

SỰ THIỂU ĐỒNG NHẤT VỀ PHÂN LOẠI ĐÔ THỊ THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

Châu Hoàng Thân¹

ABSTRACT

Urban areas play an important role in the development of zones, regions and even the whole country. Therefore, building legal criteria to determine and classify urban areas are an extremely important task. Inaccurate definitions and classification to urban areas will result not only on the decrease of urban but also the waste investment. For that reasons, regulations of urban classification must be exact and consistent. This article aims to set out some problems of current rules related to urban classification as well as proposes some solutions on these issues.

Keywords: *Classify, urban, urban classification, inconsistency*

Title: *The inconsistency in urban classification under current laws*

TÓM TẮT

Đô thị giữ vai trò quan trọng trong quá trình phát triển của khu vực, vùng và thậm chí cả nước. Vì vậy, việc xây dựng các tiêu chí để xác định và phân loại đô thị là một nhiệm vụ rất quan trọng. Xác định không đúng, phân loại không phù hợp giữa các đô thị không chỉ làm kiềm hãm sự phát triển mà còn lãng phí nguồn đầu tư. Chính vai trò quan trọng ấy đòi hỏi pháp luật về phân loại đô thị phải thật chặt chẽ và thống nhất. Bài viết chỉ ra những điểm chưa thống nhất về phân loại đô thị trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành và giải pháp cho bất cập trên.

Từ khóa: *Phân loại, đô thị, phân loại đô thị, sự không đồng nhất*

1 ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong những năm gần đây, đô thị Việt Nam phát triển với tốc độ nhanh chóng. Tính đến đầu tháng 3 năm 2012, toàn quốc có khoảng 760 đô thị gồm: 02 đô thị loại đặc biệt, 11 đô thị loại I, 11 đô thị loại II, 47 đô thị loại III, 54 đô thị loại IV và hàng trăm đô thị loại V². Theo Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/4/2009 phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 thì hệ thống đô thị Việt Nam phát triển với tốc độ rất nhanh, cụ thể theo kế hoạch đến năm 2015 tổng số đô thị cả nước là 870 đô thị, năm 2025 cả nước có khoảng 1000 đô thị. Với con số này, tính từ cuối năm 2010 đến năm 2015 (trong vòng 05 năm) Việt Nam sẽ có thêm 115 đô thị, tốc độ tương đương 01 tháng trong cả nước sẽ có thêm 02 đô thị được hình thành. Với một tốc độ phát triển nhanh chóng như vậy, đặt ra yêu cầu pháp luật về phân loại đô thị phải thật chặt chẽ, thống nhất và đảm bảo yêu cầu thực tiễn cũng như những tiêu chuẩn khoa học để một đơn vị hành chính trở thành một đô thị. Hiện nay, văn bản áp dụng thực tế để phân loại đô thị ở nước ta là Nghị định số 42/2009/NĐ-CP

¹ Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

² Đỗ Tú Lan và Trần Thị Lan Anh, *Đô thị hóa và các chính sách phát triển đô thị tại Việt Nam: Chuyển biến tích cực cả về lượng và chất*, http://soxaydungcantho.vn/?view=news_det&id=1559[truy cập ngày 31/7/2012]

ban hành ngày 07/5/2009 và Thông tư số 34/2009/TT-BXD về hướng dẫn thi hành Nghị định 42/2009/NĐ-CP. Đến ngày 17/6/2009 thì một văn bản quan trọng về đô thị đã được Quốc Hội thông qua đó là Luật Quy hoạch đô thị. Luật điều chỉnh những vấn đề cơ bản về phân loại đô thị; lập, thẩm định, phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch đô thị¹. Do ảnh hưởng về mặt thời gian (Nghị định số 42/2009/NĐ-CP được ban hành trước Luật Quy hoạch đô thị) nên quy định về phân loại đô thị trong hai văn bản này đã có những điểm thiếu đồng nhất và Nghị định số 42/2009/NĐ-CP bộc lộ những quy định chưa sát với thực tiễn.

2 QUY ĐỊNH VÀ HẠN CHẾ TRONG PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ PHÂN LOẠI ĐÔ THỊ

Trong phần này, người viết chỉ đưa ra những quy định thiếu thống nhất về phân loại đô thị tại hai văn bản là: Luật Quy hoạch đô thị và Nghị định số 42/2009/NĐ-CP.

2.1 Những quy định hiện hành về phân loại đô thị

2.1.1 Quy định tại Luật Quy hoạch đô thị

Một là, Quy định về các tiêu chí cơ bản để phân loại đô thị². Theo quy định tại khoản 1 điều 4 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 thì phân loại đô thị dựa vào 5 tiêu chí sau:

- Vị trí, chức năng, vai trò, cơ cấu và tốc độ phát triển kinh tế - xã hội của đô thị
- Quy mô dân số
- Mật độ dân số
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp
- Trình độ phát triển cơ sở hạ tầng

Hai là, quy định về mối quan hệ giữa cấp hành chính và loại đô thị. Tại khoản 2 điều 9 Luật Quy hoạch đô thị quy định cụ thể:

- Thành phố trực thuộc trung ương phải là đô thị loại đặc biệt hoặc đô thị loại I
- Thành phố thuộc tỉnh phải là đô thị loại I hoặc loại II hoặc loại III
- Thị xã phải là đô thị loại III hoặc loại IV
- Thị trấn phải là đô thị loại IV hoặc loại V

2.1.2 Quy định tại Nghị định số 42/2009/NĐ-CP

Thứ nhất, các tiêu chí cơ bản về phân loại đô thị được quy định chi tiết tại điều 6 Nghị định số 42/2009/NĐ-CP, bao gồm 6 tiêu chí:

- Chức năng đô thị (tiêu chuẩn này cũng quy định những vấn đề về vị trí, chức năng, vai trò, cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đô thị)
- Quy mô dân số
- Mật độ dân số

¹ Điều 1 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.

² Tiêu chí phân loại đô thị là căn cứ vào những điều kiện, chuẩn quy định để đánh giá một đơn vị hành chính có thể trở thành một đô thị hay không. Một cách vắn tắt đây là những điều kiện để xác định đâu là đô thị.

- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp
- Hệ thống công trình hạ tầng đô thị
- *Kiến trúc, cảnh quan đô thị*: là việc xây dựng phát triển đô thị phải theo quy chế quản lý kiến trúc đô thị được duyệt, có các khu đô thị kiểu mẫu, các tuyến phố văn minh đô thị, có các không gian công cộng phục vụ đời sống tinh thần của dân cư đô thị; có tổ hợp kiến trúc hoặc công trình kiến trúc tiêu biểu và phù hợp với môi trường, cảnh quan thiên nhiên.

Thứ hai, điều 4 Nghị định quy định mối quan hệ giữa cấp hành chính và loại đô thị như sau:

- Đô thị loại đặc biệt là thành phố trực thuộc Trung ương có các quận nội thành, huyện ngoại thành và các đô thị trực thuộc.
- Đô thị loại I, loại II là thành phố trực thuộc Trung ương có các quận nội thành, huyện ngoại thành và có thể có các đô thị trực thuộc; đô thị loại I, loại II là thành phố thuộc tỉnh có các phường nội thành và các xã ngoại thành.
- Đô thị loại III là thành phố hoặc thị xã thuộc tỉnh có các phường nội thành, nội thị và các xã ngoại thành, ngoại thị.
- Đô thị loại IV là thị xã thuộc tỉnh có các phường nội thị và các xã ngoại thị.
- Đô thị loại IV, đô thị loại V là thị trấn thuộc huyện có các khu phố xây dựng tập trung và có thể có các điểm dân cư nông thôn.

2.2 Những hạn chế trong quy định về phân loại đô thị

2.2.1 Sự không đồng nhất trong tiêu chí cơ bản phân loại đô thị

Qua liệt kê hai quy định trên ta thấy rằng tại Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đã không xuất hiện tiêu chí về kiến trúc, cảnh quan đô thị; mặc dù vậy nhưng theo quy định tại Thông tư số 10/2010/TT-BXD ngày 11/8/2010 quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch đô thị lại yêu cầu thể hiện các bản vẽ liên quan đến kiến trúc, cảnh quan đô thị, cụ thể: trong quy hoạch chung yêu cầu có sơ đồ định hướng phát triển không gian toàn đô thị¹; trong quy hoạch phân khu thì yêu cầu sơ đồ tổ chức không gian kiến trúc cảnh quan²; còn trong quy hoạch chi tiết yêu cầu có sơ đồ tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan của đô thị³. Từ quy định phản ánh chính trong những văn bản quy định về quy hoạch đô thị cũng thiếu chặt chẽ, Luật không đặt ra tiêu chí về kiến trúc, cảnh quan đô thị nhưng trong hồ sơ về quy hoạch đô thị thì lại yêu cầu có những nội dung liên quan đến kiến trúc, cảnh quan đô thị. Nhưng Nghị định số 42/2009/NĐ-CP có quy định cụ thể về tiêu chí kiến trúc, cảnh quan đô thị⁴ và hiện nay thực tiễn áp dụng khi xét quyết định công nhận đô thị vẫn xét tiêu chí này⁵. Có một số quan điểm cho rằng Luật Quy hoạch đô thị không quy định tiêu chí kiến trúc, cảnh quan đô thị là một tiêu chí riêng biệt mà lồng ghép vào tiêu chí về trình độ phát triển cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, theo quan điểm cá

¹ Điểm b khoản 1 điều 10 Thông tư số 10/2010/TT-BXD quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch đô thị.

² Khoản 2 điều 11 Thông tư số 10/2010/TT-BXD quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch đô thị.

³ Khoản 2 điều 12 Thông tư số 10/2010/TT-BXD quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch đô thị.

⁴ Tiêu chí này mới bổ sung tại Nghị định 42/2009/NĐ-CP, trước đây tại Nghị định 72/2001/NĐ-CP không có tiêu chí kiến trúc, cảnh quan đô thị.

⁵ Cụ thể, theo quy định tại điều 3 Thông tư 34/2009/TT-BXD thì tiêu chí kiến trúc, cảnh quan đô thị chiếm 10 điểm trong tổng thang điểm 100.

nhân, người viết không đồng tình với quan điểm đó mà cho rằng kiến trúc, cảnh quan đô thị nên được quy định thành một tiêu chí độc lập trong các tiêu chí về phân loại đô thị, vì những nguyên nhân sau:

Chính trong khái niệm về kiến trúc đô thị tại khoản 12 điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009¹ và cảnh quan đô thị tại khoản 14 điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009² cũng thể hiện sự rộng lớn của tiêu chí kiến trúc, cảnh quan đô thị. Vì vậy không thể xem kiến trúc cảnh quan đô thị là một phần trong tiêu chí về trình độ phát triển cơ sở hạ tầng.

Đồng thời, sự quan trọng của kiến trúc, cảnh quan đô thị trong việc phân loại đô thị là rất quan trọng và không thể phủ nhận. Kiến trúc, cảnh quan là bộ mặt của đô thị, biểu trưng bản sắc riêng của đô thị, thể hiện trình độ phát triển không chỉ về cơ sở hạ tầng mà cả về khoa học, kỹ thuật và sự phù hợp mang tính đặc thù của từng đô thị.

Tại khoản 7 điều 1 Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/4/2009 phê duyệt điều chỉnh định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 quy định về định hướng phát triển kiến trúc, cảnh quan đô thị. Qua đó, thể hiện tầm quan trọng và tính độc lập của tiêu chí này cũng như vị trí quan trọng của tiêu chí trong quan điểm chỉ đạo về xây dựng hệ thống đô thị ở Việt Nam.

Chính những lý do trên, người viết cho rằng điều 4 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 nên bổ sung thêm tiêu chí kiến trúc, cảnh quan đô thị trong quy định về phân loại đô thị. Việc quy định chặt chẽ các tiêu chí phân loại đô thị, đặc biệt là tiêu chí cơ sở hạ tầng và kiến trúc, cảnh quan đô thị là góp phần rất lớn xây dựng một hệ thống đô thị đúng mực và hiện đại, xóa bỏ tình trạng đô thị chỉ là “cái tên”. Đồng thời đảm bảo sự thống nhất giữa Luật và Nghị định về các tiêu chí cơ bản phân loại đô thị.

2.2.2 Sự chồng chéo về loại đô thị của thành phố trực thuộc trung ương

Căn cứ quy định tại điểm a khoản 2 điều 4 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 thì thành phố trực thuộc trung ương chỉ có thể là đô thị loại đặc biệt hoặc loại I. Trong khi đó, quy định tại điều 4 Nghị định số 42/2009/NĐ-CP thì thành phố trực thuộc trung ương có thể là đô thị loại đặc biệt, loại I hoặc loại II. Như vậy, giữa Luật và Nghị định đã có sự mâu thuẫn về xác định loại đô thị cho thành phố trực thuộc trung ương. Quy định tại khoản 2 điều 83 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008³ thì quy định của Luật Quy hoạch đô thị sẽ được áp dụng, tức là

¹ Kiến trúc đô thị là tổ hợp các vật thể trong đô thị, bao gồm các công trình kiến trúc, kỹ thuật, nghệ thuật, quảng cáo mà sự tồn tại, hình ảnh, kiểu dáng của chúng chi phối hoặc ảnh hưởng trực tiếp đến cảnh quan đô thị.

² Cảnh quan đô thị là không gian cụ thể có nhiều hướng quan sát ở trong đô thị như không gian trước tổ hợp kiến trúc, quảng trường, đường phố, hè, đường đi bộ, công viên, thảm thực vật, vườn cây, vườn hoa, đồi, núi, gò đất, đảo, cù lao, triền đất tự nhiên, dải đất ven bờ biển, mặt hồ, mặt sông, kênh, rạch trong đô thị và không gian sử dụng chung thuộc đô thị.

³ Khoản 2 điều 83 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008: Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

thành phố trực thuộc trung ương không thể là đô thị loại II¹. Qua phân tích, thấy rằng quy định tại Nghị định số 42/2009/NĐ-CP đã mâu thuẫn với Luật Quy hoạch đô thị và không còn phù hợp với thực tiễn; do đó cần được sửa đổi kịp thời theo hướng thành phố trực thuộc trung ương chỉ là đô thị loại đặc biệt hoặc loại I.

2.2.3 Sự thiếu sót về phân loại đô thị cho thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương

Theo quy định tại điều 4 Nghị định số 42/2009/NĐ-CP về mối quan hệ giữa các đơn vị hành chính và loại đô thị thì trong đó không đề cập đến một đơn vị vẫn còn tồn tại trên thực tế đó là: thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Hiện nay trên thực tế vẫn còn tồn tại một thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương, chính là thị xã Sơn Tây thuộc Thành phố Hà Nội, Sơn Tây là đô thị loại III² Mặc dù thực tế chỉ còn tồn tại một đơn vị hành chính này trong các thành phố trực thuộc trung ương, nhưng không vì lý do đó mà chúng ta lại không điều chỉnh trong văn bản quy phạm pháp luật. Thiết nghĩ, Nghị định số 42/2009/NĐ-CP cần nhanh chóng bổ sung điều chỉnh loại đô thị cho đơn vị hành chính này để đảm bảo phù hợp với thực tế và tính pháp lý của quy trình công nhận đô thị cho thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

3 KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Từ những phân tích trên cho thấy những điểm thiếu thống nhất và thiếu sót trong quy định về phân loại đô thị của pháp luật hiện hành, mặc dù đây chỉ là một lĩnh vực nhỏ trong các quy định về đô thị. Nhưng tầm quan trọng của quy định về phân loại đô thị là rất lớn và ảnh hưởng trực tiếp, lâu dài đến sự phát triển của hệ thống đô thị Việt Nam. Trước những chông chéo, thiếu thống nhất trên theo quan điểm cá nhân người viết cho rằng chúng ta cần nhanh chóng thực hiện đồng bộ các giải pháp đã nêu, cụ thể:

Bổ sung Luật Quy hoạch đô thị về các tiêu chí cơ bản phân loại đô thị; đồng thời thể hiện tầm quan trọng của quy định về kiến trúc, cảnh quan đô thị trong luật.

Sửa đổi, bổ sung Nghị định 42/2009/NĐ-CP theo tinh thần phù hợp với Luật Quy hoạch đô thị và sát thực tiễn. Cụ thể, bãi bỏ quy định thành phố trực thuộc trung ương là đô thị loại II; bổ sung phân loại đô thị cho thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

Trước tốc độ phát triển rất nhanh của hệ thống đô thị Việt Nam thì những quy định pháp lý về phân loại đô thị đóng vai trò vô cùng quan trọng; ngăn chặn tình trạng “đô thị mọc lên tràn lan” và thiếu bền vững. Sự quy định chặt chẽ, thống nhất trong pháp luật về phân loại đô thị là xây dựng nền tảng vững chắc cho công tác quản lý đô thị cũng như đảm bảo sự phát triển bền vững của hệ thống đô thị Việt Nam.

¹ Theo tình hình thực tế tính đến hiện nay cả nước có 05 thành phố trực thuộc trung ương và loại đô thị của 05 thành phố cụ thể là: Hà Nội (loại đặc biệt), Thành phố Hồ Chí Minh (loại đặc biệt) và 03 thành phố còn lại là: Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ đều là đô thị loại I. Như vậy trên thực tế cũng không còn thành phố trực thuộc trung ương nào là đô thị loại II.

² Tham khảo chi tiết tại <http://sontay.gov.vn/tabid/181/Default.aspx>

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Quốc hội khóa XII thông qua ngày 03/6/2008).
- Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 (Quốc hội khóa XII thông qua ngày 17/6/2009).
- Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 07/5/2009 về việc Phân loại đô thị.
- Thông tư 34/2009/TT-BXD ngày 30/9/2009 quy định chi tiết một số nội dung của Nghị định số 42/2009/NĐ-CP của Chính phủ về việc phân loại đô thị.
- Thông tư số 10/2010/TT-BXD ngày 11/8/2010 quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch đô thị.
- Quyết định 445/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 07/4/2009 phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị ở Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050.
- Bộ Xây dựng: Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ kế hoạch năm 2010 của ngành xây dựng. <http://sontay.gov.vn/tabid/181/Default.aspx> [truy cập ngày 24/4/2012].
- http://soxaydungcantho.vn/?view=news_det&id=1559 [truy cập ngày 31/7/2012].