

CÔNG TÁC ĐIỀU CHỈNH ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH TRONG VẤN ĐỀ ĐÔ THỊ HÓA VÀ NÂNG CẤP ĐÔ THỊ HÀNH CHÍNH

ThS. MAI VĂN HIỆN

Cục Đo đạc và Bản đồ Việt Nam

1. Đặt vấn đề:

Vì sao có sự điều chỉnh địa giới hành chính? điều chỉnh địa giới hành chính để làm gì? điều chỉnh địa giới hành chính phục vụ cho công tác nào?

Ở nước ta, đã từng có thời kỳ sáp nhập hàng loạt địa giới hành chính các cấp trên phạm vi cả nước, mục tiêu của việc sáp nhập nhằm xây dựng các đơn vị hành chính có diện tích và dân số lớn để đạt được tính quy mô trong hoạt động kinh tế của từng cụm địa phương và tạo thành những pháo đài kinh tế-văn hóa-xã hội của chủ nghĩa xã hội theo mô hình của Liên bang Xô Viết trước đây. Việc sáp nhập hay điều chỉnh địa giới hành chính các cấp trong thời kỳ này ít mang tính nâng cấp theo loại hình đô thị.

Hơn bao giờ hết, công tác điều chỉnh địa giới hành chính các cấp là một công việc diễn ra thường xuyên, nhằm phù hợp với sự phát triển của các vùng miền trên cả nước. Nhưng xét cho cùng vấn đề chia tách, sáp nhập hay điều chỉnh địa giới hành chính chỉ phù hợp trong từng giai đoạn phát triển kinh tế của đất nước mà thôi. Theo quan điểm chủ quan, vấn đề tăng hay giảm về việc sáp nhập, chia tách hay điều chỉnh địa giới hành chính các cấp về đô thị phụ thuộc cơ bản vào chất lượng và sự kết hợp đồng bộ các vấn đề sau đây:

+ Chất lượng đánh giá độ chính xác các tiềm năng hiện có của từng vùng miền và trên toàn quốc;

+ Việc định hướng và tầm nhìn cho sự phát triển của từng vùng miền;

+ Xây dựng kế hoạch, lộ trình cụ thể trước mắt và lâu dài cho sự phát triển của các vùng miền;

+ Phân phối nguồn nhân lực phù hợp với sự phát triển của từng vùng miền.

Như vậy, vấn đề đô thị hóa và nâng cấp đô thị hành chính có sự gắn liền với việc điều chỉnh địa giới hành chính các cấp và có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Trong đó, việc chia tách, sáp nhập hay điều chỉnh địa giới hành chính về loại hình đô thị được hình thành dựa trên một số chỉ tiêu cơ bản sau đây: quy mô dân số, mật độ dân số, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp và mức độ xây dựng cơ sở hạ tầng.

2. Sự gia tăng về số lượng đơn vị hành chính, đô thị hành chính ở nước ta:

Trong những năm gần đây việc chia tách các đơn vị hành chính ở cả ba cấp (tỉnh, huyện, xã) trên cả nước, có một số ý kiến cho rằng chia tách nhỏ địa giới hành chính các cấp sẽ hiệu quả trong công tác quản lý địa giới hành chính của chính quyền địa phương các cấp về quản lý kinh tế, ổn định

an sinh xã hội, phù hợp với sự phát triển kinh tế trên nhiều mặt như công nghiệp, lâm nghiệp, nông nghiệp cũng như các ngành kinh tế khác.

Việc các đơn vị hành chính theo loại hình đô thị đang tăng trong những năm gần đây cho thấy đất nước đang dần phát triển, mặt bằng xã hội dần được nâng cao. Chúng ta cũng đã xác định được những vùng địa lý hành chính, kinh tế, văn hóa, chính trị đáp ứng cho nhu cầu cấp thiết trước mắt. Tính đến tháng 12 năm 2009 (Bảng 1), nước ta hiện có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh (58 tỉnh, 5 thành phố trực thuộc Trung ương),

697 đơn vị hành chính cấp huyện (558 huyện, 47 quận, 48 thành phố thuộc tỉnh, 44 thị xã) và 11081 đơn vị hành chính cấp xã (9119 xã, 1342 phường, 622 thị trấn). Hiện nay các đơn vị hành chính cấp tỉnh, huyện, xã vẫn có xu hướng tiếp tục biến động theo chiều hướng tăng lên do yêu cầu tổ chức lại các đơn vị hành chính có quy mô phù hợp để phát triển kinh tế xã hội trong giai đoạn mới. (Xem bảng 1, bảng 2)

3. Vấn đề đô thị hóa và nâng cấp đô thị hành chính các cấp:

Việc thành lập mới, mở rộng hay sáp

Bảng 1: Tổng hợp tình hình biến động về địa giới hành chính các cấp tính đến năm 2009. [4]

| Năm | TP thuộc TW | Tỉnh | Cộng cấp tỉnh | Quận | TP thuộc tỉnh | Thị xã | Huyện | Cộng cấp huyện | Xã | Phường | Thị trấn | Cộng cấp xã |
|------|-------------|------|---------------|------|---------------|--------|-------|----------------|------|--------|----------|-------------|
| 1996 | 3 | 50 | 53 | 18 | 11 | 57 | 484 | 584 | 8813 | 860 | 509 | 10182 |
| 1997 | 4 | 57 | 61 | 33 | 16 | 61 | 490 | 600 | 8840 | 963 | 532 | 10335 |
| 1998 | 4 | 57 | 61 | 33 | 16 | 63 | 491 | 603 | 8877 | 980 | 543 | 10400 |
| 1999 | 4 | 57 | 61 | 33 | 20 | 61 | 501 | 615 | 8918 | 1008 | 557 | 10483 |
| 2000 | 4 | 57 | 61 | 33 | 20 | 62 | 507 | 622 | 8929 | 1018 | 564 | 10511 |
| 2001 | 4 | 57 | 61 | 33 | 20 | 62 | 512 | 627 | 8945 | 1033 | 565 | 10543 |
| 2002 | 4 | 57 | 61 | 34 | 22 | 59 | 518 | 633 | 8971 | 1058 | 574 | 10603 |
| 2003 | 4 | 57 | 61 | 38 | 23 | 61 | 532 | 654 | 8994 | 1135 | 586 | 10715 |
| 2004 | 5 | 59 | 64 | 42 | 25 | 59 | 536 | 662 | 9012 | 1181 | 583 | 10776 |
| 2005 | 5 | 59 | 64 | 43 | 29 | 58 | 541 | 671 | 9069 | 1219 | 588 | 10876 |
| 2006 | 5 | 59 | 64 | 43 | 34 | 53 | 543 | 673 | 9109 | 1230 | 597 | 10936 |
| 2007 | 5 | 59 | 64 | 45 | 40 | 48 | 550 | 683 | 9117 | 1276 | 614 | 11007 |
| 2008 | 5 | 58 | 63 | 46 | 44 | 47 | 553 | 690 | 9111 | 1325 | 619 | 11055 |
| 2009 | 5 | 58 | 63 | 47 | 48 | 44 | 558 | 697 | 9119 | 1342 | 622 | 11083 |

Bảng 2: Số lượng đơn vị hành chính cấp đô thị biến động trong những năm gần đây. [4]

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| TP trực thuộc TƯ | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| TP thuộc tỉnh | 16 | 16 | 20 | 20 | 20 | 22 | 23 | 25 | 29 | 34 | 40 | 44 | 48 |
| Quận | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 34 | 38 | 42 | 43 | 43 | 45 | 46 | 47 |
| Thị xã | 61 | 63 | 61 | 62 | 62 | 59 | 61 | 59 | 58 | 53 | 48 | 47 | 44 |
| Phường | 963 | 980 | 1008 | 1018 | 1033 | 1058 | 1135 | 1181 | 1219 | 1230 | 1276 | 1325 | 1342 |
| Thị trấn | 532 | 543 | 557 | 564 | 565 | 574 | 586 | 583 | 588 | 597 | 614 | 619 | 622 |

nhập ranh giới lãnh thổ của các đô thị hay còn gọi là quá trình đô thị hóa được thực hiện dưới hình thức sáp nhập, điều chỉnh các khu dân cư hoặc thành lập mới các điểm dân cư theo sự hình thành tự nhiên các khu công nghiệp, buôn bán hay theo định hướng của Nhà nước. Quá trình đô thị hóa gắn liền với sự phát triển của lực lượng sản xuất, các hình thái về quan hệ sản xuất, sự giao lưu văn hóa, trình độ khoa học kỹ thuật cao, dân cư và mật độ dân cư đông đúc, cơ sở hạ tầng phát triển, v.v... Việc mở rộng hay thành lập mới các cấp đô thị hành chính kéo theo sự thay đổi kết cấu về hạ tầng và hàng loạt các vấn đề có liên quan khác nhằm đáp ứng cho nhu cầu của con người.

Công tác điều chỉnh địa giới hành chính các cấp phục vụ cho việc nâng cấp, phát triển đô thị như hiện nay đã được quy định theo Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 07 tháng 5 năm 2009 của Chính phủ về việc phân loại đô thị (Bảng 3). Ví dụ để trở thành đô thị loại 1 thì khu vực đó phải là thành phố trung tâm của vùng hoặc liên tỉnh, có tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trên 85%, có cơ

sở hạ tầng đồng bộ hoặc hoàn chỉnh, quy mô dân số trên 500.000 người, mật độ dân số bình quân trên 12.000 người/km². Thực tế, nếu xét về nhiều mặt, nhiều khía cạnh khác nhau thì một số đô thị ở nước ta chưa đạt tới các tiêu chí như quy định của Nghị định số 42/2009/NĐ-CP cũng được công nhận là đô thị theo từng cấp. Tuy vậy, Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ra đời đã giải quyết được những bất cập trước mắt trong công tác đô thị hóa, nâng cấp và thành lập đô thị hành chính các cấp.

4. Yêu cầu để hình thành một đơn vị hành chính cấp đô thị:

Trên thế giới nói chung và ở Việt Nam nói riêng, đô thị thường là những nơi tập trung đông đúc dân cư bao gồm đơn vị hành chính các cấp: thành phố, thị xã, thị trấn, thị tứ (thị tứ chưa phải là cấp quản lý địa giới hành chính chính thức) với khu vực đô thị thì đa phần dân cư là lao động phi nông nghiệp, có trình độ chuyên môn về kỹ thuật các ngành nghề cao, có cơ sở kiến trúc hạ tầng tốt về nhiều mặt.

Căn cứ các tiêu chí quy định trong Nghị định số 42/2009/NĐ-CP như bảng trên và

Bảng 3: Phân loại tiêu chí các cấp đô thị hành chính hiện nay. [2]

| Cấp đô thị | Loại đô thị | Quy mô dân số (≥ ... người) | Mật độ dân số (≥ ...ng/km ²) | Tỷ lệ lao động phi NN (≥ ...%) | Mức độ xây dựng cơ sở hạ tầng |
|-------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|--|--|---|
| Thị tứ hoặc thị trấn | 5 | 4.000 | 2.000 | 65 | Đã và đang chuẩn bị được xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh |
| Thị trấn hoặc thị xã | 4 | 50.000 | 4.000 | 70 | Đã và đang xây dựng từng mặt đồng bộ và hoàn chỉnh |
| Thị xã hoặc TP thuộc tỉnh | 3 | 150.000 | 6.000 | 75 | Từng mặt đồng bộ và hoàn chỉnh |
| TP thuộc tỉnh hoặc TP trực thuộc TƯ | 2 | 300.000 (800.000) | 8.000 (10.000) | 80 | Nhiều mặt tương đối đồng bộ và hoàn chỉnh |
| TP thuộc tỉnh hoặc TP trực thuộc TƯ | 1 | 500.000 (1.000.000) | 10.000 (12.000) | 85 | Nhiều mặt đồng bộ và hoàn chỉnh |
| Thủ đô hoặc TP trực thuộc TƯ | Đặc biệt | 5.000.000 | 15.000 | 90 | Hiện đại, đồng bộ và hoàn chỉnh |

trên thực tế ở nước ta có thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh được đưa vào loại đô thị loại đặc biệt. Trong những năm gần đây trên cả nước đã có một số thành phố được công nhận là đô thị loại 1 như Hải Phòng, Đà Nẵng, Huế, Vinh, Đà Lạt, Nha Trang, Quy Nhơn, Buôn Ma Thuột, Thái Nguyên; còn các đô thị hành chính khác đang ở các loại hình đô thị cấp thấp hơn.

5. Những thuận lợi và và bất cập của vấn đề đô thị hóa hiện nay:

Việc đô thị hóa, nâng cấp đô thị hiện nay mới chỉ được nhìn nhận ở lợi ích ngắn hạn trước mắt, còn các hệ quả lâu dài thì chúng ta chưa có điều kiện để phân tích tổng hợp, xem xét một cách toàn diện; điều kiện kinh tế để đầu tư, nghiên cứu các lĩnh vực khoa học có liên quan còn thiếu hoặc chưa xây

dựng kế hoạch, quy hoạch dựa theo các tiêu chí khoa học.

5.1. Những thuận lợi:

- Tạo điều kiện phát triển kinh tế, văn hóa tương đối đồng đều cho các khu vực, các vùng miền;

- Giảm tải dân số cho một số đô thị có mật độ dân số quá dày;

- Cân bằng dân số cho các vùng miền;

5.2. Những bất cập:

Sau hơn 20 năm đổi mới và phát triển, chúng ta thấy những tác động bất hợp lý từ việc thực hiện quy hoạch và thành lập đô thị đó là:

+ Chưa sử dụng hợp lý tài nguyên đất đai, chưa phát huy được tiềm năng của điều kiện tự nhiên một cách khoa học;

+ Cơ sở hạ tầng xã hội chưa đáp ứng được điều kiện của đô thị như thiếu bệnh viện, trường học, nơi giải trí, nghĩa trang, nhà máy xử lý rác thải;

+ Tính bảo tồn, kế thừa và phát triển các lĩnh vực văn hóa xã hội, các di sản văn hóa phi vật thể tốt đẹp của thế hệ trước chưa được quan tâm đúng mức;

+ Đất nông nghiệp đang dần bị thu hẹp;

+ Mức độ chênh lệch giàu nghèo đang gia tăng;

6. Thay cho lời kết:

Như vậy có thể nói vấn đề đô thị hóa, nâng cấp đô thị hành chính trong công tác điều chỉnh địa giới hành chính các cấp là

điều tất yếu, song việc nâng cấp và phát triển đô thị thế nào để phát huy được sức mạnh của từng vùng miền, hài hòa được điều kiện môi trường thiên nhiên làm cho chất lượng cuộc sống của con người được nâng cao, đáp ứng mục tiêu của các đề án đô thị hóa và nâng cấp đô thị hành chính đặt ra, nên quy trình và các biện pháp thực hiện như thế nào? Đó là những vấn đề cần phải suy ngẫm?

Cần nghiên cứu xây dựng một chiến lược dài hạn với quan điểm sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên; chú trọng đến mối quan hệ giữa các thế hệ; gìn giữ, tiếp thu những di sản có giá trị; sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên với việc bảo vệ môi trường; phát huy sức mạnh tối đa của từng vùng miền và phát triển theo định hướng cụ thể, theo từng lộ trình để thực hiện việc đô thị hóa, nâng cấp đô thị và thành lập mới đô thị hành chính các cấp ở nước ta./○

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

[1]. Nguyễn Quang Ân: "Việt Nam những thay đổi về địa danh và địa giới hành chính 1945-2002". Nhà Xuất bản Thông tấn.

[2]. Bộ Nội vụ (2005), "Công tác quản lý nhà nước về địa giới hành chính và đô thị".

[3]. Quỳnh Trân, Nguyễn Thế Nghĩa (2002), "Phát triển đô thị bền vững". Nhà Xuất bản Xã hội.

[4]. Mai Văn Hiện (2007) "Ứng dụng, đổi mới công nghệ đo đạc bản đồ trong công tác địa giới hành chính". Tạp chí Địa chính.○