

Quản lý phát triển đô thị theo hướng tăng trưởng xanh

Urban development management towards green growth

> **PHẠM VĂN THÀNH¹, PGS.TS PHẠM XUÂN ANH²**

¹ NCS, Khoa Kinh tế và Quản lý xây dựng - Trường Đại học Xây dựng,

Email: pvthanh.halong@gmail.com

² Khoa Kinh tế và Quản lý xây dựng - Trường Đại học Xây dựng, Email: anhpx@nuce.edu.vn

TÓM TẮT

Tăng trưởng xanh (TTX) là một xu hướng phát triển toàn cầu nhằm giải quyết các thách thức trong phát triển nói chung. Trong đó quản lý phát triển đô thị theo hướng TTX là một nội dung quan trọng để có thể theo đuổi xu hướng này. Bởi phần lớn các vấn đề mà thế giới, quốc gia và các đô thị đang phải đối mặt hiện nay đều liên quan đến tăng trưởng của khu vực đô thị. Thời gian qua, các khu vực đô thị đã phát triển nhanh chóng và sự tăng trưởng mạnh mẽ của nền kinh tế đô thị đã kéo theo rất nhiều hệ lụy về cạn kiệt tài nguyên, suy thoái môi trường, bất bình đẳng, biến đổi khí hậu (BĐKH) và những thách thức rủi ro mất kiểm soát khác. Do vậy, quản lý phát triển đô thị theo hướng TTX có vai trò rất quan trọng, mang tính nền tảng và hệ thống để có thể kiểm soát các hoạt động xây dựng, phát triển, tiêu dùng trong đô thị. Bài báo nghiên cứu cách quản lý phát triển đô thị theo hướng TTX dựa trên việc phân tích đề xuất hệ thống các tiêu chí, trong đó làm sâu sắc các tiêu chí cần thiết để áp dụng cho sự tăng trưởng và phát triển đô thị tại tỉnh Quảng Ninh - một trong những tỉnh đang có tốc độ đô thị hóa nhanh và phát triển năng động nhất cả nước.

Từ khóa: Quản lý phát triển đô thị, tăng trưởng xanh, mô hình phát triển, tiêu chí, tiêu chuẩn.

ABSTRACT

Nowadays, green growth is a global development trend that is expected to addresses development challenges in general. In which urban development management towards green growth is an important field to pursue this worldwide aim. Since most of current problems in the world which all countries and cities are facing today are related to urban growth. In the past period, the rapid development of urban areas and the strong growth of the urban economy have led to many consequences not only for urban life but also for global nature such as resource depletion, environmental degradation, inequality, climate change and other risks of losing control. Therefore, urban development management towards green growth has a very important and fundamental role to be able to control construction, development and consumption activities in the city systematically and throughoutly. The article studies how to manage urban development towards green growth based on the analysis and proposal of a system of criteria, including deepening the appropriated criteria to be applicable for the growth of urban areas in Quang Ninh province - one of the provinces with the fastest urbanization and most dynamic development in Vietnam.

Keywords: Urban development management, green growth, development models, criteria, standards

1. TĂNG TRƯỞNG XANH VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

1.1. Tăng trưởng xanh

Tăng trưởng xanh là một xu hướng phát triển mới trong đó tập trung vào 2 trụ cột: kinh tế và môi trường (Không có nhiều sự khác biệt giữa TTX và xu hướng phát triển bền vững khi cả hai xu hướng này đều hướng đến vấn đề bảo vệ môi trường và tạo hệ sinh thái lành mạnh hơn. Tuy nhiên, khi xu hướng phát triển bền vững tập trung cùng lúc 3 trụ cột Kinh tế - xã hội - môi trường, thì TTX có sự tập trung nhiều hơn vào 2 trụ cột kinh tế - môi trường, trong đó làm rõ vấn đề mối liên hệ giữa hai nhân tố này một cách rõ ràng và cụ

thể) [1-2]. Hai trụ cột này có sự tác động tương tác và quan hệ chặt chẽ với nhau, nhằm hướng đến mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh nhưng vẫn đảm bảo bảo vệ tài nguyên môi trường và vấn đề liên quan đến môi trường hệ sinh thái khác. Có thể nói muốn TTX, các đô thị cần phải định hướng và kiểm soát được hai nhóm hoạt động đầu vào và đầu ra của đô thị. Nói cách khác phải kiểm soát được quy trình sử dụng vật liệu, năng lượng để sản xuất, đầu tư xây dựng và hoạt động tiêu thụ, xả thải trong đô thị. Các quy trình này đều liên quan đến các hoạt động phát triển kinh tế và tiêu dùng trong đô thị. Do vậy trụ cột kinh tế đô thị hướng tới TTX cần đảm bảo việc chuyển đổi các ngành sản xuất, cơ cấu kinh tế chuyển từ nâu sang xanh [3].

Mục tiêu của nền kinh tế xanh là sử dụng nhiều vật liệu đầu vào có xuất xứ từ tự nhiên, thân thiện môi trường, không tàn phá tự nhiên, không ảnh hưởng đến tài nguyên cũng như năng lượng đầu vào là năng lượng sạch như năng lượng gió, mặt trời.... Trong khi sản phẩm đầu ra và các chất thải đô thị cũng cần đảm bảo khả năng được dung nạp một cách tự nhiên vào môi trường, hoặc được xử lý để không ảnh hưởng đến hệ sinh thái và môi trường tự nhiên.

1.2. Quản lý phát triển đô thị

Đô thị là một trong những phát minh vĩ đại của con người. Đô thị không chỉ là nơi ở mà còn là nơi làm ra của cải vật chất hiệu quả nhất trong các mô hình định cư của con người cũng như là nơi hiện thực các mong muốn phát triển của mọi cư dân. Phát triển đô thị là một công tác quan trọng để nâng cao chất lượng cuộc sống trong đô thị, góp phần tăng trưởng kinh tế đất nước cũng như giải quyết các vấn đề ô nhiễm môi trường, ách tắc giao thông đến những vấn đề mang quy mô toàn cầu và là vấn đề chung của nhân loại ngày nay như thích ứng với BĐKH, ứng phó với những rủi ro thiên tai không báo trước, bảo vệ môi trường, kiến tạo hệ sinh thái bền vững. Do vậy quản lý phát triển đô thị là một nội dung quan trọng của mọi đô thị muốn tăng trưởng hiệu quả trong tương lai.

Quản lý phát triển đô thị là một công tác phức tạp, có tính bao quát, liên ngành và đa ngành [4-9]. Do vậy quản lý phát triển đô thị không phải là một nhiệm vụ đơn giản mà nó có tính khái quát cao cũng như có tính kết nối với các ngành khác lĩnh vực khác. Quản lý phát triển đô thị hiện nay tại Việt Nam mặc dù đã có nhiều kết quả tích cực nhưng do đặc thù là một ngành rộng đòi hỏi những kiến thức, kinh nghiệm cũng như nhận thức đầy đủ về vai trò của đô thị, đặc thù của đô thị còn hạn chế cũng như công tác phối hợp liên quan đến các lĩnh vực, các ngành khác chưa thật sự tốt nên còn hạn chế về tính chuyên nghiệp của công tác này.

Để quản lý phát triển đô thị cần thông qua một bộ máy quản lý nhà nước với các cơ quan chuyên môn và hệ thống cơ quan từ cấp trung ương đến địa phương cùng phối hợp để quản lý. Bên cạnh đó hoạt động này cần được thực hiện trên nền tảng một hệ thống các cơ chế chính sách, pháp luật để đảm bảo kiểm soát và điều tiết được các nội dung liên quan đến phát triển đô thị, gồm từ quy trình đầu tư, kiểm soát, giám sát hoạt động xây dựng đến cung cấp các dịch vụ hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của đô thị. Quản lý phát triển đô thị không chỉ dựa trên quy hoạch mà còn cần điều tiết và lập kế hoạch bố trí nguồn lực thực hiện và dựa trên một hệ thống rất nhiều quy chuẩn, tiêu chuẩn thiết kế, xây dựng và hệ thống các chỉ tiêu để có thể kiểm soát được các lĩnh vực đầu vào, đầu ra của công tác phát triển đô thị.

Chỉ tiêu định hướng kiểm soát phát triển đô thị chính là những nội dung cơ bản để một đô thị cần hướng đến. Tùy vào tầm nhìn và mục tiêu phát triển mà có các chỉ tiêu phát triển đô thị khác nhau. Trên thế giới, có nhiều bộ chỉ tiêu phát triển đô thị theo các mô hình phát triển khác nhau ví dụ như chỉ tiêu về thành phố đáng sống, chỉ tiêu về thành phố phát thải thấp, chỉ tiêu định hướng phân loại đô thị theo cấp/loại khác nhau.... Phần lớn có thể nói rằng các đô thị đều cần có định hướng về một số các nhóm chỉ tiêu quan trọng như: chỉ tiêu về dân số, lao động phi nông nghiệp, chỉ tiêu về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, chỉ tiêu về phát triển kinh tế, chỉ tiêu về môi trường, một số chỉ tiêu về cảnh quan, về di sản kiến trúc đô thị, về khả năng kết nối với các đô thị khác...

2. KINH NGHIỆM QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO HƯỚNG TĂNG TRƯỞNG XANH

Các đô thị phát triển trên Thế giới thường có thiết lập một hệ thống tiêu chí để định hướng công tác phát triển đô thị theo các tầm nhìn và mục tiêu theo đuổi. Hệ thống các tiêu chí này là không giống nhau giữa các quốc gia và đô thị. Tùy vào mô hình và mục tiêu

phát triển đô thị đó cũng như khả năng có thể thực hiện và đặc thù riêng của các đô thị và khả năng quản lý cũng như nâng cao nhận thức của người dân. Ngày nay với xu hướng phát triển theo hướng TTX, nhiều quốc gia, đô thị cũng đã có những giải pháp để nâng cấp các chỉ tiêu quản lý để thúc đẩy phát triển đô thị theo hướng mới. Một số tiêu chí theo hướng TTX đã được áp dụng tại nhiều nước, đô thị là các tiêu chí để nâng cao kiểm soát chất lượng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội đô thị, trong đó chú trọng chỉ tiêu sử dụng năng lượng xanh, khuyến khích giao thông công cộng, chỉ tiêu về xử lý rác thải chất thải rắn trong đô thị, cung cấp năng lượng sạch, phát triển không gian xanh- vành đai xanh và các không gian xanh lớn trong đô thị, các công trình xanh và các chỉ tiêu liên quan đến chuyển đổi ngành nghề kinh tế cũng như quy mô đô thị.

Châu Mỹ, châu Âu và một số nước châu Á đã sử dụng chỉ tiêu, tiêu chuẩn để đánh giá công trình xanh bao gồm hướng dẫn quá trình thiết kế và xây dựng bền vững để nâng cao chất lượng công trình và bảo vệ môi trường thông qua giảm tỷ lệ xây dựng và tiêu thụ tài nguyên không hiệu quả.

Trong khi tại Hàn Quốc, nhằm giải quyết vấn đề lượng phát thải khí nhà kính tăng gần gấp đôi từ năm 1990 đến 2005, tốc độ tăng trưởng cao nhất trong khu vực OECD, chính phủ đã đặt mục tiêu giảm phát thải 30% vào năm 2020. Đạo luật khung về TTX các-bon thấp (12/2009) thiết lập định nghĩa toàn diện về các khái niệm xanh bao gồm đất đai, thành phố, tòa nhà, chuyển đổi và lối sống. Hàn Quốc phát triển 5 chiến lược để xanh hóa thành phố gồm: không gian sinh thái mở rộng, xây dựng xanh, giao thông xanh và giao thông bền vững được phát triển. Tại Seoul, chiến lược TTX được phân thành 6 lĩnh vực: cấu trúc đô thị và sử dụng đất, giao thông, năng lượng, công nghiệp, thương mại và hộ gia đình. Kế hoạch 5 năm về TTX (2009-2013) tập trung các chỉ tiêu về khai thác đất, nước và xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông xanh. Một số chỉ tiêu đưa ra: phần đầu độc lập về năng lượng, các mục tiêu 50% vào năm 2020 và 100% vào năm 2050 đã được thiết lập. Tỷ lệ xe đạp trong giao thông vận tải sẽ thay đổi từ 1,5% (2009) thành 10% (2020) và 20% (2050) [10].

Tại Ấn Độ, chiến lược TTX đã được nghiên cứu để áp dụng cho các thành phố Cấp II và Cấp III, tập trung vào tám lĩnh vực quan trọng: Sử dụng đất và mật độ, hệ sinh thái và đa dạng sinh học, năng lượng, kinh tế và kinh doanh, tòa nhà và nhà ở, giao thông, nước và vệ sinh và quản lý chất thải rắn [11]

3. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TẠI VIỆT NAM VÀ TỈNH QUẢNG NINH

Quản lý phát triển đô thị tại Việt Nam hiện nay được dựa trên một hệ thống chính sách và thể chế tương đối chặt chẽ, có mục tiêu tạo ra sự kết nối giữa quy hoạch (quy hoạch hệ thống đô thị nông thôn - quốc gia, quy hoạch tỉnh, quy hoạch chung đô thị) và kế hoạch đầu tư phát triển đô thị (chương trình phát triển đô thị của quốc gia/tỉnh/thành phố của đô thị, khu vực phát triển đô thị) và một hệ thống các tiêu chí, tiêu chuẩn kiểm soát công tác quy hoạch, đầu tư xây dựng đô thị. Nội dung của đánh giá chất lượng đô thị được quy định trong Nghị quyết 1210 của Ủy ban thường vụ quốc hội ban hành ngày 25/6/2015 đã đưa ra 5 tiêu chí và 59 tiêu chuẩn để định hướng các đô thị phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội, cảnh quan đô thị theo các cấp/loại đô thị (đô thị được phân theo 6 loại để quản lý, từ loại 5, 4, 3, 2, 1 và loại đặc biệt) [12].

Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cho thời kỳ 2013 - 2020 và tầm nhìn đến 2050 [13] và Kế hoạch phát triển đô thị tăng trưởng xanh Việt Nam đến năm 2030 [14], Kế hoạch hành động quốc gia về TTX giai đoạn 2014 - 2020 [15] đã được ban hành để thúc đẩy phát triển đô thị theo mô hình tăng trưởng bền vững hơn mà thế giới đang

đi theo. Kế hoạch đã xác định 4 chủ đề chính, 12 nhóm hoạt động và 66 nhiệm vụ. Các hành động của lĩnh vực đô thị là một trong những hành động được ưu tiên cao, trong đó nhấn mạnh đến: việc xây dựng khung chính sách đô thị hóa xanh và kế hoạch HĐTĐ của ngành Xây dựng giai đoạn 2014 - 2020 hướng đến đảm bảo 2 chỉ tiêu cơ bản về giảm tiêu hao năng lượng tính trên GDP và giảm cường độ phát thải khí nhà kính trong những ngành sản xuất chính.

Mặc dù đã có chính sách nhằm chuyển đổi mô hình tăng trưởng đô thị sang mô hình TTX, bền vững hơn nhưng những chính sách này mới dừng ở những định hướng, khuyến khích, và chưa được thể hiện trong các chính sách thực thi và công tác thực thi kiểm soát bắt buộc, chính sách ưu đãi khuyến khích sự tham gia của các đối tác phát triển trong xây dựng đô thị để chính quyền địa phương có công cụ pháp lý thực hiện và triển khai trên thực tế. Đó là một hạn chế rất lớn khiến việc đánh giá và thực hiện TTX chưa hiệu quả, chỉ ở bước nghiên cứu, tổng hợp, chưa đi vào thực tế. Nghị quyết 1210 là khung hướng dẫn phát triển đô thị có thể coi là một khung chính sách thực thi hiệu quả để kiểm soát phát triển đô thị theo cấp loại đô thị hiện nay [12]. Tuy nhiên các hệ thống chỉ tiêu này mới cung cấp các hướng dẫn chỉ tiêu cơ bản mà các đô thị cần đạt được, chưa có nhiều tiêu chí dành cho nội dung TTX, trong đó còn thiếu các tiêu chí như giảm phát thải, khuyến khích các

mảng xanh đô thị, huy động nguồn lực, hợp tác, mô hình phát triển bền vững, tiết kiệm năng lượng, khả năng thích ứng, chống chịu với những rủi ro không báo trước...

Ngày 05/01/2018, nhằm thúc đẩy và hướng dẫn sự phát triển đô thị theo hướng TTX trở nên phổ biến và rõ ràng hơn, Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư 01/2018/TT-BXD quy định một số các nhóm chỉ tiêu về TTX [16]. Chỉ tiêu xây dựng đô thị TTX là cơ sở để các đô thị xác định mục đích cụ thể để đề xuất các hoạt động ưu tiên thực hiện xây dựng đô thị tăng trưởng xanh; Đánh giá thẩm định các chương trình, kế hoạch, dự án đầu tư xây dựng có sử dụng nguồn vốn phục vụ mục tiêu xây dựng đô thị TTX; Là cơ sở để xuất việc rà soát, điều chỉnh các chỉ tiêu cụ thể trong quy hoạch đô thị, chương trình phát triển đô thị; Kiểm tra, giám sát các chương trình, kế hoạch của đô thị triển khai thực hiện chiến lược quốc gia về TTX, giảm cường độ phát thải khí nhà kính và tăng tỷ lệ sử dụng năng lượng tái tạo, giảm tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên tại các đô thị. Nhóm chỉ tiêu này gồm: nhóm chỉ tiêu về môi trường, thể chế, về xã hội và về kinh tế. Nhóm chỉ tiêu về môi trường có 10 chỉ tiêu, nhóm chỉ tiêu về kinh tế có 5 chỉ tiêu, nhóm chỉ tiêu về xã hội có 4 chỉ tiêu.

Bảng 1: Danh mục chỉ tiêu xây dựng đô thị TTX.

STT	Nhóm, tên chỉ tiêu
01. Kinh tế	
1	Tỷ lệ chi sử dụng điện so với tổng chi tiêu của hộ
2	Tỷ lệ thất thoát nước sạch
3	Tỷ lệ thu ngân sách nhà nước từ sử dụng tài nguyên tự nhiên
4	Tỷ lệ đầu tư dự án mới thực hiện xây dựng đô thị TTX
5	Tỷ lệ công trình xây dựng nghiệm thu được cấp chứng chỉ công trình xanh
02. Môi trường	
1	Diện tích đất cây xanh công cộng bình quân đầu người khu vực nội thành, nội thị
2	Diện tích mặt nước tự nhiên đô thị suy giảm
3	Tỷ lệ đường đô thị sử dụng các thiết bị và công nghệ tiết kiệm năng lượng hoặc sử dụng năng lượng tái tạo để chiếu sáng
4	Tỷ lệ vận tải hành khách công cộng
5	Tỷ lệ phương tiện giao thông cá nhân hạn chế phát thải
6	Tỷ lệ đường giao thông dành riêng cho xe đạp
7	Tỷ lệ chất thải rắn được thu gom, vận chuyển và xử lý đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật
8	Tỷ lệ nước thải được thu gom và xử lý đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật
9	Số đơn vị hành chính cấp phường, xã chịu thiệt hại trực tiếp do BĐKH
10	Số khu vực bị ô nhiễm môi trường nặng cần xử lý
03. Xã hội	
1	Tỷ lệ tăng dân số toàn đô thị so với tỷ lệ tăng diện tích đất phi nông nghiệp
2	Tỷ lệ hộ có nhà ở kiên cố
3	Tỷ lệ dân số đô thị được cung cấp nước sạch
4	Số lượng không gian công cộng
04. Thể chế	
1	Quy hoạch chung đô thị được lồng ghép các mục tiêu TTX và BĐKH
2	Chiến lược, kế hoạch hành động, chính sách cụ thể được ban hành hướng tới mục tiêu TTX và ứng phó BĐKH
3	Tỷ lệ các dịch vụ công trực tuyến
4	Tỷ lệ cán bộ quản lý đô thị các cấp đã được đào tạo bồi dưỡng về TTX
5	Các chương trình nâng cao nhận thức cộng đồng về TTX và BĐKH

(Nguồn: [16])

Thực trạng phát triển đô thị và quản lý phát triển đô thị, những thách thức phát triển đô thị theo hướng TTX tại Quảng Ninh

Quảng Ninh là một trong các tỉnh có tốc độ phát triển nhanh nhất của cả nước. Sức hút của đô thị tỉnh Quảng Ninh ngày càng được khẳng định rõ ràng. Tỉnh Quảng Ninh là một trong các tỉnh

có tốc độ và tỷ lệ đô thị hóa nhanh và lớn nhất cả nước. Với tỷ lệ khoảng gần 65,5% (so với trung bình cả nước khoảng 39,2% năm 2019 và 40% năm 2020), là đơn vị cấp tỉnh có tỷ lệ đô thị hóa chỉ đứng sau TP. HCM, TP Đà Nẵng, tỉnh Bình Dương, TP Cần Thơ. Dự kiến của tỉnh sẽ tiếp tục đẩy nhanh tốc độ và tỷ lệ đô thị hóa thời

gian tới. Quảng Ninh đã có nhiều thành tựu nổi bật trong phát triển đô thị.

Tỉnh Quảng Ninh cũng là một tỉnh đặc thù với 04 thành phố trực thuộc tỉnh (nhiều hơn Hà Nội, HCM). Các đô thị phát triển nhanh, có quy mô lớn chủ yếu phân bố tập trung tại khu vực ven biển, bám trục Quốc lộ 18, gần với các khu vực phát triển khu du lịch, dịch vụ, công nghiệp, cửa khẩu. Các đô thị phát triển chậm, quy mô nhỏ chủ yếu tại các huyện miền núi, hải đảo do hạn chế về điều kiện tự nhiên, địa hình, giao thông. Hệ thống đô thị tỉnh chủ yếu phát triển theo tuyến, nằm trên các tuyến giao thông huyết mạch nơi có điều kiện đất đai, hoặc gần với vùng có tài nguyên phát triển về du lịch, dịch vụ, khai thác than, công nghiệp, cảng biển hoặc tại trung tâm đơn vị hành chính cấp huyện.

Quá trình đô thị hóa mạnh mẽ không chỉ giúp tăng trưởng nền kinh tế đô thị, nâng cao chất lượng sống của cư dân mà còn đóng góp vào sự thay đổi vị thế và gia tăng sức cạnh tranh của tỉnh. Sự năng động và phát triển mạnh mẽ của tỉnh được thực hiện trên cơ sở tỉnh đã đẩy mạnh các hệ thống hạ tầng kết nối với các tỉnh, thành phố giáp ranh, với các hành lang kinh tế, cực tăng trưởng xung quanh. Hệ thống giao thông động lực (cầu Triều, cầu Rừng, cầu Lại Xuân) đã thúc đẩy liên kết vùng và hoàn thành các hạ tầng trong khu vực đô thị. Cảng hàng không quốc tế Vân Đồn, Cầu Bạch Đằng thuộc cao tốc Hạ Long - Vân Đồn, đường cao tốc Vân Đồn - Móng Cái, đường ven biển Hạ Long - Cẩm Phả, cầu Cửa Lục 1 và 3; các nút giao, đường nối cao tốc lớn... giúp đẩy nhanh tốc độ phát triển của hệ thống các đô thị trong tỉnh, đánh thức tiềm năng, lợi thế to lớn của một số đô thị như Quảng Yên, giữ vai trò động lực, hạt nhân mới thúc đẩy tăng trưởng của tuyến phía Tây của tỉnh (thông qua cao tốc Hạ Long - Hải Phòng và cầu Bạch Đằng, tuyến đường ven sông tốc độ cao Quảng Yên - Uông Bí - Đông Triều). Quảng Ninh cũng chú trọng đẩy mạnh thi công các khu đô thị tạo hình ảnh đô thị phát triển như khu phức hợp Hạ Long Xanh, khu du lịch, dịch vụ phức hợp cao cấp Vân Đồn.

Từ năm 2011, Quảng Ninh đã xây dựng 7 quy hoạch chiến lược như quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; quy hoạch vùng tỉnh; quy hoạch phát triển du lịch; quy hoạch phát triển nguồn nhân lực... [17-24]. Đây được coi là chỉ dẫn quan trọng trong thu hút các nguồn lực đầu tư, đáp ứng yêu cầu chuyển đổi phương thức phát triển từ "nâu" sang "xanh", phân bố không gian phát triển theo hướng "một tâm, hai tuyến đa chiều, hai điểm đột phá", làm thay đổi nhanh diện mạo, tạo ra một Quảng Ninh khác biệt phát triển vượt trội về đẳng cấp và bút phá. Các khu công nghiệp, khu kinh tế của tỉnh cũng được chú trọng phát triển như khu công nghiệp Hải Yên, Khu công nghiệp cảng biển Hải Hà; Khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái có vai trò cửa ngõ kết nối các nước ASEAN với khu vực Đông Bắc Á; Khu kinh tế Vân Đồn được định hướng trở thành đô thị biển đảo xanh, hiện đại, thông minh là một trong những mũi đột phá của tỉnh; Khu kinh tế ven biển Quảng Yên đang được đề xuất thực hiện với các cơ chế chính sách tương đương Khu kinh tế Đình Vũ - Cát Hải (Hải Phòng). Một số đô thị lớn của Quảng Ninh phải kể đến TP Móng Cái giữ vai trò hạt nhân, nòng cốt của Khu kinh tế cửa khẩu Móng Cái; TP Cẩm Phả đang được xây dựng theo hướng phát triển công nghiệp, dịch vụ hiện đại, đồng bộ, bền vững, điển hình về chuyển đổi phương thức phát triển từ nâu sang xanh. TP Uông Bí và thị xã Đông Triều đang dần trở thành trung tâm du lịch tâm linh, nghỉ dưỡng, động lực trong chuỗi đô thị - công nghiệp xanh phía Tây của tỉnh. TP Hạ Long từng bước trở thành thành phố du lịch biển văn minh, thân thiện, trung tâm dịch vụ, du lịch quốc tế với hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội đồng bộ, hiện đại, gần với bảo tồn và phát huy giá trị di sản - kỳ quan thiên nhiên thế giới vịnh Hạ Long. Đặc biệt, sau khi sát nhập huyện Hoành Bồ vào thành phố Hạ Long



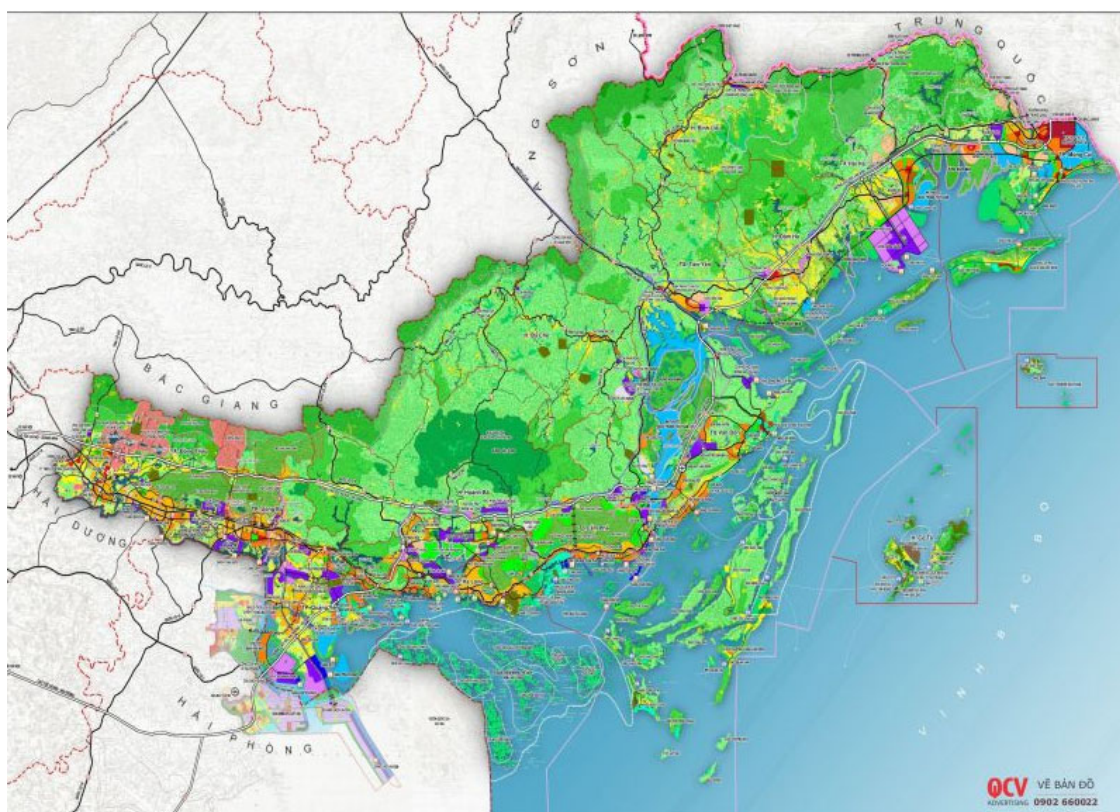
Hình 1. Một số điểm đô thị của Quảng Ninh được quan sát vào ban đêm

(Nguồn: nightearth, truy cập 3/7/2021)

đã mở rộng địa giới hành chính, không gian phát triển để hướng tới khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế khác biệt vốn có của hai địa phương, phát huy mọi nguồn lực, làm hạt nhân thúc đẩy tỉnh Quảng Ninh tăng trưởng mạnh mẽ hơn.

Bên cạnh sự phát triển năng động và thay da đổi thịt của hệ thống đô thị trên địa bàn, tỉnh Quảng Ninh cũng đang phải đối mặt với những thách thức về phát triển như: việc phát triển đô thị chưa hiện đại, đẳng cấp; hạ tầng kỹ thuật của các đô thị chưa được đầu tư đồng bộ; không gian kiến trúc cảnh quan chưa tạo được bản sắc và nét đặc trưng của đô thị... Hệ thống thoát nước và xử lý nước thải sinh hoạt tại các đô thị của tỉnh còn đơn giản, hoạt động yếu kém; Những ảnh hưởng của BĐKH đối với Quảng Ninh ngày càng rõ ràng và nặng nề (Quảng Ninh hiện có 13 đô thị, trong đó các đô thị ven biển được xác định gồm 08/13 đô thị chiếm 61,5% tổng số đô thị trong hệ thống đô thị toàn tỉnh Quảng Ninh). Điển hình là trận bão lũ lịch sử tháng 7/2015 đã gây thiệt hại về cơ sở vật chất hạ tầng ước tính khoảng 20 tỷ đồng. Theo kịch bản mới nhất lần thứ 3 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), nếu mực nước biển dâng 100cm, khoảng 4,79% diện tích của tỉnh Quảng Ninh có nguy cơ bị ngập, chủ yếu là các địa phương ven biển, trong đó thị xã Quảng Yên có nguy cơ ngập cao nhất (37,7 % diện tích). Các bãi biển đẹp như Trà Cổ, Sơn Hào, Minh Châu, Hồng Vân, Quan Lạn,... và trên 30 các bãi cát nhỏ ven các đảo có nguy cơ mất đi, một số khách bị đẩy sâu vào đất liền làm gia tăng chi phí cho việc cải tạo. Một số địa hình với cảnh quan đặc sắc có sức hấp dẫn lớn khách du lịch như vịnh Hạ Long, Vườn quốc gia Bái Tử Long... có nguy cơ ngập chìm và thay đổi cảnh quan theo hướng tiêu cực; Một số các đô thị đặc thù là công nghiệp khai thác và năng lượng chưa quan tâm đến xử lý môi trường do ô nhiễm của các ngành công nghiệp này như các đô thị Mạo Khê, Cẩm Phả, Uông Bí; Mô hình tăng trưởng đô thị chưa bền vững, còn chú trọng phát triển nóng, ít quan tâm đến bảo vệ và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, chưa thúc đẩy yếu tố xanh, tiết kiệm năng lượng trong phát triển.

Để giải quyết những thách thức phát triển này, tỉnh Quảng Ninh đã có chính sách thúc đẩy xu hướng TTX (Kế hoạch số 3741/KH-UBND năm 2014 để triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia về TTX tỉnh Quảng Ninh [25]; Kế hoạch 6970/KH-UBND năm 2015 về triển khai thực hiện chiến lược quốc gia về TTX tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2016-2020 [26]). Tuy nhiên kế hoạch hành động này chưa có nhiều nội dung quan tâm đến vấn đề phát triển đô thị. Nói cách khác chưa xem xét vai trò của đô thị trong việc thúc đẩy TTX và cũng là nguyên nhân chính của các hoạt động phát thải ảnh hưởng đến chất lượng môi trường, là nguyên nhân chính của việc sử dụng tiêu thụ tiết kiệm năng lượng và xử lý chất thải.



Hình 2. Sơ đồ định hướng phát triển không gian tỉnh Quảng Ninh

4. ĐỀ XUẤT TIÊU CHÍ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO HƯỚNG TĂNG TRƯỞNG XANH CHO ĐÔ THỊ QUẢNG NINH

Mặc dù đã có hệ thống các tiêu chí để định hướng quá trình phát triển đô thị theo hướng TTX được ban hành theo Thông tư 01/2018/TT-BXD [16]. Tuy nhiên, đây là hệ thống tiêu chí áp dụng cho các đô thị trên cả nước, chưa quan tâm đến tính đặc thù và nhu cầu phát triển khác nhau của các đô thị khác nhau. Hệ thống tiêu chí này có thể nói là hệ thống tiêu chí phiên bản đầu tiên định hướng phát triển cho các đô thị ở giai đoạn đầu tiên do có nhiều tiêu chí kế thừa các tiêu chí cơ bản định hướng điều kiện tích tụ kinh tế, dân số, lao động, chất lượng cơ sở hạ tầng, kỹ thuật của đô thị theo cấp/loại đô thị được quy định tại Nghị quyết 1210 [12]. Trong quá trình phát triển đô thị và học hỏi kinh nghiệm quốc tế cũng như làm rõ nội hàm của TTX, có thể thấy những tiêu chí trên cần được cập nhật và làm rõ hơn ở một mức độ mới để định hướng cụ thể và quyết liệt hơn yêu cầu phát triển đô thị TTX tại một số đô thị có tiềm lực và có nhu cầu phát triển lớn.

Trên cơ sở những đánh giá của nhu cầu phát triển của tỉnh Quảng Ninh cũng như học tập kinh nghiệm và lý luận TTX ngày càng được làm rõ, tác giả đề xuất điều chỉnh hệ thống tiêu chí để kiểm soát phát triển TTX áp dụng tại Quảng Ninh trên cơ sở hệ thống tiêu chí tại Thông tư 01/2018/TT-BXD [16].

Về nhóm tiêu chí: Thông tư 01/2018/TT-BXD đề xuất 04 nhóm tiêu chí gồm Thể chế, môi trường, xã hội và kinh tế [16]. Qua nghiên cứu tổng kết hệ thống lý luận về TTX và thực tiễn công tác quản lý phát triển đô thị của Việt Nam nói chung và Quảng Ninh nói riêng, tác giả đề nghị điều chỉnh bổ sung nhấn mạnh nhóm tiêu chí về mô hình phát triển đô thị. Bởi mô hình phát triển đô thị có vai trò rất quan trọng trong việc định hình các

(nguồn: <https://www.quangninh.gov.vn>)

không gian chức năng của đô thị, định hình phong cách sống, phong cách tiêu dùng và hoạt động sản xuất, đầu tư xây dựng trong đô thị. Do đó nó có vai trò lớn, có thể coi là nền tảng, là gốc của mọi hành vi sử dụng tiêu hao năng lượng, bảo vệ môi trường và tác động lên môi trường đô thị và hoạt động kinh tế trong đô thị. Do vậy, đề xuất kiểm soát phát triển đô thị trên cơ sở 4 nhóm gồm: Thể chế, Kinh tế, Môi trường, Mô hình phát triển đô thị. Đồng thời, tác giả đề nghị bố cục sắp xếp lại các tiêu chí vào các nhóm trên cho phù hợp, điều chỉnh bổ sung một số chỉ tiêu để đảm bảo sự phù hợp với nội hàm TTX và quản lý phát triển đô thị cho giai đoạn mới. Cụ thể:

Nhóm chỉ tiêu về kinh tế, đề xuất các chỉ tiêu thể hiện sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế trong đô thị theo hướng chuyển dịch loại hình kinh tế đô thị từ nâu sang xanh, trong đó có chỉ tiêu về thúc đẩy trung tâm đổi mới sáng tạo và khoa học cho tỉnh bởi đây là một trong nội dung giúp tỉnh Quảng Ninh dần có nội lực về khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo nhằm thúc đẩy chuyển dịch kinh tế đô thị từ nâu sang xanh hiệu quả hơn.

Nhóm chỉ tiêu về môi trường, đề xuất theo hai nhóm chỉ tiêu nhỏ gồm: Nhóm về giải pháp tiết kiệm năng lượng và nhóm về giải pháp xanh hóa đô thị. TTX đòi hỏi ngành công nghiệp phải được nâng cấp lên mức tiết kiệm năng lượng và đầu tư dài hạn vào các nguồn năng lượng thay thế, từ năng lượng gió, năng lượng mặt trời và thủy triều đến năng lượng phân hạch và nhiệt hạch hạt nhân. Do đó nhóm giải pháp tiết kiệm năng lượng tập trung vào kiểm soát 2 chỉ tiêu liên quan đến sử dụng năng lượng và phát thải ra môi trường là xuất phát từ tiêu dùng giao thông đô thị và tiêu dùng năng lượng trong đô thị, nhấn mạnh đến việc sử dụng giao thông đô thị công cộng và giao thông sử dụng năng lượng thân thiện môi trường và phương tiện ít phát thải. Chỉ tiêu về năng lượng nhấn mạnh đến khả năng độc lập trong

nguồn năng lượng, có thể tái tạo năng lượng sạch và năng lượng không phát thải ra môi trường cho đô thị. Đây là một tiêu chí quan trọng để đô thị Quảng Ninh có thể tạo ra môi trường đô thị có khả năng tự cung ứng năng lượng nhằm dễ dàng đối phó với vấn đề BĐKH và nhu cầu năng lượng lớn của một đô thị phát triển nhanh, du lịch và quảng bá thương hiệu đô thị sạch. Nhóm giải pháp xanh hóa đô thị tập trung vào các chỉ tiêu nhằm tạo ra các mảng xanh đô thị thông qua các chỉ tiêu mảng xanh lớn và mảng xanh công cộng kết hợp đa chức năng và thoát nước đô thị để ứng phó với BĐKH, chỉ tiêu đầu tư xây dựng các khu đô thị mới, công trình mới theo hướng khu đô thị xanh, công trình xanh. Dịch vụ xanh hóa một số dịch vụ đô thị như thoát nước, xử lý rác thải là hết sức cần thiết.

Nhóm giải pháp về thể chế, thay vì nhấn mạnh vai trò của nâng cao năng lực, tác giả đề xuất chuyển thành chỉ tiêu thể hiện tính năng động của chính quyền địa phương thông qua việc ban hành các cơ chế, chính sách pháp luật để có thể thực hiện phát triển TTX ngay tại tỉnh và các đô thị của tỉnh, như giải pháp cơ chế khuyến khích đầu tư xây dựng theo hướng xanh, cơ chế bố trí nguồn lực để thực hiện các kế hoạch xanh đã đề ra. Đây là những tiêu chí thể hiện tính quyết liệt và thiết thực dành cho tỉnh phát triển năng động và cần hiệu quả ngay như tỉnh Quảng Ninh. Nhóm giải pháp về thể chế cần làm rõ tính hiệu quả thông qua việc ban hành được các khung thể chế điều tiết hoạt động phát triển đô thị TTX chứ không phải chỉ là nâng cao nhận thức. Đồng thời nhóm thể chế cần quan tâm đến đối tượng yếu thế trong khu vực đô thị của tỉnh. Bởi những nhóm yếu thế luôn có thể tạo ra những bất ổn cho đô thị và họ cần phải được hỗ trợ để trở thành một thành phần cư dân được đối xử bình đẳng trong đô thị, thể hiện một tầm nhìn vì con người, không bỏ lại ai phía sau trong phát triển cư dân đô thị và theo đuổi đô thị văn minh của tỉnh Quảng Ninh.

Nhóm giải pháp mô hình phát triển đô thị: Kế thừa 02 tiêu chí đã được đề xuất trong Thông tư 01/2018/TT-BXD [16] của nhóm giải pháp về kinh tế và xếp vào giải pháp về mô hình phát triển đô thị. Bởi 02 tiêu chí này thực tế đang có sự ảnh hưởng lớn đến việc định hình mô hình phát triển đô thị một cách hiệu quả. Đồng thời làm rõ nội hàm của 02 tiêu chí này để tỉnh có thể thực hiện một cách rõ ràng hơn.

5. KẾT LUẬN

Quản lý phát triển đô thị theo hướng TTX không còn là một khẩu hiệu mà đã trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết trong bối cảnh suy thoái môi trường, BĐKH, và những rủi ro không báo trước do sự phát triển quá mức ảnh hưởng trầm trọng đến hệ sinh thái tự nhiên hiện nay. TTX là một hướng đi để có thể tiến nhanh hơn đến mục tiêu phát triển bền vững. Để có thể triển khai xu thế này vào cuộc sống, khung pháp lý cần được sớm hoàn thiện và ban hành. Là một tỉnh đang phát triển và tăng trưởng bền vững năng động, Quảng Ninh cần quyết liệt và mạnh mẽ hơn trong việc đưa ra những chiến lược TTX, đặc biệt là hệ thống chỉ tiêu hướng dẫn cụ thể phù hợp với đặc thù phát triển của tỉnh để nâng cao cơ hội tăng trưởng, tăng sức cạnh tranh và phát triển bền vững thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Reilly, J.M., Green growth and the efficient use of natural resources. *Energy Economics*, 2012. 34: p. S85-S93.
2. OECD, OECD Green Growth Studies Urban Green Growth in Dynamic Asia. 2016: OECD Publishing.

3. Nguyen Quoc Toan, Dao Thi Nhu (2019), Breakthrough to promote the urban economy of Vietnam urban system in the forthcoming period, AUC 2019. *Advances in 21st Century Human Settlements*. Springer, Singapore (Scopus), DOI: https://doi.org/10.1007/978-981-15-5608-1_41
4. Ardeshiri, M., Urban management and urban development in Iran 1996, University of South Australia.
5. Amos, F.J., Training for urban management: Proceedings of a symposium in Cologne, 22nd to 24th September 1976 (OECD urban management studies). 1979, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
6. David, F.D.a.W., Training for IUIDP: Ideas, Integration and Implementation. 1998, Rotterdam, The Netherlands: HIS.
7. Romaya, S. and C. Rakodi, Building sustainable urban settlements: approaches and case studies in the developing world. 2002: Intermediate Technology.
8. McGill, R., Urban management in developing countries. *Cities*, 1998. 15(6): p. 463-471.
9. Willis, K.G., Contemporary Issues in Town Planning. 1996, USA: Gower Publishing Company.
10. Yang, J. (2013). Strategies for low-carbon green growth and urban management in Korea. *Journal of Urban Management*, 2(1), 85-101
11. Abbu, N., Bhagavatula, L., Ghorpade, A. R., Kolsepatil, N., Kumar, E., Parvathapuram, R., ... & Sharma, S. (2015). Urban green growth strategies for indian cities. Published by Local Governments for Sustainability, South Asia, 1
12. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2016), Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về phân loại đô thị, Hà Nội
13. Thủ tướng chính phủ (2012), Quyết định số 1393/QĐ - TTg ngày 23/9/2012 về phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh cho thời kỳ 2013 - 2020 và tầm nhìn đến 2050, Hà Nội
14. Thủ tướng Chính phủ (2018), Quyết định số 84/QĐ-TTg ngày 19/01/2018 về Phê duyệt Kế hoạch phát triển đô thị tăng trưởng xanh Việt Nam đến năm 2030, Hà Nội
15. Thủ tướng chính phủ (2014), Quyết định 403/QĐ-TTg ngày về Kế hoạch hành động quốc gia về TTX giai đoạn 2014 - 2020, Hà Nội
16. Bộ Xây dựng (2018), Thông tư 01/2018/TT-BXD của Bộ Xây dựng được ban hành quy định về chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh, Hà Nội
17. UBND tỉnh Quảng Ninh (2019), Quyết định 3765/GP-UBND ngày 06/9/2019 về việc phê duyệt văn kiện Phi dự án Cố vấn TTX tỉnh Quảng Ninh do JICA tài trợ, Quảng Ninh
18. UBND tỉnh Quảng Ninh (2019), Quyết định 114/QĐ-UBND ngày 11/01/2019 của UBND tỉnh Quảng Ninh về ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ bảo vệ môi trường tỉnh Quảng Ninh, Quảng Ninh
19. UBND tỉnh Quảng Ninh (2016), Quyết định 708/QĐ-UBND ngày 15/3/2016 về phê duyệt Chương trình sử dụng năng lượng tiết kiệm hiệu quả trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2016-2020, Quảng Ninh
20. UBND tỉnh Quảng Ninh (2017), Quyết định 4382/QĐ-UBND tỉnh Quảng Ninh ngày 07/11/2017 về việc phê duyệt bổ sung, điều chỉnh Văn kiện dự án hỗ trợ kỹ thuật Thúc đẩy TTX khu vực Vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2 do JICA tài trợ, Quảng Ninh
21. UBND tỉnh Quảng Ninh (2017), Quyết định 227/QĐ-UBND ngày 18/01/2017 của UBND tỉnh về việc phê duyệt văn kiện dự án hỗ trợ kỹ thuật Thúc đẩy TTX khu vực Vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2 do JICA tài trợ, Quảng Ninh
22. UBND tỉnh Quảng Ninh (2015), Quyết định 4005/QĐ-UBND ngày 16/12/2015 của UBND tỉnh phê duyệt dự án hỗ trợ kỹ thuật Thúc đẩy TTX khu vực Vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 1 do JICA tài trợ, Quảng Ninh
23. UBND tỉnh Quảng Ninh (2015), Quyết định 3146/QĐ-UBND ngày 20/10/2015 của UBND tỉnh thành lập Ban Chỉ đạo Dự án hỗ trợ kỹ thuật Thúc đẩy TTX khu vực Vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh do JICA tài trợ, Quảng Ninh
24. UBND tỉnh Quảng Ninh (2015), Kế hoạch số 3741/KH-UBND để triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia về TTX tỉnh Quảng Ninh, Quảng Ninh
25. UBND tỉnh Quảng Ninh (2015), Kế hoạch số 3741/KH-UBND để triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia về TTX tỉnh Quảng Ninh, Quảng Ninh
26. UBND tỉnh Quảng Ninh (2015), Kế hoạch 6970/KH-UBND tỉnh Quảng Ninh ngày 16/11/2015 về kế hoạch triển khai thực hiện chiến lược quốc gia về TTX tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2016-2020, Quảng Ninh.