

# BÀN VỀ XÂY DỰNG PHƯƠNG PHÁP ĐA CHỈ TIÊU PHỤC VỤ ĐỊNH HƯỚNG QUY HOẠCH DÂN CƯ BỀN VỮNG VÙNG BIÊN GIỚI VIỆT - LÀO

PGS.TS NGUYỄN NGỌC KHÁNH, THS NGUYỄN HỒNG ANH

Viện Khoa học Xã hội vùng Trung Bộ, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

**Để quy hoạch dân cư ổn định, bền vững các vùng biên giới, cần thiết phải có những nghiên cứu tổng hợp các điều kiện tự nhiên và tiến hành đánh giá đa chỉ tiêu. Các chỉ tiêu cần đáp ứng các quy định về luật pháp và thể hiện được các tri thức địa phương của các cộng đồng tộc người trong vùng, đồng thời, các phương án quy hoạch cần đảm bảo tính khả thi theo mục tiêu đáp ứng cả hai mặt sinh sống và sinh kế bền vững cho các cộng đồng tộc người, có như vậy mới đảm bảo tính bền vững của quy hoạch.**

**Bài viết đề xuất cách tiếp cận khi sử dụng phương pháp đánh giá đa chỉ tiêu nhằm định hướng quy hoạch dân cư bền vững vùng biên giới Việt - Lào, cụ thể là 2 tỉnh Attapeu và Kon Tum. Đó là cách tiếp cận theo hướng đánh giá tổng hợp theo các nhóm: điều kiện tự nhiên, môi trường sống, kinh tế - xã hội.**

## **Đặt vấn đề**

Việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên và cải tạo thiên nhiên phục vụ cho các nhu cầu của đời sống con người ở Việt Nam đã bắt đầu từ cách đây hàng ngàn năm. Đối với nhiệm vụ đặt ra, để quy hoạch dân cư cho mục tiêu thiết lập cuộc sống “bằng và tốt hơn nơi ở cũ”, cần thiết phải có những nghiên cứu tổng hợp các điều kiện tự nhiên (điều kiện nền hay điều kiện cần) và tiến hành đánh giá cho mục đích quy hoạch dân cư, ổn định cuộc sống, đưa ra các phương án khả thi quy hoạch dân cư, phải có một phương pháp luận đánh giá tổng hợp, trong đó,

phương pháp đánh giá đa chỉ tiêu (Multi-criteria Methods) các điều kiện tự nhiên đáp ứng được mục tiêu đó.

Đa chỉ tiêu là một hệ thống được thiết lập bao gồm các tiêu chí, các chỉ số phân chia và tổng hợp theo nhóm để làm tiêu chuẩn cơ bản dùng để đánh giá cho các lĩnh vực, các ngành. Hiện nay, phương pháp đa chỉ tiêu là một cách tiếp cận hiệu quả đối với các ngành, lĩnh vực. Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội vùng biên giới, đặc biệt để ổn định và bền vững khu dân cư, phát triển mạnh kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, bảo vệ chủ quyền quốc gia, việc sử dụng

phương pháp này càng cần thiết.

## **Phương pháp đa chỉ tiêu phục vụ định hướng quy hoạch dân cư bền vững**

Trong đánh giá tổng hợp các điều kiện tự nhiên cho các mục đích phát triển dân sinh, kinh tế, các nhà địa lý thường đánh giá tổng hợp theo đơn vị loại cảnh quan. Thực chất, đây là đánh giá mức độ thích nghi sinh thái cho các loại hình bố trí dân cư và bố trí sản xuất truyền thống với các loại cảnh quan ở vùng nghiên cứu. Để đánh giá, phân hạng mức độ thích nghi được chuẩn xác thì việc xác định nhu cầu của các loại sử



Khảo sát địa chất, địa mạo khu vực nghiên cứu

dụng phải được xem xét cho sát với thực tế. Trong đó, các chỉ tiêu được đề xuất trong đánh giá tuân thủ các nguyên tắc sau<sup>1</sup>: (1) Các chỉ tiêu được lựa chọn để đánh giá phải có sự phân hóa rõ rệt theo đơn vị lãnh thổ ở tỷ lệ nghiên cứu; (2) Các chỉ tiêu được lựa chọn phải ảnh hưởng rõ rệt (có giá trị đến đối tượng phát triển.

Việc đánh giá mức độ thích nghi của các loại cảnh quan với các loại hình sản xuất chủ yếu được thực hiện theo bài toán trung bình nhân (D.L. Armand, 1983) có dạng:

$$M_o = \frac{n}{\sqrt{a_1 \cdot a_2 \cdot a_3 \cdot a_n}}$$

Trong đó:  $M_o$ : điểm đánh giá của đơn vị sinh thái cảnh quan;  $a_1, a_2, a_3, \dots, a_n$ : điểm của các chỉ tiêu (từ chỉ tiêu 1 đến chỉ tiêu  $n$ );  $n$ : số lượng chỉ tiêu dùng để đánh giá.

Đánh giá khả năng thích nghi của đất đai cho các nhu cầu khai thác lãnh thổ, nhất là nhu cầu sản xuất nông nghiệp, FAO đưa ra 6

nguyên lý<sup>2</sup>: (1) Khả năng thích nghi đất đai phải được đánh giá và phân hạng cho một loại sử dụng chuyên biệt; (2) Đánh giá đòi hỏi phải có sự so sánh về lợi nhuận có được và mức đầu tư cần thiết cho từng kiểu sử dụng đất đai khác nhau; (3) Đánh giá đất đai đòi hỏi phải đa ngành; (4) Đánh giá cần phải chú ý và đứng trên quan điểm sự ảnh hưởng và liên quan các yếu tố về môi trường tự nhiên, kinh tế và xã hội đến vùng đang nghiên cứu; (5) Đánh giá phải xây dựng trên nền tảng tính bền vững; (6) Đánh giá thích nghi thường phải so sánh nhiều kiểu sử dụng với nhau.

Trong báo cáo quốc gia về lâm nghiệp cộng đồng (LNCĐ), Cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn<sup>3</sup> dựa trên tổng kết giao đất - giao rừng đã đưa ra mô hình LUP-MO-LA<sup>4</sup> để trả lời các câu hỏi: cái gì? ở đâu? như thế nào? ai đang được hưởng lợi cho việc hình thành hai loại hình LNCĐ ở Việt Nam là LNCĐ đáp ứng nhu cầu sinh kế và LNCĐ cho sản xuất hàng hóa. Trong đó,

LNCĐ đáp ứng nhu cầu sinh kế ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số phù hợp với tập quán truyền thống, điều kiện sản xuất và thị trường kém phát triển, trình độ quản lý còn thấp. Các sản phẩm từ rừng chủ yếu được sử dụng cho tiêu dùng trong cộng đồng như gỗ để làm nhà, củi đốt, khai thác lâm sản ngoài gỗ. Rừng được quản lý theo truyền thống được quy định trong Hương ước của cộng đồng. Nhà nước và địa phương cần có chính sách riêng để bảo hộ về thuế, quy chế khai thác và sử dụng lâm sản cũng như cung cấp các dịch vụ kỹ thuật, tổ chức và vốn để cộng đồng có thể quản lý rừng. LNCĐ cho sản xuất hàng hóa ở các vùng sản xuất và thị trường phát triển, đang dần tiếp cận đến sản xuất hàng hóa, trình độ sản xuất của các hộ nông dân cao, khả năng đầu tư lớn. Các hình thức quản lý rừng cộng đồng sẽ đa dạng và phong phú và ở trình độ cao hơn như thành lập tổ chức kinh tế rừng cộng đồng có pháp nhân, có thể là hợp tác xã của cộng đồng, doanh nghiệp cộng đồng cho quản lý rừng và chế biến lâm sản... hoạt động theo luật doanh nghiệp.

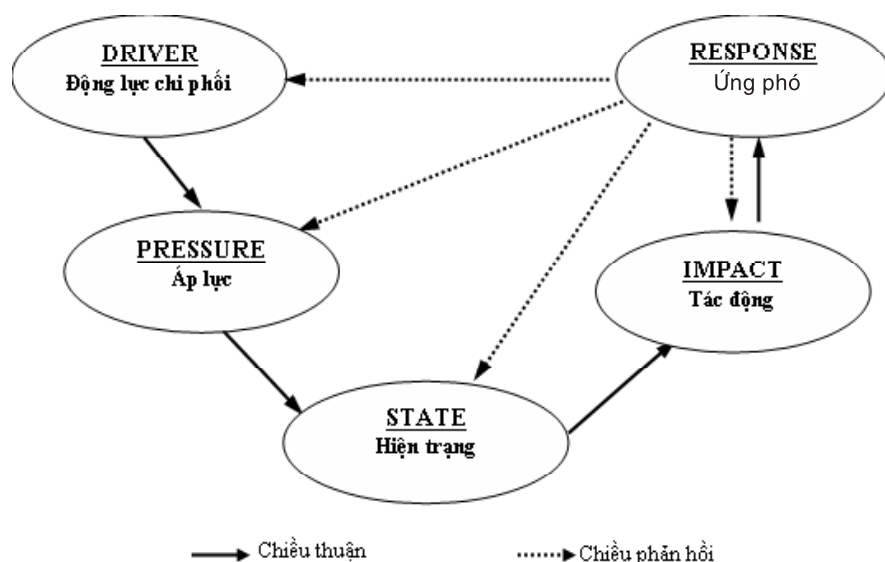
Quản lý LNCĐ bao gồm 11 tiêu chí: quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng; giao đất, giao rừng cho cộng đồng; lập kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cộng đồng; thiết lập hình thức quản lý rừng cộng đồng; xây dựng quy ước bảo vệ rừng cộng đồng; thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng; thủ tục khai thác chính lâm sản từ rừng cộng đồng; thủ tục khai thác gỗ làm nhà từ rừng cộng đồng; phát triển nguồn nhân lực; xây dựng quỹ bảo vệ và phát triển rừng của

thôn; giám sát và đánh giá.

*Đánh giá tổng hợp môi trường sống* theo mô hình DPSIR với 5 hợp phần, thể hiện mối quan hệ tương tác qua lại theo hai chiều: chiều thuận và chiều phản hồi. Với cách xây dựng mô hình nhận thức theo chuỗi như vậy, DPSIR

hình thái địa hình, biểu hiện vi khí hậu hay khí hậu địa phương... và các phương tiện sử dụng dựa trên tập hợp các biến đặc trưng cho các lãnh thổ).

Trong Thông tư số 39/2011/TT-BNNPTNT ban hành ngày 24.5.2011 hướng dẫn xây dựng



là một công cụ hiệu quả để xác định, phân tích và đánh giá các mối quan hệ rất phức tạp của hệ thống môi trường tự nhiên và hệ thống kinh tế - xã hội. Vì vậy, phương pháp này thường được áp dụng cho xây dựng quy hoạch và chiến lược quản lý tài nguyên và môi trường vùng cho mục tiêu phát triển bền vững.

*Đánh giá tổng hợp điều kiện kinh tế - xã hội:* để tiến hành phân kiểu kinh tế - xã hội cấp tỉnh và cấp huyện ở Việt Nam, các tác giả Nguyễn Viết Thịnh và Đỗ Thị Minh Đức<sup>5</sup> cho rằng, phân kiểu (hay được hiểu là sự phân loại hay hệ thống phân loại thành các kiểu) được tiến hành dựa trên việc lựa chọn các đặc trưng bên ngoài (hình thái nhà ở, hình thái cư trú,

quy hoạch tổng thể, quy hoạch chi tiết về di dân tái định cư và tổ chức phát triển sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp gắn với chế biến tiêu thụ sản phẩm vùng tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện có đưa ra các tiêu chí quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết di dân, tái định cư, trong đó: 1) Nội dung quy hoạch tổng thể di dân, tái định cư bao gồm: (a) Phân tích, đánh giá thiệt hại vùng lòng hồ và mặt bằng xây dựng công trình thủy lợi, thủy điện; (b) Xác định giá trị bồi thường thiệt hại về đất ở, đất sản xuất, tài sản gắn liền với đất bị thu hồi vùng ngập lòng hồ, vùng giải phóng mặt bằng công trình và nơi xây dựng khu, điểm tái định cư; (c) Dự báo quy mô dân số, cơ cấu dân số vùng

tái định cư phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành và chiến lược phân bố dân cư quốc gia. 2) Nội dung quy hoạch chi tiết di dân, tái định cư, bao gồm: (a) Xác định vị trí (địa điểm), ranh giới, quy mô và mối liên hệ của khu, điểm tái định cư với phát triển kinh tế - xã hội của xã, huyện sở tại; (b) Đánh giá thực trạng khu, điểm tái định cư; (c) Điều kiện tự nhiên: khí tượng, thủy văn, địa hình, địa chất, diện tích và thổ nhưỡng các loại đất; nguồn nước và chất lượng nước phục vụ sinh hoạt và sản xuất; (d) Phân tích hiện trạng sử dụng đất đai, đất sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, đất phi nông nghiệp, đất chưa sử dụng, đất khác; (e) Tình hình sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, ngành nghề khác; (f) Tình hình cơ sở hạ tầng: giao thông, thủy lợi, nước sinh hoạt, điện, cơ sở giáo dục, y tế, văn hóa xã hội, trụ sở cơ quan, thương mại, dịch vụ; (g) Tình hình dân cư và phân bố dân cư: số thôn, bản; số hộ (khẩu); thành phần dân tộc; phong tục tập quán; trình độ dân trí; thu nhập và đời sống; dự báo quy mô dân số của khu, điểm tái định cư; (h) Đánh giá khả năng dung nạp số hộ di dân đến tái định cư; (i) Phân tích, đánh giá thực trạng và dự báo tình hình chuyển đổi nghề nghiệp của người dân tái định cư; (k) Xây dựng phương án quy hoạch chi tiết khu, điểm tái định cư. Trong nội dung quy hoạch chi tiết khu, điểm tái định cư có 4 phần: quy hoạch chi tiết sử dụng đất; quy hoạch chi tiết bố trí dân cư; quy hoạch chi tiết phát triển sản xuất và quy hoạch chi tiết xây dựng cơ sở hạ tầng.

Trong Bộ tiêu chí quốc gia về xây dựng nông thôn mới ban



Lấy mẫu đất khu vực nghiên cứu

hàng ngày 1.11.2010 đã quy định 19 tiêu chí: quy hoạch và thực hiện quy hoạch; giao thông; thủy lợi; điện; trường học; cơ sở vật chất văn hóa; chợ nông thôn; bưu điện; nhà ở dân cư; thu nhập; hộ nghèo; cơ cấu lao động; hình thức tổ chức sản xuất; giáo dục; y tế; văn hóa; môi trường; hệ thống tổ chức chính trị - xã hội vững mạnh; an ninh, trật tự xã hội được giữ vững. Mỗi tiêu chí lại được đánh giá theo các bộ chỉ tiêu cụ thể. Ví dụ, riêng về tiêu chí 2 - giao thông nông thôn, trong Quyết định số 2933/BGTVT-KHĐT ngày 11.5.2009 của Bộ Giao thông Vận tải hướng dẫn tiêu chí nông thôn mới trong lĩnh vực giao thông nông thôn để cập tới:

a. Điều kiện tự nhiên: cần lưu ý đến những vùng miền có những đặc thù gồm: địa hình, khí hậu, thủy văn, thổ nhưỡng... và các điều kiện tự nhiên khác; vấn đề thiên tai: đối với các xã chịu ảnh hưởng thiên tai cần nhấn mạnh thiên tai gì? diễn biến của thiên tai và nguyên nhân.

b. Hiện trạng kinh tế - xã hội

gồm: các chỉ tiêu kinh tế - xã hội chính phản ánh tình trạng của xã (cơ cấu kinh tế, y tế, giáo dục, tổng thu nhập, thu nhập bình quân của người, hộ dân, tỷ lệ hộ nghèo...); tình hình phát triển kinh tế trong các lĩnh vực sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp (điều tra đánh giá các vấn đề liên quan đến quy hoạch xây dựng như nhu cầu đất đai cho sản xuất, các công trình sản xuất và phục vụ sản xuất..., tiềm năng và các hạn chế trong phát triển kinh tế); xã hội (tổng số hộ và khẩu theo các thôn, tỷ lệ tăng giảm tự nhiên và cơ học; tỷ lệ hộ làm nông nghiệp, dịch vụ thương mại, tiểu thủ công nghiệp, cơ cấu lao động; dân trí; tỷ lệ dân tộc; đánh giá lợi thế và hạn chế về các mặt dân số, lao động, việc làm trong xã); văn hóa (đặc điểm tôn giáo, tín ngưỡng; đặc điểm về văn hóa, phong tục tập quán).

c. Hiện trạng sử dụng đất: thống kê hiện trạng đất đai (đất nông nghiệp, đất ở, đất công cộng, đất cây xanh, thể thao...); nhận xét, đánh giá về cơ cấu sử dụng đất, hiệu quả sử dụng đất,

các vấn đề về sử dụng đất đang tồn tại cần giải quyết; đánh giá thuận lợi, không thuận lợi cho việc phát triển, xây dựng (đối với yêu cầu Bộ tiêu chí quốc gia).

d. Hiện trạng không gian kiến trúc và hạ tầng cơ sở gồm: nhà ở (hiện trạng không gian ở thôn, xóm); các công trình tôn giáo, tín ngưỡng (đình, đền chùa, nhà thờ); cảnh quan (cây đa, bến nước, sân đình; tình trạng kỹ thuật và kiến trúc các công trình công cộng; các chương trình, dự án ở địa bàn của xã đang triển khai...); các vấn đề khác (tùy thuộc vào tính chất, đặc trưng của khu vực để bổ sung các nội dung nghiên cứu sâu hơn như các nội dung liên quan đến thiên tai, về bảo tồn, về môi trường, quản lý...).

e. Đánh giá tổng hợp phân hiện trạng về các mặt thuận lợi, khó khăn trong phát triển của xã về không gian, sử dụng đất, dân số, xã hội, cơ sở hạ tầng...; các mặt đạt được và chưa đạt được theo Bộ tiêu chí xây dựng nông thôn mới; các vấn đề lớn cần giải quyết trong đồ án quy hoạch xây dựng nông thôn mới.

Từ những ví dụ thực tiễn nghiên cứu đã phân tích có thể thấy, một vấn đề đặt ra của thực tiễn đòi hỏi phải được xem xét trên nhiều chiều cạnh để đi đến những lời giải đảm bảo cho phát triển theo hướng bền vững.

Xã hội và cộng đồng là một mạng lưới tương tác giữa các vấn đề kinh tế, xã hội và môi trường. Tài nguyên thiên nhiên cung cấp nguyên liệu cho hoạt động sản xuất. Đến lượt nó, sản xuất lại có ý nghĩa quyết định đến lợi nhuận kinh doanh và việc làm. Việc làm ảnh hưởng đến đói nghèo và đói nghèo là một trong những



Lấy mẫu nước ngầm khu vực nghiên cứu

nguyên nhân dẫn đến tệ nạn xã hội... Trong khi đó, phát triển bền vững là mô hình trong đó các lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường có xu hướng phát triển hài hoà với nhau; sự phát triển, tăng trưởng của yếu tố này không gây tổn hại cho khả năng phát triển của yếu tố khác. Do đó, bất kỳ vấn đề nào trong phát triển bền vững cũng cần được xem xét trong mối liên hệ với những vấn đề khác để đánh giá xem chúng có xung đột với nhau hay không.

Do đó, Bộ chỉ tiêu phát triển bền vững được xây dựng nhằm đáp ứng yêu cầu lồng ghép các mục tiêu phát triển của ba cấu thành kinh tế - xã hội - môi trường, hỗ trợ các quyết định được đúng đắn, chính xác; giúp theo dõi, đánh giá, làm sáng tỏ những phát hiện, hướng dẫn và kiểm tra hoạt động, hướng tới đạt được các mục tiêu về kinh tế - xã hội - môi trường; giải quyết các mâu thuẫn và xây dựng sự đồng thuận trong

xã hội. Nhất là đối với cấp cộng đồng dân cư - đối tượng chính của quy hoạch dân cư vùng biên giới Kon Tum - Attapeu, khi đánh giá tổng hợp tự nhiên phục vụ phát triển bền vững, không thể không đề cập đến tri thức địa phương, một trụ cột đảm bảo cho phát triển bền vững và ứng phó với thiên tai, biến đổi khí hậu.

### Bàn luận

- Đánh giá đa chỉ tiêu là cần thiết cho quy hoạch dân cư, ổn định cuộc sống, đưa ra các phương án khả thi quy hoạch dân cư vùng biên giới hai tỉnh Kon Tum - Attapeu.

- Các chỉ tiêu trong đánh giá cho quy hoạch dân cư, ổn định cuộc sống, đưa ra các phương án khả thi quy hoạch dân cư vùng biên giới hai tỉnh Kon Tum - Attapeu cần đáp ứng các quy định về luật pháp và thể hiện được các tri thức địa phương của các cộng đồng tộc người trong vùng, có như vậy

mới đảm bảo tính bền vững của quy hoạch.

- Các phương án quy hoạch dân cư vùng biên giới hai tỉnh Kon Tum - Attapeu cần đảm bảo tính khả thi cao theo mục tiêu đáp ứng cả hai mặt sinh sống và sinh kế bền vững cho các cộng đồng tộc người ■

<sup>1</sup> Phạm Hoàng Hải, Nguyễn Thượng Hùng, Nguyễn Ngọc Khánh, 1997. Cơ sở cảnh quan học của việc sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường lãnh thổ Việt Nam. NXB Giáo dục, Hà Nội.

<sup>2</sup> FAO, 1976. A framework for Land evaluation. FAO Soil Bulletin 32, FAO, Rome.

<sup>3</sup> Cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2010. Báo cáo quốc gia về lâm nghiệp xã hội, Chương trình DFD.

<sup>4</sup> LUP: quy hoạch sử dụng đất cấp xã và thôn bản (còn gọi là quá trình LUP) nhằm trả lời rõ 2 câu hỏi "cái gì?" (nghĩa là đối tượng rừng, đất nào sẽ giao cho mục đích gì) và "ở đâu?".

\* MO: kế hoạch quản lý rừng (còn được gọi tắt là MO): lập kế hoạch quản lý rừng nhằm trả lời câu hỏi: rừng sẽ được cộng đồng quản lý như thế nào? kế hoạch quản lý rừng gồm 3 nội dung chủ yếu là mục tiêu quản lý, phương thức quản lý và thời gian quản lý, trong đó xây dựng mục tiêu quản lý rừng là quan trọng nhất.

\* LA: giao đất lâm nghiệp (còn gọi là quá trình LA) nhằm trả lời rõ câu hỏi: ai?, nghĩa là đối tượng nào được giao.

<sup>5</sup> Nguyễn Việt Thịnh và Đỗ Thị Minh Đức, 2005. Phân kiểu kinh tế - xã hội cấp tỉnh và cấp huyện Việt Nam. NXB Từ điển Bách khoa, Hà Nội.