

THÀNH PHỐ NHỎ - TÁC ĐỘNG LỚN? CÁC TRUNG TÂM ĐÔ THỊ NHỎ VỚI VAI TRÒ NHƯ CÁC ĐIỂM NÚT TƯƠNG TÁC, TRAO ĐỔI VÀ CHUYỂN TIẾP

Hannah von Bloh, Tim Kaiser*

Giới thiệu

Sự đô thị hoá nhanh chóng là một động lực nhưng vẫn là một hiện tượng mới tại Việt Nam. Việt Nam vẫn còn chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ các khu vực nông thôn, hiện là nơi cư trú của 73% dân số Việt Nam. Điều này đã gợi lên một câu hỏi cốt lõi tự nó đã cho thấy, trong diện mạo của sự đổi thay nhanh chóng, sự tương tác giữa thành thị và nông thôn diễn ra như thế nào? Đặc biệt là làm thế nào để hoà nhập với các khu vực nông thôn và làm thế nào để họ tham gia vào sự phát triển?

Trong bài viết này, những thành phố nhỏ (đặc biệt là các thành phố quận huyện) chính là một điểm nút hoà nhập có tầm quan trọng tiềm tàng mới dành được một ít sự quan tâm nhờ các nghiên cứu. Những tranh luận về chính sách hiện thời tại Việt Nam liên quan đến việc quy hoạch không gian ngoài ra còn tính đến vai trò của các thành phố nhỏ bên trong hệ thống các thành phố lớn. Các bước đi nhằm mục đích phân quyền nhiều hơn chẳng hạn như tạo cho các địa phương có quyền tự trị và phạm vi hành động lớn hơn là một phần của chiến lược này. Hệ thống phân loại quốc gia đối với các trung tâm đô thị giao cho các thành phố nhỏ một vai trò chủ chốt như "trung tâm cấp tỉnh đẩy mạnh phát triển trung tâm nông thôn và/hoặc quận huyện" (Coulthart et. al. 2006: 58). Theo tính toán chính thức, các trung tâm đô thị nhỏ thuộc loại "Hạng V" đại diện cho số lượng rất lớn các trung tâm đô thị bên trong hệ thống phân loại quốc gia; 612 trong số 703 trung tâm đô thị tại Việt Nam được ghi nhận thuộc về nhóm này (Coulthart et al. 2006: 59). Trong khi các thành phố nhỏ không cung cấp nơi cư trú cho phần lớn dân số đô thị cũng như chưa trải qua mức tăng trưởng dân số đô thị cao nhất, tuy nhiên do phân tán trên diện rộng và ở các vùng lân cận, họ lại đóng vai trò thiết yếu cho sự hoà nhập của vùng nông thôn. Do đó, các thành phố nhỏ là những vũ đài quan trọng, mà ở đó các cá thể đến từ rất nhiều nơi là nơi thành thị và nông thôn, nhà nước và nhân dân giao tiếp với nhau.

Một phân tích về những quy trình cục bộ trong những thành phố nhỏ không chỉ hứa hẹn một sự thấu hiểu tốt hơn về những động lực của sự phát triển khu vực mà còn hiểu hơn những quy trình ra quyết định và những cơ cấu quyền lực ở cấp độ có thể ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống hàng ngày của tỷ lệ lớn dân chúng. Sự hoà nhập xảy ra nhờ những cuộc chạm trán, dàn xếp và tương tác giữa rất nhiều cá thể. Một phương pháp tiếp cận cho phép kết hợp những khía cạnh của cá thể và hình ảnh mang tính kết cấu, nhấn mạnh đến "sự ảnh hưởng lẫn nhau và sự xác định chung các nhân tố và mối

*Đại học Passau, Viện Đông Nam Á học

quan hệ "bên trong" và "bên ngoài" (Long 2001: 13) là khái niệm về cái chung của xã hội. Những không gian xã hội là một "điểm giao nhau then chốt giữa những cuộc đời con người, các lĩnh vực xã hội hoặc các cấp tổ chức xã hội nơi những điểm gián đoạn của xã hội [...] có nhiều khả năng được xác định" (Long 2001: 243). Những không gian này được mô tả bằng những sự chênh lệch về sự phân phối các nguồn lực và những sự khác biệt trong phong cách sống - thuộc tính ngoài ra còn áp dụng vào sự pha trộn cuộc sống nông thôn và thành thị trong các thành phố nhỏ. Khái niệm về những không gian do đó có thể giúp nắm bắt được tác động của những mối liên kết giữa thành phố nhỏ và các trung tâm khác nằm trong hệ thống đô thị, những liên kết trở thành những dòng người, tiền bạc, hàng hoá hoặc thông tin. Trong khi Long coi những không gian xã hội chủ yếu là những "hoàn cảnh xã hội", xem những trung tâm đô thị nhỏ như những không gian ngoài ra còn nhấn mạnh một chiều không gian (Long 2001: 241). Những không gian bao gồm và nằm trong những trung tâm đô thị nhỏ sau đó trở thành khối bê tông trong không gian như địa điểm, đối tượng và biểu hiện tương tác và những chênh lệch về quyền lực. Tôi muốn đề xuất ba không gian để xem xét kỹ lưỡng thêm, cụ thể là những tương tác giữa thành phố và nông thôn, nhà nước và nhân dân cũng như giữa người tiêu dùng và nhà sản xuất (nghĩa là thị trường).

Quỹ Dân số LHQ dự đoán tỷ lệ đô thị hoá tăng 3% hàng năm trong các năm từ 2005 đến 2010 (UNFPA 2007). Những trung tâm đô thị lớn hưởng lợi khi nguồn lực và dòng vốn tràn vào gần đây có đi kèm với sự phát triển kinh tế nhanh chóng tại Việt Nam. Tuy nhiên, sự phát triển đô thị nhanh và dòng chảy di dân tràn vào đang đặt chính quyền đô thị dưới sức ép ngày càng tăng. Mặt khác, những khu vực nông thôn lại đang trải qua tình trạng kiệt quệ về vốn, nhân lực và những nguồn lực khác. Do sự đẩy mạnh thu hoạch một lần, cuộc sống ở nông thôn đang ngày càng phụ thuộc và dễ bị ảnh hưởng bởi các yếu tố bên ngoài. Tất cả những điều này góp phần vào nguy cơ của sự phát triển không bình đẳng về không gian. Hiện tại 70% GDP ở Việt Nam phát sinh từ các trung tâm đô thị, cho dù trong số này chỉ chiếm 27% dân số quốc gia. Mức đô thị hoá vẫn còn tương đối thấp ở Việt Nam tuy nhiên lại mở ra cơ hội cho những chính sách mới gây tác động lên những xu hướng địa lý và nhân khẩu học đảm bảo cho sự phát triển bình đẳng và bền vững hơn.

Các trung tâm đô thị nhỏ và vừa đặc biệt quan trọng đối với các khu vực đang trải qua sự biến đổi nhanh như Việt Nam. Do quy mô và cơ cấu của mình, những trung tâm đô thị nhỏ/các thành phố quận huyện có khả năng phải xử lý những vấn đề đô thị hoá và phát triển theo cách linh hoạt hơn so với các thành phố lớn. Được sở hữu những nguồn lực cần thiết, việc điều chỉnh những trung tâm này dễ dàng hơn liên quan đến việc mở rộng lãnh thổ, những câu hỏi về việc ra quyết định, việc sử dụng các nguồn lực địa phương và tận dụng những lợi thế về địa thế tương ứng nhằm thu hút đầu tư. Những thành phố nhỏ cho thấy một mối liên kết then chốt giữa các vùng đô thị và nông thôn đan xen vào nhau ngày càng nhiều hơn, thu hút những dòng chảy của người, hàng hoá, tài chính và thông tin trong khu vực và toàn cầu. Nhờ tính ưu việt với vị trí

trung gian trong hệ thống các thành phố, sự phát triển của những thành phố nhỏ có thể khiến những trung tâm này trở thành những điểm đến lựa chọn hấp dẫn cho dân nhập cư, lưu giữ họ ở lại trong địa phương của mình và qua đó giảm đi sức ép lên các trung tâm đô thị lớn hơn. Những thành phố nhỏ như mối dây liên kết giữa các thế giới nông thôn và thành thị có thể đẩy mạnh sự phát triển bên trong nông thôn bằng cách đẩy mạnh sự hoà nhập của các khu vực nông thôn và trong dòng chảy các nguồn lực của địa phương. Chúng đóng một vai trò quan trọng trong việc cung cấp cho địa phương tương ứng của mình những hàng hoá, dịch vụ xã hội và kinh tế, hành chính. Là một trung tâm dịch vụ trong địa bàn nông thôn, những thành phố nhỏ còn mang lại sự tiếp cận đối với những cơ sở hành chính, y tế và giáo dục, đến lượt mình lại cho tiếp cận bình đẳng hơn đến các hàng hoá và dịch vụ.

Một không gian trung tâm đó là sự tiếp xúc giữa nhà nước và nhân dân. Những trung tâm đô thị nhỏ có sự liên quan về mặt chính trị như những điểm nút trao đổi và tiếp xúc. Đây là những nơi quyết định được đưa ra, thu thập thông tin và các kênh nói lên những nhu cầu và quyền lợi của địa phương. Khi những trung tâm đô thị nhỏ đại diện cho cấp chính quyền địa phương, chúng còn đóng vai trò then chốt trong các quá trình tương tác và trao đổi giữa nhà nước và nhân dân. Ở cấp địa phương, các thể chế của nhà nước và các đại diện của nhà nước đều trở nên quen thuộc ai cũng biết. Những cuộc tiếp xúc trực tiếp như vậy giữa dân chúng và nhà nước có những hàm ý có ảnh hưởng sâu rộng, không chỉ về việc tham gia mà còn liên quan đến những câu hỏi ai sẽ là người đòi hỏi những quyền lợi này và ai thì không. Ở cấp quận huyện nơi có đặt những thành phố nhỏ, đại diện cho cấp thẩm quyền thực thi thấp nhất. Căn cứ theo vai trò hành chính được chỉ định của mình, những thành phố nhỏ đặc biệt là những thủ phủ quận huyện có đặc trưng một thành phần kinh tế nhà nước khá lớn. Những đại diện chính quyền địa phương liên kết các cấp địa phương và quốc gia giải thích và thực hiện rất nhiều điều luật, chương trình và chính sách do chính quyền trung ương ban hành. Do vị trí trung tâm giữa chính quyền trung ương và dân chúng trong việc thực thi quyền lực nhà nước, chính quyền địa phương do đó được gọi là "cấp có ảnh hưởng đáng kể" (Sikor 2004: 168). Về mặt lịch sử, "quan tri huyện làm việc trong hệ thống quân chủ Việt Nam được sai áp đặt những chỉ tiêu theo lệnh cấp trên, xét xử theo luật pháp địa phương, theo dõi những điều kiện kinh tế tìm kiếm những dấu hiệu náo động [...] một viên tri huyện tháo vát khiến chính ông trở thành một phần trong bối cảnh chính trị địa phương [...] tạo thêm vây cánh, ban phát cũng như tiếp nhận nhiều ân huệ" (Marr 2004: 33). Ngày nay, những viên công chức và những đại diện của nhà nước làm việc như những người trung gian giữa dân địa phương (mà bản thân họ là một phần trong đó) và nhà nước (mà họ là đại diện). Họ có nhiệm vụ thực hiện những chương trình và các chính sách đáp ứng theo nhu cầu địa phương cũng như tiến hành những cải cách. Trong bài viết này họ giải thích những đường lối chỉ đạo của chính phủ theo những ưu tiên của chính mình và qua đó có thể sáng tạo không gian cho những quyền lợi cá nhân. Cân bằng những quyền lợi của cá nhân, nhà nước và địa

phương trở thành một thách thức khi chúng xung đột với nhau. Dù những quyền lợi của cấp địa phương hay của nhà nước được trao quyền ưu tiên trong trường hợp có xung đột về quyền lợi, còn phụ thuộc vào việc liệu những liên kết theo chiều ngang với cấp địa phương mạnh hơn hay những liên kết theo chiều dọc với chính quyền trung ương mạnh hơn. Những nghiên cứu gần đây cung cấp những ví dụ về những tiến trình thương lượng giữa các chính quyền địa phương và dân chúng.

Không gian thứ ba bên trong các thành phố nhỏ đủ tư cách nghiên cứu sâu hơn liên quan đến những cuộc tiếp xúc trong ngành kinh tế. Những thành phố nhỏ phát sinh những cơ hội tuyển dụng không phải làm việc trên cánh đồng biểu hiện ở những con số ngày càng tăng những hộ dân nông thôn phụ thuộc vào phương kế sinh nhai được bảo đảm. Ngành kinh tế đặc biệt là ngành kinh doanh nhỏ trong các thành phố nhỏ là rất quan trọng khi đóng vai trò như những trung tâm địa phương sản xuất và phân phối, là vai trò thiết yếu cho sự phát triển kinh tế của các thành phố nhỏ và khu vực nông thôn bao quanh. Có khả năng vai trò của nhà doanh nghiệp (là ngành chính thức hoặc không chính thức) đòi hỏi sự tiếp cận những nguồn lực quan trọng và cùng lúc đó tạo ra những nguồn lực quan trọng nhất định. Một phân tích về ngành kinh doanh nhỏ do đó có thể đưa ra cái nhìn sâu hơn vào những kết cấu quyền lực, sự phân phối các nguồn lực và tổ chức xã hội trong những thành phố nhỏ. Ngành kinh tế có đặc điểm có cả hai liên kết theo chiều dọc giữa nhà nước trung ương, các chính quyền địa phương và các công dân cũng như các liên kết theo chiều ngang như giữa các thành phần chính trị (các cơ quan lập pháp và hành pháp) và kinh tế (các nhà cung cấp, người tiêu dùng công nghiệp, khách hàng địa phương, cấp vốn.....). Ở các không gian xã hội, những cá thể này đảm nhận những vị trí quan trọng như những người hoà giải có thể biến nguồn tri thức bên ngoài trở thành nguồn kiến thức cục bộ. Những doanh nghiệp là một nhóm có đủ tư cách nắm giữ vai trò như người trung gian hay nhà môi giới. Họ dựa vào mạng lưới làm việc hiệu quả nhằm bảo đảm sự tiếp cận với những nguồn lực tài chính, vốn, lao động, thông tin và những nguồn lực chiến lược khác - những nguồn lực có vẻ như là đặc biệt hiếm hoi trong những thành phố nhỏ. Những liên kết các doanh nghiệp thiết lập cho phép họ hành động như những nhà môi giới kinh tế giữa các mạng lưới nối liền thị trường địa phương với cơ cấu quốc gia và trong khu vực, những người tiêu dùng địa phương với những nhà sản xuất trong khu vực trước đây. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các vùng nông thôn nơi phần đông dân số thường thiếu hụt tính cơ động và chỉ có rất ít những liên kết khu vực trước đây của riêng mình để tiếp cận. Nếu các cá thể đảm nhận vai trò như những nhà môi giới trên suốt không gian, như các doanh nghiệp, khi đã hoà nhập tốt vào các cơ cấu xã hội địa phương, họ không chỉ hưởng lợi từ nguồn vốn xã hội kiếm được từ vị trí của họ giữa các mạng lưới, mà còn từ vị trí của họ trong các mạng lưới địa phương. Khi các cá thể địa phương với rất nhiều những liên kết xã hội có rất nhiều những liên kết để tiếp cận, họ cũng có thể hưởng lợi từ mạng lưới khép kín, một nguồn vốn xã hội quan trọng. Mạng lưới khép kín có ảnh hưởng của những sắc lệnh tạo điều kiện thuận lợi, qua đó

tăng cường sự tin tưởng lẫn nhau và cải thiện sự hợp tác trong nhóm. Tuy nhiên mạng lưới khép kín còn gợi ý khả năng bị loại trừ. Sự gắn bó xã hội có thể trở thành một nguồn lực địa phương quan trọng, khi những cá thể nhất định sử dụng như một công cụ quyền lực nhằm loại bỏ những người khác ra khỏi các mạng lưới và sự phân phối các nguồn lực. Trong bối cảnh này, cơ cấu ngành kinh tế trong các thành phố nhỏ lưu ý những chênh lệch quyền lực mạnh mẽ. Thị trường lao động trong những trung tâm đô thị nhỏ bị phân mảnh cao liên quan đến trình độ, thu nhập, an ninh v.v... Có một sự cạnh tranh mạnh mẽ giành những vị trí hấp dẫn, thường xuyên được phân phối dựa vào những quan hệ họ hàng, tính cách sắc tộc hoặc những tiêu chí khác trong nhóm tinh túy. Những hộ dân không có vị trí quan trọng về mặt xã hội ở đây rõ ràng không được thuận lợi, khi sự tiếp cận những cơ hội việc làm phụ thuộc phần lớn vào các mạng lưới xã hội. Các cá thể thiếu đi sự tiếp cận các mạng lưới xã hội thiếu yếu có thể bị buộc phải tham gia vào những công việc có lợi nhuận ít hơn nhiều, do đó sẽ bị loại trừ khỏi những cơ hội và lợi ích phát triển vùng. Những ai còn ở bên ngoài và như bị loại trừ hoàn toàn khỏi sự phân phối những nguồn lực chủ chốt, có thể được dựa trên rất nhiều những tiêu chí. Những quy trình về tương tác, loại bỏ và hoà nhập này cũng có tác động lên khu vực xung quanh đến chừng nào mà họ quyết định những nguồn lực được phân phối như thế nào trong khu vực, và dân số nông thôn hoà nhập vào sự phát triển như thế nào.

Các trung tâm đô thị nhỏ trong các cơ cấu hành chính Việt Nam

Trước hết điều quan trọng là phải xác định những trung tâm đô thị nhỏ tại Việt Nam. Do đó một cái nhìn vào sự phân loại chính thức những thành phố là điều cần thiết. Hai hệ thống riêng biệt tồn tại: một hệ thống phân loại các trung tâm đô thị theo dân số, mật độ dân số, tỷ lệ phần trăm dân số làm việc ngoài sự cung cấp cơ sở hạ tầng và nông nghiệp. Các trung tâm đô thị được phân chia thành sáu hạng, hạng một "Các thành phố Đặc biệt", bao gồm Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Hạng thấp nhất là các trung tâm Hạng V (Coulthart et al, 2006). Tuy nhiên, sự phân loại sử dụng các chỉ số rất khó đánh giá. Trong khi ngay cả những chỉ số đơn giản nhất, quy mô dân số cũng không dễ đánh giá, thậm chí còn khó khăn hơn cả việc đánh giá tỷ lệ phần trăm lao động phi nông nghiệp. Thêm vào đó, những sự phân loại khác đôi khi được sử dụng, khiến việc so sánh dữ liệu trở nên khó khăn. Song song với nghiên cứu tình huống sau đây, bài viết này chỉ nhìn vào những trung tâm đô thị Hạng V, tạo thành phần lớn tất cả các trung tâm đô thị tại Việt Nam, theo đó một điểm trong nghiên cứu này là ví dụ.

Những chức năng, trách nhiệm và những năng lực của các trung tâm đô thị được xác định theo cấp bậc hành chính của họ, không trực tiếp căn cứ theo sự xếp loại. Tuy nhiên, toàn bộ các thành phố Hạng V đều có thể được tìm thấy trong cùng một cấp bậc hành chính, cấp bậc của thị trấn. Những thành phố đều có thể phục vụ như các thủ đô quận huyện. Nếu một thành phố quận huyện phát triển đến một cấp bậc cao hơn trong sự phân cấp đô thị, quận huyện phải chỉ định một thủ đô quận huyện mới, do cơ

cấu hành chính. (Vũ: thông tin riêng) các trung tâm Hạng V có cùng cấp bậc hành chính như các xã. Điều này có nghĩa là họ thuộc quyền quản lý của hành chính quận huyện và do đó phải báo cáo và chịu trách nhiệm trước cấp quận huyện. Để so sánh, các trung tâm Hạng V có cùng cấp bậc hành chính như các quận huyện, do đó không phải có trách nhiệm phải giải thích với các cơ quan quận huyện, mà chỉ có trách nhiệm đối với các cơ quan thuộc tỉnh. Tuy nhiên, hệ thống hành chính có sự khác biệt giữa các đơn vị thành thị và nông thôn, nó không giao những thẩm quyền hoặc trách nhiệm khác nhau cho những chính quyền của mình, ít nhất không phải ở cấp thấp nhất. Kết quả, các cơ quan trong các trung tâm Hạng V tiếp nối một cơ cấu tương tự và cùng chịu trách nhiệm như các xã ở nông thôn. Những nhiệm vụ khác nhau cơ bản không được nói đến (Nguyễn, Thang 1996: 143). Ngay cả sau khi những cải cách hành chính gần đây, quá trình ra quyết định vẫn còn phức tạp, cản trở những khả năng làm việc hiệu quả hơn của cấp hành chính thấp hơn. Chẳng hạn, các cơ quan của một thành phố có thể không có quyền lực để quyết định việc sử dụng đất mà sẽ phải tham khảo cấp cao hơn (Vũ: thông tin cá nhân). Ngoài ra, các cơ quan địa phương phải dựa vào các cấp cao hơn để phân bổ nguồn ngân sách và sự phê chuẩn các kế hoạch ngân sách. Trong khi các kế hoạch được soạn thảo ở cấp địa phương, chúng phải được trình lên và được các cơ quan cấp huyện quyết định. Những cơ quan này lại nộp lên kế hoạch của mình lên cấp cao hơn và cứ như thế. Dựa trên những kế hoạch này, ngân sách sau đó được phân bổ xuống hệ thống, bắt đầu ở cấp trung ương (Vũ: thông tin riêng). Ngoài ra, ngân sách cũng có thể được thổi phồng lên ở cấp địa phương thông qua các khoản thuế, lệ phí và lệ phí cầu đường tại địa phương (Kervliet 2004: 14). Trong hệ thống này, nó cho thấy sự khó khăn đối với các lãnh đạo địa phương khi phải đưa ra những quyết định độc lập thúc đẩy sự phát triển của thị trấn của mình. Một tranh luận thường được nêu ra về những cơ quan địa phương độc lập hơn phản nản rằng họ không có kỹ năng, không được giáo dục và không có kinh nghiệm làm việc một cách độc lập hơn. Sự tham nhũng đang tăng ở cấp địa phương cũng đáng sợ. Để khắc phục những khó khăn này, nâng cao năng lực được các tổ chức tiến hành như Hiệp hội các Thành phố Việt Nam. Ngoài ra tranh luận còn cho rằng để cải thiện những kỹ năng và kinh nghiệm, các cán bộ địa phương sẽ cần phải chịu nhiều trách nhiệm và nhiệm vụ hơn (Vũ: thông tin riêng).

Vai trò dự kiến đối với các thành phố nhỏ ở Việt Nam

Những công cụ chính chính phủ sử dụng nhằm quản lý và tạo ảnh hưởng lên những quá trình đô thị hoá là những kế hoạch then chốt được chuẩn bị cho bốn cấp hành chính, mỗi kế hoạch liên quan đến lĩnh vực mà các cơ quan tương ứng phải chịu trách nhiệm: *các kế hoạch định hướng* (chính sách quốc gia), *các kế hoạch khu vực*, *các kế hoạch chính* (tỉnh hoặc thành phố) và *các kế hoạch khu vực chi tiết* (khu vực, khu công nghiệp hay các dự án). (Coulthart 2006: ix). Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, phê chuẩn *Kế hoạch Định hướng Chính Phát triển các Trung tâm Đô thị của Việt Nam đến năm 2020* của Bộ Xây dựng, nêu rõ "Những trung tâm nhỏ và trung

bình sẽ đảm nhận các chức năng của các trung tâm kinh tế, văn hoá và dịch vụ của các địa phương" và "các thành phố nhỏ sẽ là những trung tâm kinh tế, văn hoá và dịch vụ cho các xã hoặc các cụm xã nhằm thúc đẩy quá trình đô thị hoá nông thôn và xây dựng những vùng nông thôn mới" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hoà xã hội Chủ nghĩa Việt Nam số 10/1998/QĐ-TTg). Trong khi rất chung chung như thế, những tuyên bố này tuy nhiên lại nhận thức được tầm quan trọng của các thành phố nhỏ đối với sự phát triển của nông thôn, quốc gia và đô thị hoá. Tuy nhiên, theo Coulthart và cộng sự (2006: ix) những kế hoạch này tạo thành những kế hoạch được lý tưởng hoá về những gì mà các cơ quan và những nhà lên kế hoạch mong muốn, hơn là những nguyên tắc khả thi. Ngoài ra, không có các chính sách chi tiết nào nói về cách phải thực hiện những mục tiêu được đặt ra như thế nào. Nhiệm vụ này được để lại cho chính quyền ở địa phương, các cấp địa phương và cấp tỉnh, thường xuyên không được giao những nguồn lực, năng lực và những cơ quan cần thiết để thực hiện kế hoạch. Khi Kế hoạch Định hướng không lâu sau khi được phê chuẩn đã được nhìn nhận là không còn ăn nhập với những sự phát triển đô thị nữa, dẫn đến việc chuẩn bị một kế hoạch được sửa đổi:

Trong thời gian đó, các chính sách quốc gia có liên quan sự phát triển chủ chốt tương đương vẫn đang còn nhiều mâu thuẫn. Trong khi đang cần thiết phát triển một hệ thống các trung tâm đô thị và những trung tâm cấp dưới, bao gồm những trung tâm đô thị nhỏ và vừa, cần phải chấp nhận rằng vẫn còn không rõ ràng việc hệ thống này sẽ như thế nào và phải làm như thế nào để đạt tới mục tiêu này. (Quyết định số 10/1998/QĐ-TTg và Vũ: thông tin riêng).

Những phát hiện mở đầu: Nghiên cứu trường hợp Yên Châu

Thị trấn là một thủ đô cấp quận huyện của huyện cùng tên. Nằm trong tỉnh miền núi Sơn La, gần biên giới Lào. Đường Cao tốc Quốc gia số 6 chạy qua thị trấn, nối liền thị trấn với thủ đô cấp tỉnh cách Đồng bằng sông Hồng và Hà Nội 66km về phía tây. Huyện là nơi cư trú của nhiều nhóm dân tộc thiểu số khác nhau, những nhóm chính bao gồm người Thái, Kinh, Xin Mun và H'mông. Tuy nhiên, trong khi người Kinh còn hiếm hoi tại vùng nông thôn, họ lại nhóm chủ yếu ngay trong thị trấn. Điều này bổ sung một số lượng dân tộc nhằm phân chia thành thị-nông thôn (Khong 2002: 106-107).

Thị trấn được thành lập năm 1988 là một trung tâm đô thị đầu tiên của huyện và vẫn còn nguyên cho đến tận hôm nay. Kể từ đó, cơ sở hạ tầng của thị trấn phát triển nhanh chóng mặt. Ngày nay thị trấn có dân số 3536 người, có số lượng lớn những người dân nhập cư khoảng 100 người mỗi năm trong suốt 10 năm qua. (Đào: thông tin riêng, Nguyễn H.: thông tin riêng). Tốc độ đô thị hoá của huyện đạt 5,9% là huyện có tốc độ đô thị hoá thấp thứ ba của tỉnh Sơn La, tuy nhiên đó là trung tâm đô thị nhỏ nhất của toàn tỉnh. Trung tâm đô thị kế tiếp về phía tây là Hat Lot và phía đông là Mộc Châu. Trong khi đây là những thủ đô cấp huyện và chia sẻ sự phân loại tương tự, cả Hat Lot và Mộc Châu đều lớn hơn về quy mô và dân số. Thực ra, Yên Châu là thủ đô

cấp huyện nhỏ nhất của Sơn La lại nằm ngay giữa hai thành phố lớn nhất sau Thành phố Sơn La. (Bộ Xây dựng 2003)

Thành phố và nông thôn

Thị trấn được phân loại chính thức là Trung tâm Đô Thị Hạng 5, nghĩa là thị trấn được trao cho vai trò của một trung tâm hành chính, kinh tế, văn hoá, thương mại và dịch vụ, qua đó thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội của huyện (Bộ Xây dựng 2003: 48).

Trên hết đó là một nơi hoà nhập với huyện. Mọi người từ khắp mọi nơi của huyện đều đến đây bán mua những sản phẩm nông nghiệp cho nhau hay những người dân đô thị của thị trấn tại chợ địa phương hay trên con phố để sử dụng hàng ngày. Qua đó, vai trò truyền thông của các thành phố chợ trên các vùng cao, như Michaud và Turner mô tả vẫn còn nắm vai trò quan trọng cho đến ngày nay (200: 86). Cơ sở hạ tầng vận tải của huyện cũng được nêu ra tương ứng, tất cả những trung tâm xã được nối với thủ đô cấp huyện bằng đường bộ. Dù vậy, hầu hết những người bán hàng đến từ các ngôi làng gần thị trấn chỉ để bán các sản phẩm nông nghiệp trong vài tiếng đồng hồ, sau đó lại quay về làng. Những khoảng cách đi lại tương đối ngắn cho phép những nông dân này nắm bắt những cơ hội tại thị trấn, trong khi cùng lúc đó họ có thể duy trì phương kế sinh nhai nông nghiệp của mình. Đôi khi điều này phải cần tới một thành viên gia đình đi khỏi làng, thường là những phụ nữ trẻ đã có chồng. Họ phải di chuyển ra thành phố thường xuyên để làm việc trong các ngành dịch vụ như nhà hàng hoặc trong khách sạn. Lúc nào tất cả bọn họ cũng đều ở lại nơi làm việc của mình và hiếm khi trở về thăm gia đình. Tuy nhiên, cũng có những mối quan hệ gắn bó với nguồn gốc nông thôn của mình khi họ thường xuyên về thăm làng hàng ngày hoặc ít nhất là hàng tuần. Một chiến lược đó là di chuyển toàn bộ hộ dân ra thành phố nhằm xây dựng việc kinh doanh tại đó trong khi vẫn giữ lại một phần gia đình kiếm sống bằng nông nghiệp. Điều này chỉ áp dụng được đối với những hộ gia đình ở khá gần thành phố và có đất nông nghiệp gần thành phố để tiện đi lại trong thời gian ngắn.

Nhu cầu của người dân thành phố và các du khách đến thành phố mang đến những người nông dân cơ hội tham gia vào các hoạt động phi nông nghiệp, mà không phải di chuyển đi xa hơn, qua đó tiết kiệm thời gian và chi phí đi lại. Giữ lại một phần gia đình làm nông nghiệp trong khi một số khác tham gia vào những công việc phi nông nghiệp cho phép các gia đình đa dạng hoá cơ cấu thu nhập và qua đó giảm đi những ảnh hưởng từ những cú sốc bên trong và bên ngoài, như sự sụt giảm giá nông nghiệp trên thị trường. Tuy nhiên, do khoảng cách quá lớn và điều kiện đường xá không tốt, hầu hết các hộ từ các xã vùng sâu vùng xa đều không thể hưởng lợi từ những cơ hội kiếm việc làm phi nông nghiệp này. Một số hộ định cư quá xa thị trấn nhưng lại ở gần NR 6 xây dựng một cửa hàng nhỏ bên rìa đường và tự mình đi vào thị trấn.

Yên Châu cũng có liên kết nội địa với các trung tâm đô thị cao hơn. Điều này đặc biệt dễ nhận thấy trong ngành giáo dục. Mái trường trung học duy nhất của huyện

do chính quyền huyện quản lý nằm tại thị trấn. Ngoài người dân thành phố ra, khoảng 600 học sinh từ toàn huyện đều đến trường học. Nhiều học sinh từ các xã vùng sâu vùng xa ở lại các nhà ở tập thể hoặc thuê mướn phòng trong các ngôi nhà gần trường. (Nguyễn H.: thông tin riêng). Tốt nghiệp trường học này là bước đi đầu tiên tiến lên cấp cao hơn, chỉ có thể thực hiện được tại những thành phố khác. Sau khi tốt nghiệp, nhiều học sinh hoặc đến Hà Nội học hay về thành phố Sơn La học tại Trường Sư Phạm. Ngoài ra, những người được phỏng vấn nói ra họ đến làm việc tại Yên Châu hy vọng rằng họ có thể học được các kỹ năng cần thiết để có thể di chuyển đến các trung tâm đô thị lớn hơn, chẳng hạn như Hà Nội.

Thành phố nhỏ do đó mang lại cho dân số nông thôn của huyện những cơ hội tham gia vào các hoạt động đi kèm với cái hiện đại và tham gia vào sự phát triển toàn diện của đất nước.

Nhà nước và Dân số

Trong sự phân cấp hành chính, thị trấn được xếp hạng tương tự như xã. Kết quả, thị trấn rơi vào sự chỉ đạo và kiểm soát của huyện. Thị trấn Yên Châu do đó là nơi toạ lạc của chính quyền thị trấn cũng như các văn phòng chính quyền quận huyện. Trong khi hoàn cảnh này có thể mang lại lợi ích cho sự phát triển hợp nhất trong huyện và giảm sự phân chia thành thị - nông thôn, một vài khía cạnh cản trở một quy trình quy hoạch đô thị mang lại lợi ích cho cả thị trấn và những khu vực xung quanh.

Liên quan đến sự phát triển đô thị của thị trấn, “Kế hoạch xây dựng thị trấn Yên Châu” của huyện và tỉnh là tài liệu quan trọng nhất (UBND tỉnh Sơn La: 1999). Những mục tiêu của kế hoạch này như có liên quan đến sự tăng trưởng dân số, tất cả đã hết hạn: năm 1999 tổng số dân được báo là 5000, trong khi ngày nay con số những người cư trú chỉ mới 3.500, khiến số dân là 2700 trong năm 1999 sẽ hợp lý hơn. (Nguyễn H.: thông tin riêng) Tuy nhiên, trong một kế hoạch đô thị hơn gần đây nhất của tỉnh, trong khi vẫn nhận rõ những sự khác biệt, lặp lại những con số cao không thực tế (Bộ Xây dựng: 2003). Điều này khẳng định quan điểm của Coultharts về những kế hoạch quy hoạch đô thị trong những kế hoạch này có bao gồm những kế hoạch được lý tưởng hoá về những gì các cơ quan và những nhà hoạch định mong muốn, hơn là những quyết sách khả thi. Ngoài ra, không hề có những chính sách chi tiết nên thực hiện những mục tiêu này như thế nào. Nhiệm vụ này được để lại cho chính quyền ở các cấp địa phương, mà thường xuyên không được giao cho những nguồn lực, năng lực và cơ quan cần thiết để thực hiện các kế hoạch đó (2006: ix).

Nhiều cơ quan dịch vụ công và chính phủ như Extension Service hoặc Ngân hàng Nông nghiệp, đều được định hướng theo những khu vực nông thôn xung quanh hơn là nhằm vào thành phố và cư dân của thành phố. Trong khi sự gần gũi chủ yếu của một vài tổ chức hành chính phụ trách việc phát triển nông thôn tại Yên Châu có thể phát sinh những ảnh hưởng hiệp trợ, điều này không được thực hiện. Các chính sách thường xuyên được một tổ chức thực hiện, mà không có sự tham khảo hoặc hợp tác với các tổ chức khác. Kết quả là sự lộn xộn giữa những người nông dân cũng như với

tổ chức chịu trách nhiệm về dự án đó. Một trường hợp giống như vậy đã diễn ra ở xã Chiang Tuong nơi các cơ quan chính phủ khác nhau đã đẩy mạnh trồng cây ăn quả theo những chương trình khác nhau. Những người dân làng đã nỗ lực làm rõ những trách nhiệm nhưng không thành công, khi các cơ quan không chịu trả lời những lời đề nghị. (Nguyen D. L. 2004: 68). Trong trường hợp này, xảy ra trong một thị trấn và không diễn ra lâu dài tại các khu vực nông thôn, mà mục tiêu trong các chính sách của họ là khiến cán bộ ngày càng xa rời dân số liên quan. Ngoài ra, các công nhân bổ sung cũng phải chịu trách nhiệm với cấp trên của họ hơn là chịu trách nhiệm với những người nông dân họ hiện đang làm việc cùng. Điều này làm hạ thấp tính hiệu quả của những quá trình ra quyết định của người mới tham gia. (Nguyen D. L. 2004: 77) Nói chung, khoảng cách giữa các cán bộ với người dân nông thôn, địa phương cũng được tăng lên theo thực tế rằng nhiều đồng chí là những người dân vùng đất thấp được cử đến phục vụ tạm thời cho chính quyền huyện.

Như đã nói, quan hệ giữa nhà nước - nhân dân thường xuyên diễn ra theo hình thức phân chia nhà nước - nhân dân hoặc nút thắt cổ chai. Thêm vào đó, khi có nhiều hơn quan hệ giữa nhà nước - nhân dân, sự lộn xộn sẽ phát sinh khi những sự phức tạp không được giải thích.

Sự phân chia giữa nhà nước và nhân dân bị lu mờ khi các cán bộ tham gia vào các hoạt động kinh tế do làm cán bộ không có đủ thu nhập. Tại thị trấn Yên Châu, các cán bộ còn quản lý các cửa hàng copy hay các nhà hàng. Tại vùng nông thôn, những công nhân làm thêm cũng buôn bán các sản phẩm đầu vào nông nghiệp. (Nguyen D. L. 2004: 53)

Nhà sản xuất và Người tiêu dùng

Khi hầu như chỉ có sản xuất nông nghiệp tại huyện Yên Châu, những người trung gian thật cần thiết để tạo mối liên kết giữa các nhà sản xuất và người tiêu dùng từ bên trong và bên ngoài huyện.

Liên kết đến Nhà sản xuất: Việc thu thập các sản phẩm nông nghiệp diễn ra tại các khu vực phía ngoài thị trấn, dọc theo Quốc lộ 6. Tại đó các nhà buôn mua hoa màu của các nhà sản xuất địa phương và bán cho các nhà buôn và ngành chế biến ở những vùng đất thấp. Trong thời gian nghiên cứu thực địa, ở những nơi này chủ yếu thu thập ngô. Ngô chưa qua chế biến được bảo quản cho đến khi nhà buôn quyết định bán nó cho các nhà buôn khác có xe tải để chuyên chở các sản phẩm. Những người trung gian đóng một vai trò thiết yếu trong việc tiếp thị hoa màu, tuy nhiên vẫn không rõ ràng liệu vai trò của họ có mang lại lợi ích làm tăng thu nhập cho những người nông dân hay không. Trong khi không có dữ liệu xác nhận điều này, phần lớn các nhà buôn dọc theo Quốc lộ 6 dường như đều là người Kinh, họ đã chuyển đến vùng này sinh sống. (Đảng Bộ Huyện Yên Châu 2001: 16). Trong khi thị trấn có số lượng lớn những nhà buôn kiểu này, họ còn phát hiện thấy những khu định cư mới đô thị bên ngoài dọc theo Quốc lộ 6. Do đó, yếu tố chính cho phép những cơ sở kinh doanh này thực hiện việc buôn bán của họ trên đường phố, không ở trong thị trấn nữa. Trớ trêu thay, những nhà

buôn này lại hưởng lợi từ cơ sở hạ tầng giao thông nghèo nàn khiến cho những ngôi làng không có khả năng mua được những chiếc xe lớn hơn. Theo cách đó, những người nông dân không có khả năng bán trực tiếp cho những nhà buôn vận chuyển hoa màu ra Đồng bằng Sông Hồng.

Liên kết đến Người tiêu dùng: Những năm trước đây đã thấy một sự tăng nhanh chóng các cửa hàng chuyên môn hoá, như các cửa hàng điện thoại di động, hàng hoá điện tử, hàng nội thất và xe máy hiện đại. Gần đây một cửa hàng máy vi tính đầu tiên đã mở cửa. Lý do chính cho sự tăng trưởng trong hàng hoá tiêu dùng này được đưa ra là do sự tăng thu nhập trong các khu vực nông thôn xung quanh. (Nguyễn H.: thông tin riêng). Khi sức mua của những người nông dân tăng lên, những nhà buôn và doanh nhân sẽ nhanh chóng đưa ra những nhu cầu mới. Như thế việc mở hai cửa hàng xe máy mới được thực hiện một cách kịp thời với vụ mùa ngô, không phải là tình cờ. Trong khi các nhà buôn đến thị trấn ngày càng nhanh để cung cấp hàng hoá của họ cho các cửa hàng, các chủ cửa hàng khác đi đến các nơi đến tận Hà Nội một tháng một lần mua quần áo để bán tại chợ địa phương kiếm ít tiền lãi. Vì bản thân họ không thể mua với giá bán buôn, họ chỉ có thể bán hàng hoá với giá cao hơn một chút tại Yên Châu (chủ cửa hàng: thông tin riêng 15.11.08). Qua đó lợi nhuận chính vẫn ở tại Hà Nội. Đối với một vài công việc như xây dựng, những người ở vùng đất thấp đến thị trấn chỉ trong một thời gian ngắn (khoảng 300-350 lần mỗi năm). Trong khi họ cung cấp một lực lượng lao động có giá trị, họ không kiếm được nhiều thu nhập tại Yên Châu, gửi về cho những ngôi nhà tại nông thôn hoặc tiết kiệm tiền cho đến khi quay về, qua đó bổ sung vào dòng chảy vốn ra phát sinh trong huyện. Điều này đến mức độ nào đó là do người dân địa phương khởi xướng đi ra các tỉnh khác làm việc. Tuy nhiên, có rất ít người rời khỏi Yên Châu vì họ thiếu các nguồn lực để tiến hành di cư tạm thời. (Đào: thông tin riêng 29.10.08)

Nhiều hoạt động yêu cầu một số kỹ năng như điều hành một phòng chăm sóc sắp xếp hay một cửa hàng bánh, đều do dân nhập cư từ Đồng bằng Sông Hồng chiếm giữ, họ đã học nghề tại đó. Những người dân nhập cư này không chỉ mang lại những cơ hội việc làm cho người dân địa phương, họ còn bổ sung vào sự đa dạng tại Yên Châu. Khi một người dân tộc Thái được phỏng vấn đang làm việc trong một khách sạn, cô nói rằng cô rất hạnh phúc khi là việc tại thị trấn vì cô có thể học được nhiều thứ sẽ có ích cho tương lai của cô. Những vị khách đến thăm chợ cũng không chỉ coi chợ như một nơi họ thu thập thông tin thông qua những câu chuyện phiếm với những người mua hàng và bán hàng khác. Trong những trường hợp như thế này, thành phố nhỏ đóng vai trò như một nơi truyền thụ kiến thức, từ đây thông tin được phân phối cho các khu vực xung quanh bằng sự di chuyển tự nhiên của người dân.

Kết luận

Thành phố nhỏ là một không gian kinh tế khá phức tạp giữa rất nhiều thành phần của cả hai khu vực thành thị và nông thôn trong và ngoài huyện. Những sự tương

tác giữa hai thành phần này, những người có thể tiếp cận những nguồn lực khác nhau (kiến thức, mạng lưới xã hội) nhiều khi dẫn đến sự loại bỏ lẫn nhau, đôi khi là phổ biến và sáng tạo kiến thức. Yên Châu là một thành phố chợ vùng cao điển hình theo sự mô tả của Michaud và Turner (2004). Tuy nhiên những cơ cấu và ảnh hưởng đối với thành phố đang ngày trở nên khác biệt. Trong bài viết này, chúng tôi chỉ có thể chú ý đến một số vấn đề, trong khi những vấn đề khác đều có tầm quan trọng như nhau, chẳng hạn như vai trò của thành phố trong hệ thống đô thị cấp tỉnh và cấp quốc gia, những quá trình bên trong các chính sách của chính quyền và cả nước. Ví dụ như việc xây dựng nhà máy thủy điện Sơn La có một tác động sâu sắc lên sự phân bố dân số và hệ thống đô thị ở tỉnh Sơn La, qua đó tác động lên thị trấn Yên Châu.

Nói tóm lại, những gì Titus đã viết năm 1998 cũng đúng đối với Yên Châu: Sự phát triển của những thành phố nhỏ còn phụ thuộc nhiều vào những yếu tố bên ngoài, ví như sự phát triển phía trong nội địa và những quy trình vĩ mô cũng như những chính sách vĩ mô ở các cấp quốc gia, quốc tế và toàn cầu. (Titus 1998). Tuy nhiên, tác động mà một thành phố nhỏ cụ thể có lên tác động cục bộ của những sự phát triển chung này chỉ có thể được đánh giá bằng một nghiên cứu ở cấp so sánh. Do đó chúng tôi hy vọng thu hút được sự chú ý vào một vài vấn đề đáng để bàn luận và rằng những thành phố nhỏ sẽ thu hút được sự quan tâm của những nhà nghiên cứu tại Việt Nam cũng như ngoài nước..

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] . Bộ Xây dựng, Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn (Ministry of Construction, Institute of Urban and Rural Planning) (2003): Quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị và khu dân cư nông thôn tỉnh Sơn La Đến năm 2020. General Plan for the urban and rural settlement system of Son La province until 2020. Hà Nội
- [2] . Coulthart, A., Q. Nguyen and H. Sharpe. (2006). *Chiến lược Phát triển Đô thị: Những thách thức của Đô thị hoá Nhanh và Chuyển đổi sang nền Kinh tế Thị trường*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới Khôi phục vào ngày 29/3/2008, from <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/Urban.pdf>
- [3] . Kerkvliet, B. J. T. (2004): Khảo sát Chính quyền và Cơ quan Địa phương Hiện nay tại Việt Nam. In: Kerkvliet, B. J. T.; Marr, D. G. (Hg.): *Ngoài Hanoi. Chính quyền Địa phương tại Việt Nam*. Singapore: Viện Đông Nam Á học , S. 1–27.
- [4] . Khong D. (2002): *Dân số và Nhân khẩu Dân tộc học tại Việt Nam*. Chiềng Mai: Silkworm Books.

- [5] . Michaud, J.; Turner, S. (April 2000): Phiên chợ Sa Pa, tỉnh Lào Cai, Việt Nam. Vấn đề đặc biệt: Di cư, Những Thị trường và Biến đổi Xã hội ở vùng Cao nguyên Việt Nam. In: Asia Pacific Viewpoint, Jg. 41, H. 1, S. 85–100.
- [6] . Koh, D. (2006). *Những phố phường Hà Nội*. Singapore: Việc Đông Nam Á học.
- [7] . Long, N. (2001). *Xã hội học Phát triển-Những triển vọng về con người*.. New York: Routledge.
- [8] . Marr, D. G. (2004.) Lịch sử ngắn về Chính quyền Địa phương tại Việt Nam. In: Kerkvliet, B. J. T. and D. Marr. (Eds.) *Ngoài Hà Nội - Chính quyền Địa phương tại Việt Nam*. Singapore: NIAS Press.
- [9] . Nguyễn, V. K.; Thang, V. P. (1996): Bộ Máy Quyền lực cấp Xã. Cơ cấu Tổ chức và Phương thức Vận Hành. The power apparatus at commune level. Basis of organisation and working mode In: Phan Đ. D.; Lê S. G.; Nguyễn V. K.; Nguyễn Q. N.; Thang V. P. (Hg.): *Quản lý Xã hội Nông thôn ở Nước ta Hiện nay. Một số Vấn đề và Giải pháp. Today's administration of rural society in our country. Some issues and solutions*. Hà Nội: Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia , S. 110–146.
- [10] .Nguyen D. L. (2004): Mở rộng sự tham gia trong các tổ chức phát triển được lựa chọn giữa khu vực miền núi phía Bắc Việt Nam. Luận văn tiến sĩ: Đại học Hohenheim. Không được xuất bản. Đại học Hohenheim.
- [11] .Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (23.1.1998): Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 10/1998/QĐ-TTg: Quyết định Phê chuẩn những Định hướng Kế hoạch chính Phát triển các Trung tâm Đô thị của Việt Nam đến năm 2020. Phê chuẩn Kế hoạch Phát triển Đô thị.
- [12] .Sikor, T. (2004). Chính quyền địa phương trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. In: Kerkvliet, B. J. T. and D. Marr. (Eds.) *Ngoài Hà Nội - Chính quyền Địa phương tại Việt Nam*. Singapore: NIAS Press.
- [13] .Titus, M. (1998): Thành phố Nhỏ được quan tâm lại. In: Titus, M.; Hinderink, J. (Hg.): *Thành phố và vùng Nội địa tại các Quốc gia Đang phát triển. Những triển vọng Tương tác Thành thị-Nông thôn và Phát triển vùng*. Amsterdam: Thela Thesis , S. 203–231.
- [14] .UBND Tỉnh Sơn La, UBND Huyện Yên Châu; People's committee Sơn La
- [15] .UNFPA. (2007). *Tình hình Dân số Thế giới. Thả lỏng khả năng tăng trưởng đô thị*. UNFPA. Retrieved April 23, 2008, from http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf