VNU Journal of Science: Policy and Management Studies, Vol. 36, No. 2 (2020) 1-10

VNU Journal of Science: Policy and Management Studies

Journal homepage: https://js.vnu.edu.vn/PaM

Review Article

Management of Urban Development in The Southwest Region of the Adaptation to Climate Change

Pham Minh Anh[1,*], Do Van Quan[2]

[1]*Department of Training Management, Ho Chi Minh National Academy of Politics, 135 Nguyen Phong Sac, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

[2]*Institute of Sociology and Development, Ho Chi Minh National Academy of Politics, 135 Nguyen Phong Sac, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 06 May 2020
Revised 23 June 2020; Accepted 24 June 2020

Abstract: Urban development management is a global trend, and an urgent requirement in Vietnam today. In recent years, urban development in the southwestern region along the trend of adaptation to climate change has received the attention of the Party and the State; at the same time achieve certain results. However, the management of urban development in the southwestern region adapting to climate change is still inadequate, requiring more robust, systematic and synchronized measures in the development process and urban management in the Southwest region.

Keywords: Urban development management, Southwest region, Adaptation to climate change.

*Corresponding author.
Email address: phamminhanh@gmail.com

https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4234

Quản lý phát triển đô thị vùng Tây Nam Bộ thích ứng với biến đổi khí hậu

Phạm Minh Anh[1], Đỗ Văn Quân[2]

[1]*Vụ Quản lý đào tạo - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, 135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

[2]*Viện Xã hội học và Phát triển-Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh 135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 06 tháng 5 năm 2020
Chỉnh sửa ngày 23 tháng 6 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 6 năm 2020

Tóm tắt: Quản lý phát triển đô thị đang là xu hướng của thế giới, đồng thời là yêu cầu cấp bách ở Việt Nam hiện nay. Trong những năm vừa qua, phát triển đô thị ở vùng Tây Nam bộ theo xu hướng thích ứng với biến đổi khí hậu đã nhận được sự quan tâm của Đảng, Nhà nước; đồng thời đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, việc quản lý phát phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ thích ứng với biến đổi khí hậu vẫn còn nhiều bất cập, đòi hỏi phải có những biện pháp mạnh mẽ, hệ thống và đồng bộ hơn trong quá trình phát triển và quản lý đô thị vùng Tây Nam bộ.

Từ khóa: Quản lý phát triển đô thị; Vùng Tây Nam bộ; Thích ứng biến đổi khí hậu.

1. Chính sách phát triển và quản lý phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu

Ngày nay, sự phát triển của đô thị, hệ thống đô thị luôn gắn liền với những biến đổi kinh tế-xã hội và môi trường của quốc gia, khu vực và toàn thế giới. Đô thị Việt Nam cũng không nằm ngoài quy luật đó. Tình trạng biến đổi khí hậu, nước biển dâng đã, đang để lại nhiều hệ quả tiêu cực đối với quá trình phát triển và quản lý đô thị. Quản lý phát triển đô thị tập trung vào việc thúc đẩy sự phát triển xã hội đô thị, tạo ra các giá trị công ở đô thị, từ đó góp phần xóa đói, giảm nghèo, giảm bất bình đẳng, di dân ở đô thị; tăng cường thể chế dân chủ, quyền, trách nhiệm công dân và trách nhiệm xã hội ở đô thị...Với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước, Bộ Xây dựng đã tham mưu cho Đảng, Nhà nước ban hành, thực hiện nhiều chủ trương, chính, sách pháp luật liên quan đến phát triển và quản lý phát triển đô thị. Tuy nhiên, để phát triển đô thị bền vững vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra. Chẳng hạn, tình trạng phát triển đô thị theo chiều rộng và thiếu bền vững, do định hướng thiên về các giá trị kinh tế vật chất hơn là các giá trị văn hóa, xã hội và con người. Quá trình đô thị hóa đang làm nảy sinh nhiều vấn đề như việc sử dụng lãng phí đất đai, vấn đề tái định cư, bảo đảm sinh kế cho những người nông dân ven đô bị mất đất; vấn đề môi trường sống của cư dân đô thị hiện nay. Quản lý xã hội cần tham gia bằng tất cả các công cụ và phương tiện hiện có và hướng đến một mô hình đô thị hóa hài hòa hơn, mang nhiều tính xã hội, dân chủ và nhân văn hơn, với mục tiêu phát triển vì con người và công bằng hơn với các nhóm xã hội

*Tác giả liên hệ.
Địa chỉ email: phamminhanh@gmail.com

https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4234

yếu thế [1]. Quản lý phát triển đô thị chưa đồng bộ với quản lý phát triển các ngành, lĩnh vực, lãnh thổ khác của đời sống, nhất là những vấn đề xã hội mới đã phát sinh, bộc lộ nhiều hạn chế.

Đặc biệt, việc phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu đang bộc lộ nhiều vấn đề bất cập. Biến đổi khí hậu đã và đang tác động đến đô thị không chỉ từ thiên tai như: bão, lũ, động đất…mà còn do tốc độ phát triển đô thị "quá nóng" làm gia tăng tần suất, cấp độ của thiên tai. Các đô thị kém thích ứng với biến đổi khí hậu do nhiều yếu tố, như: tăng trưởng dân số đô thị quá nhanh; sử dụng đất đai không hiệu quả; chính sách phát triển và quy hoạch yếu kém; thiếu hụt giao thông công cộng; thiếu kết hợp giữa mật độ dân cư và giao thông công cộng; vấn đề việc làm, nhà ở, dịch vụ; phát triển dựa vào năng lượng và nhiều khí thải... Tính dễ bị tổn thương của đô thị liên quan biến đổi khí hậu không chỉ do thiên tai mang lại, mà phần lớn còn do cơ sở hạ tầng và công trình xây dựng yếu kém và chất lượng thấp. Vì vậy, phát triển và quản lý phát triển đô thị không chỉ xuất phát từ nguyên nhân gây ra các vấn đề biến đổi khí hậu, mà còn đóng vai trò là một giải pháp quan trọng để ứng phó với biến đổi khí hậu [2].

Là một trong những nước chịu tác động tiêu cực mạnh của biến đổi khí hậu, mỗi năm thiệt hại do thiên tai ở Việt Nam vào khoảng 1,5% GDP. Trong bối cảnh đó, công tác quy hoạch, phát triển tại nhiều đô thị chúng ta chưa tính toán thỏa đáng đến việc ứng phó với biến đổi khí hậu. Nhận thức được thách thức từ biến đổi khí hậu đối với đô thị, Đảng và Nhà nước ta cũng đã ban hành các chủ trương, chính sách để chủ động ứng phó, cụ thể là Nghị quyết 24/NQ-T.Ư của Ban Chấp hành Trung ương Đảng và Quyết định số 2623/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án "Phát triển các đô thị Việt Nam ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2013 - 2020" với mục tiêu tổng quát: Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên trong cải tạo nâng cấp và phát triển đô thị; rà soát, bổ sung và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, quy hoạch, quản lý đầu tư phát triển đô thị trong bối cảnh gia tăng nguy cơ rủi ro từ biến đổi khí hậu; nâng cao nhận thức, tăng cường sự phối hợp giữa các Bộ, ngành và địa phương trong điều hành, quản lý phát triển đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu …Xây dựng chương trình, kế hoạch điều tra, đánh giá mức độ tác động của biến đổi khí hậu đến hệ thống đô thị được cảnh báo có nguy cơ rủi ro cao. Xây dựng khung nhiệm vụ và giải pháp ứng phó thích nghi với biến đổi khí hậu và nước biển dâng, hạn chế, giảm thiểu rủi ro trong xây dựng, phát triển đô thị Việt Nam [3]. Đồng thời, xác định 06 nhiệm vụ và giải pháp trọng tâm, gồm: 1) Điều tra, đánh giá mức độ tác động của biến đổi khí hậu đến phát triển hệ thống đô thị hiện có và đô thị dự kiến hình thành mới trong giai đoạn 2013 - 2020; 2) Tích hợp nội dung ứng phó biến đổi khí hậu vào quy hoạch và chương trình, kế hoạch phát triển đô thị; 3) Chỉnh sửa, bổ sung hệ thống văn bản pháp luật, khung chính sách, tiêu chuẩn, quy chuẩn, các quy định liên quan đến phân loại đô thị, quy hoạch, quản lý đầu tư phát triển đô thị, nhà ở, hạ tầng kỹ thuật; 4) Hình thành hệ thống kiểm soát, hạn chế lũ, lụt, ngập úng trong đô thị; 5) Nâng cao năng lực cán bộ lãnh đạo, cán bộ chuyên môn các cấp về quản lý, phát triển đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu; 6) Thực hiện các chương trình hợp tác nghiên cứu khoa học - công nghệ, thực hiện các dự án thí điểm phát triển đô thị xanh, kiến trúc xanh… [3]. Bám sát các nhiệm vụ của Đề án, Bộ Xây dựng đã, đang và sẽ tiếp tục phối hợp với các bộ, ngành và Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chính quyền các đô thị tổ chức khảo sát, đánh giá đồng bộ về tình hình biến đổi khí hậu tác động đến hệ thống đô thị. Trong đó, tiếp tục triển khai rà soát các đồ án quy hoạch, dự án phát triển công nghiệp, hạ tầng kỹ thuật, cảng và đô thị mới. Điều chỉnh bổ sung quy hoạch vùng, hệ thống đô thị ven sông và ven biển, hệ thống đô thị trong vùng ngập. Tập trung đến các giải pháp quy hoạch bảo vệ những vùng ngập lũ, phát triển rừng, rừng ngập mặn cản sóng, phát triển các dải cây xanh dọc theo bờ biển để cản gió bão, dành đất dự trữ để phát triển đê, điều, xây dựng hệ thống thoát nước, trạm bơm chống úng ngập. Lồng

ghép, tích hợp vấn đề biến đổi khí hậu vào quy hoạch đô thị, quy hoạch ngành trên địa bàn đô thị. Tăng cường vai trò của chính quyền đô thị trong ứng phó với biến đổi khí hậu… [4].

2. Phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ trong bối cảnh biến đổi khí hậu-Thực trạng và những vấn đề đặt ra

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam năm 2019, vùng Tây Nam bộ có tổng diện tích 40.548,2 km², với dân số 21,49 triệu người, trong đó dân số đô thị 25,5%; chiếm 13% diện tích cả nước nhưng có gần 18% dân số cả nước. Vùng Tây Nam bộ có vai trò rất quan trọng đối với nền kinh tế của Việt Nam, với hơn 2,4 triệu ha đất canh tác nông nghiệp và 700.000 ha nuôi trồng thủy sản, hàng năm toàn vùng đóng góp 54% sản lượng lúa, 70% lượng thủy sản nuôi trồng, 75% lượng trái cây, cung cấp 90% sản lượng gạo và 65% sản lượng thủy sản xuất khẩu của cả nước. Giai đoạn 2016-2018, vùng đồng bằng sông Cửu Long có tốc độ tăng trưởng GRDP bình quân đạt 7,5% (mục tiêu là 8,6%); GRDP bình quân đầu người năm 2018 đạt 2.217 USD (mục tiêu giai đoạn 2016-2020 là 2.750-2.850 USD). Tổng thu ngân sách toàn vùng Đồng bằng sông Cửu Long đạt hơn 243.200 tỷ đồng, đóng góp 18% GDP cả nước, giá trị xuất khẩu hàng hóa đạt 45,8 tỷ USD [5].

Hiện nay, toàn vùng Tây Nam bộ có hơn 160 đô thị phân bổ dọc theo các hành lang hệ thống sông chính. Đô thị vùng Tây Nam bộ có chung các đặc điểm: 1) đô thị vùng Tây Nam bộ cũng ra đời muộn nhất so với cả nước; 2) đô thị vùng Tây Nam bộ lại có tốc độ phát triển khá nhanh chóng, chỉ thua khu vực Đông Nam bộ; 3) Dù chính trị có nhiều biến động, tuy nhiên nhìn chung đô thị vùng Tây Nam bộ được quan tâm phát triển đồng loạt và rộng khắp; 4) Đô thị vùng Tây Nam bộ có sự ưu đãi về tài nguyên dồi dào, thương nghiệp phát triển, do vậy đô thị có vai trò kinh tế cao; 5) Tính chất đô thị sông nước, do vậy các đô thị Tây Nam bộ tận dụng được hệ thống sông ngòi, kênh rạch, đường biển; 6) Đô thị vùng Tây Nam bộ là đô thị của vùng sinh thái đồng bằng châu thổ với loại hình kinh tế nông nghiệp làm chủ đạo; 7) Ngay từ khi mới hình thành, đô thị vùng Tây Nam bộ đã mang chức năng kinh tế khá rõ; 8) Sự phát triển của đô thị vùng Tây Nam bộ đang có xu hướng mất dần lợi thế, nhất là về thực hiện chức năng đô thị kinh tế [6].

Các đô thị vùng Tây Nam bộ nói chung có đặc trưng cốt lõi là tài nguyên nước, đặc trưng sông nước; năng lượng tái tạo dồi dào, như: năng lượng gió, mặt trời và sinh khối…Với mạng lưới nước phức tạp tạo nên cấu trúc cảnh quan của toàn vùng. Vùng Tây Nam bộ có hệ thống sông, kênh rạch chằng chịt, với tổng chiều dài 4952 km, mật độ 1,253 km/km2 cao nhất cả nước, bao gồm 37 sông (tổng chiều dài 1706 km), 137 kênh (tổng chiều dài 2.780 km) và 33 con rạch lớn (tổng chiều dài 466 km). Đây là một lợi thế lớn để phát triển kinh tế - xã hội của vùng: nguồn cung cấp nước sinh hoạt, công, nông nghiệp; tuyến thoát lũ, tiêu úng, rửa phèn; nguồn cung cấp vật liệu xây dựng cho khu vực và các vùng lân cận; tuyến giao thông vận tải thủy nối liền các tỉnh trong khu vực và thông thương quốc tế; tiền đề cho sự phát triển thủy sản nước ngọt, nước lợ, nước mặn; phát triển du lịch sông nước; tạo cảnh quan môi trường sinh thái, trung hoà ô nhiễm...[5]. Các biến động về nước tại vùng Tây Nam bộ gắn bó chặt chẽ với các hệ sinh thái, tạo nên sức sống của vùng đồng bằng, có mối quan hệ hữu cơ với các biến động của dòng sông Mekong và thủy triều. Nước là thuộc tính cốt lõi của các đô thị vùng Tây Nam bộ với bản chất đô thị nông nghiệp. Sự hình thành và phát triển của các đô thị vùng Tây Nam bộ gắn liền với yếu tố nước, tạo nên cấu trúc và hình thái đô thị vùng sông nước. Đặc điểm các đô thị vùng Tây Nam bộ đều gần vị trí giao nhau của các con sông lớn, tức là các đô thị có yếu tố nước đi qua. Các công trình kiến trúc đô thị vùng Tây Nam bộ mang đặc trưng gắn liền với sông nước. Với đặc tính sông nước đã hình thành nên các đô thị đặc trưng không thể nhầm lẫn với các vùng khác trong cả nước, tạo nên bức tranh đô thị hóa khá nhiều sắc độ giữa các tiểu vùng trong vùng đồng bằng song Cửu Long. Do đô thị

vùng Tây Nam bộ nằm trên miền đất thấp trũng là đô thị sông nước, đô thị sinh thái. Đô thị thích nghi với thiên nhiên nên các yếu tố tự nhiên đều ở trạng thái giới hạn [7]. Do đó, biến đổi khí hậu cần được xem không chỉ là thách thức mà là cơ hội cho sự chuyển đổi mô hình phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ.

Khu vực Tây Nam bộ đã được xác định là một trong 6 vùng đô thị hóa cơ bản của cả nước. Đến nay, khu vực này đã hình thành các vùng và hành lang phát triển không gian như vùng đô thị trung tâm, vùng phụ cận và vùng đối trọng. Tốc độ đô thị hóa diễn ra khá nhanh trên địa bàn nên nhiều năm qua hàng loạt đô thị vùng Tây Nam bộ đã được nâng cấp lên đô thị loại 3, loại 2 với vai trò là thành phố tỉnh lỵ hoặc thị xã trực thuộc tỉnh. Dự báo dân số trong vùng năm 2020 khoảng 20-21 triệu người, trong đó dân số đô thị khoảng 7,0-7,5 triệu người, với tỷ lệ đô thị hóa khoảng 33-35%. Đến năm 2050 khoảng 30-32 triệu người, trong đó dân số đô thị khoảng 25-27 triệu người, với tỷ lệ đô thị khoảng 40-50%. Đồng thời, quy mô đất đai xây dựng đô thị: khoảng 100.000-110.000 ha vào năm 2020, khoảng 320.000-350.000 ha vào năm 2050. Trong đó, quy mô đất đai công nghiệp tập trung khoảng 20.000-30.000 ha vào năm 2020, khoảng 40.000-50.000 ha vào năm 2050 [8].

Phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ trong tổng thể phát triển Vùng theo Quy hoạch bao gồm: 1) Phát huy vai trò, vị thế và tiềm năng của Vùng theo mô hình đa cực tập trung kết hợp các hành lang kinh tế đô thị, với thành phố Cần Thơ là đô thị hạt nhân và trung tâm của vùng; 2) Phát triển cấu trúc không gian toàn Vùng với hành lang kinh tế sông Tiền, sông Hậu, Quốc lộ 1A, đường Hồ Chí Minh, cụm các đô thị trung tâm và các đô thị nhỏ được phân bố đều dựa trên các vùng nông nghiệp, công nghiệp và du lịch; 3) Phát triển các đô thị mới có tính chất, chức năng dịch vụ phát triển công nghiệp, du lịch, thương mại gắn với đặc thù từng vùng; 4) Xây dựng hệ thống đô thị trên toàn Vùng, liên kết, hỗ trợ giữa các vùng đô thị trung tâm và các trục hành lang kinh tế đô thị; 5) Phát triển các vùng nông nghiệp công nghệ cao, công nghiệp tập trung chuyên môn hóa; hình thành các trục hành lang kinh tế công nghiệp và dịch vụ, tạo động lực cho các tỉnh trong Vùng phát triển nhanh và bền vững; 6) Phát triển các vùng du lịch, các trung tâm du lịch tầm quốc tế, quốc gia gắn với đặc trưng văn hóa, đô thị và cảnh quan tự nhiên; 7) Phát triển cân bằng, hài hoà giữa đô thị và nông thôn; 8) Hình thành hệ thống hạ tầng xã hội đa dạng và linh hoạt trên cơ sở hệ thống hạ tầng kỹ thuật gắn kết hệ thống dân cư, đô thị trên toàn vùng, kiểm soát môi trường chặt chẽ, có các đầu mối xử lý chất thải, nghĩa trang, nguồn nước sạch, năng lượng, kết hợp kiểm soát lũ tại vùng với các giải pháp giảm thiểu ảnh hưởng thay đổi bất thường của thiên nhiên đối với các đô thị ven biển, ven sông; 9) Hình thành các chương trình, dự án chiến lược có sức lan tỏa và thúc đẩy sự phát triển vùng; 10) Xây dựng khung thể chế bao gồm mô hình quản lý và kiểm soát phát triển không gian, kiến trúc cảnh quan vùng có hiệu quả. Với 10 mục tiêu này các vấn đề về phát triển, liên kết phát triển, quản lý và kiểm soát phát triển đô thị và hệ thống đô thị trong Vùng đã được xác định rõ [8].

Có thể khẳng định, đô thị vùng Tây Nam bộ có rất nhiều tiềm năng để phát triển trở thành một khu vực đô thị năng động của cả nước. Mặc dù vậy, các đô thị vùng Tây Nam bộ đã và đang phải đối mặt với nhiều thách thức, trong đó nghiêm trọng nhất là thách thức do biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu đã và đang tác động đến các đô thị vùng Tây Nam bộ trên các khía cạnh sau:

Một là, với tác động ngày càng tăng của biến đổi khí hậu kết hợp tác động biến đổi từ thượng nguồn sông Mekong và hậu quả của các tác động con người lên môi trường tự nhiên, các biến thiên của nước trở nên cực đoan hơn. Theo dự báo, trong vài chục năm tới, vùng Tây Nam bộ nước biển sẽ dâng cao làm ngập lụt phần lớn khu vực vốn đã bị ngập lụt hàng năm, dẫn đến mất nhiều đất nông nghiệp. Sẽ có từ 15.000-20.000 km2 đất thấp ven biển bị ngập hoàn toàn. Lưu lượng nước sông Mekong giảm từ 2-

24% trong mùa khô, tăng từ 7- 15% vào mùa lũ. Hạn hán sẽ xuất hiện nhiều hơn. Suy giảm tài nguyên nước sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất nông nghiệp, nghề cá. Quá trình xâm nhập mặn vào nội đồng sẽ sâu hơn, tập trung tại các tỉnh ven biển [9]. Theo kịch bản biến đổi khí hậu 2012 của Bộ Tài nguyên và Mô trường, nếu mực nước biển dâng 1m sẽ có: khoảng 39% diện tích, 35% dân số vùng Tây Nam bộ ảnh hưởng. Dự báo đến năm 2050 có khoảng 45% diện tích của vùng có nguy cơ nhiễm mặn cao, năng suất lúa có khả năng giảm 9%, diện tích trồng lúa sẽ bị thu hẹp đáng kể. Nếu mực nước biển dâng lên 1m, vùng ngập triều thường xuyên chiếm khoảng 30% diện tích, xâm nhập mặn sẽ lên tới hơn 70% diện tích, đe dọa nghiêm trọng sự phát triển của Vùng [4].

Hai là, do hiện tượng biến đổi khí hậu cũng như các tác động tiêu cực của con người đã khiến cho các khu rừng ven biển ngày càng biến mất dần do bị xói lở. Theo thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, tính trên khắp 13 tỉnh, thành thuộc vùng Tây Nam bộ hiện đã có 562 điểm sạt, lở với tổng chiều dài 786 km (sạt lở bờ sông là 513 điểm với tổng chiều dài 520km, xói lở bờ biển là 49 điểm với tổng chiều dài 266km), đặc biệt có 55 điểm đặc biệt nguy hiểm với tổng chiều dài 173km (bờ sông 35 điểm với tổng chiều dài 74km, bờ biển 20 điểm với tổng chiều dài 98km) đang cần phải xử lý cấp bách để có thể bảo đảm an toàn về tính mạng và tài sản của Nhà nước cũng như của người dân; 140 điểm nguy hiểm với tổng chiều dài 97km [5]. Bên cạnh đó, các thách thức của phát triển đô thị, như, nền đất thấp, địa chất yếu, gia tăng lún đất, sạt lở bờ sông bờ biển, thiếu nguồn cung cát san lấp xây dựng đô thị,…cũng đang gia tăng trong phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ [9].

Ba là, biến đổi khí hậu dẫn đến nguy cơ lớn và tiềm ẩn đối với nguy cơ ngập úng, xâm thực mặn, ảnh hưởng tới khả năng cung cấp nước sạch, phát triển hạ tầng cơ sở đô thị vùng Tây Nam bộ. Dưới tác động của thiên tai, 15 thành phố của vùng đều bị ngập do lũ, do cả lũ và triều cường và do mưa lớn. Tác động dễ nhận biết và chịu nhiều tổn thất về kinh tế nhất đó là ảnh hưởng biến đổi khí hậu lên đô thị, lên các thành phố lớn của vùng Tây Nam bộ. Nước biển dâng sẽ tăng áp lực nước mặn, sự suy thoái rừng đầu nguồn và phát triển xây dựng các nhà máy thủy điện sẽ làm giảm áp lực của nước ngọt, do đó vùng bị mặn hóa sẽ lấn sâu vào đất liền, hậu quả là các đô thị sẽ thiếu nguồn nước ngọt. Hệ thống cống thoát nước của các đô thị này sẽ thấp hơn mực nước biển, do đó nước thải sẽ không tự chảy ra biển được. Bên cạnh đó thời tiết biến đổi thất thường, lượng mưa có thể tập trung vào một thời gian ngắn trong năm sẽ gây ra lũ lụt nghiêm trọng đối với đô thị, và mùa khô, hạn hán có thể kéo dài hơn sẽ gây ra nạn khan hiếm nước ngọt cho đô thị. Biến đổi khí hậu sẽ gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe cộng đồng, có thể phát sinh các bệnh dịch mới lạ, đặc biệt là đối với cộng đồng ở các đô thị, vì mật độ dân cư ở đây rất đông đúc.

Bốn là, phát triển và quản lý đô thị tại vùng Tây Nam bộ nhìn chung còn có khoảng cách quá lớn so với yêu cầu thích ứng với biến đổi khí hậu. Các quy hoạch xây dựng vùng, tỉnh xác định quỹ đất rất lớn dành cho mở rộng đô thị và khu công nghiệp nhưng không phù hợp với khả năng phát triển thực sự. Xu hướng phát triển đô thị và công nghiệp manh mún, dàn trải, thiếu kiểm soát, lãng phí tài nguyên. Điều này sẽ làm gia tăng nguy cơ làm mất đi các khu vực đất nông nghiệp màu mỡ và tác động môi trường sinh thái, dễ tổn thương trong điều kiện biến đổi khí hậu. Trong khi đó, không ít đô thị chạy đua nâng loại đô thị nhưng chưa nâng cao chất lượng đô thị, môi trường sống và bản sắc đô thị; không gắn với bản chất đô thị nông nghiệp và vùng sinh thái nông nghiệp. Trong khi đó, dự báo phát triển đô thị và công nghiệp có xu hướng thiếu khả thi và không phù hợp quy luật phát triển. Vì vậy, dẫn đến tình trạng phát triển thiếu kiểm soát, dàn trải, hạ tầng kỹ thuật thiếu hiệu quả, không cân đối với nguồn lực có giới hạn, không phù hợp với đặc thù sinh thái của vùng. Chính sự phát triển "nóng" về không gian đô thị không đồng bộ với hệ thống hạ tầng giao thông, thoát nước, xử lý rác thải dẫn đến tình trạng kẹt xe, ngập lụt cục bộ, ô

nhiễm môi trường. Tốc độ đô thị hóa nhanh trong khi năng lực quản lý, trình độ quy hoạch, quản lý đô thị chưa theo kịp so với yêu cầu thực tiễn [9].

Tất cả các thách thức cho thấy tầm quan trọng trong việc xác định mô hình phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ phải thích ứng biến đổi khí hậu và sự cần thiết của quy hoạch phát triển vùng tích hợp đa ngành trên quan điểm, tiếp cận mới nhằm hướng dẫn quá trình chuyển đổi, xác định các chiến lược phát triển vùng trong một tầm nhìn chung, kiến nghị đổi mới các chính sách phát triển và thiết lập cơ chế quản lý, điều phối phát triển vùng [10].

3. Một số giải pháp tăng cường quản lý phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khi hậu ở vùng Tây Nam bộ

Một là, các nguyên tắc quản lý phát triển đô thị bền vững cần được áp dụng triệt để và kiên quyết ở mọi cấp độ hoạt động trong quản lý phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ. Cụ thể là : 1) Phát triển nhanh phải đi đôi với phát triển bền vững, được thể hiện ở quy hoạch và quản lý phát triển hệ thống đô thị ở tầm ngắn hạn và dài hạn gắn với việc sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên; 2) Tăng trưởng đô thị gắn với cải thiện đời sống nhân dân, phát triển văn hóa, giáo dục, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường; 3) Thực hiện đô thị hoá tại chỗ đối với khu vực nông thôn; 4) Phát triển hợp lý mạng lưới đô thị, đặc biệt chú trọng phát triển các đô thị vừa và nhỏ, hạn chế tập trung dân cư vào một số ít thành phố lớn và tránh không tạo thành các siêu đô thị; 5) Coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường trong xây dựng và phát triển đô thị, phòng chống thiên tai và các sự cố công nghệ; 6) Kết hợp hài hoà giữa cải tạo với xây dựng mới; coi trọng việc giữ gìn bản sắc văn hoá, truyền thống dân tộc và việc áp dụng các tiến bộ khoa học-kỹ thuật, công nghệ mới để tiến lên hiện đại; 7) Thực hiện mục tiêu nâng cao chất lượng sống, xây dựng văn minh đô thị, phổ biến lối sống thành thị, phát triển đô thị theo chiều sâu; 8) Chính sách phát triển đô thị theo hướng thân thiện với môi trường với phương pháp tiếp cận hiện đại đang được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới [11].

Hai là, cần tăng cường lồng ghép vấn đề biến đổi khí hậu vào các quy hoạch phát triển đô thị, đặc biệt là quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Quy hoạch đô thị cần được tiếp cận theo hướng thích ứng dựa trên hệ sinh thái, hài hòa với thiên nhiên; cần gìn giữ các diện tích cây xanh, mặt nước. Chủ động di dời, sắp xếp lại các điểm dân cư ở những vùng có nguy cơ bị tác động của lũ lụt, bão, lũ quét, sạt lở đất…Cần xây dựng, nâng cấp hệ thống thoát nước, tăng khả năng tiêu thoát nước; cần có biện pháp kè bờ, trồng rừng ngập mặn để chống xói lở đối với các đô thị ven biển...Đồng thời, các đô thị cũng cần phải hướng tới các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, qua đó góp phần giảm sự gia tăng của biến đổi khí hậu như phát triển giao thông công cộng, xây dựng các tòa nhà xanh, công trình xanh, phát triển năng lượng tái tạo và thu gom, xử lý chất thải. Xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị, đặc biệt là hệ thống cấp thoát nước có tính đàn hồi; thích ứng với mực nước biển dâng lên, thích ứng với lũ lụt và các rủi ro biến đổi khí hậu gây ra đối với đô thị; Thiết kế xây dựng các nhà cửa đô thị có tính đàn hồi để thích ứng với biến đổi khí hậu…

Ba là, thực hiện quy hoạch đô thị liên kết với vùng nông thôn xung quanh sao cho thích ứng với trường hợp nếu vùng nông thôn xung quanh sao cho thích ứng với trường hợp nếu vùng nông thôn xung quanh bị tác động của biến đổi khí hậu tàn phá, dân cư nông thôn không thể sống được thì di chuyển vào đô thị, hoặc ngược lại thì đô thị sẽ chuyển vào vùng nông thôn xung quanh. Các đô thị vùng Đồng bằng sông Cửu Long cần tập trung giải quyết các vấn đề mang tính chất liên vùng từ công tác lập quy hoạch, lập chương trình, kế hoạch, dự án ưu tiên và cơ chế chính sách liên kết phát triển vùng, cũng như triển khai các dự án cấp vùng; tăng cường tiếp cận nguồn vốn ODA để thực hiện các dự án nâng cấp hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội để ứng phó biến đổi khí hậu.

Bốn là, cần nhận diện kịp thời, chính xác các thách thức phải vượt qua trong ngắn hạn và dài hạn, đánh giá mức độ, tính chất và xu thế biến đổi của các yếu tố tác động của BĐKH đến tiến trình phát triển của từng đô thị thuộc vùng Tây Nam bộ. Thúc đẩy việc tiếp tục nghiên cứu và ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ, vật liệu mới và các thiết bị tiên tiến, kinh nghiệm trong nước, quốc tế trong công tác quản lý, xây dựng, tu bổ, nâng cấp hệ thống đê biển, đê cửa sông, đê sông và các công trình bảo vệ bờ, kết hợp làm đường giao thông kết nối hệ thống đê biển với hệ thống thủy lợi nội vùng đảm bảo vùng khép kín bảo vệ dân cư và sản xuất. Cần thúc đẩy nghiên cứu khoa học, phát trển đô thị nước, đô thị sinh thái, quản lý nguồn nước, chống xâm nhập mặn và phòng chống khả năng ngập, sụt lún, mất đất do nước biển dâng của vùng. Đồng thời, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong nghiên cứu, xác định nguyên nhân, đề xuất giải pháp để xử lý tình trạng xói lở bờ biển, để kịp thời điều chỉnh kỹ thuật, kết cấu phù hợp và ứng dụng khoa học và công nghệ và các giải pháp kè đối với từng khu vực bờ biển, cửa sông [5].

Năm là, nghiên cứu thúc đẩy việc phát triển các đô thị trung tâm tiểu vùng sinh thái nông nghiệp trong mạng lưới đô thị vùng Tây Nam bộ. Phát triển đô thị vùng Tây Nam bộ hướng tới tăng trưởng xanh là một điều tất yêu và cần thiết, đòi hỏi phải có các chính sách và quy hoạch chi tiết, cụ thể. Quy hoạch cần đi trước một bước, các đô thị vùng cần áp dụng những mô hình quy hoạch xây dựng đô thị mới, hướng tới tập trung vào việc xây dựng các đô thị sinh thái. Việc theo đuổi mô hình đô thị sinh thái là một giải pháp phù hợp, giúp các đô thị đang trên đà phát triển xây dựng mô hình thành phố hiện đại, giải quyết hài hòa các lợi ích kinh tế và môi trường bền vững, đảm bảo chất lượng đời sống cho người dân, khai thác hiệu quả tài nguyên, bảo tồn đa dạng sinh học và nâng cao năng lực cạnh tranh kinh tế [9].

Sáu là, củng cố, tăng cường và phát huy vai trò, năng lực chính quyền các cấp vùng Tây Nam bộ trong quản lý phát triển đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu. B biến đổi khí hậu đòi hỏi chính quyền đô thị phải có năng lực cần thiết đáp ứng yêu cầu quản lý phát triển đô thị. Chính quyền đô thị phải hiểu rõ các rủi ro, các tác động mà biến đổi khí hậu, thiên tai có thể gây ra cho đô thị. Hoạch định và thực thi chiến lược, quy hoạch phát triển đô thị; tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật có liên quan đến phát triển đô thị, tổ chức sản xuất đời sống văn hoá - xã hội trên địa bàn đô thị; tổ chức cung ứng và quản lý các dịch vụ công cộng ở đô thị; huy động toàn xã hội, cộng đồng trong việc thực thi các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu trong phát triển đô thị. Tăng cường tổ chức thực hiện các khoá bồi dưỡng, nâng cao năng lực, cập nhật kiến thức, kỹ năng đối với các chủ thể tham gia quản lý, phát triển trên địa bàn đô thị về công tác quy hoạch phát triển đô thị trong điều kiện biến đổi khí hậu [11]. Bên cạnh đó, cần huy động cả hệ thống chính trị và cộng đồng xã hội trong khu vực đô thô thị vùng Tây Nam bộ trong xây dựng chương trình ứng phó có hiệu quả với biến đổi khí hậu.

Bảy là, xác định giải pháp về hạ tầng nước và năng lượng tái tạo là khâu then chốt trong việc phát triển, quản lý đô thị vùng Tây Nam bộ thích ứng với biến đổi khí hậu. Giải pháp về hạ tầng nước và năng lượng không chỉ phục vụ phát triển kinh tế- xã hội, phát triển đô thị mà còn phải đảm bảo sự cân bằng sinh thái, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên của vùng, theo hướng tăng trưởng xanh và thích ứng biến đổi khí hậu. Đòi hỏi các đô thị vùng Tây Nam bộ cần phải có chiến lược thích ứng, hình thành một cấu trúc không gian đô thị, trong đó nước, năng lượng tái tạo đóng một vai trò chính yếu, cùng với không gian sinh thái, kiến tạo nên hình thái đô thị có tính thích ứng, bền vững, hòa hợp với các biến động của thiên nhiên.

Tám là, thúc đẩy việc hoàn thiện chính sách pháp luật, đổi mới thể chế quản lý phát triển đô thị, như Luật: Bảo vệ Môi trường, Đất đai, Xây dựng, Nhà ở, Kinh doanh Bất động sản, Quy hoạch đô thị, Xây dựng… và các văn bản dưới Luật…theo hướng tạo ra năng lực tốt nhất để ứng phó với biến đổi khí hậu trong phát triển và quản lý đô thị. Do đó, việc cần làm là điều

chỉnh quy định của các luật pháp hiện hành theo hướng lồng ghép thống nhất nội dung phát triển và quản lý đầu tư xây dựng, quản lý sử dụng đất đai, tài nguyên, khai thác sử dụng công trình đô thị, bảo vệ môi trường, cảnh quan, di sản đô thị…Tích hợp vấn đề ứng phó với biến đổi khí hậu và hợp nhất nội dung phát triển các ngành trong một loại Quy hoạch phát triển tổng hợp trên địa bàn đô thị. Đồng thời, ban hành các quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn và các hướng dẫn lập quy hoạch, quản lý quy hoạch, đầu tư xây dựng, bảo vệ môi trường đô thị trong điều kiện biến đổi khí hậu [11]. Cần sớm hoàn thiện và thông qua Luật Quản lý phát triển đô thị, trong đó nhấn mạnh và cụ thể hóa trong việc đầu tư phát triển và tăng cường quản lý phát triển hệ thống đô thị theo hướng chủ động ứng phó biến đổi khí hậu, tiết kiệm năng lượng, xanh, sinh thái. Đồng thời, thực hiện có hiệu quả các mục tiêu được nêu trong Nghị quyết 120/NQ-CP của Chính phủ về phát triển đồng bằng song Cửu Long bền vững, biến đổi khí hậu và bảo vệ tài nguyên, môi trường [12].

Chín là, thúc đẩy vai trò các thành tố của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư trong phát triển và quản lý đô thị vùng Tây Nam bộ thích ứng với biến đổi khí hậu. Xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý về phát triển đô thị thông minh bền vững; hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia; hệ thống hạ tầng dữ liệu, hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của đô thị thông minh. Xác định rõ lộ trình thí điểm và lựa chọn các đô thị thí điểm đô thị thông minh; cho phép thực hiện thí điểm một số cơ chế đặc thù trong quá trình triển khai thí điểm phát triển đô thị thông minh bảo đảm tính hiệu quả và phù hợp với điều kiện thực tế [13]. Xây dựng thành phố thông minh là cơ hội tạo ra cơ sở dữ liệu mở mà tất cả mọi người có thể truy cập và khai thác được. Để có được một thành phố thông minh, cần phải giải quyết bài toán tăng trưởng kinh tế, kết cấu hạ tầng, an sinh và ổn định xã hội... trên cơ sở tập trung xây dựng chính quyền thông minh, giao thông thông minh, kinh tế thông minh, cuộc sống thông minh, con người thông minh và môi trường thông minh [14].

Tài liệu tham khảo

[1] Trinh Duy Luan, Social management and urbanization in Vietnam (in Vietnamese), 2017, http://www.lyluanchinhtri.vn/home/index.php/thuc-tien/item/2396-quan-ly-xa-hoi-va-do-thi-hoa-o-viet-nam.html (accessed 03 February 2020).

[2] Nguyen Hong Thuc, Urban and climate change: Transitions in the near future (in Vietnamese), 2017, https://baoxaydung.com.vn/do-thi-va-bien-doi-khi-hau-nhung-dich-chuyen-trong-tuong-lai-gan-222334.html (accessed 03 February 2020).

[3] Prime Minister, Decision No. 2623/QD-TTg dated December 31, 2013 on Approving the project on developing Vietnamese cities to cope with climate change in the period of 2013-2020, Hanoi, 2013.

[4] Tran Thi Lan Anh, Urban development adapting to climate change (in Vietnamese), 2014, http://kinhtedothi.vn/phat-trien-do-thi-thich-ung-voi-bien-doi-khi-hau-71573.html (accessed 03 February 2020).

[5] Le Thanh Trieu, Proactively responding to climate change and reducing landslides in the Mekong Delta (in Vietnamese), http://www.lyluanchinhtri.vn/home/index.php/thuc-tien/item/2976-chu-dong-ung-pho-voi-bien-doi-khi-hau-va-giam-thieu-sat-lo-o-dong-bang-song-cuu-long.html, (accessed 03 February 2020).

[6] Tran Ngoc Them and partners, Vietnamese culture in the Southwest region (In Vietnamese), Ho Chi Minh City Culture-Arts Publishing House, 2014. Tr 23-853.

[7] Nguyen Nhuyen, Some urban development issues in the Mekong Delta to cope with climate change (In Vietnamese), Science and Technology Journal of Irrigation and Environment, No. 35, 2011.

[8] Luu Duc Hai, Link urban development in the Mekong Delta towards green economy (In Vietnamese), 2013, http://phattriendothi.vn/News/Print/18/282/vi-VN/lien-ket-phat-trien-do-thi-vung-dong-bang-song-cuu-long-theo-huong-kinh-te-xanh.aspx (accessed 03 February 2020).

[9] Tran Anh Tuan, Lê Hoàng Trung, Urban water development in the Mekong Delta towards green growth (In Vietnamese), 2013, http://uda.com.vn/News/Item/267/18/vi-VN/phat-trien-do-thi-song-nuoc-vung-dong-bang-song-cuu-long-huong-toi-tang-truong-xanh.aspx. (accessed 03 February 2020).

[10] Baotainguyenmoitruong.vn, Mekong Delta Development Plan: More adaptive than control (In Vietnamese), 2018,

https://baotainguyenmoitruong.vn/quy-hoach-phat-trien-vung-dong-bang-song-cuu-long-thich-ung-hon-kiem-soat-287309.html (accessed 03 February 2020).

[11] Le Trong Binh, Vietnam urban development in the context of global climate change (In Vietnamese), 2014, https://baoxaydung.com.vn/do-thi-va-bien-doi-khi-hau-nhung-dich-chuyen-trong-tuong-lai-gan-222334.html (accessed 03 February 2020).

[12] The Government of Vietnam, Resolution No. 120/NQ-CP of November 17, 2017 on sustainable development of the Mekong Delta to adapt to climate change, Hanoi, 2017.

[13] Politburo, Resolution No. 52-NQ/TW on a number of guidelines and policies to actively participate in the Fourth Industrial Revolution, Hanoi, 2019.

[14] Nguyen Van Thanh and partners, Building a smart city to ensure security, welfare and safety indicators in the context of the Fourth Industrial Revolution (In Vietnamese), National Political Publishing House, Hanoi, 2019, pp. 10-155.