

Tăng cường gắn kết đô thị và nông thôn thông qua việc hình thành các đô thị quy mô nhỏ tại các khu vực miền núi và trung du

Strengthening urban and rural connections through the formation of small-scale towns at the mountains and highland regions

> TS LÊ XUÂN HÙNG¹, TS ĐỖ TRẦN TÍN¹, TS NGUYỄN THỊ DIỆU HƯƠNG¹

¹Khoa Quy hoạch Đô thị và Nông thôn, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội

TÓM TẮT

Đô thị và Nông thôn luôn là hai khu vực quan trọng trong hình thành đời sống xã hội và phát triển kinh tế. Mối quan hệ giữa đô thị và nông thôn luôn được đưa lên hàng đầu của nhiều nghiên cứu bởi những ràng buộc chặt chẽ, không có đô thị thì không phát triển nông thôn và ngược lại. Trong nghiên cứu này, để củng cố cho sự gắn kết bền vững giữa đô thị và nông thôn, sự hình thành, tồn tại và những yêu cầu phát triển của đô thị nhỏ được đánh giá. Đặc biệt là đối với những khu vực xa các trung tâm phát triển. Những kết quả nghiên cứu đưa ra những khuyến cáo về lựa chọn vị trí, xác định chức năng và quy mô hợp lý cho đô thị vừa và nhỏ, góp phần củng cố về lý luận cho công tác lập quy hoạch xây dựng đô thị hiện nay

Từ khóa: Quy hoạch xây dựng; đô thị nhỏ; gắn kết đô thị - nông thôn; chuỗi sản phẩm hàng hóa; hạ tầng cơ sở.

ABSTRACT

"Urban" and "Rural" are always 2 important areas in forming of social life and economic development. The integration of Urban and Rural is always on the top of many researches because of its closed tight, if there is no "Urban" then no more development of "Rural", and vice versa. In this research, to strengthen to the sustainable integration of Urban and Rural, the forming, existing and request for development of small urban is evaluated. Especially for the area located far away from the developed region. The results are expected to contribution the recommendation of location selection, functions and reasonable size of small and medium sized urban, adding into theories of existing urban planning.

Keywords: Construction planning, small urban areas, urban-rural integration, product chains, infrastructure

1. XU HƯỚNG HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ NHỎ TRONG SỰ GẮN KẾT ĐÔ THỊ - NÔNG THÔN

Đô thị vừa và nhỏ là một khái niệm tương đối, cần dựa vào bối cảnh đặc thù của mỗi khu vực và được xem xét cùng với những dấu hiệu về quy mô diện tích, chức năng kinh tế xã hội, và cấp độ hành chính v.v... Tuy nhiên, trong số những dấu hiệu trên, các chỉ số về quy mô dân số thường được sử dụng rộng rãi hơn để nhận diện. Theo Liên hợp quốc, đô thị nhỏ có dân số từ 20.000 đến 500.000 người [16]. Theo Liên minh các thành phố và chính quyền địa phương (UCLG), đô thị nhỏ có quy mô dân số từ vài nghìn cho đến 50.000 người, và theo Liên minh châu Âu, đô thị nhỏ có quy mô từ 5.000 đến 100.000 người [1]. Tương đương với những phân loại này, tại Việt Nam các đô thị nhỏ có quy mô được coi là đô thị loại IV - V, có dân số từ 4000 đến 50.000 người. Đến nay, theo dữ liệu tổng hợp từ Quyết định số 241/QĐ-TTg về phê duyệt Kế hoạch phân loại đô thị toàn quốc giai đoạn 2021-2030, ngày 24/02/2021, cả nước sẽ có khoảng 278 đô thị loại IV, 501 đô thị loại V (xem bảng 1). [10]

Bảng 1: Tổng hợp số lượng và phân loại đô thị loại IV, loại V giai đoạn 2021 - 2030 [10].

	Phân vùng	Đô thị loại IV		Đô thị loại V		Tổng số ĐT IV+V	
		SL	(%)	SL	(%)	SL	(%)
1	Vùng Trung du và miền núi phía Bắc (14 tỉnh)	69	32.2	124	57.9	193	90.2
2	Vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng KTTĐ Bắc Bộ (11 tỉnh)	40	27.2	82	55.8	122	83.0
3	Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (14 tỉnh)	55	28.4	116	59.8	171	88.1
4	Vùng Tây Nguyên (5 tỉnh)	21	36.2	28	48.3	49	84.5
5	Vùng Đông Nam Bộ (6 tỉnh)	15	24.6	26	42.6	41	67.2
6	Vùng Đồng bằng sông Cửu Long (13 tỉnh)	78	33.6	125	53.9	203	87.5
	Tổng	278	30.7	501	55.3	779	86.0

Với thống kê từ kế hoạch phân loại đô thị, có thể thấy sự gia tăng khá lớn của các đô thị loại IV- V. Đặc biệt là tại các khu vực vùng núi và vùng nông thôn duyên hải gồm: vùng Trung du và miền núi phía

Bắc, tỷ lệ 90,2%; vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, tỷ lệ 88,1%; vùng Đồng bằng sông Cửu Long, tỷ lệ 87%. Những số liệu này cho thấy xu hướng phân tán các đô thị có quy mô nhỏ vào các khu vực gắn với phát triển nông thôn nhằm thúc đẩy mối liên kết đô thị - nông thôn. Theo định hướng từ Quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến 2050, các định hướng phát triển đô thị vừa và nhỏ được nêu rõ: *Xây dựng nông thôn hiện đại, tăng cường liên kết nông thôn - đô thị, thúc đẩy đô thị hóa nông thôn. Tổ chức phân bố đô thị, nông thôn hợp lý tạo sự phát triển cân đối hài hòa giữa các vùng, các tỉnh; có cơ chế, chính sách, nguồn lực phù hợp với điều kiện của nền kinh tế để bảo đảm cung cấp các dịch vụ hạ tầng, đặc biệt là dịch vụ về văn hóa, thể thao, y tế, giáo dục; từng bước thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các địa bàn thuận lợi và địa bàn khó khăn miền núi, hải đảo; giữa các đô thị lớn với đô thị vừa và nhỏ, giữa đô thị với nông thôn. Và: **Phát triển đô thị vừa và nhỏ** trong mối quan hệ chặt chẽ, chia sẻ chức năng với các đô thị lớn, giảm dần khoảng cách phát triển giữa các đô thị. **Chú trọng phát triển các đô thị nhỏ**, vùng ven đô để hỗ trợ phát triển nông thôn thông qua các mối liên kết đô thị - nông thôn. Phát triển các mô hình đô thị đặc thù như đô thị chuyên ngành là trung tâm quốc gia hoặc cấp vùng về văn hóa, di sản, du lịch, đại học, sáng tạo, khoa học, kinh tế cửa khẩu; đô thị biên giới, biển đảo.* [11]

Trong yêu cầu về sự gắn kết đô thị - nông thôn, các mô hình phát triển đô thị đang thay đổi từ mô hình phát triển tập trung (mono centric) sang các mô hình phát triển đô thị vệ tinh hoặc mạng lưới đô thị (city web). Tại các đô thị cực lớn (Hà Nội, TP.HCM) xu hướng gắn kết đô thị - nông thôn đã tác động tới việc áp dụng mô hình đô thị đa tầng, với việc hình thành các đô thị nhỏ, vào quy hoạch thành phố [14]. Đối với những khu vực chưa thực sự phát triển mạnh mẽ nhưng cũng đặt ra những yêu cầu về gắn kết đô thị - nông thôn thông qua xu hướng sử dụng mô hình "mạng lưới đô thị" để phát huy nội lực kinh tế. Tại những khu vực này, sự thay đổi từ mô hình phát triển đơn cực thành mô hình đa cực, đã hình thành nên nhiều đô thị nhỏ. Trong nhiều nghiên cứu, chính những đô thị nhỏ khi được phân bố hợp lý và đảm nhiệm chức năng phù hợp đã đóng vai trò như là cầu nối giữa đô thị với nông thôn về mọi mặt [1].

Trong nhiều năm gần đây, công tác quy hoạch đô thị - nông thôn đã cho thấy vị thế và tầm quan trọng trong việc cụ thể hóa các không gian theo yêu cầu về phát triển kinh tế - xã hội. Nhiều địa phương hiện nay đang đẩy mạnh công tác lập quy hoạch xây dựng vùng huyện, nhằm cụ thể hóa các kế hoạch phát triển theo quy hoạch Tỉnh [4]. Qua những nghiên cứu tại quy hoạch xây dựng vùng huyện cho các tỉnh miền núi, trung du và duyên hải cho thấy nhiều vấn đề về việc gắn kết đô thị - nông thôn, mô hình phát triển đô thị - nông thôn. Việc thiếu những nghiên cứu về sự gắn kết này đã dẫn đến việc lập quy hoạch xây dựng vùng huyện chưa đồng bộ, chỉ đáp ứng các yêu cầu thuần túy về mặt kỹ thuật hoặc chỉ đơn thuần là cập nhật các dự án đang triển khai.

2. YÊU CẦU GẮN KẾT ĐÔ THỊ - NÔNG THÔN THÔNG QUA VIỆC HÌNH THÀNH ĐÔ THỊ NHỎ

Tại các thành phố cực lớn và lớn, có thể nhận ra xu hướng hiện nay là hình thành sự phân tán đô thị theo các mô hình đô thị vệ tinh [6] [12], thành phố trong thành phố [14] [6]. Việc áp dụng những mô hình này phản ánh những đòi hỏi cấp thiết về việc phát huy tối đa nguồn lực, tận dụng mọi lợi thế về đặc thù kinh tế và giảm tải sự tập trung dân cư và lao động, đồng thời, giảm tải áp lực lên các hệ thống hạ tầng đô thị [5]. Tuy nhiên, thực tế rằng, tại các khu vực miền núi, trung du khó có thể áp dụng được những mô hình này bởi sự khó khăn của địa hình, thủy văn, tập quán sinh hoạt, đặc điểm hoạt động kinh tế và hạ tầng cơ sở [4]. Do đó, phần lớn việc phát triển

kinh tế địa phương thông qua gắn kết đô thị - nông thôn, chủ yếu phụ thuộc vào vai trò của các trung tâm kinh tế nhỏ - các đô thị nhỏ. Đây là những đô thị có tính linh hoạt cao, đáp ứng thiết thực đối với nhiều hoạt động kinh tế mang tính đặc thù của những khu vực khó khăn.

Theo báo cáo nghiên cứu kết hợp giữa Tổng cục thống kê - Quỹ dân số Liên hợp quốc về di cư và lao động giai đoạn 1999 - 2014 cho thấy tỷ lệ dân số đô thị các vùng có sự tăng lên qua thời gian nhưng sự thay đổi này diễn ra chậm chạp. Tốc độ đô thị hóa bình quân của thời kỳ 2009-2014 lại giảm hơn so với thời kỳ 1999-2009. Vùng Trung du và miền núi phía Bắc là vùng có mức đô thị hóa thấp nhất (16,6%), tiếp đến là Tây Nguyên (28,6%). Ngược lại, các khu vực phát triển thuận lợi như vùng Đồng bằng sông Hồng, vùng Đông Nam Bộ lại cho thấy mức độ đô thị hóa rất cao [13]. Sự phát triển chậm lại của đô thị hóa sẽ làm chậm quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động theo hướng hiện đại và sẽ làm chậm quá trình tăng năng suất lao động. Nền kinh tế nói chung phát triển chậm lại (xem bảng 2)

Bảng 2: Thống kê tỷ lệ đô thị hóa bình quân cả nước [13].

	Phân vùng	Tỷ lệ đô thị hóa (%)		
		1999	2009	2014
1	Vùng Trung du và miền núi phía Bắc (14 tỉnh)	13,8	15,9	16,6
2	Vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng KTTĐ Bắc Bộ (11 tỉnh)	21,1	29,3	33,6
3	Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (14 tỉnh)	19,1	24,0	26,9
4	Vùng Tây Nguyên (5 tỉnh)	27,2	28,2	28,6
5	Vùng Đông Nam Bộ (6 tỉnh)	55,1	57,2	61,9
6	Vùng Đồng bằng sông Cửu Long (13 tỉnh)	17,2	22,8	24,5
	Toàn quốc	23,7	29,6	32,8

Trong báo cáo "Quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050" kèm theo Quyết định số 891/QĐ-TTg, 2024, thời kỳ 2011-2020, hai vùng có tốc độ đô thị hóa cao nhất là Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng (lần lượt là 4,0%/năm và 3,5%/năm); vùng có tốc độ đô thị hóa thấp là Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên (lần lượt là 0,9%/năm và 1,4%/năm) [11] (xem bảng 3).

Bảng 3: Thống kê tốc độ đô thị hóa bình quân cả nước [11]

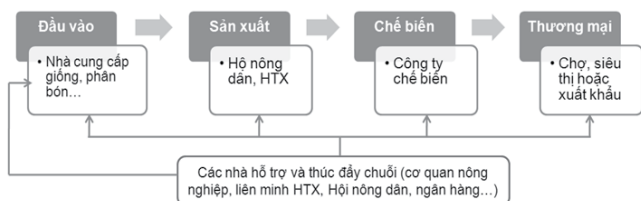
Phân vùng	Dân số đô thị (1.000 người)			Tốc độ đô thị hóa (%/năm)		
	2010	2015	2020	2011-2015	2016-2020	2011-2020
Cả nước	26.515,9	30.881,9	35.932,7	3,1	3,1	3,1
Vùng Trung du và miền núi phía Bắc (14 tỉnh)	1.842,8	2.122,3	2.559,2	2,9	3,8	3,3
Vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng KTTĐ Bắc Bộ (11 tỉnh)	6.050,4	7.254,2	8.512,2	3,7	3,3	3,5
Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (14 tỉnh)	4.759,8	5.404,7	6.402,1	2,6	3,4	3,0

Vùng Tây Nguyên (5 tỉnh)	1.487,2	1.596,2	1.707,3	1,4	1,4	1,4
Vùng Đông Nam Bộ (6 tỉnh)	8.298,6	10.279,6	12.272,7	4,4	3,6	4,0
Vùng Đồng bằng sông Cửu Long (13 tỉnh)	4.077,1	4.224,8	4.479,2	0,7	1,2	0,9

Mặc dù tốc độ đô thị hóa có tăng cao hơn, nhưng tại các khu vực miền núi, trung du và duyên hải lại có quy mô tập trung dân số đô thị thấp hơn: Vùng Trung du và miền núi phía Bắc có khoảng 2,5 triệu dân cư đô thị; vùng Tây Nguyên tập trung 1,7 triệu dân cư đô thị; vùng Đồng bằng sông Cửu Long tập trung khoảng 4,47 triệu dân cư đô thị [11]. Thực trạng này, bên cạnh các yếu tố về địa lý, điều kiện tự nhiên, nhiều nghiên cứu về phát triển kinh tế các khu vực miền núi, trung du và duyên hải đã cho thấy sự phát triển chậm hơn so với các khu vực khác.[13]. Chính vì vậy, bên cạnh việc cải thiện tốc độ đô thị hóa cần gia tăng sự tập trung dân cư, lực lượng lao động nhằm phát triển giữa đô thị và nông thôn cần nhìn nhận và giải quyết được những khó khăn thách thức hiện nay. Tuy nhiên, để thực hiện được sẽ là một quá trình rất dài và phụ thuộc vào sự phối hợp của nhiều tổ chức, tập thể. Trong giới hạn của quy hoạch xây dựng đô thị, một số vấn đề quan trọng được đề cập bao gồm: (1) gắn kết chuỗi sản phẩm hàng hóa; (2) gắn kết về dân cư và lao động; (3) gắn kết về hạ tầng cơ sở[9].

a. Gắn kết đô thị - nông thôn về chuỗi sản phẩm hàng hóa

Sự liên kết về chuỗi sản phẩm hàng hóa là một trong những vấn đề ưu tiên hàng đầu nhằm thúc đẩy kinh tế địa phương [7], đặc biệt là hàng hóa nông, lâm sản - là đặc trưng tiêu biểu của vùng núi và trung du Bắc Bộ. Chỉ có liên kết chuỗi mới nâng cao chất lượng hàng nông, lâm sản. Nhiều nghiên cứu đã cho thấy đối với hàng hóa nông lâm sản, chuỗi liên kết hàng hóa được biểu hiện qua các giai đoạn của sản phẩm gồm: (1) Dịch vụ cung ứng hàng hóa; (2) Hoạt động sản xuất, chế biến nông sản; (3) Hoạt động tiếp thị và tiêu thụ nông sản; (4) Hoạt động tín dụng; (5) Hoạt động bảo hiểm và phúc lợi cộng đồng.



Hình 2.1. Sơ đồ chuỗi giá trị nông, lâm sản điển hình

Từ những hoạt động gắn kết chuỗi sản phẩm hàng hóa này, có thể thấy sự phân bố của các hoạt động trong chuỗi là không tập trung mà nằm ở hai khu vực: đô thị và nông thôn. Hoạt động cung ứng giống, sản xuất thường phân bố tại khu vực nông thôn. Hoạt động chế biến, tiêu thụ, tiếp thị, tín dụng và bảo hiểm ... lại thường phân bố nhiều tại các khu vực đô thị. Điều này cho thấy, việc hình thành các đô thị nhờ kế cận với các khu vực nông nghiệp, nông thôn thì sẽ mang lại nhiều hiệu quả cho sản xuất, vì nếu khoảng cách kết nối giữa các hoạt động trong chuỗi quá xa sẽ dẫn tới việc tăng cao các chi phí cho bảo quản, nhân công v.v...Đối với khu vực vùng núi và trung du Bắc Bộ, hạ tầng giao thông còn nhiều khó khăn, mặt khác hàng hóa nông, lâm sản thường có giá trị sản phẩm ban đầu không cao. Vì vậy việc phân bố đô thị quá xa khu vực nông thôn sẽ ảnh hưởng rất nhiều đến các chi phí cho vận tải, vận chuyển, tổ chức

quản lý, thuế tiêu thụ v.v...Nhu thế, sự liên kết chuỗi sản phẩm chính là sợi dây liên kết chặt chẽ sự phụ thuộc lẫn nhau giữa đô thị và nông thôn, càng làm cho khoảng cách này dần thu hẹp để tăng cường hiệu quả.

b. Gắn kết đô thị - nông thôn về dân cư và lao động

Vấn đề dân cư, di dân lao động là một trong những chủ đề được bàn luận sôi nổi trong nhiều lĩnh vực. Thực tế, việc kiểm soát dân số trong từng khu vực nông thôn đôi khi không phản ánh đúng thực trạng lao động và dân cư đang có. Theo các dữ liệu về khai báo tạm vắng, tạm trú của cơ quan quản lý địa phương thì dân số thường sụt giảm bởi một lượng lớn dân số trong độ tuổi lao động đã đi về các thành phố, trung tâm công nghiệp để làm việc.



Hình 2.2. Tỷ suất di cư thuần theo vùng (%/năm) [3].

Kết quả điều tra dân số năm 2019 cho thấy, Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ là hai vùng nhập cư trong khi các vùng còn lại là địa bàn xuất cư. Đối với vùng trung du miền núi phía Bắc có tỷ suất di cư thuần 5 năm trước điều tra là -17,8‰, điều đó có nghĩa cứ 1.000 người dân thì có 18 người xuất cư. Bên cạnh đó, với đặc điểm xuất phát là nước nông nghiệp, đại bộ phận dân cư sinh sống ở nông thôn, trong quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và phát triển đô thị, thì di cư nông thôn - thành thị là hiện tượng tự nhiên, chiếm vị trí quan trọng trong các luồng di cư, tuy nhiên tỷ trọng của luồng di cư này tăng mạnh từ 27% năm 1999 lên 31,4% năm 2009 nhưng đến 2019 giảm xuống còn khoảng 27,5% [3].

Những số liệu trên cho thấy vấn đề dịch cư và lao động đang được chú ý nhiều hơn tới những ảnh hưởng đến phát triển kinh tế địa phương. Sự dịch chuyển này thường mang tính chu kỳ. Có thể là chu kỳ trong năm gắn cùng với các thời điểm thời vụ. Hoặc có thể chu kỳ nhiều năm khi năng suất lao động, hiệu quả sản xuất bị giảm sút, người lao động bị đào thải. Nhìn chung, sự dịch chuyển này đã làm mất đi hoặc làm giảm sút khá nhiều lực lượng và chất lượng lao động tại chỗ. Hệ quả, hoạt động kinh tế chủ lực của địa phương chậm phát triển. Đồng thời, các hoạt động kinh tế dịch vụ không phát triển khi ít xuất hiện các nhu cầu về trao đổi, buôn bán hàng hóa, tiêu dùng.

Chính vì vậy, việc kiểm soát lao động nông thôn hiện nay có xu hướng chuyển từ hoạt động lao động thời vụ sang các hoạt động lao động con lắt. Tức là, sẽ kéo các cơ sở sản xuất lại gần hơn với các khu vực cung cấp lao động. Sự gắn lại sẽ góp phần giảm bớt các chi phí sinh hoạt, dịch vụ cho người lao động đồng thời vẫn duy trì được những hoạt động nông, lâm nghiệp hiện có. Bên cạnh đó, việc duy trì lao động và thu nhập ổn định sẽ góp phần thúc đẩy các hoạt động kinh tế dịch vụ. Như vậy, vô hình chung đã hình thành những khu vực đô thị mới ở quy mô hợp lý gắn với phục vụ đời sống và phát triển kinh tế của các vùng nông thôn lân cận.

c. Gắn kết đô thị - nông thôn về hạ tầng cơ sở

Gắn kết về hạ tầng cơ sở giữa đô thị và nông thôn luôn là một thách thức hàng đầu. Có thể thấy, gắn kết về hạ tầng cơ sở là một lĩnh vực rộng lớn bao gồm cả hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật.

Nhìn chung, các khu vực trung du và miền núi vẫn là khu vực có nhiều hạn chế nhất về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội[2].

Với đặc thù địa hình phức tạp, bị chia cắt nên thời gian dịch chuyển theo các tuyến giao thông đường bộ thường rất cao. Nếu chỉ so sánh tốc độ di chuyển theo các trục chính (đường tỉnh, quốc lộ) tốc độ trung bình khoảng 30km/h, chậm hơn so với khu vực đồng bằng từ 10-15 km/h. Còn nếu so sánh tốc độ dịch chuyển theo các đường liên xã khoảng 20- 25km/h thì còn chậm hơn khá nhiều. Chưa kể nhiều tuyến giao thông sẽ bị ngưng hoạt động khi xảy ra các tai biến thiên nhiên (sạt lở, lũ, mưa bão, sương mù v.v...). Vì vậy, nếu tập trung các hoạt động kinh tế hỗ trợ phát triển hàng hóa nông, lâm sản địa phương tại các đô thị trung tâm quá xa sẽ ảnh hưởng khá nhiều đến hiệu quả sản xuất và giá trị hàng hóa.

Nhìn chung, chất lượng lao động qua đào tạo tại các địa phương tại vùng trung du và miền núi cơ bản là thấp. Vấn đề này phần lớn do đặc điểm tập quán cư trú phân tán nên việc nâng cao chất lượng đào tạo nguồn lao động là tương đối khó khăn. Nếu các điểm dân cư xã vẫn tiếp tục duy trì vị trí như hiện nay mà không bố trí các cơ sở đào tạo gần lại thì sẽ tác động mạnh mẽ tới nguồn lao động tiếp cận được tới các hoạt động kinh tế mới trong giai đoạn sắp tới. Ngược lại, nếu hình thành các cơ sở đào tạo mà không có sự hỗ trợ các hoạt động dịch vụ như nhà ở, thương mại ... thì cũng rất khó để duy trì được những hoạt động tại đây.

Chính vì vậy sự hình thành các đô thị nhỏ như là giải pháp ứng phó trong giai đoạn cấp bách hiện nay, nhằm tạo đà cải thiện cả về cuộc sống của con người cũng như kinh tế dựa trên nền tảng của hạ tầng cơ sở.

3. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP THÔNG QUA LẬP QUY HOẠCH XÂY DỰNG VÙNG HUYỆN

Với những yêu cầu đặt ra về việc liên kết đô thị - nông thôn trong bối cảnh phát triển hiện nay, thông qua việc nghiên cứu trường hợp lập Quy hoạch xây dựng vùng huyện Trảng Định, tỉnh Lạng Sơn, một số hướng đề xuất đưa ra, gồm:

- Xác định vị trí cho những đô thị nhỏ hình thành mới
- Xác định tính chất của những đô thị nhỏ với vai trò gắn kết đô thị - nông thôn
- Xác định quy mô của những đô thị nhỏ

Bảng 4: Đề xuất giải pháp nghiên cứu đáp ứng yêu cầu gắn kết đô thị - nông thôn.

	Giải pháp nghiên cứu	Yêu cầu gắn kết đô thị - nông thôn
(1)	Nghiên cứu phân bố các đô thị nhỏ trong Huyện. <i>Mục đích nhằm phân bố thị trường, nâng cao chất lượng hàng hóa, gia tăng việc làm.</i>	- Đáp ứng yêu cầu về gắn kết theo chuỗi hàng hóa. - Đáp ứng yêu cầu về gắn kết hạ tầng kỹ thuật.
(2)	Nghiên cứu tính chất, chức năng cho những đô thị nhỏ. <i>Mục đích nhằm nâng cao sự gắn kết chuỗi sản phẩm phù hợp với hàng hóa địa phương, trình độ lao động.</i>	- Đáp ứng yêu cầu về gắn kết theo chuỗi hàng hóa - Đáp ứng yêu cầu về gắn kết hạ tầng xã hội.
(3)	Nghiên cứu đề xuất quy mô đô thị. <i>Mục đích nhằm kiểm soát sự di cư và lao động con lắt cho vùng.</i>	- Đáp ứng yêu cầu về gắn kết về dân cư và lao động.

Mối quan hệ và khả năng đáp ứng các yêu cầu về gắn kết đô thị - nông thôn được thể hiện như sau:

a. Nghiên cứu xác định vị trí hợp lý của đô thị nhỏ với khu vực nông thông xung quanh

Với định hướng hình thành mạng lưới đô thị lan tỏa vào các khu vực nông thôn, trong các định hướng không gian cho các vùng huyện và vùng liên huyện, đồ án đề xuất hình thành các đô thị mới. Như vậy, thay vì hình thành đô thị tổng hợp huyện lỵ và các trung tâm chuyên ngành, trong vùng huyện đã bước đầu hình thành các đô thị nhỏ có chức năng hỗ trợ thúc đẩy kinh tế cho từng khu vực nông thôn. Vì vậy, để đảm bảo hình thành ổn định bền vững và giải quyết những yêu cầu về phát triển hiện nay như đã phân tích, việc lựa chọn vị trí đô thị trong vùng nông thôn ảnh hưởng cần được cân nhắc xem xét kỹ lưỡng.

Bên cạnh việc đánh giá lợi thế dân cư, hoạt động kinh tế, điều kiện tự nhiên thì yếu tố về khoảng thời gian tiếp cận từ những khu vực nông thôn tới đô thị cần được xem xét thấu đáo. Yếu tố tiếp cận bao gồm: tiếp cận về hàng hóa (giữa khu vực sản xuất tới khu vực chế biến và dịch vụ thương mại v.v...) và tiếp cận về lao động (chủ trương khuyến khích lao động con lắt). Như vậy thời gian dịch chuyển giữa các khu vực tới đô thị là yếu tố cần được đánh giá. Ngoài ra, loại hình giao thông tiếp cận đến đô thị cũng như vận tải hàng hóa tới các khu vực phát triển khác cũng cần xem xét để khai thác đặc thù của khu vực.

Đối với các đô thị hình thành mới tại huyện Trảng Định, tỉnh Lạng Sơn, thời gian tiếp cận của lao động từ nông thôn đến đô thị khoảng 30-45 phút (bằng xe máy) tương đương với quãng đường khoảng 10-15 km. Với quãng thời gian di chuyển này, huyện Trảng Định sẽ hình thành thêm 03 đô thị mới bên cạnh thị trấn huyện lỵ hiện nay.

Qua các báo cáo, đánh giá so sánh thì khoảng cách này là hợp lý để lực lượng lao động có thể dịch chuyển theo mô hình con lắt, trung bình khoảng từ 1 giờ đến 1 giờ 30 phút cho 1 ngày (cả đi và về). Thậm chí, nếu ở những khu vực gần hơn người dân có thể có thêm một quãng thời gian ngắn cho nghỉ ngơi buổi trưa. Việc giảm chi phí thời gian cho đi lại và gia tăng thêm thời gian cho sinh kế là điều kiện thuận lợi giải quyết việc làm phổ thông cho người lao động tại chỗ và đặc biệt cho lao động là phụ nữ. Sự ổn định công việc, có thời gian cho gia đình và một mức thu nhập vừa phải là những điều kiện cần bản đáp ứng cho người dân tại khu vực trung du và miền núi Bắc Bộ, nơi vẫn duy trì nhiều hoạt động văn hóa lễ hội theo tập quán và dân tộc.

Bên cạnh đó, việc hình thành phân tán các đô thị cũng làm giảm áp lực lên đầu tư hạ tầng giao thông. Thay vì đầu tư kéo dài cho 1 tuyến lớn thì nay có thể phân thành nhiều tuyến ngắn hơn và có thể đáp ứng được ngay cho từng giai đoạn phát triển. Đồng thời, đối với các tuyến từ dân cư nông thôn tới khu vực việc làm tại đô thị có thể kết hợp cải tạo theo hình thức nhà nước và nhân dân cùng làm, góp phần đẩy nhanh tốc độ cải thiện giao thông nông thôn.

b. Nghiên cứu xác định tính chất và chức năng hoạt động cho đô thị nhỏ

Xuất phát từ yêu cầu thúc đẩy phát triển kinh tế khu vực, nâng cao chất lượng hàng nông, lâm sản, các đô thị nhỏ được thành lập cần có tính chất về cung cấp không gian làm việc, sản xuất và chế biến. Đồng thời, để hoàn thiện chuỗi sản phẩm hàng hóa, các tính chất về dịch vụ thương mại đô thị cần được xem xét bố trí thích hợp.

Tại quy hoạch vùng huyện Trảng Định, tỉnh Lạng Sơn các đô thị hình thành đều gắn với việc bố trí chức năng sản xuất tiểu thủ công nghiệp. Riêng đối với 2 đô thị Bình Độ (xã Quốc Việt) và Long Thịnh (xã Quốc Khánh) có bố trí thêm chức năng thương mại dịch vụ gắn với giao thương hàng hóa qua cửa khẩu với Trung Quốc.

Ngoài ra, khi hình thành mới các đô thị nhỏ, các hoạt động về nâng cao chất lượng nguồn lao động cũng cần được bố trí để ổn định dân cư và lao động địa phương.

Trong quy hoạch xây dựng vùng huyện Trảng Định, tỉnh Lạng Sơn, tại các đô thị hình thành mới đều được bố trí các trường PTTH và khuyến khích xây dựng các cơ sở đào tạo nghề gần với các khu vực sản xuất. Việc bố trí trường PTTH gần với đô thị mới là hợp lý vì sẽ rút ngắn thời gian đi học và nâng cao khả năng tiếp cận kiến thức, nâng cao dân trí cho trẻ em cận độ tuổi lao động.

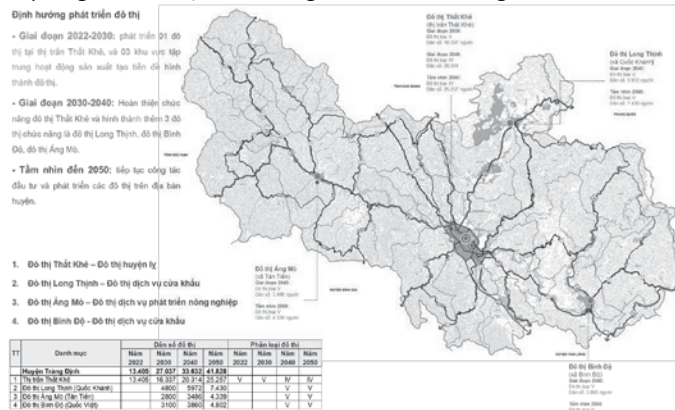
Một khía cạnh khác của phát triển đô thị quy mô nhỏ còn nhằm đảm bảo sự gắn kết về môi trường sinh thái. Các không gian đô thị nhỏ hình thành trên cơ sở duy trì nguồn năng lượng từ cây xanh, cảnh quan thiên nhiên. Đây là nền tảng để phát triển các giá trị kinh tế thứ phát như “tín chỉ CO₂” v.v....

c. Nghiên cứu xác định quy mô phù hợp cho đô thị nhỏ

Đô thị nhỏ, theo Quyết định số 132/HĐBT năm 1990, có quy mô từ 4000 - 30000 dân. Theo nghị quyết 1210/2016/UBTVQH13 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, cấp đô thị thấp nhất là đô thị loại V. Theo nghị quyết 26/2022/UBTVQH15 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, đô thị loại V có quy mô dân số từ 4000 - dưới 20.000 dân. Tuy nhiên, đối với những đô thị ở khu vực miền núi thì cho phép đạt 70% so với chỉ tiêu, tức là dân số đô thị loại 5 thấp nhất là 2800 người. Đặc điểm phân bố rải rác dân cư tại khu vực Trung du và miền núi Bắc Bộ, thường dân số trong từng xã dao động từ 3000 - 11.000 người. Do vậy, để hình thành đô thị, dân số được xác định ở mức độ thấp từ 2800 - 12.000 dân. Đây là mức tập trung dân cư phù hợp với điều kiện hiện nay. Đặc biệt việc tập trung dân số vừa phải không làm tổn hại quá nhiều đến tài nguyên đất đai. Mặt khác, việc xác lập dân số chủ yếu trên cơ sở hiện có nhằm khuyến khích lao động con lắc đến từ những vùng nông thôn lân cận.

Trên cơ sở đề xuất này, trong quy hoạch xây dựng vùng huyện Trảng Định, tỉnh Lạng Sơn, đến năm 2040, dân số trong các đô thị hình thành mới lần lượt được xác định: (1) Đô thị Long Thịnh, dân số 5900 dân; (2) Đô thị Áng Mò, dân số 3486 dân; (3) Đô thị Bình Độ, dân số 3860 dân.

Về quy mô diện tích chiếm đất của khu vực đô thị, cơ bản được xác định theo tiêu chuẩn đô thị loại V. Diện tích đất đai để cấu thành khu vực đô thị gồm 2 nhóm chủ yếu: đất dân dụng và đất ngoài dân dụng. Trong đó, đất dân dụng áp dụng ở mức cao 100m²/ng. Lý do là bởi đây là khu vực xây dựng thấp tầng, mật độ thấp và có hình thành nông thôn đô thị hóa nên chỉ tiêu đất dân dụng sẽ cao hơn so với các đô thị tương tự tại các vùng phát triển. Đối với nhóm đất ngoài dân dụng chủ yếu khai thác theo nhu cầu phát triển kinh tế địa phương ở quy mô nhỏ và trung bình, chủ yếu là cụm công nghiệp, khu dịch vụ, trung tâm thương mại đầu mối, cơ sở đào tạo đặc thù và giao thông đối ngoại. Do đó, chỉ tiêu đất nhóm ngoài dân dụng vào khoảng 80 - 120 m²/ng. Như vậy, quỹ đất trung bình cần đáp ứng cho đô thị vào khoảng từ 180 - 220 m²/ng.



Hình 3.1. Đề xuất phân bố hệ thống đô thị trong vùng huyện Trảng Định, Lạng Sơn. (tác giả)

4. KẾT LUẬN

Những nghiên cứu và đề xuất hướng phân bố đô thị nhỏ, cũng như xác định tính chất và quy mô phù hợp phần nào giải quyết những bất cập trong phát triển kinh tế địa phương, dung hòa những mâu thuẫn và tăng cường liên kết đô thị - nông thôn. Có thể thấy việc hình thành các đô thị nhỏ có những ưu điểm như: dễ phù hợp với chiến lược phân bố mạng lưới đô thị quốc gia, dễ quản lý xã hội nên hạn chế được các tiêu cực xã hội. Vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng ít, nhanh hoàn thiện quy hoạch. Ít xảy ra tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, nó cũng có một số hạn chế như: không có tiềm năng về tài nguyên và nguồn lực nên không thu hút được các nhà đầu tư. Điều kiện cung ứng và tiêu thụ hàng hóa hạn chế nên các công ty, doanh nghiệp thường không muốn ở các đô thị nhỏ. Các điều kiện phục vụ lợi ích công cộng về văn hóa, y tế, giáo dục... thường thấp và lạc hậu, không đáp ứng được yêu cầu phát triển toàn diện của con người. Vì vậy đã thu hút nhiều nhà nghiên cứu quy hoạch, các nhà kinh tế đô thị và các nhà nghiên cứu xã hội, cũng như các cơ quan quản lý đô thị quan tâm nghiên cứu để tìm ra một giới hạn nhất định về quy mô tối ưu của một đô thị.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Craig Hatcher, Rural - urban linkages in the context of Sustainable Development and Environmental Protection. Liên hợp quốc, 2017.
- [2]. Nguyễn Chí Dũng, *Liên kết phát triển vùng trung du và miền núi Bắc Bộ trong quy hoạch phát triển Vùng*. Hà Nội: Tạp chí Cộng sản, số 983, 23-27, 2022.
- [3]. Hồ Công Hòa và cộng sự, *Nghiên cứu vấn đề giới trong di cư trong nước và tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam*. Hà Nội, Chương trình Australia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam, 2021.
- [4]. Lê Xuân Hùng, *Nâng cao chất lượng quy hoạch vùng huyện phục vụ phát triển kinh tế và xã hội*, Tạp chí Quy hoạch xây dựng, số 126, 24-27, 2023.
- [5]. Hoàng Ngọc Lan, *Quy hoạch đô thị cực lớn - một số bài học kinh nghiệm từ thành phố Thượng Hải - Trung Quốc*. TP.HCM, Kỷ yếu hội thảo: Tiến tới đồ án quy hoạch chung TP.HCM: những vấn đề cho hạ tầng đô thị và liên kết các chức năng trong Vùng, 132-148, 2022
- [6]. Liên danh tư vấn, *Báo cáo quy hoạch TP.HCM thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*. TP.HCM, Ban quản lý dự án quy hoạch, UBND TP.HCM, 2024
- [7]. Nguyễn Thị Lan Phương, *Mối liên kết giữa thành thị & nông thôn trong bối cảnh xây dựng nông thôn mới gắn với đô thị hóa bền vững*. Hà Nội: Tạp chí quy hoạch xây dựng, số 112+113, 164-167, 2021.
- [8]. Sietchiping, Remy & Kago, Jackson & Zhang, Xing Quan & Tuts, Raf & Reid, Jane. (2014). The Role of Small and Intermediate Towns in Enhancing Urban-Rural Linkages for Sustainable Urbanization. Regional development dialogue. 35. 48-62.
- [9]. Singh, Ravi & Mishra, Subodh. *Rural-urban Linkages and Regional Development: A Study of Theory and Select Practices*. Journal of Regional Science. LII. 84-97. 2020.
- [10]. Thủ tướng Chính phủ. *Quyết định phê duyệt kế hoạch phân loại đô thị toàn quốc giai đoạn 2021-2030*. Hà Nội, Quyết định số 241/QĐ-TTg, 2021,
- [11]. Thủ tướng Chính phủ. *Phê duyệt Quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050*. Hà Nội, Quyết định số 891/QĐ-TTg, 2024.
- [12]. Thủ tướng Chính phủ, *Phê duyệt quy hoạch TP Hải Phòng thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*. Hà Nội, Quyết định số 1516/QĐ-TTg, 2023
- [13]. Tổng cục thống kê - Quỹ dân số Liên hợp quốc, *Điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ 2014: Di cư và đô thị hóa*. Hà Nội: NXB Thông tấn, 2016
- [14]. Viện quy hoạch đô thị và nông thôn quốc gia, *Thuyết minh điều chỉnh quy hoạch Thủ đô Hà Nội đến năm 2045, tầm nhìn đến 2065*, Hà Nội, UBND TP Hà Nội, 2024
- [15]. UN-habitats (2021), Urban -rural linkages: A concept and framework for action, UNON, Publishing Services Section, Nairobi
- [16]. Ủy ban Kinh tế và xã hội, Liên Hợp quốc, *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*. New York, Liên hợp quốc, 2019.