

ĐÓNG GÓP CHO QUY HOẠCH THỦ ĐÔ TẦM NHÌN 100 NĂM: THAM KHẢO PHƯƠNG PHÁP QUY HOẠCH LIÊN KẾT HÀI HÒA LÃNH THỔ TẠI PHÁP

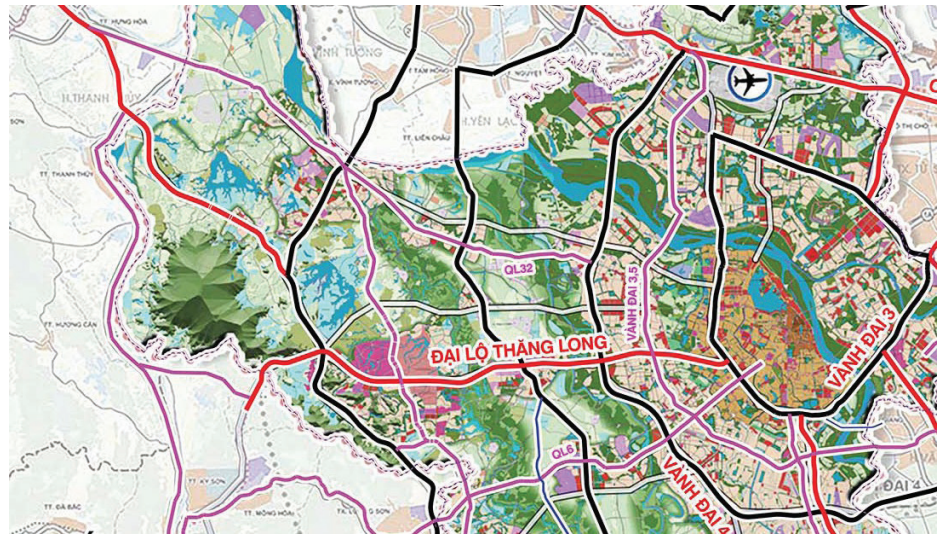
TS.KTS BÙI TỐ UYÊN, TS.KTS BÙI DUY ĐỨC | VIỆN CÔNG NGHỆ XÂY DỰNG & GIAO THÔNG ĐÔ THỊ,
TRƯỜNG ĐẠI HỌC BÌNH DƯƠNG

Năm 2008 đánh dấu một bước chuyển đổi về quy mô trọng yếu của Quy hoạch đô thị Hà Nội với việc sát nhập tỉnh Hà Tây và một số địa phận tỉnh Vĩnh Phúc, Hoà Bình vào địa giới mở rộng thủ đô Hà Nội. Chính vì thế, quy hoạch chung vùng Hà Nội năm 2012 là bản quy hoạch thành phố đầu tiên phản ánh tầm nhìn chiến lược cũng như những định hướng không gian nền tảng cho phát triển vùng thủ đô hiện nay. Từ đó đến nay, Hà Nội tiếp tục có những đồ án Quy hoạch được phê duyệt: Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 và Quy hoạch chung Thủ đô đến năm 2045, tầm nhìn đến năm 2065. Lần này xây dựng Quy hoạch tổng thể Thủ đô với tầm nhìn 100 năm nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất, tránh chồng chéo hai quy trình quy hoạch.

NHỮNG MỤC TIÊU QUY HOẠCH CHƯA ĐƯỢC HOÀN TẤT

Sau 15 năm phê duyệt và thực hiện quy hoạch, diện mạo đô thị vùng Thủ đô đã có những biến đổi tích cực đáng ghi nhận: tuyến đường sắt trên cao đã đi vào hoạt động, sông Hồng ngày nay đã có 8 cây cầu vận hành, tạo điều kiện kết nối và phát triển bờ phía Bắc. Tuy vậy, nhiều mục tiêu đề ra trong bản quy hoạch tầm nhìn 2030 chưa đạt được kết quả như trông đợi. Trên bản đồ hiện trạng phát triển đô thị vẫn chưa hình thành các đô thị vệ tinh theo mô hình đô thị trung tâm và vệ tinh như định hướng. Dù đặt trọng tâm vào mô hình phát triển TOD là một chiến lược đúng đắn hứa hẹn giảm ùn tắc giao thông và ô nhiễm, nhưng việc xây dựng các tuyến giao thông công cộng còn chậm triển khai, hoặc khai thác kém hiệu quả. Điều này dẫn đến việc chậm hình thành những điểm đô thị nén dựa trên mạng lưới giao thông công cộng. Như vậy các mục tiêu giảm tải đô thị trung tâm, tạo những hạt nhân phát triển đô thị chức năng mới chưa đạt được.

Về mục tiêu đô thị xanh với chiến lược hành lang xanh cũng chưa đạt được những mục tiêu đề ra. Việc định hình vành đai nông nghiệp và đất tự nhiên, cùng với các hành lang xanh mở dọc theo lưu vực các con sông, đồng thời khống chế và kiểm soát các dự án bất động sản, được đánh giá như một đột phá và quyết tâm lớn trong đồ án quy hoạch 2010. Tuy nhiên, đến nay một số nơi phát triển đô thị tràn lan tự phát không tuân thủ định hướng quy hoạch, đặc biệt theo các trục giao thông chính, trên các dải vành đai xanh hay hành lang



Về hình thái đô thị, bản vẽ QHTTTĐ chưa thể hiện được nội dung trong phần thuyết minh, ví dụ cụ thể trang 702: “Nghiêm cấm phát triển đô thị lan tỏa trên các tuyến hành lang giao thông kết nối đô thị trung tâm với đô thị vệ tinh” (Trích QHTTTĐ 2065 về phát triển đô thị lan tỏa dọc các trục đại lộ)

thoát lũ, tăng nguy cơ ngập úng. Mô hình các đô thị, làng sinh thái cũng chưa thực sự hình thành. Về vấn đề này, bản vẽ Quy hoạch tổng thể Thủ đô (QHTTTĐ) tầm nhìn 100 năm chưa thể hiện được những điều ghi trong thuyết minh. Cụ thể, ta thấy Hà Nội tiếp tục mở rộng theo xu hướng dàn trải, từ 5 trục trên quy hoạch trước đã tăng thành 9 trục phát triển, lấy đi một phần lớn quỹ đất nông nghiệp ngoại ô. Thành phố được định hướng phát triển bám theo đường ô tô như vậy sẽ tiếp diễn hiện trạng quá tải đô thị bởi phương tiện cá nhân.

Hướng tới xây dựng đô thị xanh, bền vững là một quy trình dài hạn. Giữa các bản đồ quy hoạch kế tiếp nhau, định hướng chiến lược cần nhất quán và phát

triển tuyến tính, trên nền tảng đã đề ra trước đó. Các sơ đồ định hướng không gian, hạ tầng, cũng cần đồng điệu, trung thành với những chiến lược và tầm nhìn đề ra. Tuy vậy, trong các bản quy hoạch tầm nhìn 2065 và đến bản quy hoạch này, cán cân tỉ lệ hành lang xanh so với đất phát triển đô thị đã thay đổi đáng kể, thậm chí hoán đổi theo chiều hướng đáng lo ngại: từ 68% đất vành đai xanh và 32% đất phát triển đô thị vào năm 2030 tăng thành 45-50% đất đô thị vào năm 2045 và 55-60% đất đô thị vào năm 2065. Như vậy, thì diện tích vành đai xanh sẽ bị chia cắt, thu hẹp, như điều ghi nhận trên bản quy hoạch công bố lần này. Vai trò bảo đảm kết nối sinh thái cho một đô thị xanh sẽ bị giảm sút, thậm chí hoàn toàn mất tác dụng.

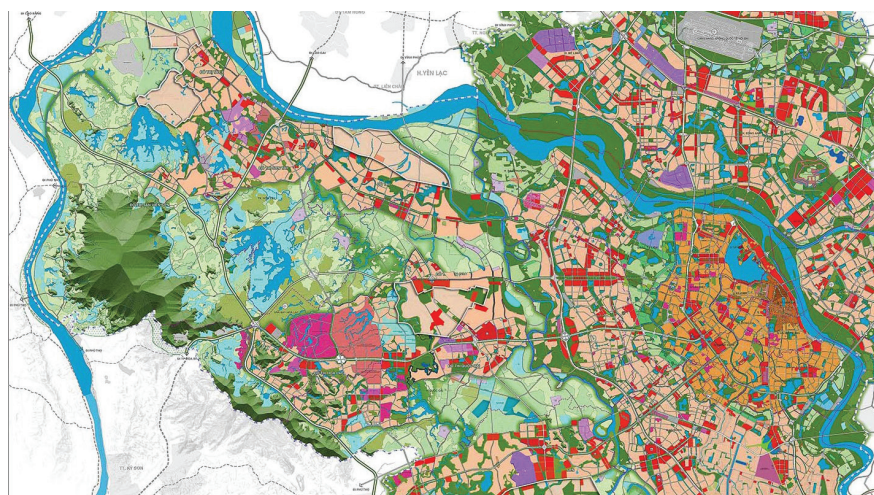
Rõ ràng, những chuyển biến trong quy hoạch, xây dựng đô thị trên bản đồ chưa đồng điệu với định hướng phát triển. Phải chăng, chúng ta cần nhìn lại phương pháp tiếp cận Quy hoạch tại Việt Nam?

CƠ HỘI THAY ĐỔI TƯ DUY QUY HOẠCH CHO TẦM NHÌN DÀI HẠN

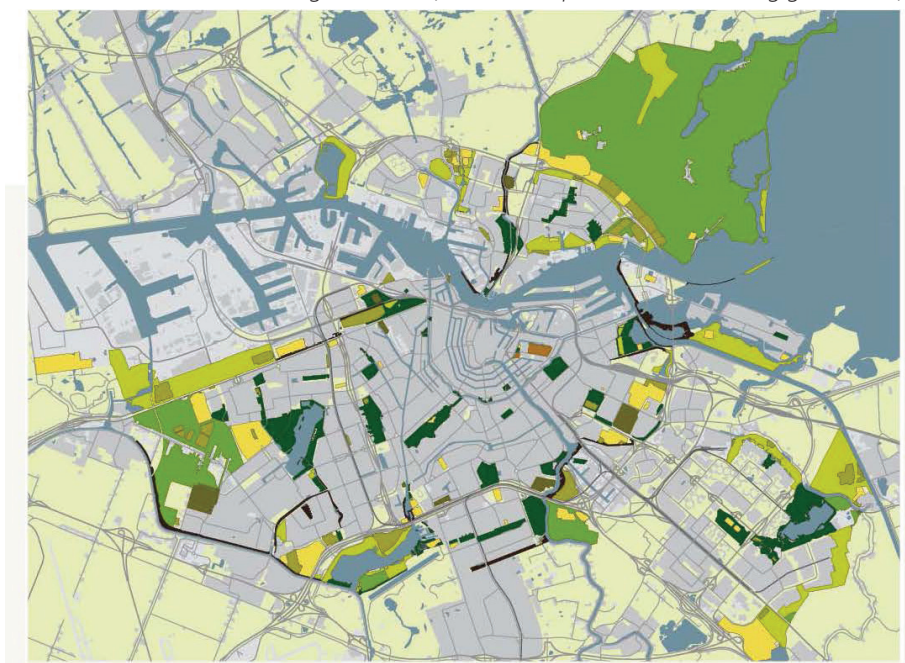
Với những đòi hỏi mới của quy mô phức hợp của đô thị, dường như chúng ta vẫn tiếp cận với những công cụ thiết kế quen thuộc, không còn phù hợp với tính đa tầng của một đô thị thời đại mới. Khi đặt ra một chiến lược đô thị thông minh, quản trị thông minh, nông nghiệp thông minh, thì cũng cần phải có một tư duy quy hoạch thông minh tương xứng.

Quy hoạch cần “động”, mềm dẻo, mang tính định hướng, tạo tiền đề cho những quy hoạch chi tiết thích ứng với nguồn lực, cơ hội và bối cảnh cụ thể của từng địa bàn, hơn là “tĩnh” đóng khung những phạm vi quy hoạch với ranh giới cứng nhắc. Chúng ta vẫn áp dụng cách làm cũ hàng thập kỷ là tạo ra những bản vẽ phân khu chức năng chi tiết cho tầm nhìn trong hàng chục năm tới của một đại đô thị 20 triệu dân với sức chuyển mình, tăng trưởng linh hoạt, mới mẻ mỗi ngày. Liệu đó có phải là nguyên nhân của hiện tượng các bản quy hoạch đồ sộ và tốn kém nhưng lại sớm phải làm mới để phù hợp với hiện trạng và đòi hỏi mới chỉ sau 5-10 năm? Vấn đề có phải ở việc hoạch định với tham vọng quá chặt chẽ, không để chỗ cho những biến số linh hoạt của tiến trình phát triển tự nhiên của một đô thị năng động? Nhưng đi kèm với nó lại không có năng lực và công cụ để đưa vào áp dụng.

Tại Châu Âu, từ lâu đã có sự thay đổi trong cách lập quy hoạch dài hạn. Một ví dụ tiêu biểu là Hà Lan, trong bản quy hoạch định hướng 2040, tầm nhìn 100 năm, họ đã không tiếp tục quy hoạch các khu dân cư cố định bằng những mảng màu như trong cách làm truyền thống. Thay vào đó, họ thiết lập bản đồ quy hoạch các vùng đệm ngập nước, chỉ ra những khu vực “cho phép ngập” để bảo vệ lõi đô thị. Bài toán được họ đặt ưu tiên trên hết là về ứng phó thiên tai và biến đổi khí hậu, không phải hoạch định các khu đô thị mới. Trong phần tiếp



Về tỷ lệ không gian xanh, phần thuyết minh trong trang 701 đưa ra định hướng thiết kế tổng thể: “Kiểm soát ranh giới phát triển đô thị đảm bảo hình thành không gian xanh chiếm khoảng 60% diện tích tự nhiên Hà Nội, khoảng 40% còn lại dành cho phát triển các không gian đô thị.”



2 The Main Green Structure (Hoofdgroenstructuur, or HGS), showing different types of green space.

- city park
- cemetery
- allotment complex/school garden
- sports park

Types of green space

- curiosities
- corridor
- scrubland/nature discovery area
- polder on the urban periphery

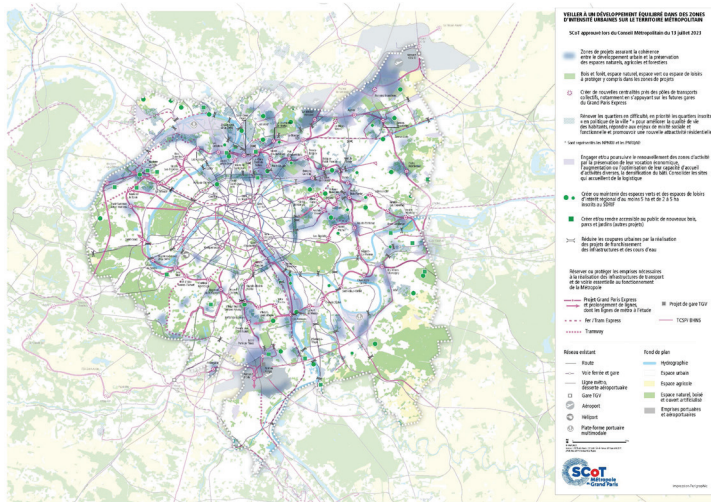
3 The Noorder IJplasp lake.
Photo: Wim Molenaar

Structural Vision: Amsterdam 2040, Nguồn DRO

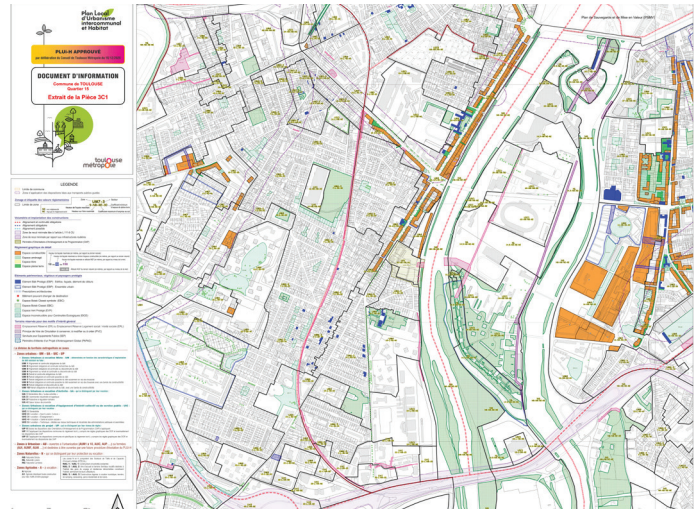
theo, chúng tôi chia sẻ sâu hơn những kinh nghiệm khi làm quy hoạch tại Pháp - một quốc gia châu Âu có nhiều liên hệ với Việt Nam, đặc biệt là Hà Nội. Những chia sẻ dưới đây dựa trên quan điểm tham khảo, học hỏi kinh nghiệm để hỗ trợ cho việc đổi mới phương pháp tiếp cận quy hoạch cho nước ta và không mang tính so sánh.

MỘT SỐ CÔNG CỤ QUY HOẠCH HIỆN HÀNH TẠI PHÁP

Vấn đề mấu chốt để xây dựng thành công một bản quy hoạch tổng thể Thủ đô tầm nhìn dài hạn nằm ở việc chúng ta sử dụng những công cụ quy hoạch nào trên tỷ lệ nào và thời gian là bao lâu?. Trong quy hoạch đô thị kiểu Pháp,



Hình minh họa: trích SCOT Métropole de Grand Paris: đánh dấu những khu vực định hướng phát triển (gạch chéo) quanh những bến tàu điện đô thị mới (các điểm trên đường màu tím), Nguồn Institut Paris Region



Trích PLUiH Toulouse: Quy định cụ thể theo các khu vực có cùng đặc điểm sinh thái và giao thông thay vì theo địa giới hành chính, Nguồn AUAT

tỷ lệ bản đồ không chỉ là vấn đề kích thước, mà nó thể hiện cấp độ tư duy: từ tầm nhìn chiến lược vùng đến chi tiết từng viên gạch trên vỉa hè. Các công cụ lập quy hoạch tầm nhìn chiến lược ở Pháp dựa trên một hệ thống phân cấp rõ ràng: từ cấp vùng miền có công cụ SRADDET (Sơ đồ quy hoạch không gian, phát triển bền vững và bình đẳng lãnh thổ vùng); cấp lãnh thổ, liên khu vực có công cụ SCOT (Sơ đồ liên kết lãnh thổ); tới cấp đô thị có công cụ PLU/PLUi (Bản đồ địa phương về phát triển đô thị / liên đô thị), bên cạnh đó còn có Hướng dẫn Quy hoạch phát triển bền vững và các công cụ ngành như quy hoạch giao thông, nhà ở. Trong quy mô của thành phố Hà Nội, hai công cụ quy hoạch pháp lý có thể được xét đến là SCOT và PLU. Về mặt lý thuyết, các công cụ này ra đời để tạo ra một khung pháp lý, đảm bảo việc phát triển đô thị đi theo tầm nhìn chung cho một vùng lãnh thổ có mối liên hệ mật thiết về kinh tế, hạ tầng và sinh thái.

Về tỷ lệ, SCOT là bản quy hoạch chiến lược và định hướng cho một vùng lãnh thổ rộng lớn gồm nhiều thành phố và xã, tương đương với vùng Thủ đô của Hà Nội, nó không đi vào chi tiết ranh giới từng thửa đất. Tỷ lệ phổ biến của SCOT là 1/25.000 đến 1/50.000. Ở tỷ lệ này, các yếu tố được vẽ bao gồm: các hành lang giao thông chính (trục Metro, đường vành đai), các khu vực ưu tiên phát triển đô thị (vùng TOD), các vành đai xanh và hành lang sinh thái liên huyện. SCOT không dùng để cấp phép xây dựng trực tiếp mà là "khung tham chiếu" để các bản quy hoạch cấp dưới (như PLU) phải

tuân thủ. Với PLU, đây là bản quy hoạch thực thi và quản lý. Nó quy định cụ thể chiều cao công trình, mật độ cây xanh, khu đất dự trữ phát triển. Tỷ lệ phổ biến của PLU là 1/2.000 đến 1/5.000. Bản đồ PLU thể hiện rõ: ranh giới từng lô đất, phân vùng chức năng như vùng nhà ở, vùng thương mại, vùng nông nghiệp. Đây là căn cứ duy nhất để chính quyền cấp Giấy phép xây dựng.

KINH NGHIỆM ÁP DỤNG HAI CẤP ĐỘ QUY HOẠCH TẠI PARIS VÀ TOULOUSE

Để hiểu rõ hơn về việc áp dụng các công cụ quy hoạch này, chúng tôi trích dẫn ví dụ về hai thành phố là Paris và Toulouse là nơi các tác giả hiện đang công tác. Với Paris - quy mô 12 triệu dân, đó là một đại đô thị phức tạp, đa cấp, mang tính chính trị cao, với các công cụ rời rạc. Với một đại đô thị tích hợp nhiều vai trò, đa tầng và đa lớp, để có thể quản lý và tổ chức quy hoạch đi vào chi tiết, Vùng Paris tổ chức theo 2 quy trình quản lý song song: quản lý về hành chính và quản lý về dự án phát triển đô thị. Với quản lý địa giới, Paris nằm trực thuộc vùng Ile de France (12.012km²), bao gồm Paris và 7 tỉnh lân cận. Các tài liệu về chiến lược được thực hiện ở quy mô vùng Ile de France (IDF), với bản đồ Sơ đồ định hướng phát triển không gian vùng IDF (SRDIF), sơ đồ hiện hành là đến năm 2040. Bản đồ này và các tài liệu liên quan mang tính định hướng cho các công cụ quy hoạch cấp cơ sở cụ thể, chi tiết hơn. Về quản lý dự án phát triển đô thị, một đơn vị quản lý riêng là Métropole du Grand Paris, tạm gọi là Đại đô thị Paris, đơn vị quản lý và điều phối,

lập quy hoạch, quản lý dự án của Paris và 12 khu vực phụ cận. Các khu vực này bao gồm các thành phố trực thuộc địa giới hành chính của các tỉnh lân cận, nhưng lại có liên kết chặt chẽ với các dự án phát triển Vùng Paris, đặc biệt là mạng lưới TOD (các thành phố trên dọc trục mạng lưới giao thông công cộng, cùng quản lý các khu công nghiệp, sản xuất) và cùng chia sẻ các vùng cảnh quan chung (cùng lưu vực dòng chảy các con sông, chia sẻ địa giới rừng quốc gia).

Sơ đồ liên kết lãnh thổ (SCOT) được lập ra ở quy mô Đại đô thị Paris với mục đích để làm khung tham chiếu, cùng định ra những tiêu chí hoạch định đồng bộ trong các bản PLU cho toàn vùng đại đô thị. Như cái tên của nó, công cụ này chú trọng đảm bảo liên kết chặt chẽ, cùng phát triển hài hòa giữa các thành phố Paris và phụ cận, để cùng chia sẻ hạ tầng giao thông công cộng liên vùng, cùng bảo vệ mạng lưới sinh thái và cân đối mật độ dân cư. Vùng đô thị Paris đã thông qua bản quy hoạch tổng thể SCOT vào ngày 13/7/2023 để thống nhất các định hướng chung. Điều này đã dẫn đến những điều chỉnh sửa đổi PLU - lúc đó được xem xét để tập trung mạnh vào khí hậu, không gian xanh và di sản. PLU của Paris trước đó có từ năm 2006. Một cuộc sửa đổi toàn diện đã được bắt đầu vào năm 2021, và hoàn thành 3 năm sau, vào năm 2024.

Với Toulouse - quy mô 1 triệu dân, đó là một đô thị "đơn giản" nếu so với Paris, SCOT Khu vực vùng đô thị đã được chỉnh qua vào năm 2012, sau đó điều chỉnh, thích ứng thường xuyên theo

luật mới về môi trường. Đây là một ví dụ điển hình về một công cụ có tính mềm dẻo. Từ những điều chỉnh trên, thành phố tiếp tục tích hợp các mục tiêu môi trường về hành lang xanh, kiểm soát việc sử dụng đất tự nhiên và nông nghiệp vào bản quy hoạch địa phương PLUiH - Bản đồ địa phương về phát triển liên đô thị về nhà ở. Trong đó, vấn đề nhà ở được quy định cùng những định hướng cụ thể về giao thông, phát triển đô thị. Sửa đổi diễn ra từ 2022 đến 2026 và có sự tham vấn cộng đồng trong suốt quá trình hoàn thiện.

Về vấn đề thời hạn, Pháp không có “bản vẽ quy hoạch tầm nhìn 100 năm” vì những lý do thể chế, chính trị, kinh tế và văn hóa. Pháp có các công cụ quy hoạch theo những cấp độ và tỷ lệ khác nhau, nhưng không công cụ nào kéo dài đến 100 năm. Thời gian điển hình với SCOT là 20-30 năm, với PLU là 10-15 năm. Khung pháp lý được thiết kế để thường xuyên được sửa đổi, chứ không phải để cố định trong một thế kỷ. Một kế hoạch như thế sẽ nhanh chóng trở nên lỗi thời. Vì vậy, họ không áp dụng một công cụ quy hoạch cứng nhắc mà là một quy hoạch thích ứng. Họ có các công cụ dự báo, có kịch bản cho 2070, 2100 nhưng không phải là những kế hoạch mang tính quy định.

NHỮNG ĐỔI MỚI GÌ CÓ THỂ ÁP DỤNG CHO VIỆT NAM?

Thông qua những ví dụ trên, chúng tôi không có tham vọng “Việt hoá” những công cụ hay sao chép mô hình của Pháp, mà là dùng tư duy liên kết để giảm thiểu sự phân mảnh, đứt gãy các không gian trong đô thị. Tại Việt Nam, chúng ta thường bị kẹt ở các tỷ lệ trung gian hoặc thiếu sự khớp nối. Để quản lý được các tỷ lệ, chúng ta cần khai thác tốt hơn nền tảng là hệ thống bản đồ số GIS đa lớp (GIS - Geographic Information Systems) là công cụ dùng để thu thập, quản lý và phân tích dữ liệu từ không gian địa lý). Trong đó, lớp chiến lược tương ứng SCOT và lớp quản lý tương ứng PLU.

Hệ thống bản đồ số nói riêng và nền tảng thông tin đa lớp nói chung chỉ có thể được sử dụng hiệu quả khi sự tiếp cận, trao đổi thông tin dữ liệu được dễ dàng, minh bạch cho mọi ngành, mọi cấp quản lý và thực thi. Khi dữ liệu được chia sẻ công khai, thì mọi bên cùng được có nền tảng thống nhất, và các quy trình

HANOI PLANNING WITH A 100-YEAR VISION: REFERENCES TO THE FRENCH METHOD OF HARMONIOUS TERRITORIAL INTEGRATION PLANNING

PHD, ARCH. BUI TO UYEN , PHD, ARCH. BUI DUY DUC |
INSTITUTE OF CONSTRUCTION TECHNOLOGY & URBAN TRANSPORT,
BINH DUONG UNIVERSITY

The year 2008 marked a significant transformation in the scale of Hanoi's urban planning with the merger of Ha Tay province and parts of Vinh Phuc and Hoa Binh provinces into the expanded Hanoi metropolitan area. Therefore, the 2012 Hanoi regional master plan was the first city plan reflecting a strategic vision and fundamental spatial orientations for the development of the current capital region. Since then, Hanoi has continued to have approved planning projects: the Hanoi Capital City Planning for the period 2021-2030, with a vision to 2050, and the Capital City Master Plan to 2045, with a vision to 2065. This time, the development of a comprehensive Capital City Master Plan with a 100-year vision aims to create a unified legal basis and avoid overlapping between the two planning processes. In the process of establishing the planning map and gathering public opinion, we also need to learn from the experiences of previous plans./.

xây dựng đô thị sẽ được đẩy nhanh hơn, hiệu quả hơn, dễ khớp nối hài hòa với định hướng để ra. Ngày 18/03/2026, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội kêu gọi sự đóng góp tìm lời giải cho 30 bài toán lớn, bao gồm vấn đề “số hóa toàn diện, quản trị minh bạch tài nguyên đất đai, thị trường bất động sản bằng công nghệ số”. Xây dựng và chia sẻ dữ liệu GIS, và ứng dụng các công cụ quy hoạch liên tỷ lệ chính là chìa khóa giải bài toán này. Trong bối cảnh các đô thị nước ta, các địa phương thường ưu tiên phát triển kinh tế và thu hút đầu tư trong phạm vi địa giới của mình để đạt chỉ tiêu tăng trưởng. Điều này dẫn đến việc xây dựng các khu đô thị, trung tâm thương mại chông chéo hoặc cạnh tranh lẫn nhau thay vì bổ trợ. Các công cụ ở lớp chiến lược giúp điều phối giữa các lõi đô thị để thực hiện tầm nhìn xa. Ở tỷ lệ này, Hà Nội có thể đưa ra những thiết kế chiến lược Hành lang TOD, quản lý các “Vành đai xanh” liên đô thị. Lớp chiến lược sẽ đủ tổng quát để đảm bảo các công viên được kết nối thành một mạng lưới liên tục cho thiên nhiên và người đi bộ.

Ở lớp quản lý, điều chúng ta cần không chỉ là một bản đồ quy hoạch chia lô đất, mà cần một “cam kết cùng phát triển” giữa các khu vực đô thị. Với Hà Nội,

chúng ta sẽ cần sự điều phối của một Ủy ban quy hoạch và quản lý đô thị, tổ chức các hội thảo đàm phán lợi ích chung giữa cư dân các quận khác nhau cùng chia sẻ một hạ tầng. Quy hoạch cần theo các khu vực có cùng đặc điểm sinh thái và giao thông thay vì theo địa giới hành chính và cần đảm bảo sự công bằng tiếp cận hạ tầng đô thị. Một cư dân ở đô thị vệ tinh hay làng ven đô cũng có quyền tiếp cận không gian xanh và dịch vụ y tế tương đương với cư dân ở nội đô.

Theo chúng tôi, Quy hoạch tổng thể tầm nhìn 100 năm không phải là một việc có thể vội vàng. Vì vậy chúng ta cần xem xét đổi mới phương pháp tiếp cận quy hoạch để có thể đưa ra những công cụ hiệu quả. Những kinh nghiệm thế giới sẽ giúp ích cho Hà Nội trước ngưỡng cửa mới này. Chúng tôi tin rằng có đủ thời gian để Hà Nội cân nhắc, điều chỉnh, thử nghiệm và cập nhật những phương pháp mới./.

Tham khảo:

Tài liệu có nghiên cứu thuyết minh và sử dụng các bản đồ của: nhóm thực hiện Quy hoạch tổng thể thủ đô tầm nhìn 100 năm, Institut Paris Region - Viện quy hoạch vùng Paris, AUAT - cơ quan quy hoạch và phát triển vùng đô thị Toulouse.