

Đô thị hóa và sự mở rộng đô thị tại Việt Nam

Urbanization and urban expansion in Vietnam

> **THS.NCS TỐNG THỊ HẠNH¹, TS.KTS NGUYỄN HOÀNG MINH²**

¹ Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Xây dựng

² Phó trưởng Khoa Sau Đại học, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội

TÓM TẮT:

Đô thị, một phát minh của loài người, có vai trò quan trọng phát triển kinh tế chính trị xã hội và xu thế đô thị hóa là xu thế toàn cầu, mặc dù vậy mỗi quốc gia có những khái niệm riêng biệt về đô thị - nông thôn. Khái niệm phân bố dân cư đô thị (dựa trên xem xét hình thái của nó) có sự tác động đến các ước tính đô thị hóa ở cấp độ toàn cầu, nhưng ở các cấp độ quốc gia (bất kể định nghĩa của chúng là gì) xu hướng chung về đô thị hóa vẫn quan trọng và các quốc gia có quyền xác định những gì họ coi là các khu định cư thành thị và nông thôn.

Đô thị với đặc trưng là khu vực tập trung đông dân cư, tuy nhiên lại có sự khác biệt lớn về mật độ phân bố dân cư và hình thái đô thị tại các quốc gia, theo OECD (2020) các nước có thu nhập càng cao thì mật độ càng thấp, các thành phố lớn có mức độ phân bố dân cư dày đặc hơn thành phố nhỏ nhưng ở các nước thu nhập thấp, các thành phố ở mọi quy mô đều rất dày đặc. Khái niệm về các khu vực dân cư tại đô thị, nông thôn trong các đô thị lớn ở Việt Nam (khu vực làng xóm đô thị hóa, khu vực đô thị mới...) có ý nghĩa quan trọng trong kiểm soát mô hình phân bố dân cư đô thị.

Bài viết chia sẻ quan điểm, khái niệm và khuyến nghị chính sách về xác định khái niệm khu vực đô thị - nông thôn trong bối cảnh thực trạng tại các đô thị Việt Nam.

Từ khóa: Đô thị hóa; dân số (POP); mật độ dân số (POD); đơn vị đô thị (Urban unit); khu chức năng đô thị.

ABSTRACT:

URBAN, a human invention, plays an important role in socio-economic development and urbanization is a global trend, although each country has its own distinct concept of urban - rural. The concept of urban population distribution (based on its morphology) has implications for urbanization estimates at the global level, but at the national levels (regardless of their definition) what overall trends in urbanization remain important and countries have the right to define what they consider urban and rural settlements.

Urban areas are characterized by densely populated areas, but there are large differences in population density and urban morphology across countries, according to OECD (2020) countries with higher incomes. The higher the density, the lower the density, large cities are more densely distributed than small cities, but in low-income countries, cities of all sizes are very dense. The concept of urban and rural residential areas in large cities in Vietnam (urbanized villages, new urban areas, etc.) has an important meaning in controlling the distribution pattern urban population.

This article shares views, concepts and policy recommendations on defining the concept of urban-rural area in the context of the current situation in Vietnamese cities.

Keywords: Urbanization; population (POP); population density (POD); urban unit (urban unit); urban functional area.

1. DẪN NHẬP

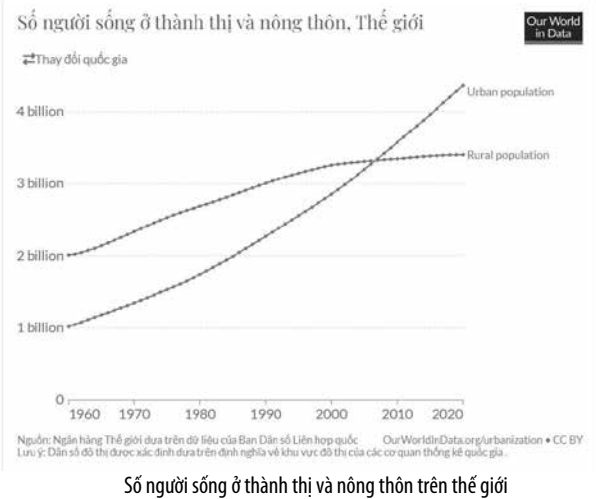
Đô thị hóa và đặc điểm dân số đô thị thế giới

Đô thị hóa (urbanization) là xu thế ngày càng tăng trên toàn thế giới, hiện có gần một nửa dân số thế giới sống tại các thành phố và đô thị, trong đó xu thế đô thị hóa mạnh tập trung tại khu vực châu Phi và Nam Á.

Năm 2007, Liên Hợp quốc ước tính là năm lần đầu tiên có nhiều người trên thế giới sống ở thành thị hơn nông thôn (tỷ lệ đô thị hóa thế giới là 55%). Dự kiến đến năm 2050, khoảng gần 7 tỷ người chiếm hơn 2/3 dân số thế giới sẽ sống tại khu vực đô thị.

Hầu hết các quốc gia có thu nhập cao - ở Tây Âu, châu Mỹ, Úc, Nhật Bản và Trung Đông - hơn 80% dân số sống ở các khu vực thành thị. Ở hầu hết các quốc gia có thu nhập trên trung bình - ở Đông Âu, Đông Á, Bắc và Nam Phi, và Nam Mỹ - từ 50% đến 80% người dân làm như vậy. Ở nhiều quốc gia có thu nhập thấp đến trung bình thấp, phần lớn vẫn sống ở nông thôn. Tuy nhiên quá trình di cư nhanh chóng từ nông thôn sang thành thị đang làm thay đổi nhanh chóng tỷ lệ người dân sống ở đô thị, đặc biệt tại khu vực châu Á.

Dân số đô thị là những người sống ở các khu vực thành thị theo quy định của cơ quan thống kê quốc gia¹. Dân số đô thị có thu nhập cao, tỷ lệ học vấn cao hơn, có nhiều cơ hội việc làm, thụ hưởng được các dịch vụ đô thị về giáo dục, y tế, vui chơi giải trí... so với khu vực nông thôn nhưng cũng đối mặt nhiều vấn đề thách thức về môi trường đô thị, nhà ở, xã hội, áp lực việc làm... Theo thống kê, năm 2018 chỉ có khoảng dưới 1/3 dân số đô thị sống ở các khu ổ chuột² và con số này đang giảm xuống ở nhiều quốc gia.



2. NỘI DUNG

a. Khái niệm về dân cư đô thị một số quốc gia và Trung Quốc

Đô thị mặc dù đã được khẳng định vai trò quan trọng trên toàn thế giới về kinh tế, chính trị xã hội, tuy nhiên tại mỗi quốc gia lại có những khái niệm riêng biệt về đô thị - nông thôn. Hầu hết các quốc gia sử dụng phân loại đô thị liên quan đến quy mô hoặc đặc điểm của các khu định cư. Một số quốc gia xác định khu vực đô thị dựa trên sự hiện diện của một số cơ sở hạ tầng và dịch vụ, hoặc chỉ định các khu vực đô thị dựa trên sự sắp xếp hành chính. Do sự khác biệt giữa các quốc gia về đặc điểm, tiêu chí, tuân chuẩn phân biệt thành thị và nông thôn, sự phân biệt giữa dân cư thành thị và nông thôn là không thể phù hợp với một định nghĩa duy nhất có thể áp dụng cho tất cả các quốc gia.

Quốc gia	Định nghĩa một số quốc gia về 'đô thị'
Argentina	Các địa phương có từ 2.000 dân trở lên.
Thụy Điển	Khu vực đã xây dựng có từ 200 dân cư trở lên và các nhà cách nhau tối đa 200 mét.
Nhật Bản	Các thành phố được định nghĩa là shi. Nói chung, shi dùng để chỉ một đô thị thỏa mãn các điều kiện sau: (1) 50.000 dân trở lên; (2) 60% hoặc nhiều hơn các ngôi nhà nằm trong khu vực xây dựng chính; (3) 60% dân số trở lên (bao gồm cả những người phụ thuộc của họ)

¹ Có sự chưa thống nhất giữa Tổng Cục thống kê và Bộ Xây dựng về tính toán dân số đô thị dựa trên ranh giới hành chính.

² **Dân số sống trong các khu ổ chuột** (% dân số thành thị): Dân số sống trong các khu ổ chuột là tỷ lệ dân số thành thị sống trong các hộ gia đình ở khu ổ chuột. Một hộ gia đình ổ chuột được định nghĩa là một nhóm các cá nhân sống dưới cùng một mái nhà thiếu một hoặc nhiều điều kiện sau: tiếp cận với nguồn nước được cải thiện, tiếp cận với điều kiện vệ sinh được cải thiện, đủ diện tích sống, độ bền của nhà ở và an ninh về quyền sở hữu, như được thông qua trong Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Mục tiêu 7.D. Mục tiêu kế thừa, Mục tiêu Phát triển Bền vững 11.1.1, coi nhà ở không đủ (khả năng chi trả nhà ở) để bổ sung cho định nghĩa ở trên về khu ổ chuột / khu định cư phi chính thức. (nguồn: UN-Habitat)

Quốc gia	Định nghĩa một số quốc gia về 'đô thị'
	tham gia vào lĩnh vực sản xuất, thương mại hoặc các loại hình kinh doanh đô thị khác.
Ấn Độ	Các địa điểm hợp pháp với một khu đô thị, tự quản hoặc khu vực thị trấn được chỉ định và những địa điểm đáp ứng tất cả ba tiêu chí sau: (1) 5.000 dân trở lên; (2) ít nhất 75% dân số lao động nam tham gia vào các hoạt động phi nông nghiệp; và (3) ít nhất 400 cư dân trên một km vuông.
Zimbabwe	Những nơi được chính thức chỉ định là đô thị cũng như những nơi có từ 2.500 dân trở lên có dân số cư trú theo mô hình định cư tập trung và hơn 50% số người có việc làm làm nghề phi nông nghiệp.
Singapore	Toàn dân.
Uruguay	Các thành phố chính thức được chỉ định.

Trung Quốc và Việt Nam là hai quốc gia XHCN có nhiều đặc điểm phát triển tương đồng, tại Trung Quốc, năm 1949 với sự thành lập Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, quá trình đô thị hóa đã trải qua 07 giai đoạn lớn (OECD,2009) [11]: 1949-1957: Bước đầu công nghiệp hóa và đô thị hóa; 1958-1963: Đô thị hóa phát triển không ổn định; 1964-1978: Tái thiết nông thôn; 1979-1988: Đô thị hóa có kiểm soát; 1988-2000: Đô thị hóa ngoài dự kiến; 2001-2005: Đô thị hóa dựa trên thị trấn; 2006-2010: “Phát triển cân bằng” sự xuất hiện của các vùng đô thị.

Sau nhiều chính sách từ chống đô thị hóa đến xung đột với các thành phố, chính phủ đã công nhận rằng các thành phố lớn có đóng góp lớn cho sự phát triển kinh tế của đất nước và duy trì sự tăng trưởng lâu dài của Trung Quốc. Trong kế hoạch 5 năm lần thứ XXI (2006-2010) đã nhấn mạnh hơn nhiều vào sự phát triển của các vùng đô thị trên toàn quốc, bao gồm các biện pháp để tích hợp tốt hơn các thị trấn chiến lược vào các nền kinh tế đô thị. Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 hiện đang thúc đẩy quá trình đô thị hóa thông qua “phát triển cân bằng” các thành phố và thị trấn bất kể quy mô của chúng nhưng không có dấu hiệu rõ ràng là nó sẽ giải quyết vấn đề như thế nào.

Chính phủ Trung Quốc hy vọng sẽ giải quyết hiệu quả hơn sự chênh lệch nông thôn-thành thị ngày càng tăng. Một phần điều này đang được theo đuổi thông qua việc tăng cường các thị trấn ngoại ô trong các vùng đô thị. Ví dụ, Thượng Hải, Bắc Kinh và Trùng Khánh hiện đang thực hiện các chiến lược phát triển để thúc đẩy sự phát triển của các thị trấn “chiến lược” thành các thành phố vệ tinh có kết nối mạnh mẽ với các trung tâm đô thị tương ứng. Đây là những dấu hiệu đầu tiên về sự công nhận của các chính phủ Trung Quốc đối với quy mô vùng đô thị, và những vai trò quan trọng mà các thị trấn ngoại ô có thể đóng trong sự phát triển cân bằng của chúng. Thay vì theo đuổi chính sách phát triển tập trung vào nông thôn hoặc thành thị, các chính quyền ở cả cấp trung ương và địa phương dường như đang cố gắng lập kế hoạch và kiểm soát sự phát triển ở quy mô bao gồm cả hai loại hình phát triển và ưu tiên rất cao vào việc bảo tồn đất nông nghiệp.

Trong quá trình đô thị hóa, sự thay đổi định nghĩa về “đô thị” và “thành phố” cũng diễn ra mạnh mẽ, cụ thể giai đoạn trước cho đến năm 2006, các khu định cư “đô thị” ở Trung Quốc được xác định về mặt hành chính là các Thành phố và các Thị trấn theo Luật định. Trong nhiều thập kỷ, cho đến cuối những năm 1990, cư dân “thành thị” là những người phi nông nghiệp (hukou) - bất kể họ là nông dân hay phụ thuộc vào các nguồn thu nhập hộ gia đình phi nông nghiệp ở các khu vực ngoại ô. Trung Quốc có 03 loại thành phố hành chính: 1) Thành phố trực thuộc trung ương cấp tỉnh; 2) Thành phố cấp tỉnh; và 3) các thành phố cấp huyện. Ngoài ra, thị

trấn hành chính cũng được coi là các khu định cư “đô thị” là các thị trấn trước đây khu vực làng xã từng là trụ sở hành chính đã đáp ứng sự pha trộn của các tiêu chuẩn hành chính, dẫn đến việc được chỉ định là một thị trấn theo luật định³.

Tiêu chí để chỉ định các thị trấn theo luật định - được sửa đổi lần cuối vào năm 1984 - tương đối đơn giản: “trong một thị trấn có tổng dân số dưới 20.000, thị trấn có thể được cấp trạng thái thị trấn nếu dân số đăng ký phi nông nghiệp của nó vượt quá 2.000. Trong một thị trấn với hơn 20.000 dân, thị trấn có thể trở thành một thị trấn được chỉ định nếu 10% tổng dân số trở lên là phi nông nghiệp. Để đưa định nghĩa “thành thị” và “nông thôn” của Trung Quốc phù hợp hơn với thông lệ quốc tế tốt nhất, Cục Thống kê Quốc gia (NBS) năm 1999 đã phát hành dự thảo “Quy định về Phân loại Thống kê các Khu vực Thành phố và Thị trấn” dựa trên các định nghĩa, dựa trên hai đặc điểm không gian của các khu định cư “thành thị” và “nông thôn”: 1) tiếp giáp của khu vực “xây dựng đô thị”; và 2) mật độ dân số trong các quận thành phố. Định nghĩa này dẫn đến việc cải thiện báo cáo thống kê về dân số các thành phố và thị trấn, nó không định nghĩa “xây dựng đô thị”, nó đặt ra các tiêu chuẩn mật độ dân số cao hơn đáng kể so với nhiều quốc gia khác và tiếp tục dựa vào việc chỉ định các cơ quan hành chính lớn. Tuy nhiên, kết quả là nhiều thị trấn và làng mạc ở các khu vực ngoại ô của thành phố không được thống kê là “đô thị” mặc dù chúng đã trở thành bộ phận cấu thành của thị trường lao động, bán lẻ và nhà ở đô thị, và do đó tạo ra nhu cầu về các dịch vụ công cộng của thành phố.

Cục Thống kê Quốc gia đã ban hành một định nghĩa mới, được tinh chỉnh về “đô thị” trong các quy định có hiệu lực vào tháng 3/2006. Định nghĩa này sử dụng quy mô nhỏ nhất trong hệ thống phân cấp hành chính của Trung Quốc. Tham số mới trong **định nghĩa năm 2006 bao gồm các làng ở khu vực ngoại thành và ngoại thị được “kết nối trực tiếp” với cơ sở hạ tầng của thành phố và nhận được các dịch vụ công cộng từ các thành phố đô thị**.

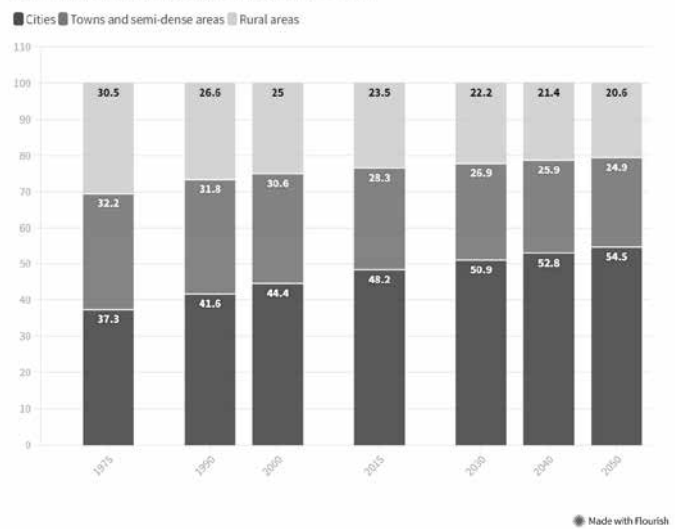
Theo OECD, mặc dù định nghĩa mới cung cấp cách tính chính xác hơn về cư dân “đô thị” ở các quy mô không gian/ hành chính tốt hơn, nhưng tiến đề cơ bản của định nghĩa vẫn là **hướng đến nguồn cung** (khả năng cung cấp). Do vậy, ngay cả khi cư dân không làm nông nghiệp của các làng và thị trấn ngoại ô đã trở thành phần của chuỗi cung ứng và lao động đô thị, họ vẫn không được tính là thành thị nếu các dịch vụ đô thị chưa mở rộng để phục vụ họ⁴. Cách tiếp cận theo hướng cung cấp hiện tại của Trung Quốc trái ngược với cách **tiếp cận hướng theo nhu cầu** được áp dụng ở hầu hết các nước OECD, nơi cư dân không làm nông nghiệp với hầu hết trong số họ đã hòa nhập vào thị trường lao động và nhà ở thành thị và do đó có nhu cầu về các dịch vụ công cộng kiểu đô thị, thường được coi là “thành thị”.

Năm 2020, Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế (OECD) trong báo cáo “Hệ thống đô thị thế giới, một góc nhìn mới về đô thị hóa” đã đưa ra định nghĩa nhất quán mới nhằm bao quát được các khái niệm khác nhau trên thế giới với mục tiêu có thể xem xét đánh giá mục tiêu phát triển, so sánh quốc tế và giảm cản trở hiệu quả chính sách (Ví dụ: để theo đuổi và đạt được các Mục tiêu Phát triển

Bền vững của Liên hợp quốc (SDGs) không chỉ đòi hỏi các chỉ số phù hợp mà còn phải có định nghĩa rõ ràng và nhất quán về thành phố và khu vực nông thôn. OECD đã đề xuất định nghĩa về đô thị - nông thôn dựa trên con người với **03 mức độ** (so với 02 mức độ trước đây: đô thị - nông thôn). gồm: **1) Thành phố** (hoặc khu đồng dân cư); **2) Thị trấn và các khu vực bán dày đặc** (hoặc các khu vực mật độ trung bình); **3) Khu vực nông thôn** (hoặc khu vực dân cư thưa thớt).

OECD cho thấy quan điểm công nhận các khu vực được coi là khu vực đô thị (ngoài hệ thống đô thị - thị trấn theo Luật định) được xem xét là khu vực đô thị chức năng (ngoài đô thị) được xem xét bởi yếu tố kinh tế, thị trường lao động, các liên kết đi lại, được gọi khái niệm là “metropolitan areas” (tạm dịch: khu vực đô thị⁵).

World population shares by degree of urbanisation
Population share in percentage, 1975-2050



Tỷ trọng dân số thế giới theo mức đô thị hóa

Khái niệm “Khu vực đô thị chức năng” được đưa ra trong Báo cáo Chiến lược phát triển đô thị quốc gia⁶ (Việt Nam) 2021-2030 do ADB tài trợ cho Cục PTĐT Việt Nam tháng 1/2020, trong đó đánh giá khái niệm Đô thị trong Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 cũng không giới hạn khu vực đô thị về mặt ranh giới hành chính và do đó có thể sử dụng để nhắc đến khu vực đô thị chức năng.

b. Đô thị và tỷ lệ đô thị hóa ở Việt Nam

Đô thị có thể hiểu là một từ ghép chữ Đô và Thị hay Thành - Thị, điều này giải nghĩa cho lịch sử phát triển thành phố ở Việt Nam bắt đầu với yếu tố Thành, nơi có các bức tường thành (có thể có

³ Ở Việt Nam, theo Luật định, các thị trấn đáp ứng các yêu cầu của đô thị loại V được UBND cấp Tỉnh phê duyệt là đô thị (thường là các khu vực xã hoặc trung tâm cụm xã) theo tiêu chuẩn tại Nghị quyết 1210 nhưng để là Thị trấn cần được Ủy ban thường vụ Quốc Hội phê chuẩn theo các quy định của đơn vị hành chính theo các tiêu chuẩn tại Nghị Quyết 1211.

⁴ Ở Việt Nam, tại các đô thị lớn, các khu vực ngoại thành ven các đô thị lớn (ví dụ: các xã thuộc các huyện giáp ranh với các quận) cũng có lượng lớn cư dân hoạt động trong lĩnh vực phi nông nghiệp, cung cấp nguồn lao động xây dựng, dịch vụ cho khu vực thành phố không được tính là dân số đô thị.

Theo QCVN 01:2008/BXD về Quy hoạch xây dựng Việt Nam Điều 1.2 Chương I quy định: “**Khu đô thị** là khu vực xây dựng một hay nhiều khu chức năng của đô thị, được giới hạn bởi các ranh giới tự nhiên, ranh giới nhân tạo hoặc các đường chính đô thị. Khu đô thị bao gồm: các đơn vị ở; các công trình dịch vụ cho bản thân khu đô thị đó; có thể có các công trình dịch vụ chung của toàn đô thị hoặc cấp vùng”; trong đó đơn vị ở là khu chức năng bao gồm các nhóm nhà ở; các công trình dịch vụ cấp đơn vị; vườn hoa, sân chơi trong đơn vị ở; đất đường giao thông nội bộ và bãi đỗ xe phục vụ trong đơn vị ở. (nguồn: Trích công văn 17/BXD-PTĐT gửi Sở Kế hoạch và Đầu tư TP Hà Nội về việc xác định khái niệm, tiêu chí, tiêu chuẩn của dự án khu đô thị mới.)

⁶ Chiến lược phát triển Đô thị Quốc gia 2021-2030, (TA-9002 VIE): Phát triển đô thị bền vững và thích ứng do EPTISA, Tây Ban Nha, CHR Việt Nam và EPTISA Philippines, được tài trợ bởi Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), đồng tài trợ bởi Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ và Quỹ phát triển Naury hỗ trợ cho Cục Phát triển đô thị thuộc Bộ Xây dựng (tháng 1/2020).

hiều lớp), có tháp canh, cổng thành và thường có hào bao quanh và thành phố được phân định ranh giới rõ ràng với chức năng phòng thủ được đề cao. Các thành phố có vai trò là thủ đô với các chức năng chủ yếu là nơi ở của vua chúa, triều đình và các thành phố khác là nơi ở của hệ thống quan chức vua chúa. Các hoạt động kinh tế được coi là thứ yếu, chỉ một phần nhỏ trong thành được gọi là chợ (yếu tố thị). Đối với TP Hà Nội, cấu trúc 36 phố phường là cấu trúc “thị” trong thành phố.

Sự mở rộng và phát triển các đô thị ở Việt Nam giai đoạn lịch sử có tác động mạnh của các yếu tố chính trị và kinh tế thế giới và cuộc cách mạng công nghiệp ở phương Tây đã thay đổi phương thức sản xuất tại các đô thị thuộc địa, thúc đẩy phát triển, mở rộng các đô thị. Các đô thị phía Bắc của Việt Nam được hình thành đầu tiên mang hình hài của đô thị phương Tây là Hà Nội, Hải Phòng và Nam Định với các chức năng đô thị được xác định cụ thể. Hệ thống đô thị Việt Nam được định nghĩa phân biệt rõ với khu vực nông thôn theo phân cấp đô thị với 06 loại (loại đặc biệt, loại I, II, III, IV, V) gắn với cấu trúc của hệ thống hành chính gồm: Thành phố (trực thuộc trung ương hoặc thuộc tỉnh gồm các đô thị loại đặc biệt, loại I, II, III) - Thị xã (thuộc Tỉnh gồm các đô thị loại III, IV) - Thị trấn (thuộc Tỉnh gồm đô thị loại IV, V).

Giai đoạn sau ĐỔI MỚI 1986, cùng với sự phát triển kinh tế xã hội, hội nhập quốc tế cùng với sự tăng trưởng đô thị hóa, các đô thị có sự thay đổi lớn và nhanh chóng, hệ thống các đô thị Việt Nam phát triển qua từng năm. Tính đến tháng 9/2022, cả nước đã có **883 đô thị** [1], trong đó 02 đô thị loại đặc biệt, 22 đô thị loại I, 33 đô thị loại II, 47 đô thị loại III, 93 đô thị loại IV và 686 đô thị loại V phân bố đồng đều trong cả nước, trong đó, tổng số các thành phố (loại III trở lên) là 104, chiếm tỷ trọng 11,7% số lượng đô thị toàn quốc. Tỷ lệ đô thị hóa tại Việt Nam năm 2022 đạt khoảng 41% (Bộ Xây dựng), dự báo tăng trưởng dân số đô thị 42 triệu người (tỷ lệ ĐTH khoảng 45%) vào năm 2025 và 47 triệu người năm 2030, (tỷ lệ ĐTH khoảng 50-52%).

Hệ thống đô thị Việt Nam theo các vùng kinh tế - xã hội								
STT	Các vùng kinh tế xã hội	Tổng số đô thị tại thời điểm báo cáo	Loại ĐB	Loại I	Loại II	Loại III	Loại IV	Loại V
1	Vùng Trung du và miền núi phía Bắc	165	0	2	5	10	13	135
2	Vùng Đồng bằng sông Hồng	182	1	5	7	8	11	150
3	Vùng Bắc trung bộ và Duyên hải miền Trung	213	0	6	7	10	22	168
4	Vùng Tây Nguyên	66	0	3	0	3	14	46
5	Vùng Đông Nam Bộ	57	1	3	1	8	7	37
6	Vùng Đồng bằng sông Cửu Long	205	0	3	13	8	27	154

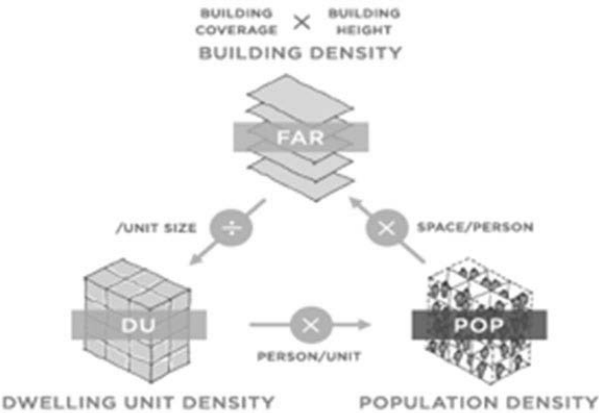
(Nguồn: Cục phát triển đô thị, Bộ Xây dựng)

Tỷ lệ đô thị hóa toàn quốc theo thống kê Tổng điều tra dân số năm tháng 12/2019 khoảng 34,4% (33,12 triệu người) và năm 2020 là 36,8% với dân số thành thị 35,93 triệu người. Dữ liệu đô thị hóa được Tổng Cục thống kê công bố năm 2019 và 2020 có sự chênh lệch với tăng trưởng 2,4% (2,81 triệu người) cho thấy có sự thay đổi trong cách tính dân số đô thị không phụ thuộc ranh giới đô thị - nông thôn trong một số trường hợp. Đây cũng là vấn đề đã được OECD khuyến nghị trong Báo cáo chính sách đô thị Việt Nam (2018), nhằm xác định các khu vực đô thị chức năng⁷ trong chính

⁷ OECD [1] đưa ra khái niệm **khu vực đô thị chức năng** bao gồm xác định các **lõi đô thị dân cư mật độ cao** (được xác định ở quy mô 1km², có trên 50% dân số sống tại các quần cư mật độ cao với mật độ tối thiểu 1.500ng/km² và tạo nên dân số ít nhất 50.000 người) và các đơn vị hành chính liên kề (các vùng giao tiếp) có mức độ giao tiếp cao (các luồng đi lại làm việc) về phía các lõi, không phụ thuộc ranh vào ranh giới hành chính (các xã có từ 15% dân số có việc làm tại lõi đô thị, được gọi là vùng thu hút nhân công của thị trường lao động đô thị, phía ngoài lõi đô thị)

sách đô thị quốc gia, thay vì ranh giới hành chính, dựa trên các liên kết về tổ chức không gian. Theo OECD năm 2018, tỷ lệ đô thị hóa của Việt Nam là 41% thay vì 32% theo thống kê của Tổng cục thống kê.

- c. Mật độ đô thị**
- Một khu vực diện tích các chỉ số về mật độ có thể được hiểu theo những cách khác nhau với góc nhìn khác nhau theo mục đích sử dụng. Với mỗi chỉ số ngưỡng kiểm soát mật độ tương tự có thể được hiểu theo 03 chỉ số: (1) Dân số (POP); (2) Hệ số sử dụng đất (FAR); (3) Đơn vị nhà ở (DU) trong đó:
- (1) **Mật độ dân số (POP - Population density)** là khái niệm thông thường về mật độ dân số được tính bằng dân số trên một khu vực diện tích nhất định. Nó là chỉ số được các nhà quản lý, kinh tế, xã hội...thường sử dụng trong các phân tích kinh tế xã hội và quản lý dân số.
- (2) **Hệ số sử dụng đất (FAR-Floor area ratio)** là chỉ số về tổng diện tích sàn/diện tích đất và có thể được hiểu dưới khái niệm về mật độ công trình (Building density), đây là chỉ số được các nhà thiết kế quy hoạch, kiến trúc sử dụng nhằm đảm bảo kiểm soát được khối tích công trình trong thiết kế và tính toán về khả năng dung nạp và chịu tải hạ tầng đô thị trong khu vực nhất định;
- (3) **Đơn vị nhà ở (DU - Dwelling Unit)** là chỉ số về số lượng căn hộ trên một khu vực diện tích nhất định, là chỉ số được nhà đầu tư thường quan tâm.



Chỉ số đơn vị nhà ở/ha được sử dụng tại một số quốc gia nhằm kiểm soát mật độ trung bình cho một khu vực nhất định, tương đương với ngưỡng kiểm soát mật độ dân số, tuy nhiên chỉ tiêu chung này luôn được khuyến khích được tính bằng tổng hợp của các chỉ tiêu khác nhau với các hình thái phát triển khác nhau gồm cao tầng, hỗn hợp, thấp tầng.

d. Các chính sách, chỉ tiêu kiểm soát mật độ dân số tại đô thị quốc tế và Việt Nam

Nhiều nước trên thế giới và UN Habitat (2012) sử dụng chỉ tiêu kiểm soát mật độ dựa trên số lượng nhà/ha.

Trong báo cáo tại Hà Lan với 20 dự án được phát triển dựa trên các chỉ tiêu kiểm soát mật độ theo quy hoạch và 45 dự án thực hiện dựa trên kiểm soát mật độ dân cư thuần, đã tổng hợp các mức độ mật độ: Mật độ thấp 50-100 nhà/ha chủ yếu là nhà ngoại ô, khu đô thị mật độ thấp; Mật độ trung bình 100-200 nhà/ha là các khu đô thị có mật độ trung bình, phát triển chiều đứng và có nhiều không gian mở; Mật độ cao 200-300 nhà/ha là các khu đô thị có mật độ cao, khu trung tâm, phát triển quanh lõi hạ tầng giao thông; Mật độ >300 nhà/ha là các khu đô thị dày đặc với các tòa nhà cao tầng và thấp tầng (là các dự án lớn ở châu Á và châu Mỹ). Singapore kiểm soát hệ số sử dụng đất (tổng diện tích sàn xây

Các chính sách về quy mô diện tích tối thiểu được phép tách thửa tối thiểu của 03 TP Hà Nội, Đà Nẵng, TP.HCM([7])

Đô thị	Văn bản pháp lý	Diện tích tối thiểu được phép tách thửa	Mật độ dân số (tối đa) quy đổi ¹ (*)(người/ha)	
			Ng/ha	Nhà/ha
Hà Nội	Quyết định 19/2012/QĐ-UBND về Quy định hạn mức giao đất ở mới;	40m ²	612ng/ha	174
	Quyết định 22/2014/QĐ-UBND	30m ²	816ng/ha	233
	Quyết định 20/2017/QĐ-UBND quy định hạn mức giao đất; hạn mức công nhận quyền sử dụng đất; kích thước, diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa cho hộ gia đình, cá nhân do TP Hà Nội ban hành	30m ²		
Đà Nẵng	Quyết định 12/2012/QĐ-UBND quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với loại đất ở trên địa bàn TP Đà Nẵng	70m ²	350ng/ha	100
	Quyết định 42/2014/QĐ-UBND về quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn TP Đà Nẵng	70m ²		
	Quyết định 29/2018/QĐ-UBND sửa đổi quy định quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn TP Đà Nẵng kèm theo Quyết định 42/2014/QĐ-UBND	50m ²	490ng/ha	140
	Quyết định 31/2020/QĐ-UBND sửa đổi quy định về quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn TP Đà Nẵng (đối với khu vực đã có quy hoạch)	100m ²	245ng/ha	70
TP.HCM	Quyết định 19/2009/QĐ-UBND về diện tích đất tối thiểu sau khi tách thửa do Ủy ban nhân dân TP.HCM ban hành	36m ²	680/ha	194
	Quyết định 33/2014/QĐ-UBND về diện tích tối thiểu tách thửa do TP.HCM ban hành	45m ²	544ng/ha	155
	Quyết định số 60/2017/QĐ-UBND quy định diện tích đất tối thiểu được phép tách thửa đất trên địa bàn TP.HCM	36m ²	680/ha	194

dựng) và đưa ra chỉ số kiểm soát 70-80m²/căn hộ để kiểm soát số lượng và mật độ căn hộ cho từng khu vực.

Sự phát triển, tỉ lệ và vị trí	Mật độ	Hình thái
Khu nhà ở tại Cape Town, Nam Phi	Mật độ cư trú: +12 du/ha (gộp) Mật độ dân số: 42 người/ha	
Phát triển nhà ở tại Adelaide, Úc	Mật độ cư trú: 30 du/ha (thuần) Mật độ dân số: 105 người/ha	
Phát triển nhà ở tại Port Elizabeth, Nam Phi	Mật độ cư trú: 75 du/ha (gộp) Mật độ dân số: 262,5 người/ha	
Phố cổ Amsterdam (Khu nhà ở), Hà Lan	Mật độ cư trú: 75 - 100 du/ha (thuần) Mật độ dân số: 262,5 - 350 người/ha	

Theo UNHabitat (2012) mật độ cư trú từ 120-500 nhà/ha là rất cao tương ứng với 420-1750 người/ha là cao và trên 1750 người/ha.

Mặc dù có tỷ lệ phát triển nhà ở thấp tầng (nhà ở riêng lẻ) lớn, nhưng các chính sách xây dựng đối với khu vực này còn nhiều hạn chế và chi phối nhiều bởi chính sách đất đai. Cục Nhà ở, Bộ Xây dựng đã có đánh giá ⁸ **“Nhà ở riêng lẻ vẫn là loại hình nhà ở chủ đạo trên toàn quốc, trong giai đoạn 2011-2020, nhà ở riêng lẻ chiếm khoảng hơn 90% diện tích nhà ở phát triển mới. khu vực đô thị năm 2019 chiếm đến 97,8% diện tích xây dựng mới. Tổng diện tích nhà ở riêng lẻ hiện hữu đến năm 2019 đạt khoảng 2,2 tỷ m² sàn, trong giai đoạn 2011-2020 tăng trung bình khoảng 69 triệu m² sàn/năm”**. Do vậy vấn đề kiểm soát mật độ cư trú của hình thái nhà ở thấp tầng là rất quan trọng.

Chính sách đất đai và đô thị chưa có sự đồng bộ trong định hướng phát triển, cụ thể chính sách về “diện tích tách thửa tối thiểu” đã góp phần gia tăng mật độ dân số và mức độ dày đặc một cách nhanh chóng tại các khu vực đô thị hiện hữu, đặc biệt là các khu vực mới được chuyển đổi từ làng xóm đô thị hóa hoặc các xã ven đô tại các thành phố lớn. Các chính sách này thuộc thẩm quyền quyết định của UBND thành phố, đều có xu hướng giảm diện tích tối thiểu góp phần làm tăng mật độ đô thị đối với khu vực nhà ở thấp tầng, dân tự xây (nhà ở riêng lẻ) chiếm tỷ trọng lớn trong cấu trúc đô thị ở Việt Nam.

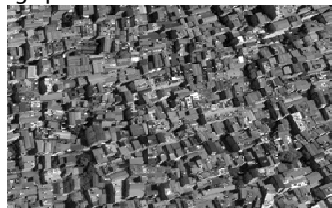
Theo đánh giá của UN Habitat (2012) mật độ trên 420-1750ng/ha là cao, nếu so sánh với mật độ tại khu vực dân cư đô thị hiện hữu (trường hợp tách thửa tối đa) ở Hà Nội (816ng/ha) và TP.HCM (680ng/ha) đều vượt qua ngưỡng cho phép này.

⁸ Báo cáo Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045, nguồn Cục Nhà ở, Bộ Xây dựng

Ngưỡng mật độ dân số tại Việt Nam được quy định tại QCVN 01:2021/BXD đối với các đô thị loại đặc biệt, loại I và loại II là 15-28 m²/người, tương đương với mật độ 357-666 người/ha. Với chỉ tiêu này TP Hà Nội có 04/168 phường với mật độ dân số lớn hơn chỉ tiêu 666 người/ha (năm 2019). Tại các dự án, khu đô thị cao tầng đã xây dựng giai đoạn trước khi QCVN01:2021 có hiệu lực có mật độ dân số cao trên 1.250 người/ha (chỉ tiêu tối thiểu đất đơn vị ở là 8m²/người theo QCVN01:2008) như Phú Thịnh Green Park (phường Hà Cầu, quận Hà Đông): 14.771 người/ha; An Bình Complex (phường Dương Nội, quận Hà Đông): 7.480 người/ha; MegaStar Dominium C2 Xuân Đình (phường Cổ Nhuế 1, quận Bắc Từ Liêm): 4.562 người/ha...; Tại khu vực ven đô, nhiều dự án đô thị mới được xây dựng có mật độ cao, dày đặc, nằm trên ranh giới của các xã (nông thôn) thuộc các huyện giáp ranh.



Khu đô thị mới - Điểm dân cư nông thôn



Khu dân cư đô thị mới - hiện hữu



Huyện Quốc Oai



Quận Hà Đông, TP Hà Nội

Hình ảnh chụp vệ tinh cho thấy sự dày đặc của các khu dân cư nông thôn và các khu đô thị mới thuộc khu vực xã (nông thôn) trong thực trạng phát triển đô thị Việt Nam, đặc biệt tại các đô thị lớn. Thực tiễn này đòi hỏi một góc nhìn rộng hơn vượt qua ranh giới hành chính xem xét đánh giá, luật hóa các khái niệm về các khu vực định cư (kiểu đô thị) tại các khu vực dự kiến đô thị hóa, sẽ phát triển dày đặc nhằm xây dựng các công cụ quản lý phù hợp.

3. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỀ XUẤT KHÁI NIỆM ĐÔ THỊ MỞ RỘNG Ở VIỆT NAM

Trung Quốc năm 2006 cũng đã xác định khái niệm Đô thị bổ sung bao gồm các làng ở khu vực ngoại thành và ngoại thị được “kết nối trực tiếp” với cơ sở hạ tầng của thành phố và nhận được các dịch vụ công cộng từ các thành phố đô thị.

Năm 2018, OECD trong Báo cáo đánh giá Chiến lược PTĐT VN đề xuất khái niệm về khu vực chức năng đô thị, nhằm xác định chính xác khu vực đô thị hóa và tính toán tỷ lệ ĐTH của Việt Nam năm 2018 là 41% (32% Tổng cục Thống kê). Trong báo cáo 2020, “Một góc nhìn mới về ĐTH”, OECD đã thống nhất đề xuất định nghĩa mới về đô thị - nông thôn dựa trên yếu tố con người với 03 mức độ (so với 02 mức độ trước đây: đô thị - nông thôn) gồm: 1) Thành phố (hoặc khu đông dân cư); 2) Thị trấn và các khu vực bán dày đặc (hoặc các khu vực mật độ trung bình); 3) Khu vực nông thôn (hoặc khu vực dân cư thưa thớt).

Quan điểm về các khu vực dày đặc, bán dày đặc được xác định với chức năng là đô thị của OECD cho thấy việc xác định khái niệm đô thị phù hợp với thông lệ quốc tế là rất quan trọng trong đánh giá chính xác về ĐTH tại Việt Nam, vượt qua các đánh giá theo địa giới hành chính hiện nay. Nghiên cứu đang đồng nhất khu vực nông thôn trong khu vực ngoại thành, ngoại thị của các thành

phố, thị xã, với cách tính toán này tỷ lệ ĐTH sẽ có tăng trưởng mạnh, đồng thời thay đổi mối quan hệ khu vực ven đô và các khu vực nông thôn ít chịu ảnh hưởng hơn. Khái niệm khu chức năng đô thị cần sớm được thể chế hóa nhằm giải đáp cho sự chuyển đổi nhiều tiêu chí từ Huyện sang Quận (chương trình 04 của Hà Nội⁹) với sự phát triển của các khu đô thị mới, khu chức năng đô thị thông qua biện pháp hành chính gây tổn kém các nguồn lực kinh tế và dân trải. Trong đó, loại bỏ giai đoạn đầu tư các xã trong khu vực đô thị hóa theo tiêu chí nông thôn mới mà nâng cấp đầu tư trực tiếp khu vực đó lên tiêu chí của khu vực đô thị, cụ thể:

Xây dựng khái niệm về khu vực đô thị chức năng (OECD) hay **khu chức năng đô thị**¹⁰ [2] cần được kiểm soát dựa trên cấu trúc không gian của đô thị từ tổng thể đến chi tiết theo quy mô các đơn vị đô thị mà không phụ thuộc ranh giới hành chính.

Kiểm soát ngưỡng mật độ dân số (tại thời điểm lập dự án đầu tư) gắn với quy mô đơn vị đô thị, kiểm soát chỉ tiêu: Hệ số sử dụng đất (FAR) và Chỉ tiêu số lượng căn hộ (DU) hay mật độ dân số dựa trên chỉ tiêu sàn xây dựng (m² sàn) trong các dự án phát triển cao tầng, hỗn hợp mật độ cao, gắn với một kịch bản phát triển chung theo quy hoạch.

Kiểm soát chính sách diện tích tách thửa tối thiểu (m² đất) đối với khu vực hiện hữu, làng xóm đô thị hóa tại các khu vực đô thị, khu vực dự kiến đô thị hóa theo hướng tăng thêm quy mô nhằm chậm tiến trình phát triển “dày đặc” đô thị, tạo điều kiện đảm bảo mật độ dân số phù hợp gắn với khả năng cung ứng các dịch vụ hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật theo hướng bền vững, tăng trưởng xanh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO :

- [1]. Báo cáo một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV, Bộ Xây dựng, (2022);
- [2]. Báo cáo chính sách Đô thị Việt Nam - OECD, (2018).
- [3]. Báo cáo Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045, nguồn Cục Nhà ở, Bộ Xây dựng;
- [4]. Báo cáo Đô thị hóa Việt Nam - World Bank (2011).
- [5]. Hess, P. (2014). Density, Urban. In: Michalos, A.C. (eds) Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_698;
- [6]. Lamia Kamal-Chaoui, Edward Leman, Zhang Rufeí (2009), Xu hướng và chính sách đô thị ở Trung Quốc, OECD 2019.
- [7]. Nguyễn Hoàng Minh (2021), Đề tài NCKH “Mô hình phân bố dân cư và hình thái đô thị tại các thành phố lớn ở Việt Nam”, Viện Nghiên cứu Quy hoạch và thiết kế đô thị nông thôn, Hội Quy hoạch phát triển Đô thị Việt Nam.
- [8]. Nguyễn Hoàng Minh (2014), Kiểm soát hệ số sử dụng đất trong quy chuẩn quy hoạch Việt Nam, Tạp chí Quy hoạch xây dựng số 69/2014.
- [9]. Số liệu Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009, 2019;
- [10]. Quy chuẩn xây dựng Việt Nam 01:2021/BXD;
- [11]. Mai Văn (2022) - Hà Nội: Quy định mới về việc phân lô, tách thửa - Kinh tế đô thị;
- [12]. World Urbanization Prospects The 2019 Revision.

⁹ Chương trình số 04-CTr/TU về “Đẩy mạnh thực hiện hiệu quả Chương trình mục tiêu Quốc gia xây dựng nông thôn mới gắn với cơ cấu lại ngành nông nghiệp và phát triển kinh tế nông thôn, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nông dân giai đoạn 2021-2025” tập trung xây dựng nông thôn mới nâng cao, nông thôn mới kiểu mẫu; xây dựng nông thôn mới theo hướng tiêu chí đô thị, nhất là 5 huyện: Gia Lâm, Đông Anh, Thanh Trì, Hoài Đức, Đan Phượng sẽ phát triển lên quận giai đoạn 2021-2025. Các huyện Thanh Oai, Thường Tín và Mê Linh... sẽ lên quận vào giai đoạn 2026-2030.

¹⁰ Xem xét bổ sung trong Luật Xây dựng 2014 với định nghĩa về các **Khu chức năng đặc thù** là khu vực phát triển theo các chức năng chuyên biệt hoặc hỗn hợp như khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao; khu du lịch, khu sinh thái; khu bảo tồn, khu di tích lịch sử - văn hóa; khu nghiên cứu đào tạo; khu thể dục thể thao; cảng hàng không, cảng biển; khu vực đầu mối hạ tầng kỹ thuật; khu chức năng đặc thù khác được xác định theo quy hoạch xây dựng vùng được phê duyệt hoặc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập.