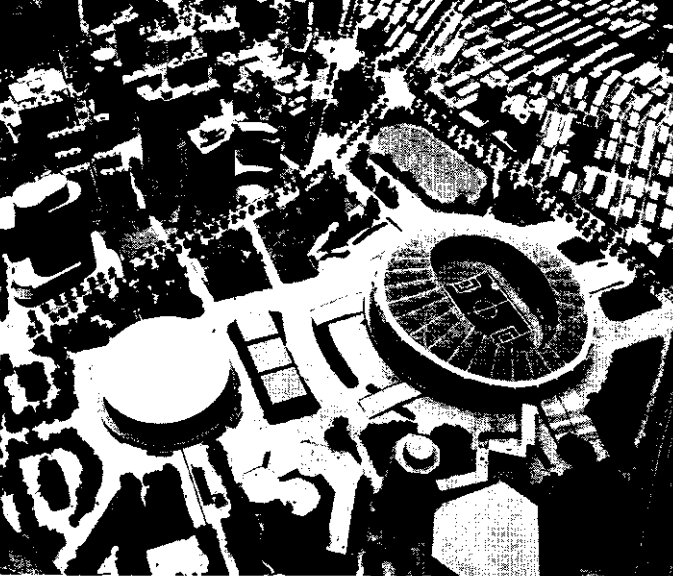




Quy hoạch góc phía Đông Paris - Pháp

QUY HOẠCH ĐÔ THỊ HỢP NHẤT

Nguyễn Đăng Sơn

Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Đô thị và Phát triển hạ tầng (IUSID)

I - QUY HOẠCH ĐÔ THỊ HỢP NHẤT:

Quỹ hoạch đô thị hợp nhất (Integrated urban planning - IUP) ra đời từ thập niên 1990, để đảm bảo cho các thành phố có tính cạnh tranh hơn và để sử dụng bền vững hơn các tài nguyên hạn hẹp trong xu thế toàn cầu hoá.

Quy hoạch đô thị hợp nhất có sự tham gia: Đó là sự tham gia công cộng (Public participation) vào quy hoạch; là sự tham gia của công dân và các đối tác ở cả khu vực công và khu vực tư, để giúp cho quản lý quá trình tăng trưởng. Quy hoạch thuần lý (rational planning) hiện nay là quy hoạch từ trên xuống (top - down planning) cần kết hợp với quy hoạch cởi mở (Communicative planning) có sự tham gia của cộng đồng là quy hoạch từ dưới lên (bottom - planning).

Sản phẩm của quy hoạch đô thị hợp nhất không chỉ là một bản quy hoạch mặt bằng phát triển và quy hoạch cơ sở vật chất cho thành phố mà là một loạt các quy hoạch chiến lược liên quan với nhau trong phát triển thành phố, bao gồm sự hợp nhất nhiều quy hoạch chuyên ngành khác nhau như: sử dụng đất đai (Land use planning), hạ tầng cơ sở (giao thông, cấp nước...) phát triển kinh tế địa phương (local economic development), an sinh xã hội và bảo vệ môi trường sinh thái. Các chiến lược này hợp nhất với nhau nhằm tìm ra các chiến lược giúp cho mọi sáng kiến của nhà nước và tư nhân có thể thực hiện được để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, cung cấp dịch vụ đô thị cơ bản và nâng cao chất lượng môi trường sống, hướng tới phát triển bền vững (Sustainable development).

Quy hoạch đô thị hợp nhất phản ánh quan điểm xem quy hoạch như một quá trình bao gồm sự phối hợp liên ngành, sự khả thi về tài chính và nguồn lực, những cơ chế tạo điều kiện cho phát triển thông qua sự hỗ trợ cho cả 2 khu vực hoạt động tư nhân chính thức và không chính thức.

Các điều kiện để hợp nhất trong quy hoạch: (i) Nối kết giữa trách nhiệm quy hoạch và trách nhiệm thực hiện (ii) Sự cộng tác giữa quy hoạch và thực hiện ở các cấp khác nhau: quốc gia, vùng, địa phương (iii) Sự phối hợp giữa quy hoạch và các nguồn lực.

LTS: Tại Hội nghị toàn quốc về "Tổ chức của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân" ở TP. HCM, Chủ tịch UBND TP Hồ Chí Minh Lê Hoàng Quân đã khẳng định: "Một khúc mắc là nhiều vấn đề trong Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng không ăn vào cuộc sống vì thiếu những văn bản hướng dẫn dưới Luật, chẳng hạn, xác định mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng và quy hoạch ngành thế nào? TP. HCM không xin thêm ngân sách của Trung ương, nhưng hãy cho TP. HCM cơ chế - điểm tựa của phát triển".

Đây không phải chỉ là khúc mắc của TP.HCM mà là vấn đề thời sự của cả nước, cần có nhiều đóng góp của các chuyên gia trong lĩnh vực quy hoạch. Bài viết này nhằm làm rõ hơn khái niệm về Quy hoạch đô thị hợp nhất trên thế giới và việc ứng dụng trong quy hoạch đô thị hợp nhất ở Việt Nam.





Mô hình quy hoạch TP Thượng Hải - Trung Quốc

Quy hoạch đô thị hợp nhất là cơ sở để quyết định: (i) Việc chẩn đoán đúng hiện trạng (ii) Quyết định địa điểm đầu tư (iii) Xác định thời gian đầu tư đúng (iv) Xác định các nhóm mục tiêu, thiết lập thứ tự ưu tiên cần thiết (v) Xác định và phân bổ nguồn lực cho dự án.

Có 3 trạng thái chính về hợp nhất trong quy hoạch là: không gian, kinh tế - xã hội, kinh tế xã hội và không gian.

1 - Hợp nhất về không gian (spatial)/ vật chất (physical):

(i) Hợp nhất về không gian là hợp nhất chức năng các lô đất sử dụng khác nhau kề cận với nhau, nhằm mục đích cải thiện việc sử dụng đất, tạo cho việc đi lại dễ dàng, giảm thiểu nhu cầu đi lại và nhu cầu vận tải.

(ii) Tác động của quy hoạch hợp nhất phải được xem xét khi so sánh với các quy hoạch có chức năng tách rời nhau. Sự đơn điệu của việc sử dụng đất và hạn chế việc đi lại là vấn đề cần chú ý xem xét khi quy hoạch chức năng tách rời. Tác động tích cực của quy hoạch hợp nhất là: năng động hơn trong phát triển và môi trường đô thị đa dạng hơn, thúc đẩy phát triển bền vững, có sự tác động qua lại đối với cộng đồng.

(iii) Các biện pháp để hợp nhất chức năng là xác định các quy hoạch thành phần chuyên ngành để hoàn thành việc hợp nhất bao gồm: hợp nhất sử dụng đất các loại, với mật độ cao hơn, không nhất thiết lấp đầy ngay các khu đất hiện hữu, bổ sung dần các tiện nghi, các hành lang hoạt động, đất chợ và khu vực buôn bán nhỏ ở địa phương với các quy định về quản lý sử dụng đất mềm dẻo.

(iv) Các chương ngại đối với việc hợp nhất chức năng là một vài phương pháp sản xuất công nghiệp và các hoạt động là không tương thích với các mục đích sử dụng đất khác, nhu cầu vận tải nặng là tiêu cực đối với môi trường sống, cấu trúc hiện hữu được thành lập không thuận lợi cho việc hợp nhất, các phương pháp sản xuất đã được thiết lập trước đây thường là khó thay đổi, những nơi mà nguồn lực hạn chế thì cũng hạn chế ảnh hưởng đối với các quyết định.

(v) Cần hợp nhất về không gian ở các cấp khác nhau như: thành phố, quận, cụm dân cư, nhà ở.

2 - Hợp nhất về kinh tế - xã hội (social-economic) / phi vật chất (non-physical): Là sự tác động qua lại giữa các nhóm kinh tế xã hội thông qua không gian các địa điểm kề cận nhau:

(i) Mục đích là gia tăng sự hợp tác hiểu biết và nhân nhượng lẫn nhau giữa quyền lợi của các nhóm người trong xã hội.

(ii) Tác động của hợp nhất về kinh tế xã hội là hoạt động của các cộng đồng đô thị được đa dạng hoá hơn về xã hội và kinh tế, chấp nhận sự khác nhau cũng như nhân nhượng giữa các nhóm khác nhau về quyền lợi, hợp tác giữa các khu vực cộng đồng, sự lựa chọn khác nhau trong các khu vực cộng đồng, thay đổi các ý tưởng, suy nghĩ và tìm tiếng nói chung qua các mục tiêu phát triển, tăng cường dân chủ và tăng cường sự phát triển bền vững.

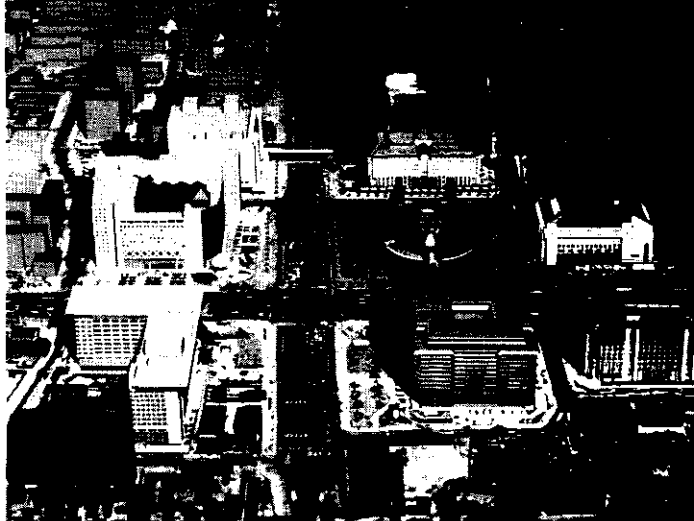
(iii) Hợp nhất kinh tế xã hội được hoàn chỉnh thông qua các biện pháp sau đây: liên hợp giữa nhà ở với các loại công trình khác, hệ thống tài chính nhà ở được đa dạng hoá, điều hoà các loại sử dụng đất, biến đổi kích cỡ thửa đất và mật độ xây dựng, mềm dẻo về thời gian, có khả năng đưa ra các quy định về sử dụng đất, dự kiến về các lựa chọn quyền hưởng dụng đất đa dạng, chia sẻ về tiện nghi dịch vụ như trường học, bệnh viện, trung tâm cộng đồng.

(iv) Hợp nhất về các vấn đề có liên quan đến dân tộc và văn hoá: điều tiết sự đồng nhất các nhu cầu về văn hoá, tạo ra các điều kiện để thực hiện các hoạt động về văn hoá, hợp tác giữa các nhóm dân tộc trong cộng đồng, cung cấp các phương tiện và không gian hoạt động cho họ.

(v) Hợp nhất về định chế: phối hợp và hợp nhất giữa các đơn vị hành chính, liên kết giữa các phạm vi khác nhau của chính quyền, sự tham gia của cộng đồng và huy động sự tham gia của khu vực tư nhân.

3 - Hợp nhất giữa kinh tế - xã hội và không gian/giữa phi vật chất và vật chất:

Theo Edward J kaiser & David R.Goldschalk thì quy hoạch vật chất (quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch giao thông, quy hoạch hạ tầng và tiện ích công cộng) được xem là "thân cây chính" nếu được "cấy ghép (hybrid) các cành cây" bao gồm quy hoạch phi vật chất (quy hoạch kinh tế - xã hội) với quy hoạch các cấp về đất đai (land classification plan), quy hoạch quản lý phát triển (development management plan), hoạch định chính sách (verbal policy



plan) thông qua tiến trình tham gia của cộng đồng sẽ trở thành "vòm lá" "quy hoạch chiến lược hợp nhất".

Các thành phần tạo nên cấu trúc đô thị hợp nhất và các mối quan hệ của chúng xác định mức độ hợp nhất.

(i) Các công trình tạo ra việc làm cho khu vực chính thức và khu vực không chính thức.

(ii) Nhà ở: các loại nhà ở, sự đa dạng về thiết kế, sử dụng công năng hỗn hợp, quyền hưởng dụng đất hỗn hợp, mật độ sử dụng đất gia tăng, có đường lui tới các không gian mở "Biết chia sẻ không gian chúng ta sẽ có nhiều không gian hơn".

(iii) Các công trình dịch vụ về kỹ thuật, thương mại, giáo dục, sức khoẻ, xã hội, văn hoá, vui chơi giải trí cộng đồng.

(iv) Không gian đô thị có đặc điểm riêng thể hiện ở việc có đường lui tới không gian mở, cảnh quan phố thị có sắc thái môi địa phương, có thiết kế đô thị, có các điểm nhấn và các hành lang lưu thông thuận tiện.

(v) Cộng đồng dễ lui tới không gian mở, để tham gia các hoạt động, xây dựng không gian văn hoá, người ta "không chỉ biết đứng có ngôi nhà của mình mà phải tham gia hoạt động để xây dựng cộng đồng".

(vi) Công trình giao thông bao gồm mạng lưới các đường đi bộ, đi xe đạp, giao thông công cộng và mạng lưới đường.

(vii) Hải hoà các yếu tố không gian: khu vực nhà ở, các đơn vị cụm dân cư, các nút trung tâm, các hành lang hoạt động, các hành lang giao thông công cộng, đường đi bộ, khu thương mại và trung tâm hỗ trợ, không gian công cộng.

Mục tiêu của "quy hoạch đô thị hợp nhất" là phát triển thành phố bền vững.

Quan điểm của "phát triển bền vững" là sử dụng các mô hình khác nhau về xây dựng cơ sở vật chất, phát triển kinh tế xã hội sao cho tránh được các vấn đề như là cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên, phá hoại sinh thái, ô nhiễm, quá tải về dân số, phát triển không bình đẳng và xuống cấp điều kiện sống của con người.

Quy hoạch phát triển đô thị bền vững yêu cầu sử dụng đất, giao thông, nhà ở, phát triển cộng đồng, phát triển kinh tế và quy hoạch môi trường tất cả phải gắn kết qua lại cùng nhau (all be woven together).

II - ỨNG DỤNG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ HỢP NHẤT Ở NƯỚC TA:

Hiện nay, ở nước ta vẫn còn ứng dụng phương pháp Quy hoạch tổng thể cho nền kinh tế tập trung ra đời từ thập niên 1960 để kiểm soát sự phát triển của đô thị, khá "cứng nhắc" không theo kịp sự phát triển nhanh chóng, trong khi đó bản thân *quy hoạch tổng thể lại hướng tới những tình hoa (elitist), linh cảm (inspiration), các tầm nhìn dài hạn được phát triển song lại ít chú ý đến việc thực hiện*. Trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, định hướng XHCN, Việt Nam đã gia nhập WTO thì vai trò của quy hoạch phải thay đổi từ "kiểm soát phát triển sáng tạo điều kiện để phát triển", cần "mềm dẻo hơn" do vậy việc ứng dụng Quy hoạch đô thị hợp nhất ở nước ta là đáp ứng được yêu cầu của thời kỳ mới.

Luật Xây dựng quy định về Quy hoạch xây dựng chung (Master Planning) và Quy hoạch xây dựng chi tiết (Detailed Planning) do Bộ Xây dựng quản lý.

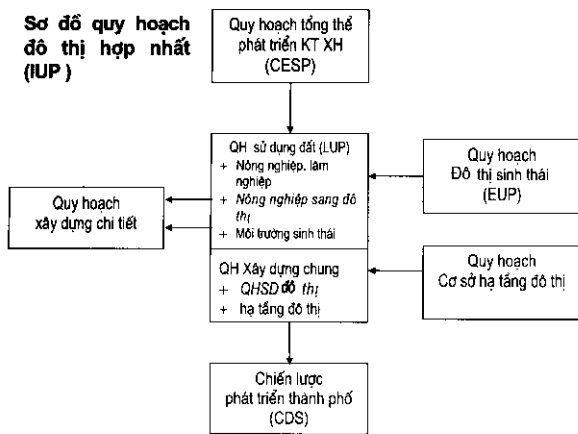
Quy hoạch xây dựng là việc tổ chức không gian đô thị và điểm dân cư nông thôn, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống tại các vùng lãnh thổ. Đảm bảo kết hợp hài hoà giữa lợi ích quốc gia với lợi ích cộng đồng, đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường.

Quy hoạch xây dựng chung có nhiệm vụ tổ chức sắp xếp không gian lãnh thổ nhằm khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai và các nguồn lực phù hợp với điều kiện tự nhiên, đặc điểm lịch sử, kinh tế xã hội, tiến bộ khoa học công nghệ của đất nước trong từng giai đoạn phát triển. Quy hoạch xây dựng chung thường được xem là "Quy hoạch tổng thể".

Luật Đất đai quy định về Quy hoạch sử dụng đất (Land Use Planning - LUP) do Bộ TN - MT quản lý.

Quy hoạch sử dụng đất (QHSDĐ) là sự sắp xếp mặt bằng theo mục đích sử dụng đất, chủ yếu là đánh giá thuận lợi và khó





khẩn về việc sử dụng tài nguyên đất để đưa ra các quyết định về việc sử dụng tài nguyên đất và quản lý đất đai hợp lý và có hiệu quả nhất và thân thiện với môi trường sinh thái (Ecologically Friendly).

QHSDĐ đóng vai trò tiền đề, đưa ra những số liệu về diện tích các loại đất phân bổ cho nhu cầu phát triển kinh tế xã hội và quốc phòng, an ninh. Do vậy QHSDĐ cũng phải hợp nhất với yêu cầu của các quy hoạch chuyên ngành, nhất là về kinh tế (công nghiệp, dịch vụ, nông nghiệp...) - xã hội (nhà ở, y tế, giáo dục, vui chơi giải trí...), Cơ sở kỹ thuật hạ tầng (đường xá, giao thông, cấp nước, điện, bưu chính viễn thông...), chuyển đổi đất nông nghiệp (agriculture land) và bảo vệ môi trường sinh thái. Tuy nhiên giai đoạn này mới thực hiện ở mức "tham vấn hạn chế" giữa các ngành (theo chiều ngang) và quận, huyện, phường (theo chiều dọc). Mục tiêu của quy hoạch sử dụng (do Bộ TNMT quản lý) chủ yếu là để xác định:

(i) Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp và lâm nghiệp (ii) Quy đất nông nghiệp chuyển sang đô thị (iii) Quy hoạch về môi trường sinh thái.

Quy hoạch Tổng thể Kinh tế Xã hội (Comprehensive Economic & Social Planning - CESD) do Bộ Kế hoạch đầu tư quản lý, cần được đưa vào mặt bằng quy hoạch xây dựng chung thông qua yêu cầu sử dụng đất của các ngành kinh tế xã hội.

Để đảm bảo việc tổ chức không gian lãnh thổ sát với thực tế cuộc sống, không trở thành "quy hoạch treo" cần xây dựng "Cơ chế xây dựng quy hoạch đô thị hợp nhất" / "Quy định về sự phối hợp giữa các bản quy hoạch chuyên ngành" cả theo chiều ngang (các sở, ngành) và theo chiều dọc (Thành phố, Quận, Phường).

Cần thiết lập một hệ thống quy hoạch đô thị hợp nhất (IUP) nhằm kết hợp 3 hệ thống quy hoạch nêu trên ở cả 3 cấp, mặc dù có liên quan mật thiết song không phải lúc nào cũng nhất quán. Điểm mạnh của Quy hoạch đô thị hợp nhất là gắn kết được với nguồn ngân sách, nguồn vốn đầu tư và các mục tiêu chủ yếu.

Cụ thể là Quy hoạch kinh tế xã hội được hợp nhất với Quy hoạch sử dụng đất và các quy hoạch chuyên ngành như: quy hoạch cơ sở hạ tầng, chiến lược bảo vệ môi trường sinh thái theo hướng quy hoạch thành phố sinh thái (Eco-City Planning ECP) theo chiều ngang giữa thành phố, quận, phường, cụm dân cư theo chiều dọc để trở thành Quy hoạch đô thị hợp nhất, đồng thuận giữa các

ngành, có sự tham gia của cộng đồng trở thành "Quy hoạch Xây dựng chung", "Quy hoạch định hướng" cho sự phát triển.

"Quy hoạch đô thị hợp nhất" nếu bao gồm cả định chế và chính sách sẽ trở thành "Quy hoạch chiến lược hợp nhất" và là cơ sở để xây dựng "Các chiến lược phát triển thành phố" (City Development Strategies - CDS), Ví dụ như ở TP HCM: (i) Chiến lược phát triển các đô thị vệ tinh; (ii) Chiến lược chỉnh trang trung tâm chính về thương mại và văn hoá và các trung tâm thương mại phụ của một thành phố đa trung tâm; (iii) Chiến lược xác định ranh giới tăng trưởng đô thị và phát triển vùng ven đô với các khu đô thị mới; (iv) Chiến lược phát triển nhà ở và nhà ở cho người có thu nhập thấp; (v) Chiến lược phát triển có liên quan đến "vùng đô thị" (metropolis). Đối với mỗi chiến lược phát triển có một chùm các dự án đầu tư phát triển, cần được sắp xếp theo "thứ tự ưu tiên" để thực hiện.

Phương pháp Quy hoạch đô thị hợp nhất đã được giới thiệu trong 2 dự án Nâng cao năng lực Quy hoạch và Quản lý đô thị của Thành Phố Hà Nội VIE/95/050 và Thành phố Hồ Chí Minh (VIE/95/051) do UNDP tài trợ.

Quy hoạch chi tiết được xây dựng trên cơ sở Quy hoạch chung và Quy hoạch sử dụng đất.

Theo kinh nghiệm hiện nay của các nước thị trường phát triển thì Nhà nước chỉ lập quy hoạch chi tiết ở các khu vực nhà nước đầu tư (khoảng 10% diện tích đất) hoặc các khu cải tạo đô thị, phần còn lại, các khu vực phát triển mới nên giao cho các đơn vị đầu tư thực hiện theo định hướng của quy hoạch xây dựng chung, thiết kế đô thị (nếu có) và quy hoạch sử dụng đất để phù hợp với sự biến động của thị trường. [2]

Tài liệu tham khảo:

1. Integrated Urban Development - WB, UNDP, Habitat, 1990
2. Từ quy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược - VIE/95/051, 1998
3. City Reader - Richard T Legates and Frederic Stout, 2000
4. Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị - Nguyễn Đăng Sơn, NXB Xây dựng 2005.
5. Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị, Tập 2 - Nguyễn Đăng Sơn, NXB Xây dựng, 2006.
6. Quy hoạch và quản lý sử dụng đất - Jean Charle Castel, 2006
7. Integrated Urban planning - Advanced International Training Programme Sida, 2006.
8. The concept of Sustainable Development - Lars Emmelin, 2006.