

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG QUY HOẠCH NÔNG THÔN MỚI CÁC XÃ VEN ĐÔ

TS.KTS. Lê Thị Bích Thuận*

IMPROVE THE QUALITY OF NEW RURAL
PLANNING IN SUBURBAN COMMUNES

Chương trình xây dựng nông thôn mới (NTM) được Chính phủ phát động đã đạt được nhiều thành tựu to lớn, toàn diện, tạo sự thay đổi căn bản bộ mặt nông thôn, đưa nông nghiệp - nông thôn Việt Nam lên một tầm cao mới. Những kết quả to lớn trong thời gian qua cũng đặt ra những thách thức cho việc định hướng xây dựng NTM trong tương lai.

Việt Nam đang trong quá trình đô thị hóa (ĐTH) nhanh, tỉ lệ ĐTH năm 2019 là 38,4% và tốc độ tăng trưởng 1%/năm, dự kiến đến năm 2030, tỉ lệ ĐTH đạt 50%. ĐTH nhanh tạo ra nhiều sức ép lên khu vực nông thôn về mặt sử dụng tài nguyên, môi trường, hạ tầng và làm biến đổi cảnh quan, cơ cấu lao động, văn hóa lối sống. ĐTH là một xu thế tất yếu nhưng việc phát triển đô thị cần được gắn kết và bổ trợ cho quá trình hiện đại hóa, nâng cao điều kiện sống tại khu vực nông thôn. Quy hoạch xây dựng được xem như một công cụ hữu hiệu nhằm điều tiết nguồn lực và hài hòa các yêu cầu phát triển đô thị - nông thôn. Tuy nhiên, quy hoạch đô thị và quy hoạch xây dựng nông thôn tại Việt Nam được cho là thiếu sự gắn kết, đôi khi là xung đột lẫn nhau, đặc biệt là tại các xã NTM khu vực ven các đô thị lớn.

Khu vực xã ven đô được hiểu là không gian nằm giữa khu vực đô thị và khu vực nông thôn thuần túy, vừa mang tính chất đô thị vừa mang tính chất nông thôn, là vùng hậu phương của đô thị, cung cấp dịch vụ hậu cần nhất định cho đô thị. Khu vực xã ven đô thành phố lớn là vùng đa chức năng, có động lực phát triển kinh tế và có mối quan hệ hữu cơ với trung tâm lõi đô thị; quy mô diện tích và dân số lớn, luôn biến động về nhân khẩu, đất đai và ranh giới. Nhiều xã NTM ven đô có thể sẽ được phát triển thành Phường (đô thị) nhưng có nhiều xã NTM ven đô chịu tác động của phát triển đô thị nhưng không trở thành đô thị trong ngắn hạn. Như

vậy, các xã NTM ven đô với các đặc thù giao thoa giữa đô thị và nông thôn cần phải có các định hướng và giải pháp quy hoạch phù hợp nhằm một mặt hạn chế các tác động tiêu cực của ĐTH và mặt khác khai thác các cơ hội do ĐTH đem lại để đổi mới và phát triển. Không gian các xã ven đô phải trở thành không gian giao lưu và kết nối đô thị - nông thôn. Trong giai đoạn trước đây, các quy hoạch chung (QHC) xây dựng thành phố, thị xã chủ yếu tập trung vào khu vực xây dựng đô thị. Đối với khu vực ven đô, khi triển khai chi tiết chỉ đáp ứng theo từng dự án, không có sự kết nối tổng thể giữa khu vực nông thôn với xây dựng đô thị trong quá trình phát triển. Đối với quy hoạch xây dựng NTM tại các xã khu vực nông thôn và ven đô của thành phố, thị xã, chủ yếu đáp ứng các tiêu chí xây dựng NTM của Chính phủ.

Trong thời gian tiếp theo của chương trình xây dựng NTM, cần phải có định hướng quy hoạch xây dựng các khu vực NTM ven đô theo kịp sự phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương.

1. Thực trạng quy hoạch và thực hiện quy hoạch xây dựng NTM ven đô

Công tác quy hoạch xây dựng là cơ sở quan trọng cho xây dựng NTM, được thực hiện chủ yếu ở 2 loại hình: QHC xây dựng xã và quy hoạch vùng huyện. Công tác lập quy hoạch nhằm cụ thể hoá đường lối, chủ trương, chính sách, chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Đảng và Nhà nước qua các thời kỳ cụ thể. Đây là cơ sở để thực hiện các hoạt động kinh tế xã hội trung hạn và dài hạn. Trong thời gian qua, việc quy hoạch các xã NTM ven đô xây ra các tình trạng:

1.1. Đối với các xã NTM ven đô chịu tác động của ĐTH và không trở thành đô thị trong ngắn hạn

Hạ tầng kỹ thuật chính không đầu nối; Thiếu những tiện ích đô thị mang tính liên vùng; Quỹ đất sản xuất bị xé nhỏ;

*Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu đô thị và Phát triển hạ tầng

Không xác định quỹ đất dự trữ cho phát triển; Phát triển ngành nghề, nhân lực không có chiến lược dẫn tới tình trạng di dân, đặc biệt là giới trẻ; Vấn đề môi trường thiếu kiểm soát; Không gian xây dựng đô thị thiếu sự chuẩn bị, khi trở thành đô thị sẽ nhanh chóng phải điều chỉnh quy hoạch cũng như hạ tầng kỹ thuật thay đổi; Không có khả năng kêu gọi đầu tư vào cả lĩnh vực phát triển đô thị và sản xuất; Công trình xây dựng thiếu kiểm soát khi phát triển thành đô thị; Tài sản như thiên nhiên, sinh thái, văn hoá xã hội có quy mô lớn hơn quy mô nông thôn cục bộ nhưng không được phát huy đúng mức.

1.2. Đối với các xã NTM ven đô được định hướng trở thành đô thị theo quy hoạch

Các xã ven đô tại các khu vực này có xu hướng đẩy giá đất lên cao và mở rộng xây dựng đô thị, mặc dù nhu cầu mở rộng đô thị chưa chắc đã có, dẫn tới các quy hoạch treo, đầu tư hạ tầng lãng phí.

Những dự án phát triển làm phá vỡ cấu trúc hạ tầng nông nghiệp, đặc biệt là hệ thống tưới tiêu, trong khi việc phát triển đô thị lại không như dự kiến, vấn đề san lấp, nâng nền gây ảnh hưởng rộng trong vùng và liên vùng. Chuyển đổi kinh tế không bền vững; Phá huỷ cảnh quan, sinh thái; bản sắc không gian nông thôn vốn tồn tại từ rất lâu đời nay.

2. Quy hoạch xây dựng NTM ven đô dưới tác động của ĐTH và mở rộng đô thị

2.1. Tác động của ĐTH đến các không gian phát triển chủ yếu NTM ven đô

Các làng xóm, khu ở hiện hữu tại khu vực ven đô chịu tác động của quá trình ĐTH trong thời gian vừa qua cần được nâng cấp trong xu thế đất sản xuất nông nghiệp ngày càng giảm mạnh do việc chuyển đổi nghề nghiệp từ nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp.

Các khu ở mới, công trình công cộng phát triển xen kẽ trong các làng xóm, khu ở hiện có gây sức ép về cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đòi hỏi sự hòa hợp về không gian kiến trúc đối với làng xóm và khu ở hiện có.

Những khu đô thị, công trình công cộng mới được xây dựng hiện đại chiếm nhiều diện tích đất sản xuất nông nghiệp, do nhu cầu phát triển mới và yêu cầu dịch chuyển từ nội đô ra khu vực ven đô, điều này đòi hỏi sự liên kết tốt về hạ tầng kỹ thuật với khu vực xung quanh và khu vực nội đô.

Khu du lịch sinh thái, dịch vụ vui chơi giải trí tại các vùng ven đô được phát triển phục vụ chung cho người dân đô thị, đặc biệt là người dân khu vực nội đô, nơi còn thiếu nhiều dịch vụ nghỉ ngơi, vui chơi giải trí.

Khu công nghiệp được xây dựng mới trong khu vực ven đô chiếm nhiều diện tích đất sản xuất nông nghiệp nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển và yêu cầu dịch chuyển xí nghiệp, nhà máy không còn phù hợp tồn tại trong khu vực nội đô, ảnh hưởng đến sinh kế của người dân khu vực ven đô.

Công trình tiểu thủ công nghiệp cũng như các khu công nghiệp nhỏ được phát triển tại các khu vực ven đô, đáp ứng nhu cầu hàng hóa dân sinh cho người dân đô thị, đặc biệt cho khu vực nội đô.

Các công trình đầu mối hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp, thoát nước, cấp điện) phục vụ chung cho khu vực đô thị, đặc biệt có sự liên kết chặt chẽ với khu vực nội đô.

2.2. Tác động của ĐTH và mở rộng đô thị đến kinh tế xã hội tại khu vực các xã NTM ven đô

ĐTH tác động đến cơ sở hạ tầng kinh tế và nguồn lực phát triển của các xã ven đô; Làm thay đổi quy mô dân số và cơ cấu lao động các xã ven đô; Làm tăng sức ép lên cơ sở hạ tầng các xã ven đô; Làm chuyển đổi cơ cấu sản xuất các xã ven đô; Tác động đến cảnh quan, không gian ở các xã ven đô; Ảnh hưởng tới công tác quản lý quy hoạch xã NTM ven đô.

3. Giải pháp QHC xã NTM ven đô

3.1. Yêu cầu đối với quy hoạch xã NTM ven đô

Đồ án QHC xây dựng huyện, xã khu vực ven đô phải định rõ tính chất (làng truyền thống cần bảo tồn, làng nghề, phát triển du lịch...), các giải pháp (xây dựng chỉnh trang, cải tạo, xen cấy...), chỉ tiêu (lô đất ở, mật độ xây dựng...) định hướng cho phát triển không gian các loại hình điểm dân cư nông thôn khu vực ven đô trong phát triển chung đô thị.

QHC xây dựng xã vùng ven đô cần có các giải pháp phát triển không gian, sử dụng đất của các khu vực có hoạch định các chức năng khác nhau theo giai đoạn quy hoạch, làm cơ sở cho xây dựng kế hoạch phát triển sau này, xác định rõ lộ trình phát triển điểm dân cư nông thôn, cơ sở hạ tầng xã hội, kỹ thuật trong lộ trình xây dựng đô thị hoá trên địa bàn xã. Xác định các ngưỡng phát triển điểm dân cư nông thôn về dân số, số hộ, mật độ xây dựng... và các giải pháp không gian kiến trúc trong mối tương quan xây dựng ĐTH trên địa bàn xã. Đặc biệt là các không gian chuyển tiếp giữa khu vực xây dựng đô thị và xây dựng nông thôn.

Quy hoạch chi tiết điểm dân cư nông thôn khu vực ven đô phải xác định được các giải pháp khống chế trong phát triển không gian kiến trúc trên cơ sở thực trạng xã hội điểm dân cư nông thôn (như mật độ xây dựng, tầng cao, diện tích lô đất, chiều rộng lô đất mặt tiền...).

Quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn khu vực ven đô, các tiêu chuẩn áp dụng phải hướng tới các tiêu chuẩn xây dựng đô thị, trừ các loại hình điểm dân cư nông thôn mang chức năng đặc biệt.

Đối với các làng nghề truyền thống, khu vực tiểu thủ công nghiệp, trang trại nông nghiệp... các giải pháp quy hoạch không gian kiến trúc, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật phải hướng tới đảm bảo sản xuất, giảm thiểu ô nhiễm môi trường và giữ gìn được bản sắc truyền thống.

3.2. Giải pháp quy hoạch không gian tổng thể xã đối với xã nằm trong ranh giới mở rộng đô thị

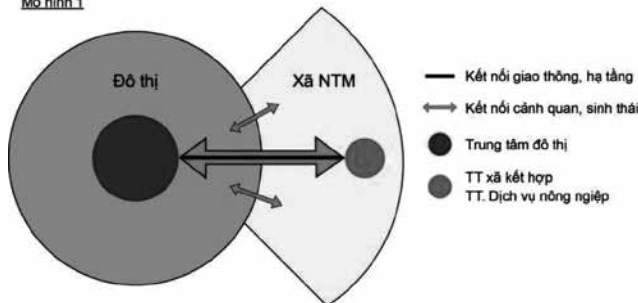
Về mặt tổng thể, đây là các xã NTM nhưng đã được định hướng trong trung hạn hoặc dài hạn để trở thành đô thị (phường, thị xã). Do vậy, cần có giải pháp chuyển đổi phù hợp theo giai đoạn quy hoạch đô thị.

Tuân thủ định hướng mở rộng của QHC đô thị liên kế nhưng cần có lộ trình chuyển đổi phù hợp theo các giai đoạn quy hoạch.

Các chỉ tiêu quy hoạch tiệm cận với chỉ tiêu của đô thị, thậm chí có các tiêu chí như đô thị loại V.

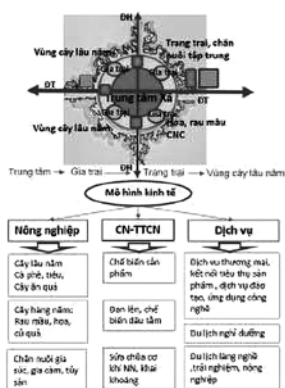
Có các giải pháp đảm bảo tính kết nối liên tục về mặt không gian với đô thị liền kề thông qua kết nối không gian xây dựng, kết nối không gian sinh thái, cảnh quan, kết nối các trục giao thông, hạ tầng chính và đặc biệt kết nối hạ tầng xã hội.

Mô hình 1



Hình 1: Định hướng phát triển không gian xã ven đô nằm trong ranh giới mở rộng đô thị

Quy hoạch xã Tân Hội Đức Trọng Lâm Đồng



Giải pháp quy hoạch:

- Xác định ảnh hưởng quá trình đô thị hóa, phát triển và cải tạo khu dân cư phù hợp đáp ứng quá trình chuyển đổi năng cấp đô thị
- Xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật đảm bảo quy mô, chất lượng phục vụ, tăng dụng tối đa cơ sở hạ tầng vùng, kết nối hạ tầng khu vực tiết kiệm đầu tư.
- Quy hoạch các khu công nghiệp, TTCN, khôi phục ngành nghề chuyên thống gắn kết với du lịch.
- Phân vùng sản xuất, hình thành khu vực sản xuất tập trung chuyên canh, ứng dụng công nghệ, khôi phục giống cây đặc sản địa phương... gắn kết du lịch trải nghiệm nông thôn.

Các giải pháp về quy hoạch kiến trúc:

- + Tổ chức hoàn thiện không gian trung tâm xã.
- + Không gian ở; Xây mới và cải tạo chính trang.
- + Không gian công cộng, không gian sinh hoạt và sản xuất
- + Hình thức kiến trúc
- + Kết hợp cảnh quan, không gian mặt nước tổ chức công viên cây xanh, vui chơi giải trí. Dịch vụ du lịch nghỉ dưỡng

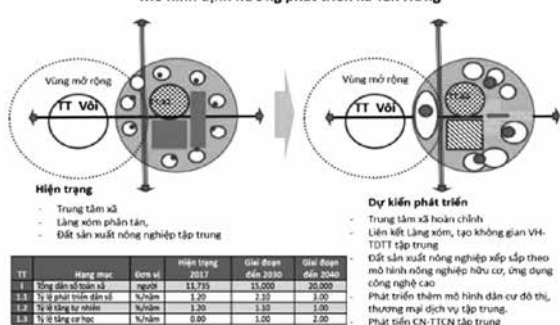
Hình 2: Nghiên cứu thí điểm xã NTM Tân Hội – Đức Trọng – Lâm Đồng

Đối với xã tiếp giáp đô thị (không nằm trong ranh giới mở rộng đô thị)

Về mặt chung, đây là các xã NTM chịu tác động mạnh của quá trình ĐTH nhưng vẫn giữ được các cơ cấu và tính chất chung của một xã nông thôn. Định hướng quy hoạch đối với các xã này cần:

Tuân thủ quy hoạch xây dựng vùng huyện và định hướng xây dựng xã NTM nâng cao.

Mô hình định hướng phát triển xã Tân Hưng



Hình 3: Định hướng phát triển không gian xã ven đô không nằm trong ranh giới mở rộng đô thị (Thí điểm xã Tân Hưng- Lạng Giang-Bắc Giang)

Tăng cường kết nối với đô thị liền kề về mặt không gian chức năng nhưng vẫn bảo tồn các không gian sinh thái, cảnh quan đặc trưng nông thôn. Kết nối các trục, tuyến giao thông chính, trục kết nối trung tâm xã và đô thị. Kết nối, chia sẻ chức năng đô thị - nông thôn như cung cấp thực phẩm, sản phẩm nông nghiệp, không gian sinh thái, không gian tâm linh, cung cấp lao động và dịch vụ cho đô thị. Bảo tồn các không gian ngăn cách tự nhiên nhằm hạn chế các tác động tiêu cực của mở rộng đô thị như các không gian nông nghiệp, không gian sinh thái, cảnh quan tự nhiên.

3.3. Giải pháp quy hoạch sử dụng đất

Xây dựng kế hoạch phát triển xây dựng NTM tại các xã khu vực ven đô phải đảm bảo sử dụng hợp lý tài nguyên đất đai, phát triển phù hợp giữa trước mắt và lâu dài trong phát triển chung đô thị.

Trong xây dựng NTM trên địa bàn các xã khu vực ven đô, các tiêu chí đạt chuẩn xây dựng NTM phải lồng ghép với việc đồng bộ trong xây dựng, khai thác hiệu quả tài nguyên trong các giai đoạn phát triển giữa xây dựng phát triển đô thị và xây dựng phát triển nông thôn. Điều này cũng phải được thể hiện trong các đồ án QHC xây dựng huyện, xã.

Xây dựng chiến lược chuyển đổi cơ cấu kinh tế và việc làm theo hướng giảm tỉ trọng sản xuất nông nghiệp, tăng tỉ trọng dịch vụ nông nghiệp, du lịch, đô thị. Trong cơ cấu sản xuất nông nghiệp cũng hướng tới phát triển sản xuất hàng hóa có giá trị gia tăng cao, tiết kiệm đất đai và tài nguyên nước, phục vụ trực tiếp cho thị trường vùng và đô thị liền kề.

Hạn chế việc chăn thả tự do hoặc nuôi gia súc tập trung quy mô. Hướng đến mô hình phát triển nông nghiệp xanh, hữu cơ, kết hợp khai thác du lịch sinh thái.

3.4. Giải pháp tổ chức không gian giao tiếp đô thị - nông thôn

Tổ chức không gian giao tiếp đô thị - nông thôn trên nền không gian cảnh quan, sinh thái khu vực tiếp giáp đô thị và xã NTM, là nơi tổ chức các hoạt động giao lưu, chia sẻ chức năng giữa đô thị và nông thôn như trao đổi, tiếp thị hàng hóa nông sản, giới thiệu việc làm, chuyển giao kỹ thuật, công nghệ mới, không gian sinh thái, nghỉ dưỡng, du lịch, sinh hoạt tâm linh...



Hình 4: Định hướng phát triển không gian xã ven đô nghiên cứu thí điểm xã Mỹ Khánh – Phong Điền – Cần Thơ (Trường hợp xã ven đô lại nằm trong đô thị)

3.5. Giải pháp quy hoạch hạ tầng kỹ thuật

Trong quy hoạch xây dựng nông thôn khu vực ven đô, phải nghiên cứu đồng bộ về mạng lưới hạ tầng kỹ thuật theo các giai

đoạn quy hoạch giữa xây dựng đô thị và xây dựng nông thôn, đặc biệt là mạng lưới giao thông.

Trong quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn khu vực ven đô, các tiêu chuẩn áp dụng phải hướng tới các tiêu chuẩn xây dựng đô thị, trừ các loại hình điểm dân cư nông thôn mang chức năng đặc biệt, trong đó các tiêu chuẩn về giao thông phải đi trước một bước.

Quy hoạch hệ thống hạ tầng sản xuất theo hướng đáp ứng mô hình sản xuất công nghệ cao, sinh thái.

Lưu ý đến các giải pháp bố trí hệ thống hạ tầng đầu mối cấp vùng (chung cho cả đô thị, nông thôn) nhằm hạn chế tối thiểu các tác động đến môi trường, cảnh quan.

3.6. Giải pháp quy hoạch khu trung tâm xã và điểm dân cư

Trong quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn khu vực ven đô, các tiêu chuẩn áp dụng phải hướng tới các tiêu chuẩn xây dựng đô thị, bên cạnh đó loại hình điểm dân cư nông thôn mang tính chất bảo tồn di sản cũng cần được quan tâm.

Trong quy hoạch điểm dân cư nông thôn khu vực ven đô phải xác định được các giải pháp khống chế trong phát triển không gian kiến trúc trên cơ sở thực trạng điểm dân cư nông thôn (như mật độ xây dựng, tầng cao, diện tích lô đất, chiều rộng lô đất mặt tiền, khoảng lùi xây dựng...).

Có các giải pháp bảo vệ môi trường sinh thái, cảnh quan, di sản và văn hóa lối sống nông thôn.

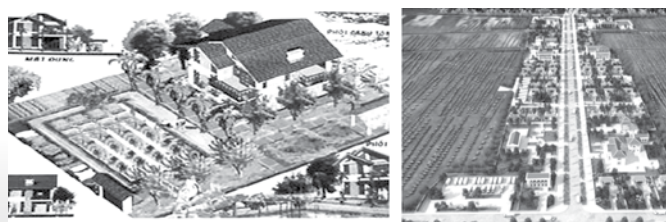
3.7. Giải pháp đối với xây dựng phát triển đô thị khu vực ven đô

Tuân thủ các quy hoạch xây dựng được phê duyệt.

Xây dựng kế hoạch phát triển đô thị hợp lý về mặt sử dụng tài nguyên, nguồn lực đầu tư, tổ chức không gian đô thị và xây dựng cơ sở hạ tầng đảm bảo tính liên kết chung của đô thị.

Xây dựng kế hoạch ổn định dân cư nông thôn theo tiến trình phát triển xây dựng đô thị.

Xây dựng cơ chế, chính sách, chế tài đối với các dự án xây dựng đô thị không thuộc nguồn đầu tư của nhà nước nhằm đảm bảo phát triển đô thị đúng hướng, phù hợp với nhu cầu, tránh lãng phí tài nguyên và nguồn lực xã hội.



Hình 5: Minh họa giải pháp tổ chức cảnh quan khu dân cư xã ven đô Tân Hội, Đức Trọng, Lâm Đồng

4. Kết luận và kiến nghị

Quá trình phát triển đô thị mở rộng ra các khu vực ven đô các thành phố tác động không nhỏ đến kinh tế - xã hội - môi trường các khu vực đó, việc tổ chức quy hoạch các khu vực ven đô cần có sự quan tâm của các cấp các ngành, đặc biệt trong lĩnh vực quy hoạch xây dựng. Quy hoạch xây dựng xã NTM ven đô trong giai đoạn tới cần đảm bảo:

+ Định hướng phát triển không gian xã NTM ven đô cần phù hợp với định hướng mở rộng không gian của đô thị liền kề và định hướng phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật vùng nhằm đảm bảo tiết kiệm nguồn lực đầu tư và tăng cường kết nối xã NTM và đô thị liền kề cũng như kết nối với các xã và đô thị khác trong vùng.

+ Các giải pháp quy hoạch làm sao để chia sẻ và hỗ trợ chức năng giữa đô thị và nông thôn, kết nối hạ tầng trong khung phát triển hạ tầng vùng, kết nối không gian giao tiếp đô thị - nông thôn trên nền không gian cảnh quan, sinh thái, kết nối văn hóa trên nền không gian di sản, không gian tâm linh.

Thực hiện tốt vai trò quy hoạch cũng cần có các giải pháp để quản lý phát triển các xã NTM ven đô, trong thời gian tới các cấp các ngành cần xây dựng khung hướng dẫn quy hoạch chung xã NTM ven đô phù hợp với các đặc thù và tính chất vùng ven đô. Xác định các chiến lược quy hoạch phù hợp theo định hướng đô thị hóa và khai thác được các thế mạnh và cơ hội của ĐTH cho phát triển các khu vực ven đô bền vững. Xây dựng mô hình quản lý quy hoạch linh hoạt để phù hợp với tính chất nửa đô thị nửa nông thôn tại các xã NTM ven đô, đặc biệt khu vực ven đô các thành phố lớn, thực hiện tốt mục tiêu Quốc gia phát triển NTM gắn với phát triển Kinh tế - Xã hội - Môi trường bền vững.

Trần Thủy (XDBT)

Tài liệu tham khảo:

1. Nghiên cứu định hướng và giải pháp quy hoạch xây dựng xã NTM ven đô – TS. KTS. Lê Thị Bích Thuận
2. Tài liệu hội thảo Giải pháp quy hoạch xã NTM ven đô nhằm tăng cường liên kết Đô thị - Nông thôn và phù hợp với định hướng Đô thị hóa – Tổng hội Xây dựng Việt Nam.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2010), hướng trình mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020.
4. Báo cáo đánh giá, dự báo bối cảnh nông thôn trong quá trình ĐTH và những vấn đề đặt ra đối với điều chỉnh, bổ sung, xây dựng tiêu chí NTM khu vực ven đô, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT.
5. Một số tài liệu từ Internet.