thời là các nhân tố tác động đến quá trình thiết lập trật tự, kỷ cương các hoạt động trong đô thị. Trong quản lý nhà nước về đô thị, việc thiết lập trật tự, kỷ cương chịu tác động của ba nhóm nhân tố chính là: nhóm các nhân tố chủ thể quản lý (gồm các nhân tố về tổ chức - hành chính) là nhóm nhân tố quan trọng hàng đầu tạo

ra trật tự kỷ cương và hiệu quả quản lý; nhóm các nhân tố của đối tượng quản lý (như trình độ dân trí, nhận thức về quản lý, ý thức chấp hành pháp luật) góp phần quyết định vào sự thiết lập, chấp hành, thực hiện và duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý; và nhóm thư ba (bao gồm cơ sở, công cụ, phương tiện quản lý) góp phần tác động đến chất lượng, hiệu quả và hiệu lực của quản lý.

Chương II: Thực trạng trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước về đô thị ở nước ta

Tác giả trình bày tổng quan về thực trạng trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước ở một số lĩnh vực chủ yếu, đặc trưng của công tác quản lý nhà nước về đô thị.

1. Quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng và kiến trúc đô thị

Tác giả cho rằng, "Công tác quy hoạch xây dựng đô thị là yếu tố tiên quyết hàng đầu, phải được tiến hành trước một bước, tạo cơ sở để tiến hành các hoạt động đầu tư xây dựng, phát triển và quản lý đô thị" (tr.73). Trong những năm qua, công tác quản lý xây dựng và kiến trúc đô thị ở nước ta đã đạt dược một số ưu điểm nổi bật. Chúng ta đã lập và phê duyệt quy hoạch chung cho khoảng 90 thành phố, thị xã có định hướng xây dựng phát triển đến năm 2010 và hiện nay đang trong giai đoạn điều chỉnh đến năm 2020. Các cấp chính quyền đô thị đã thực hiện việc lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, thực hiện công khai hoá các quy hoạch đã phê duyệt. Chất lượng các đồ án dần được nâng cao, phương pháp tư duy và thiết kế đã dần được đổi mới để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế, xã hội. Các cấp chính quyền đô thị cũng đã từng bước nâng cao chất lượng công tác quản lý kiến trúc đô thị, đặc biệt là tại các đô thị lớn. Đồng thời, chúng ta cũng đã có đầu tư bảo tồn, tôn tạo và phát huy giá trị các di sản và cảnh quan thiên nhiên

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, tác giả cũng chỉ ra những điểm còn tồn tại trong công tác quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng và kiến trúc đô thị như: cơ sở kinh tế kỹ thuật để tạo dựng lực phát triển đô thị còn yếu, còn nhiều thị trấn chưa được lập quy hoạch xây dựng, việc khai thác tài nguyên và đất đai chưa hiệu quả, ô nhiễm môi trường đô thị có xu hướng gia tăng, quá trình đô thị hoá không được kiểm soát trong từng vùng và cả nước. Trong triển khai thực hiện các quy hoạch vẫn còn nhiều yếu kém, tồn tại, chưa thực sự có kỷ cương và trật tự theo pháp luật: còn phổ biến tình trạng "quy hoạch treo", "dự án treo" do tính khả thi thấp Hệ thống các văn bản pháp luật, pháp quy về quản lý quy hoạch, xây dựng và kiến trúc đô thị hiện còn chưa đầy đủ, đồng bộ và cụ thể nên chưa đủ cơ sở thuận lợi và thống nhất trong quản lý. Việc quản lý kiến trúc đô thị ở nước ta cũng bộc lộ sự thiếu trật tự, thống nhất, không có bản sắc riêng trong sáng tác thiết kế.

2. Quản lý nhà nước về đất đai và nhà ở

Theo tác giả, *công tác quản lý đất đai đô thị* trong thời gian qua đã có những tiến bộ rõ rệt, thể hiện được sự coi trọng nguồn tài nguyên quý giá này của quốc gia. Chúng ta đã xây dựng quy hoạch tổng mặt bằng sử dụng và kế hoạch sử dụng đất đai đến năm 2010 và 2020, đồng thời đẩy mạnh công tác xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính, chỉnh lý

bản đồ địa chính địa bàn đô thị. Các cấp quản lý đô thị đã soạn thảo và ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật để cụ thể hoá các chủ trương, nghị quyết về quản lý việc sử dụng đất đô thị, đưa các văn bản này vào cuộc sống; đẩy nhanh tiến độ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đổi mới cơ chế thủ tục hành chính. Tiến độ giải phóng mặt bằng ở các khu đô thị đã có những chuyển biến mạnh mẽ.

Cùng với thành tựu đạt được, tác giả cũng chỉ ra những tồn tại, yếu kém; phân tích làm rõ nguyên nhân của những tồn tại trong quản lý đất đai đô thị ở nước ta như: công tác soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật, pháp quy về đất đai còn chưa đồng bộ, thiếu hệ thống mà một trong những nguyên nhân được chỉ ra là do kiến thức về pháp luật trong quản lý đất đai còn thấp. Việc sử dụng đất còn kém hiệu quả do chúng ta thiếu một quy hoạch chi tiết sử dụng đất. Công tác quản lý đất đai còn lỏng lẻo, tình trạng lấn chiếm đất công, chuyển nhượng bất hợp pháp vẫn đang diễn ra một phần là do năng lực trình độ chuyên môn của cán bộ còn yếu kém, chính sách xử lý các vi phạm còn nhiều bất cập. Chính sách đền bù giải phóng mặt bằng chưa hoàn chỉnh, không ổn định dẫn đến những khiếu nại từ cơ sở... Tác giả cho rằng, những yếu kém trên đã ảnh hưởng lớn đến quy hoạch xây dựng đô thị, phá vỡ quy hoạch sử dụng đất, gây rối loạn thị trường đất đai.

Quản lý nhà nước về nhà ở của các đô thị ở nước ta đã có những bước tiến bộ vượt bậc trong những năm vừa qua. Hệ thống các văn bản pháp quy, quy định, quy chế, các chính sách xây dựng và quản lý nhà đã được hoàn thiện, đổi mới. Việc bán nhà thuộc sở hữu nhà nước đã tạo điều kiện cho những người đang thuê có điều kiện thuận lợi cải tạo, nâng cấp nhà ở. Bên cạnh đó, chính quyền các thành phố đã đẩy mạnh việc đăng ký nhà ở và cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất cho nhân dân. Đây là yếu tố giúp người dân thuận lợi trong việc cải tạo nhà ở, giúp quản lý tốt hơn việc mua bán, chuyển nhượng nhà ở tư nhân. Các dự án đầu tư phát triển nhà ở, công tác kiểm tra hoạt động của các dự án phát triển nhà ở cũng đã được tiến hành mạnh mẽ tại các đô thị, giúp nâng cao quỹ nhà ở trong thời gian ngắn phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế- xã hội.

Tuy đã đạt được bước tiến lớn và có nhiều thành tựu trong việc phát triển và quản lý nhà nước về nhà ở tại các thành phố, nhưng công tác này hiện cũng còn nhiều tồn tại, yếu kém. Biểu hiện đầu tiên là khoảng cách cung - cầu về nhà ở tại các thành phố trực thuộc trung ương còn lớn, nhà ở xây dựng tự phát còn chiếm tỷ lệ rất lớn so với nhà được xây dựng theo dự án. Công tác quản lý nhà nước về nhà ở còn lỏng lẻo, có nơi có lúc còn thiếu sự kiểm soát thường xuyên cho nên tình trạng nhà ở tư nhân xây dựng không phép, trái phép vẫn tiếp diễn. Chất lượng xây dựng chưa được kiểm soát chặt chẽ Nguyên nhân của những tồn tại trên, theo tác giả, là do hệ thống pháp luật chưa đầy đủ, đồng bộ, cơ chế chính sách giá cả, chưa phù hợp với tình hình thị trường, đội ngũ cán bộ còn yếu kém về chuyên môn, nghiệp vụ, mô hình quản lý chưa ổn định, ý thức pháp luật của người dân chưa cao và hệ thống đồ án quy hoạch còn thiếu.

3. Quản lý nhà nước về hạ tầng kỹ thuật

Hạ tầng kỹ thuật có vai trò rất lớn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội , vấn đề này cần phải được đầu tư đi trước một bước để tạo cơ sở thu hút đầu tư và phát triển. Những vấn đề hạ tầng kỹ thuật như giao thông, cấp nước sạch, thoát nước, chiếu sáng tại các đô thị ở nước ta trong thời gian qua đã được các cấp quản lý quan tâm đặc biệt. Những thành tựu đạt được trong lĩnh vực này đã có tác động tích cực đến tình hình phát triển kinh tế- xã hội của các đô thị.

Hệ thống giao thông đô thị thời gian qua đã được đầu tư khá lớn từ các nguồn vốn tự có và vốn vay ODA. Bộ mặt giao thông đô thị nước ta đã có những bước tiến vượt bậc, quy hoạch tổ chức hoạt động của các tuyến giao thông được nghiên cứu lại, giao thông công cộng được chú trọng phát triển, các hình thức thanh kiểm tra được đẩy mạnh đồng thời với công tác giáo dục ý thức và pháp luật. Những thành tích đó không những góp phần tạo thuận lợi cho phương tiện đi lại mà còn kiềm chế sự gia tăng của tai tạn và ùn tắc giao thông.

Vấn đề quản lý cấp nước sạch đã được chính quyền các thành phố chú trọng đặc biệt vì đây là vấn đề liên quan trực tiếp đến chất lượng sức khoẻ của người dân. Chiến lược quản lý và phát triển nước sạch đã được soạn thảo song song với việc lập quy hoạch tổng thể phát triển không gian đô thị. Chúng ta đã tiến hành cải tạo, đầu tư hệ thống cung cấp nước sạch đô thị trên quy mô lớn, trật tự quản lý khai thác sử dụng nước sạch được củng cố. Công tác thanh tra, giám sát vấn đề này cũng được đẩy mạnh.

Quản lý nhà nước về thoát nước tại các đô thị cũng đạt được nhiều kết quả: song song v ới việc lập quy hoạch tổng thể phát triển không gian đô thị, việc nghiên cứu lập quy hoạch xây dựng phát triển hạ tầng đô thị, trong đó có kết cấu hệ thống thoát nước đô thị đã được triển khai trên tất cả các đô thị giai đoạn 2000-2010, và định hướng đến năm 2020; đã tận dụng mọi nguồn vốn tập trung cải tạo, nâng cấp và mở rộng hệ thống thoát nước đô thị.

Quản lý nhà nước về chiếu sáng đô thị đã được củng cố, mà kết quả rõ nét nhất là hệ thống chiếu sáng đô thị ngày càng mở rộng, nâng cấp, hiện đại và đa dạng hơn. Quy hoạch hệ thống chiếu sáng tại các thành phố lớn đã góp phần tạo mỹ quan văn minh, hiện đại. Tỷ lệ các đường phố được chiếu sáng đạt từ 70% đến 90%.

Bên cạnh những thành tích đã đạt được, tác giả cũng chỉ ra những vấn đề còn tồn tại trong công tác quản lý nhà nước về cơ sở hạ tầng kỹ thuật. Tình trạng giao thông đô thị còn nhiều vấn đề như ùn tắc, tại nạn gây thiệt hại lớn về kinh tế, một số chỉ số về giao thông đô thị chưa đạt đúng tiêu chuẩn (như tỷ lệ đất giao thông, các chỉ số mật độ đường, chiều dài đường đều rất thấp), hệ thống vận tải hành khách công cộng có mật độ phủ tuyến thấp, lại chưa liên thông với nhau, hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện, các chế tài xử lý vi phạm chưa phát huy tác dụng. Công tác cấp nước sạch, thoát nước vẫn chưa đáp ứng được với đòi hỏi của thực tế. Hiệu quả và chất lượng dịch vụ cấp, thoát nước còn thấp. Tỷ lệ nước cấp cho các hộ còn thấp (đạt gần 70% dân số, tiêu chuẩn 100l/người/ngày) chất lượng nước sau xử lý tại một số nơi vẫn chưa đạt chuẩn. Hệ thống thoát nước đô thị hiện vẫn còn lạc hậu, chưa đồng bộ (dù đã được đầu tư), chưa đáp ứng được nhu

cầu của nhân dân, tình trạng ngập úng vẫn còn diễn ra, công tác xử lý nước thải chưa được quan tâm đúng mức Quản lý nhà nước về chiếu sáng đô thị cũng bộc lộ nhiều điểm yếu trong quy hoạch xây dựng và trong phối hợp hoạt động của cơ quan quản lý chiếu sáng và chính quyền địa phương. Những tồn tại nêu trên, theo tác giả, có nguyên nhân từ nhiều phía, trong đó có vấn đề là từ công tác quy hoạch, đầu tư cải tạo, có vấn đề là do ý thức của người dân còn chưa cao, các văn bản pháp luật chưa hoàn thiện hoặc không phát huy hết tác dụng, cũng có vấn đề là do năng lực quản lý của các cơ quan có thẩm quyền còn yếu kém

4. *Quản lý nhà nước về cảnh quan và vệ sinh môi trường đô thị*

Công tác quản lý nhà nước về cảnh quan và vệ sinh môi trường đô thị thời gian qua đã có được những kết quả bước đầu. Chính quyền các đô thị đã ban hành quy định về bảo vệ, duy tu, bảo dưỡng, quản lý các công trình kiến trúc, lịch sử, văn hoá ; mở rộng, xây dựng mới nhiều đường phố với hệ thống cây xanh và vườn hoa, quy hoạch môi trường đã được xác lập lồng ghép với quy hoạch xây dựng đô thị, công tác thanh tra và xử lý những vi phạm về vệ sinh môi trường đã được đẩy mạnh, ý thức bảo vệ môi trường của nhân dân cũng như các cơ quan, đoàn thể và tổ chức xã hội đã được nâng cao

Nhưng, tác giả cũng chỉ ra nhiều điểm còn bất cập tại các đô thị nước ta hiện nay như: các chính sách quản lý đô thị chưa đồng bộ, chưa có các biện pháp xử lý nghiêm ngặt đối với các hoạt động gây ảnh hưởng tới cảnh quan và vệ sinh môi trường, vai trò của cộng đồng chưa được phát huy hết, việc quy hoạch dài hạn cho những vấn đề về cảnh quan và môi trường (như quy hoạch dài hạn các bãi chôn lấp rác thải) còn nhiều lúng túng, chắp vá, hệ thống các văn bản pháp quy còn thiếu, ý thức chấp hành pháp luật còn chưa cao và sự quan tâm đầu tư của chính quyền cho những vấn đề này là chưa thoả đáng.

Chương III: Một số giải pháp cơ bản để thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước đối với các đô thị

Xuất phát từ vai trò, chức năng của các đô thị ở Việt Nam, tác giả đưa ra một số định hướng trong công tác xây dựng, phát triển và quản lý đô thị. Đối với các đô thị lớn, giữ vị trí then chốt cần tiếp tục giữ vai trò là cực tăng trưởng chủ đạo, thúc đẩy sự phát triển kinh tế- xã hội và chuyển dịch cơ cấu kinh tế của cả nước theo hướng CNH, HĐH, tạo thế phát triển cân bằng giữa ba miền. Các thành phố cũng cần tập trung thu hút đầu tư (cả trong và ngoài nước) vào phát triển kinh tế- xã hội và kết cấu hạ tầng đô thị, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, củng cố chức năng là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa, khoa học kỹ thuật, đào tạo và đầu mối giao thông của các đô thị. Trong quá trình phát triển đô thị cũng cần hạn chế sự tập trung các cơ sở sản xuất công nghiệp và dân cư vào khu vực nội thành các thành phố lớn, tránh hình thành các siêu đô thị và phá vỡ cân bằng sinh thái. Tác giả nhấn mạnh đến định hướng phát triển đô thị ra vùng ngoại thành, vùng ảnh hưởng thông qua các giải pháp quy hoạch và tổ chức không gian hợp lý.

Trong *phát triển kinh tế và tăng*

trưởng dân số , định hướng được tác giả nhấn mạnh tới là cần phải có *sự điều tiết tăng trưởng dân số* của các đô thị một cách hợp lý, giải tỏa sự quá tải trong các khu vực nội đô qua hệ thống các chùm đô thị vệ tinh. Trong *phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị* , tác giả nhấn mạnh tới một số vấn đề quan trọng trong các mảng công tác như: quản lý tốt vấn đề giao thông và quy hoạch giao thông đô thị; quản lý khai thác, sử dụng nguồn nước và cung cấp nước sạch một cách hiệu quả, tiết kiệm; quản lý chặt chẽ vấn đề thoát nước của thành phố, bảo đảm tiêu chuẩn vệ sinh trước khi thải vào hệ thống thoát nước chung; xây dựng chiến lược nguồn năng lượng và thực hiện các giải pháp nhằm quản lý hệ thống cấp điện và chiếu sáng đô thị hiệu quả; hiện đại hóa mạng bưu chính viễn thông, bảo đảm các quy định an toàn phòng cháy, chữa cháy đặc biệt trong các khu vực trọng điểm.

Các khu đô thị trong quy hoạch phát triển cũng cần *chú trọng hài hòa tới vấn đề cảnh quan đô thị , vệ sinh môi trường đô thị và quản lý xây dựng* . Để thực hiện tốt việc quản lý những vấn đề này đòi hỏi các cấp quản lý cần chú ý tới vấn đề bảo vệ cân bằng sinh thái, sự phát triển bền vững của đô thị, chú trọng tới những vành đai xanh bảo vệ thành phố, quy hoạch giữ gìn những khu vực cây xanh, hồ chứa nước, hồ điều tiết, sông ngòi ; đồng thời phải áp dụng hợp lý những giải pháp kỹ thuật tiên tiến nhằm khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên, xử lý triệt để và có quy trình tái sử dụng chất thải, lồng ghép công tác quản lý vệ sinh môi trường và cảnh quan đô thị trong quá trình lập quy hoạch, cấp phép đầu tư và cấp phép xây dựng

Xuất phát từ những tồn tại, yếu kém trong quản lý quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị như đã chỉ ra ở chương II, tác giả nêu ra một số nhiệm vụ chủ yếu trong công tác quản lý quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị thời gian tới. Những nhiệm vụ này tập trung vào năm lĩnh vực chính: *đẩy mạnh việc lập, xét duyệt quy hoạch chi tiết đô thị; nâng cao chất lượng quy hoạch xây dựng và thiết kế kiến trúc; đẩy mạnh công tác huy động các nguồn vốn nhằm phát triển các dự án tập trung; hoàn chỉnh hệ thống văn bản pháp luật, pháp quy về xây dựng, phát triển và quản lý đô thị; thực hiện mạnh phân công, phân cấp trong quản lý xây dựng và phát triển đô thị ở nước ta*.

Từ những định hướng và nhiệm vụ cụ thể trên, tác giả đưa ra *một số giải pháp cơ bản để thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước đối với các đô thị*. Những giải pháp này đáp ứng được yêu cầu là phải tác động một cách đồng bộ đến cả ba nhóm yếu tố tác nhân là: chủ thể quản lý; cơ sở, công cụ quản lý; và đối tượng quản lý nhằm bảo đảm tính ổn định và bền vững của từng giải pháp.

Giải pháp đầu tiên là phải thiết lập một nền hành chính mạnh . Đây là giải pháp được tác giả đánh giá là "quan trọng hàng đầu" (tr.155). Trong việc thiết lập một nền hành chính đô thị mạnh thì vấn đề cần làm đầu tiên là phải xây dựng, tổ chức bộ máy hành chính đô thị một cách khoa học, tinh gọn, tránh nhiều tầng nấc, đầu mối, tổ chức trung gian. Bộ máy hành chính cần có sự phân công, phân cấp rõ ràng, mạch lạc, đồng thời xây dựng được một đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng được đòi hỏi của công việc. Theo tác giả, để

xây dựng được một đội ngũ cán bộ như vậy, chúng ta cần: tăng cường tuyển chọn thêm cán bộ có đủ trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; sàng lọc và bố trí hợp lý cán bộ, công chức đúng với trình độ, năng lực, có chế độ đãi ngộ thỏa đáng; thường xuyên tổ chức đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ, công chức cả về chuyên môn, nghiệp vụ lẫn kiến thức pháp luật, kiến thức quản lý hành chính. Bên cạnh đó, tác giả cũng nhấn mạnh đến việc cải cách thủ tục hành chính, nâng cấp cơ sở vật chất, kỹ thuật đồng bộ nhằm đáp ứng tốt hơn những đòi hỏi của công tác quản lý.

Trong phần này, tác giả đã dành một phần quan trọng để phân tích về *vấn đề đổi mới tổ chức bộ máy hành chính của các đô thị* (nhất là các thành phố trực thuộc trung ương). Qua những đánh giá về thực trạng bộ máy hành chính tại đô thị Việt Nam hiện nay, tác giả đã nêu ra một số khuyến nghị như: giảm bớt quy mô vùng ngoại thành, đầu tư để chuyển dịch cơ cấu kinh tế khu vực này hoặc sáp nhập vào các tỉnh lân cận để quản lý đô thị về cơ bản là quản lý khu vực đô thị (tránh kiểu quản lý nửa đô thị, nửa nông thôn do vùng ngoại thành của các thành phố lớn hiện vẫn còn một lượng khá lớn lao động nông nghiệp); cần phân loại các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND thành phố theo chức năng, quy mô và thứ tự để tinh giảm đầu mối; chỉ nên duy trì cấp quận (bỏ cấp phường) trong tổ chức bộ máy hành chính khu vực nội thành, thành lập Ban đại diện hành chính hoặc một số chi nhánh dịch vụ công của cấp quận; thành lập một cơ quan điều phối chung khu vực nội thành.

Giải pháp thứ hai được tác giả đề cập đến là vấn đề đổi mới, hoàn thiện hệ thống pháp luật, pháp quy. Theo tác giả, đây là yếu tố rất quan trọng, là cơ sở, công cụ để Nhà nước, chính quyền đô thị và các cơ quan có chức năng tác động vào các đối tượng quản lý, vào các hành vi, hoạt động của các tổ chức doanh nghiệp, cá nhân tham gia vào đời sống đô thị (tr.167). Để đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật, pháp quy về quy hoạch xây dựng phát triển và quản lý đô thị, những biện pháp cần thực hiện ngay bao gồm: xây dựng và ban hành mới các văn bản pháp luật còn thiếu, nhất là những luật có liên quan trực tiếp tới vấn đề xây dựng và quản lý đô thị; khẩn trương đẩy mạnh đổi mới và hoàn c hỉnh các văn bản pháp quy, cụ thể hoá và hướng dẫn thực hiện các quy định của luật; đầu tư nghiên cứu và xây dựng mới hệ thống các quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn và quy chuẩn, sổ tay thiết kế, quy chế quản lý quy hoạch xây dựng đô thị phù hợp với yêu cầu của thực tiễn; rà soát lại hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến quản lý xây dựng và phát triển đô thị để kịp thời chỉnh sửa, bổ sung và loại bỏ những văn bản không còn phù hợp.

Giải pháp thứ ba nhấn mạnh tới nhu cầu xây dựng đồng bộ các định hướng chiến lược xây dựng, phát triển và quản lý đô thị. Những định hướng được tác giả đề xuất phải tiến hành đồng bộ bao gồm: định hướng phát triển hạ tầng kinh tế- kỹ thuật; định hướng tăng trưởng dân số và phát triển đất đai; định hướng tổ chức không gian đô thị và phân bố các chức năng chủ yếu của đô thị; định hướng phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị; định hướng về vệ sinh đô thị, bảo vệ môi trường và

cảnh quan đô thị; định hướng xây dựng và phát triển các lĩnh vực hạ tầng xã hội; định hướng phát triển các lĩnh vực khác (trật tự an ninh, an toàn đô thị, quản lý dân cư, phòng chống tội phạm, xoá đói giảm nghèo, quản lý đô thị...).

Giải pháp thứ tư là đẩy mạnh việc lập, xét duyệt và nâng cao chất lượng quy hoạch đô thị. Trong các biện pháp cụ thể của nhóm giải pháp này, tác giả đặc biệt chú trọng tới việc áp dụng các biện pháp để nâng cao chất lượng quy hoạch xây dựng và thiết kế kiến trúc đô thị như: nâng cao trình độ các nhà chuyên môn; cấp chứng chỉ hành nghề thiết kế, đồng thời với kiểm tra hoạt động hành nghề; nâng cao chất lượng thẩm định đồ án thiết kế;... Đi cùng với những biện pháp đó, chính quyền các thành phố cũng cần tăng cường việc xử lý cương quyết các trường hợp vi phạm về xây dựng, sử dụng đất sai mục đích...

Giải pháp thứ năm là vấn đề phát triển nền tài chính đô thị, theo tác giả thì nền tài chính đô thị là cơ sở, phương tiện để thực hiện các mục tiêu xây dựng, phát triển và quản lý đô thị. Những giải pháp chủ yếu cho vấn đề xây dựng nền tài chính đô thị mạnh gồm: đẩy mạnh phân cấp tài chính ngân sách cho các đô thị, đồng thời cần điều chỉnh lại các nguồn thu và ổn định tỷ lệ phân chia các nguồn thu ngân sách quan trọng; Nhà nước cần có cơ chế tài chính riêng tạo điều kiện cho các đô thị trở thành động lực phát triển kinh tế- xã hội của cả nước, trong đó việc quan trọng trước mắt là cơ chế chính sách huy động các nguồn tài chính, vốn cho đầu tư phát triển hạ tầng, phát triển kinh tế- xã hội và các dịch vụ đô thị, xây dựng các quỹ phát triển đô thị...

Giải pháp thứ sáu là nhằm khai thác tối đa sự tham gia của cộng đồng dân cư, của các thành phần kinh tế vào xây dựng, phát triển và quản lý đô thị. Để đạt được kết quả tốt nhất, theo tác giả, các cấp chính quyền đô thị cần đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật, chính sách cho người dân; tạo cơ hội để người dân được tham gia vào các công tác của chính quyền như hoạch định chính sách, lập quy hoạch, quản lý khai thác cơ sở hạ tầng đô thị; ban hành cơ chế, chính sách để thu hút và huy động được các nguồn lực của cộng đồng; tổ chức khai thác sự tham gia của các tổ chức đoàn thể, tổ chức chính trị- xã hội vào công tác quản lý đô thị; xây dựng cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào kiểm soát đô thị...