

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP TẠI KHU VỰC NÔNG THÔN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG HIỆN NAY

ThS. Nguyễn Cao Lãnh
Khoa Kiến trúc và Quy hoạch
Trường Đại học Xây dựng

Tóm tắt: Việc phát triển nhanh chóng các KCN tại nông thôn VDBSH hiện nay làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn về các mặt kinh tế, xã hội, môi trường và không gian. Bài viết này đưa ra một đánh giá chung về thực trạng các vấn đề phát triển KCN tại nông thôn VDBSH và từ đó đề xuất một số quan điểm để phát triển tiếp các KCN tại nông thôn trong thời gian tới, đáp ứng các yêu cầu về công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn và phát triển bền vững.

Summary: The rapid development of industrial parks (IPs) in the rural area of Red River Delta causes many economic, social, environmental and spatial conflicts. This article gives a general assessment of these IPs development issues, and raises some development orientations for these IPs to meet the requirements of rural industrialization, modernization and sustainable development in the future.

1. Mở đầu

Sau gần 20 năm phát triển, các khu công nghiệp (KCN) tại đô thị vùng đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) đã đạt được nhiều thành tựu to lớn và đã khẳng định được vai trò chiến lược của mình trong nền kinh tế quốc dân, trong quá trình công nghiệp hóa (CNH) và đô thị hóa của toàn vùng. Học tập mô hình này, hàng loạt các KCN tại nông thôn VDBSH đã được phát triển trong thời gian qua. Tuy nhiên, do các đặc thù về địa kinh tế, văn hóa - xã hội, môi trường sinh thái... các KCN ở nông thôn đã không mang lại hiệu quả phát triển nông thôn như mong muốn, đồng thời lại làm nảy sinh các vấn đề khác về kinh tế - xã hội và gây ô nhiễm môi trường ngày càng lớn, đe dọa sự phát triển bền vững chung.

2. Tình hình chung và các vấn đề bất cập

Theo số liệu thống kê đến hết năm 2008, nông thôn VDBSH dự kiến phát triển 265 KCN với gần 34.000ha, trong đó 123 KCN đã đi vào hoạt động với 3.773ha đất công nghiệp có thể cho thuê, tỷ lệ lấp đầy đạt 39,7% (Bảng 1). Hiện nay, các KCN tại nông thôn VDBSH thu hút trên 400 nghìn lao động và có thể đáp ứng được khoảng 500 nghìn lao động.

Trên cơ sở yếu tố địa kinh tế, hệ thống KCN ở Việt Nam có thể được chia thành ba loại theo các khu vực: KCN tại khu vực đô thị, KCN tại khu vực nông thôn, miền núi và KCN tại khu vực ven biển, hải đảo. Các khu vực này có đặc thù tự nhiên và tiềm năng kinh tế khác nhau, và vì thế, mô hình phát triển KCN tại các vùng này cũng sẽ khác nhau. Theo Nghị định số 29/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14 tháng 3 năm 2008 về Quy định về Khu công nghiệp, Khu chế xuất và Khu kinh tế: “Khu công nghiệp là khu chuyên sản xuất hàng công nghiệp và thực hiện các dịch vụ cho sản xuất công nghiệp, có ranh giới địa lý xác định, được thành lập

theo điều kiện, trình tự và thủ tục quy định tại Nghị định này” [4, Điều 2]. Theo quy định này, với chức năng hoạt động là “sản xuất công nghiệp” và “dịch vụ sản xuất”, KCN dường như chỉ thích hợp trong mô hình kinh tế-xã hội công nghiệp và dịch vụ của đô thị mà chưa có sự tương thích với mô hình công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp của nông thôn. Do được phát triển trên cơ sở cấu trúc không gian tập trung của đô thị, khi đặt trong cấu trúc không gian phân tán theo các điểm dân cư nông thôn, KCN cũng chưa tìm được sự liên kết thích hợp. Điều này đang dẫn tới các mâu thuẫn về phát triển giữa công nghiệp và nông nghiệp, giữa xây dựng KCN và đô thị hóa nông thôn mà đến nay vẫn chưa có biện pháp giải quyết. Ngoài hai chức năng trên, tất cả các chức năng liên quan khác như các tiện ích xã hội, giải trí và chỗ ở cho người lao động đều nằm ngoài “hàng rào” KCN. Mô hình KCN, với hình khối lớn và mật độ xây dựng cao theo kiểu đô thị, đã trở thành một khu vực biệt lập về xã hội và về không gian, đối lập với tính chất “cộng đồng” truyền thống và đặc trưng không gian cảnh quan kiểu “làng xóm” của khu vực nông thôn.

Bảng 1. Sự phát triển của các KCN đô thị và nông thôn tại VĐBSH

KCN	QH đến 2020		Đã xây dựng và hoạt động				Tỷ lệ lấp đầy		
	Số lượng (khu)	Diện tích KCN theo QH (ha)	Số lượng (khu)	Diện tích KCN theo QH (ha)	Diện tích đất CN theo QH (ha)	Diện tích đất CN có thể cho thuê	Diện tích đã cho thuê (ha)	Trên diện tích xây dựng (%)	Trên diện tích theo QH (%)
Tại đô thị	80	16.107	55	8.672	4.772	3.042	2.215	72,8	46,4
Tại nông thôn	265	33.956	123	11.602	6.773	3.647	2.712	74,4	39,7
Tổng cộng	345	50.063	178	20.274	11.545	6.689	4.927	73,7	42,7

Nguồn: Tổng hợp số liệu thống kê các KCN tại VĐBSH.

KCN hầu như không có vai trò thúc đẩy sản xuất nông nghiệp tại khu vực nông thôn. Với mục tiêu thu hút đầu tư, mô hình KCN được xây dựng trước tiên để phục vụ các nguồn “ngoại lực” mạnh từ đô thị và từ nước ngoài mà không chú trọng nhiều tới các nguồn “nội lực” từ nông thôn. Điều này tạo được hiệu quả kinh tế - xã hội rõ rệt ở đô thị nhưng lại kém hiệu quả ở khu vực nông thôn khi các tiềm năng, đặc thù địa phương (về sản xuất nông nghiệp) - một trong những yếu tố cạnh tranh quyết định cho sự phát triển của nông thôn không được khai thác, thậm chí bị đe dọa. Hiện tại, giá trị sản xuất công nghiệp khu vực nông thôn chỉ chiếm 22,35% toàn ngành và chỉ tạo ra 20,8% GDP [2]. Sự kém hiệu quả này cũng được thể hiện ở việc thu hút lao động địa phương làm việc trong KCN (chỉ 50-60% lao động trong KCN là lao động địa phương [1]) và sự dịch cư nông thôn - đô thị ngày càng gia tăng (~135.000 người/năm [5]).

Trong khi phần lớn các KCN đô thị nằm trong quy hoạch tổng thể phát triển các KCN Việt Nam do Nhà nước thống nhất quản lý, kiểm soát thì các KCN ở nông thôn chủ yếu được phát triển theo nhu cầu địa phương và chưa có một quy hoạch tổng thể nào. Thêm vào đó là sự quản lý rời rạc ở các địa phương đã dẫn tới tình trạng phát triển tràn lan, vượt quá nhu cầu và phân bố bất hợp lý giữa các địa phương và ngay cả trong cùng một địa phương (Bảng 2).

Điều này cũng dẫn đến tình trạng cạnh tranh giữa các KCN tại nông thôn. Trong khi phần lớn các KCN tại đô thị đều không đáp ứng kịp nhu cầu và giá thuê đất cao thì KCN tại nông thôn lại phải chịu áp lực hạ giá thành cho thuê đất, càng làm giảm chi phí đầu tư xây dựng và giảm chất lượng hệ thống hạ tầng kỹ thuật (HTKT) của KCN. Sự đầu tư xây dựng không đồng bộ, đặc biệt là thiếu các công trình xử lý môi trường (xử lý rác thải, nước thải) của các KCN ở nông thôn đã gây ô nhiễm môi trường ngày càng nghiêm trọng tại khu vực này.

Bảng 2. Số lượng và phân bố các KCN tại nông thôn VDBSH

TT	Tỉnh/thành phố	Dân số (nghìn người)		KCN đã hoạt động			KCN đến năm 2020		
		2008	2020	Số	ha	m ² /ng	Số	ha	m ² /ng
1	Bắc Ninh	839,0	761,2	23	1.858	22,1	60	4.965	65,2
2	Hà Nam	751,0	681,3	10	250	3,3	23	814	11,9
3	Hà Nội	3.545,3	3.216,4	18	1.845	5,2	31	2.768	8,6
4	Hải Dương	1.458,3	1.323,0	12	1.488	10,2	29	4.218	31,9
5	Hải Phòng	1.092,8	991,4	10	2.200	20,1	22	7.400	74,6
6	Hưng Yên	1.036,4	940,3	9	1.605	15,5	14	2.739	29,1
7	Nam Định	1.654,4	1.500,9	14	482	2,9	25	1.801	12,0
8	Ninh Bình	778,4	706,2	10	667	8,6	23	1.980	28,0
9	Thái Bình	1.733,0	1.572,2	14	986	5,7	20	1.619	10,3
10	Vĩnh Phúc	781,3	708,8	3	221	2,8	18	5.652	79,7
	Toàn vùng	13.669,9	12.401,8	123	11.602	8,5	265	33.956	27,4

Nguồn: Tổng hợp số liệu thống kê các KCN tại VDBSH.

Các quy định hiện hành cũng tạo nên một cách thức tư vấn thiết kế và phê duyệt QHXD KCN theo một hình mẫu chung. Các KCN ở nông thôn cũng tương tự như các KCN ở đô thị (về cơ cấu chức năng và tổ chức không gian), không có bản sắc riêng theo đặc thù của khu vực hay tính chất sản xuất trong đó và chỉ có thể phân biệt, nhận biết qua tên gọi của chúng.

3. Một số quan điểm và định hướng quy hoạch phát triển KCN tại nông thôn VDBSH

3.1 Vai trò, chức năng

KCN tại nông thôn (KCNNT) là một bộ phận của cơ cấu kinh tế-xã hội nông thôn nói riêng và VDBSH nói chung. Đây là nơi tạo ra các nhu cầu về sản xuất quy mô lớn và các dịch vụ hỗ trợ kèm theo ngay tại nông thôn và từ các lợi thế của nông thôn. Đó chính là “*động lực*” phát triển nông thôn bằng các nguồn nội lực thông qua mối quan hệ: Lợi thế - Sản xuất để tận dụng lợi thế - Phát triển - Lợi thế cao hơn - Sản xuất hiệu quả hơn, quy mô lớn hơn - Phát triển cao hơn. Đây là nơi thu hút và tạo ra các nguồn vốn đầu tư, nhờ vậy, quá trình CNH nông thôn có thể có những bước “đột phá” mà không phải trông chờ vào đầu tư từ bên ngoài:

- *Trong lĩnh vực công nghiệp*: KCNNT là nơi cung cấp không gian tập trung và tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp, TTCN nông thôn liên kết cùng phát triển. Các ngành công nghiệp trong KCN sẽ khai thác những thị trường tiềm năng còn bỏ ngỏ ở nông thôn và những thị trường còn trống ở đô thị hay xuất khẩu (công nghiệp chế biến nông sản, sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ...), giải quyết những ngành mà công nghiệp đô thị không nên làm hoặc làm kém hiệu quả hơn (công nghiệp xử lý chất thải và tái chế). KCNNT sẽ là vệ tinh cho các KCN lớn, KCN đô thị trong việc tạo ra các bán thành phẩm, nguyên liệu hay xử lý các chất thải, từ đó có điều kiện thực hiện chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý. Dựa trên các đặc thù, tiềm năng của công nghiệp nói riêng và nông thôn VDBSH nói chung, KCN tại đây sẽ được phát triển với hai mô hình cơ bản là:

+ Khu công-nông nghiệp: Trên cơ sở các ngành công nghiệp chế biến nông sản, lương thực, thực phẩm hay sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ từ nguồn nguyên liệu địa phương - Tiềm năng và lợi thế phát triển lớn nhất của khu vực nông thôn;

+ KCN tái tạo tài nguyên: Trên cơ sở các ngành công nghiệp tái chế và xử lý chất thải của đô thị và nông thôn - Tiềm năng và cơ hội phát triển mới của khu vực nông thôn.

- *Trong lĩnh vực nông nghiệp*: KCNNT là nơi thu gom, tiêu thụ và gia tăng giá trị của các sản phẩm, từ đó tạo ra các nhu cầu sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, cải tiến phương thức sản xuất theo hướng CNH và hiện đại hóa. Đây là giải pháp cơ bản nhất để phát triển các ngành công nghiệp phục vụ nông nghiệp như chế biến nông sản, lương thực, thực phẩm, sản xuất hàng thủ công nghiệp (TTCN),... dựa trên nguồn lực địa phương.

- *Trong lĩnh vực dịch vụ*: KCNNT là nơi tạo ra các nhu cầu dịch vụ, trước hết là các dịch vụ sản xuất, vận chuyển và kéo theo đó là các dịch vụ thương mại, phục vụ người lao động. Sự phát triển này sẽ tác động ngược lại, kích thích sự phát triển của công nghiệp và nông nghiệp nông thôn. KCNNT là cầu nối giữa các hộ nông dân với thị trường, tạo điều kiện hình thành một khối gắn bó hữu cơ giữa công nghiệp, dịch vụ và nông nghiệp, giữa sản xuất - chế biến - tiêu thụ với thị trường, tạo điều kiện gia tăng giá trị hàng hóa thông qua các dịch vụ lưu thông.

- *Về lao động*: KCNNT là giải pháp tốt nhất để tạo việc làm phi nông nghiệp và tận dụng nhiều lao động với trình độ chuyên môn chưa cao, bao gồm: Việc làm công nghiệp, TTCN trong KCN; Việc làm dịch vụ sản xuất, hỗ trợ sản xuất, trao đổi thương mại trong và ngoài KCN; Việc làm dịch vụ phục vụ sinh hoạt cho người lao động trong KCN. Điều này sẽ giúp người nông dân “*ly nông bất ly hương*”, tạo thêm việc làm lúc nông nhàn và thúc đẩy nhanh quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động tại chỗ.

- *Về đầu tư*: KCNNT tiếp nhận tất cả dạng sở hữu, loại hình cơ sở sản xuất ở VDBSH. Điều này cho phép phát triển KCN bằng cách thu hút mọi thành phần trong xã hội có vốn tham gia đầu tư thành lập và quản lý. Đây sẽ là cơ hội để người dân nông thôn trực tiếp tham gia các dự án đầu tư phát triển, vừa đem lại lợi ích chung cho khu vực nông thôn vừa đem lại các lợi ích riêng cho họ. Đây cũng là yếu tố tạo nên sự ủng hộ khi mà sự phát triển các KCN hiện nay đang gây ra các mâu thuẫn với sự phát triển của cộng đồng và môi trường xung quanh.

- *Về môi trường*: KCNNT là KCN đáp ứng các yêu cầu về môi trường. Việc đưa các chu trình sản xuất liên kết theo hướng sinh thái đã và đang phát triển tại nông thôn VDBSH vào trong KCN sẽ giảm thiểu tài nguyên đầu vào và các chất thải đầu ra. Với điều kiện tự nhiên phong phú và quỹ đất rộng lớn tại khu vực nông thôn VDBSH, các giải pháp quy hoạch hệ thống HTKT theo các nguyên tắc của sinh thái học (chu trình tuần hoàn nước, chu trình xử lý chất thải, trạm xử lý nước thải sinh học, các vật liệu thay thế,...) đều có thể áp dụng tại KCNNT.

- *Về đô thị hóa*: CNH và đô thị hóa là hai vấn đề không thể tách rời trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội nông thôn. Công nghiệp hóa là tiền đề tạo ra các giá trị, là động lực cho sự đô thị hóa. Đô thị hóa là cơ sở điều kiện để gia tăng nhịp độ và hiệu quả của công nghiệp hóa. KCNNT là nguồn lực của CNH, từ đó tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình đô thị hóa nông thôn. Việc phát triển KCNNT luôn gắn liền với việc phát triển các khu vực chức năng khác của nông thôn (điểm dân cư nông thôn, trung tâm tiểu vùng, HTKT,...), tạo ra các tiền đề hay là “*hạt nhân*” để phát triển các đô thị sau này.

3.2 Nguyên tắc phát triển

KCNNT sẽ là sự chuyển tiếp từ mô hình mức độ thấp (như các KCN thông thường hiện nay) lên mô hình mức độ cao (như các Business Park và KCN sinh thái) dựa trên tiềm năng thực tế của khu vực nông thôn VDBSH. Đây sẽ một trong những là mô hình đặc thù của quá trình CNH và đô thị hóa nông thôn. Vì thế, việc quy hoạch phát triển KCNNT cần phải:

- Kế thừa các nguyên tắc cơ bản về phát triển KCN hiện có (về cơ cấu chức năng, đầu tư xây dựng hay quản lý vận hành,...);

- Vận dụng một cách hợp lý các nguyên tắc phát triển theo xu hướng phát triển mới trên thế giới, phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam (ví dụ như sự đa dạng và linh hoạt, sự phát triển hỗn hợp các chức năng, tính cộng đồng,...);

- Xác định bản sắc riêng của một mô hình mới nhưng phải phù hợp và hài hòa với đặc thù không gian và đặc thù văn hóa xã hội của khu vực nông thôn VDBSH thông qua các giải pháp quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch kiến trúc cảnh quan hay các quy định kiểm soát phát triển;

- Đảm bảo kiểm soát các vấn đề về đầu tư, quản lý vận hành và bảo vệ môi trường, hướng tới sự phát triển bền vững;

- Tạo lập tính “cộng đồng” liên kết trong KCN (cả về mặt kinh tế - xã hội và về mặt không gian), hình thành “động lực” phát triển mạnh của nông thôn;

- Đem lại lợi ích thiết thực cho cộng đồng địa phương và tạo được sự ủng hộ của cộng đồng địa phương.

3.3 Đặc trưng cơ bản

Các đặc trưng cơ bản của KCNNT được thể hiện trong mối tương quan so sánh với các KCN thông thường như sau:

Bảng 3. Các đặc trưng cơ bản của KCNNT

KCN thông thường hiện nay	KCN tại nông thôn VDBSH
1. Quan điểm phát triển	
Đa dạng hóa sự phát triển công nghiệp, tạo đà CNH chung	Phát huy nội lực công nghiệp, TTCN nông thôn, tạo động lực cho CNH nông thôn từ các lợi thế riêng của nông thôn
2. Tính chất KCN và loại hình công nghiệp	
Đa ngành tổng hợp, theo một hình mẫu chung	Chuyên ngành, theo đặc thù của vùng nguyên liệu nông thôn, bao gồm: Khu công-nông nghiệp và KCN tái tạo tài nguyên. Hình thành các chu trình sản xuất liên kết mang tính sinh thái cao (từ khai thác nguyên liệu, sản xuất, tiêu thụ đến xử lý chất thải, tái chế và tái sử dụng) và chỉ có được ở khu vực nông thôn
3. Mối quan hệ kinh tế-xã hội, không gian	
Trong cấu trúc đặc thù của đô thị: công nghiệp và dịch vụ	Trong cấu trúc đặc thù của nông thôn: công nghiệp - dịch vụ và nông nghiệp. Gắn chặt với sự phát triển của trung tâm tiêu vùng và điểm dân cư nông thôn
4. Không gian chức năng KCN	
Sản xuất và dịch vụ sản xuất	Phát triển hỗn hợp các chức năng sản xuất, dịch vụ sản xuất và công trình công cộng. Có thể phát triển khu vực sản xuất hỗn hợp kiểu làng nghề, phố nghề
5. Chất lượng không gian và môi trường sinh thái	
Thấp	Chuyển tiếp lên mức độ cao theo các xu hướng phát triển tiên tiến, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững

KCNNT được đặc trưng bởi tính chất chuyên ngành hay các chu trình sản xuất liên kết trong đó. Do vậy, việc phát triển KCNNT cần chú trọng đến các chức năng đặc thù của quá trình sản xuất này như là trọng tâm của sự phát triển, ví dụ như các doanh nghiệp “*hạt nhân*”, khu vực kho lưu trữ và bảo quản, dịch vụ vận chuyển,... và từ đó xác định các chức năng liên quan và hỗ trợ khác. KCNNT sẽ bao gồm các bộ phận chức năng “*cứng*” (như trong KCN thông thường: Nhà máy, kho tàng; Các khu kỹ thuật; Công trình hành chính, dịch vụ; Giao thông và cây xanh [3, Mục 2.7.3, bảng 2.3]) và bộ phận chức năng “*mềm*” theo đặc thù của chu trình sản xuất công nghiệp địa phương (Khu vực kho tàng giao lưu hàng hóa, Khu vực phát triển hỗn hợp, Khu vực các công trình công cộng, nghỉ ngơi giải trí,...).

4. Kết luận

Trên đây là một số quan điểm và định hướng cho việc phát triển KCN tại khu vực nông thôn VDBSH, làm cơ sở để nghiên cứu đề xuất mô hình KCN thích hợp cho khu vực này trong thời gian tới, đáp ứng các yêu cầu CNH, hiện đại hóa nông thôn và phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

1. Lê Hữu Dũng (2006), *Phát triển khu công nghiệp với vấn đề lao động - việc làm ở Việt Nam*, Trang tin điện tử Tạp chí Khu công nghiệp Việt Nam ngày 16/12/2006, http://www.khucongnghiep.com.vn/news_detail.asp?ID=163&CID=163&IDN=964.
2. Bộ Công nghiệp (2007), *Phát triển công nghiệp nông thôn*, Trang tin điện tử Bộ Công nghiệp 04/04/2007, <http://moi.gov.vn/News/detail.asp?Sub=110&id=28128>
3. Bộ Xây dựng (2008), *Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về Quy hoạch xây dựng QCVN 01:2008/BXD* ban hành theo Quyết định số 04/2008/QĐ-BXD ngày 04/03/2008 của Bộ Xây dựng.
4. Chính phủ (2008), *Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/03/2008 về Quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế*.
5. Tổng cục thống kê Việt Nam (2009), *Niên giám thống kê 2008*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.