

ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ NÔNG THÔN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG THÍCH ỨNG BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU***Bộ Xây dựng***

Tóm tắt: *Phát triển đô thị vùng ĐBSCL thích ứng BĐKH phải dựa trên nền tảng sinh thái và nước thông qua tiếp cận sinh thái và quản lý tổng hợp nước trong chuyển đổi mô hình phát triển và quy hoạch phát triển vùng ĐBSCL, một vùng sinh thái quan trọng và vùng sản xuất nông nghiệp trọng điểm của quốc gia. Tương ứng với ba phân vùng chịu tác động ngập, xâm mặn khác nhau do BĐKH-NBD và tác động thượng nguồn sông Mekong là các hình thái đô thị thích ứng tại vùng ngập sâu Đồng Tháp Mười và một phần Tứ giác Long Xuyên, vùng giữa đồng bằng phù sa và vùng ven biển. Mạng lưới đô thị vùng ĐBSCL cần xác định một tầng bậc mới về vai trò của các đô thị trung tâm tiểu vùng sinh thái nông nghiệp nhằm tăng cường liên kết vùng trong hoạt động kinh tế và bảo vệ sinh thái, nhằm thúc đẩy sự đổi mới và chuyển đổi kinh tế nông nghiệp theo chiều sâu, thích ứng với những điều kiện mới do BĐKH-NBD. Phát triển đô thị ĐBSCL cần đi vào chiều sâu hơn là chiều rộng như quy hoạch và phát triển hiện nay, gây lãng phí tài nguyên và dễ tổn thương dưới các tác động của BĐKH. Song song với phát triển đô thị là phát triển hạ tầng cần có tính đặc thù, phù hợp cho vùng sinh thái ĐBSCL, đặc biệt về hạ tầng quản lý nước (không chỉ là cấp nước, điều tiết nước mà còn là trữ nước, bảo vệ tài nguyên nước), hạ tầng giao thông (thủy bộ) và năng lượng (chuyển đổi sang năng lượng sạch, tái tạo, sử dụng năng lượng hiệu quả).*

Vùng ĐBSCL không chỉ là vùng trọng điểm sản xuất nông nghiệp mà còn vốn là vùng sinh thái quan trọng trong lưu vực sông Mekong có sự đa dạng sinh học lớn thứ hai thế giới. Trên vùng đất ngập nước lớn nhất Việt Nam, tài nguyên sinh thái vô giá tạo nên sự trù phú của đồng bằng ĐBSCL, nhưng ngày càng bị tác động và đe dọa bởi cách thức phát triển nông nghiệp, thủy lợi, công nghiệp, đô thị và hạ tầng trong những thập kỷ gần đây. Các hoạch định chính sách phát triển và các quy hoạch ngành cho đến nay tại vùng ĐBSCL, trong đó có phát triển đô thị và hạ tầng kỹ thuật, chưa quan tâm đúng mức đến vấn đề bảo vệ và phục hồi sinh thái. Chúng ta cần có sự nhìn nhận vùng ĐBSCL vừa là vùng sản xuất nông nghiệp vừa là vùng sinh thái, để từ đó xác định cách tiếp cận quy hoạch và mô hình phát triển phù hợp và bền vững, đặc biệt trong điều kiện biến đổi khí hậu- nước biển dâng (BĐKH-NBD) và các tác động từ thượng nguồn sông Mekong.

Trên nền tảng sinh thái, vùng ĐBSCL có đặc trưng cốt lõi là tài nguyên nước, với mạng lưới nước phức tạp tạo nên cấu trúc cảnh quan của toàn vùng. Các biến động

về nước tại vùng ĐBSCL 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. Do đó, quản lý tổng hợp nước có vai trò vô cùng quan trọng tại vùng ĐBSCL với các tác động từ BĐKH-NBD và tác động thượng nguồn sông Mekong. BĐKH cần được xem không chỉ là thách thức mà là cơ hội cho sự chuyển đổi mô hình phát triển vùng ĐBSCL, thích ứng và thuận theo các biến động của thiên nhiên hơn là kiểm soát và khai thác thiên nhiên thiếu bền vững.

Nước cũng là thuộc tính cốt lõi của các đô thị vùng ĐBSCL với bản chất đô thị nông nghiệp. Sự hình thành và phát triển của các đô thị của ĐBSCL gắn liền với yếu tố nước, tạo nên cấu trúc và hình thái đô thị vùng sông nước. Với tác động ngày càng tăng của BĐKH-NBD 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 (không chỉ nước mặt mà còn là nước mưa, nước ngầm, không chỉ khối tích của nước mà còn chất lượng nước), đòi hỏi các đô thị ĐBSCL đang phát triển kinh tế xã hội cần phải có chiến lược thích ứng, cần phải hình thành một cấu trúc không gian đô thị, trong đó nước 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. Nước và sinh thái chính là hạ tầng ‘mềm’ thiết yếu của đô thị mà quá trình đô thị hóa vội vã và tập trung cho những lợi ích trước mắt thường hay bỏ qua hoặc xem nhẹ.

Trong định hướng phát triển không gian vùng ĐBSCL thích ứng với BĐKH- NBD (*nguyên cứu của Viện Quy hoạch Xây dựng miền Nam và tư vấn RUA*), đề xuất hình thành ba hình thái phát triển đô thị và nông thôn dựa trên 3 phân vùng chịu tác động ngập, xâm mặn theo kịch bản BĐKH-NBD đến năm 2050 và tác động thượng nguồn sông Mekong:

- 1) Vùng ngập sâu (Đồng Tháp Mười và một phần Tứ giác Long Xuyên), chiếm 15% diện tích tự nhiên vùng ĐBSCL, trở thành vùng quản lý ngập và trữ nước ngọt; tạo điều kiện các khu vực ngập nước theo mùa, nhằm chủ động về nguồn nước cho vùng, hình thành một số khu vực giữ nước thường xuyên gắn với sự chuyển đổi sang nuôi trồng thủy sản nước ngọt, trồng tràm; hạn chế phát triển mở rộng đô thị. Dự báo đến năm 2030, 8% dân số đô thị toàn vùng phân bố tại vùng ngập sâu.
- 2) Vùng giữa đồng bằng (nước ngọt phù sa), chiếm 38% diện tích tự nhiên vùng ĐBSCL, là vùng sản xuất nông nghiệp đa dạng: lúa, trái cây, hoa màu; vùng thuận lợi, khuyến khích phát triển đô thị nhưng là hình thái phát triển đô thị nén, hạn chế phát triển dàn trải, bảo vệ đất nông nghiệp màu mỡ. Dự báo đến năm 2030, 56% dân số đô thị toàn vùng phân bố tại vùng giữa đồng bằng.

3) Vùng ven biển (ven biển Đông, ven biển Tây và bán đảo Cà Mau), chiếm 47% diện tích tự nhiên vùng ĐBSCL, là vùng có sự chuyển đổi, mở rộng nuôi trồng thủy sản nước lợ theo hướng sinh thái trong điều kiện xâm mặn gia tăng, gắn với trồng rừng ngập mặn ven biển, khôi phục các hệ sinh thái rừng ở bán đảo Cà Mau, quản lý dải bờ biển; đây là vùng phát triển kinh tế biển năng động nhưng không mở rộng đô thị quá nhiều, giảm các rủi ro do thiên tai do BĐKH- NBD. Dự báo đến năm 2030, 36% dân số đô thị toàn vùng phân bố tại vùng ven biển.

Trong một vùng kinh tế sản xuất hàng hóa nông nghiệp chuyên môn hóa và bảo vệ sinh thái là trọng tâm, sáu tiểu vùng sinh thái nông nghiệp (Đồng Tháp Mười, Tứ giác Long Xuyên, dọc sông Tiền sông Hậu, Tây sông Hậu, bán đảo Cà Mau, ven biển Đông) cũng là các phân vùng phát triển kinh tế gắn với đặc thù sinh thái.

Phát triển các đô thị trung tâm tiểu vùng sinh thái nông nghiệp trong mạng lưới đô thị ĐBSCL có thể được xem là thích hợp hơn hai xu hướng: (1) phát triển đô thị trung tâm toàn vùng duy nhất (tập trung tối đa nguồn lực đầu tư theo chiến lược quốc gia, khó đáp ứng được tính đa dạng theo các tiểu vùng và xu hướng phân tán, phi tầng bậc của vùng nông nghiệp) hoặc (2) vùng có 13 đô thị trung tâm theo địa bàn tỉnh/thành (phân tán theo ranh giới quản lý hành chính, phân tán nguồn lực và thiếu liên kết vùng theo các tiểu vùng sinh thái nông nghiệp). Tuy nhiên, điều này không phủ định vai trò của Cần Thơ đang từng bước khẳng định như một trung tâm vùng về các mặt đào tạo, nghiên cứu khoa học, y tế, dịch vụ thương mại và vai trò của các đô thị tỉnh lỵ như là những trung tâm KT-XH của các tỉnh, một số đô thị tỉnh lỵ có ảnh hưởng liên tỉnh. Xác định vai trò các đô thị trung tâm tiểu vùng sinh thái nông nghiệp (bao gồm Cần Thơ và một số đô thị cấp tỉnh) là xác định một tầng bậc mới có tính đặc thù trong mạng lưới đô thị ĐBSCL, nhằm tăng cường liên kết vùng trong hoạt động kinh tế và bảo vệ sinh thái, nhằm thúc đẩy sự đổi mới và chuyển đổi kinh tế nông nghiệp theo chiều sâu, thích ứng với những điều kiện mới do BĐKH-NBD.

Các đô thị trung tâm của tiểu vùng sinh thái nông nghiệp sẽ hình thành và phát triển các trung tâm nghiên cứu và phát triển sản phẩm nông nghiệp, các trung tâm dịch vụ hàng hóa, hỗ trợ sản xuất, xúc tiến thương mại, phát huy thế mạnh của từng tiểu vùng sinh thái nông nghiệp, góp phần cho vùng ĐBSCL trở thành vùng nông nghiệp phát triển với trình độ cao, chuyên môn hóa và đa dạng hóa các sản phẩm nông nghiệp có giá trị cao, xuất khẩu mạnh mẽ tới thị trường quốc tế, có vị thế cao hơn trong chuỗi giá trị sản xuất nông nghiệp toàn cầu.

Quy mô phát triển đô thị vừa và nhỏ phù hợp với điều kiện tự nhiên, sử dụng tài nguyên và đặc thù kinh tế xã hội của vùng, dễ dàng có các giải pháp thích ứng với các tác động BĐKH-NBD và tác động thượng nguồn sông Mekong. Tp. Cần Thơ có quy mô dân số lớn nhưng không gian thành phố được quy hoạch theo cấu trúc

chuỗi các khu đô thị nén đan xen với các hành lang không gian mở kết nối mạng lưới không gian xanh và mặt nước đa dạng, các khu vực cho phép ngập, bảo tồn vườn cây ăn trái, cảnh quan nông nghiệp đô thị, không tạo thành dải đô thị hóa liên tục dọc sông Hậu.

Một thách thức với công tác phát triển đô thị hiện nay tại vùng ĐBSCL là 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, 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 BĐKH do phát triển đô thị và công nghiệp manh mún, dàn trải, thiếu kiểm soát, lãng phí tài nguyên. Các đô thị chạy đua nâng loại đô thị nhưng chưa nâng cao chất lượng đô thị, môi trường sống và bản sắc đô thị. Điều này xuất phát từ mong muốn tăng tốc độ đô thị hóa, công nghiệp hóa nhanh như mô hình phát triển vùng đô thị lớn nhưng không gắn với bản chất đô thị nông nghiệp và vùng sinh thái nông nghiệp, các dự báo phát triển đô thị và công nghiệp thiếu khả thi và không phù hợp quy luật phát triển.

Tốc độ tăng dân số đô thị vùng ĐBSCL giai đoạn 1995-2015 không vượt quá 3,5%/năm, trong khi theo các quy hoạch xây dựng (QHXD) vùng tỉnh, tốc độ tăng bình quân dân số đô thị vùng ĐBSCL lên đến gần 9%/năm đến năm 2020 và gần 6%/năm đến năm 2030. Tỷ lệ đô thị hóa từ 26% năm 2015 được tăng lên khoảng 40% năm 2020 và 50% năm 2030 theo dự báo của các QHXD vùng tỉnh, rõ ràng là bất hợp lý. Dự báo quy mô đất xây dựng đô thị toàn vùng theo các QHXD vùng tỉnh khoảng 400-450 nghìn ha (2020) và khoảng 450-500 nghìn (2030) trong khi hiện trạng đất đô thị toàn vùng ĐBSCL chỉ khoảng 45-50 nghìn ha. Bên cạnh đó, tổng diện tích các khu công nghiệp đã thành lập tại vùng ĐBSCL khoảng 14.800 ha (2016), trong đó chỉ có khoảng 3.700 ha được lấp đầy (theo VCCI Cần Thơ). Trong khi đó, các quy hoạch phát triển công nghiệp đến năm 2020 của các tỉnh ĐBSCL dự báo 25.000-35.000 ha trên toàn vùng. Các dự báo không hợp lý như trên không chỉ góp phần phát triển thiếu kiểm soát, dàn trải mà còn dẫn đến cung hạ tầng kỹ thuật thiếu hiệu quả, không cân đối với nguồn lực có giới hạn. Điều này cho thấy công tác dự báo phát triển đô thị và công nghiệp thiếu nền tảng của một mô hình phát triển bền vững, sử dụng tài nguyên hợp lý, phù hợp với đặc thù sinh thái của vùng ĐBSCL. Bên cạnh đó là các thách thức cho đô thị hóa tại ĐBSCL 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, thiếu hụt nguồn cung cấp nước sạch trong điều kiện xâm mặn gia tăng do BĐKH-NBD.

Trong các thách thức về phát triển hạ tầng kỹ thuật đi cùng với phát triển đô thị, công nghiệp, nông nghiệp tại vùng ĐBSCL, vấn đề nước và năng lượng có tác động to lớn sự phát triển bền vững của vùng. Các 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 trong các chiến lược quốc gia.

Tổng công suất các nhà máy điện (hiện trạng và phát triển theo quy hoạch điện lực) tại vùng ĐBSCL đến năm 2030 là khoảng 24.000MW, so với công suất điện yêu cầu của vùng đến năm 2030 chỉ khoảng 9.600 MW. Vùng ĐBSCL sẽ trở thành trung tâm công nghiệp điện năng quốc gia, cung cấp điện cho cả vùng Nam Bộ, chủ yếu là vùng Đông Nam Bộ. Hơn 18.000 MW của 14 nhà máy nhiệt điện chạy than theo quy hoạch điện lực sẽ đưa ĐBSCL trở thành vùng có công suất nhiệt điện than lớn nhất cả nước vào năm 2030. Điều này đưa đến những thách thức to lớn cho việc bảo vệ môi trường sinh thái, gia tăng ô nhiễm môi trường nước, không khí tại vùng ĐBSCL, tác động tiêu cực đến môi trường sống, hệ sinh thái, sản xuất nông nghiệp, thủy sản. Trong khi đó, vùng ĐBSCL có tiềm năng năng lượng tái tạo dồi dào, cụ thể là năng lượng gió, năng lượng mặt trời và năng lượng sinh khối, cần có các nghiên cứu, các chính sách hỗ trợ, thúc đẩy mạnh mẽ trong chuyển đổi mô hình phát triển theo hướng bền vững.

Tất cả các thách thức nêu trên cho thấy tầm quan trọng trong việc xác định mô hình phát triển vùng ĐBSCL theo hướng bền vững, thích ứng BĐKH và sự cần thiết của quy hoạch phát triển vùng ĐBSCL 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.

Nguồn tài liệu tham khảo:

- *Đồ án điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng ĐBSCL đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050*
- *Đồ án quy hoạch xây dựng vùng ĐBSCL đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050*
- *Đồ án quy hoạch chung TP. Cần Thơ đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050*
- *Các đồ án quy hoạch xây dựng vùng tỉnh An Giang, Kiên Giang, Cà Mau, Bạc Liêu, Sóc Trăng, Hậu Giang, Vĩnh Long, Trà Vinh, Bến Tre, Đồng Tháp, Tiền Giang, Long An đến năm 2030*
- *Quy hoạch tổng thể phát triển KTXH vùng ĐBSCL đến năm 2020 và các quy hoạch ngành: nông nghiệp, thủy sản, công nghiệp, du lịch, giao thông, thủy lợi, cấp nước, điện lực,...*