

LƯỢC SỬ 100 NĂM QUY HOẠCH HÀ NỘI QUA CÁC TẤM BẢN ĐỒ

KTS TRẦN HUY ÁNH

KTS Ernest Hébrard (1875-1933) được bổ nhiệm đứng đầu Sở Kiến trúc Quy hoạch đô thị trung ương (Đông Dương) năm 1923, tới năm 1924 công bố sơ đồ quy hoạch Hà Nội, bài viết điểm qua các bản quy hoạch đã thực hiện trong 100 năm qua (1924-2024), so sánh mô hình quan hệ giữa quy hoạch và quản lý đất đai.

SƠ ĐỒ QUY HOẠCH HÀ NỘI: TỪ Ô BÀN CỜ ĐẾN QUY HOẠCH PHÂN VÙNG

Sau năm 1885, người Pháp tiến hành đo đạc theo kỹ thuật mới và nhận ra 15% đất trong khu buôn bán và 55% đất ngoại vi thuộc sở hữu các cộng đồng. Chỉ trong vài tháng, Thành phố sung công 1/3 diện tích để sử dụng vào việc mở rộng đường phố, khai thông cống rãnh, chỉnh trang cảnh quan nhằm chống cháy và hợp vệ sinh. Đất công được thu hồi cho người dùng thuê hay mua để có tiền làm việc này. Những bản quy hoạch cán bộ Sở Giao thông công chính thành phố lập theo những nguyên tắc đơn giản, tạo ra đường phố thẳng tắp, vỉa hè rộng và xây dựng các công trình cho người châu Âu ở, nằm ở phía Nam hồ Hoàn Kiếm, tách ra khỏi các khu phố truyền thống.

Bản Quy hoạch Hà Nội do KTS Hébrard hoàn thành năm 1924 đã không chấp nhận tính đơn giản của sơ đồ kiểu ô bàn cờ, ông nhấn mạnh giá trị của các công trình kiến trúc qua hình thức phối cảnh bố trí những hàng cây thẳng tắp “theo kiểu Pháp” tạo nên cảm giác nghỉ ngơi và cho bóng mát, các công viên lớn và những khu tản bộ, có lợi thế tạo ra những khu đất dự trữ cho tương lai là những bãi cỏ sạch sẽ mà không phải là đầm lầy ô nhiễm.

Hébrard áp dụng những nguyên tắc đơn giản có điểm chung với các chuyên gia đô thị theo trường phái Pháp: “phân vùng” (zoning), dành nhiều chú ý cho quy hoạch khu vực Phủ toàn quyền trên những khu đất mua của Công ty Địa ốc Đông Dương ở gần Hồ Tây theo sáng kiến của toàn quyền Maurice Long, dự kiến tập hợp các cơ quan nằm rải rác trong thành phố về khu vực mới, hoàn toàn thoát ly với những sơ đồ quy hoạch trước đó.

Cộng sự và cấp phó của ông - KTS Luis Georges Pineau tiếp tục chi tiết hóa sơ



Bản đồ hiện trạng Hà Nội năm 1885 có diện tích 14km² với khu phố cổ xen lẫn làng xóm hồ ao và thành lũy. Bản sơ đồ thiết kế năm 1889, mạng lưới cấp nước, vị trí các trụ nước cứu hỏa. Bản sơ đồ quy hoạch năm 1884 có 4 đường phố lớn tạo thành ô bàn cờ phía Nam Hồ Hoàn Kiếm



Bản đồ thành phố Hà Nội năm 1889 cho thấy 4 tuyến phố phía Nam hồ Hoàn Kiếm đã hình thành vạch tuyến đường sắt qua cầu Long Biên và dự kiến mở các tuyến phố mới nối từ Ga Hà Nội đi thẳng qua làng xóm, hồ ao

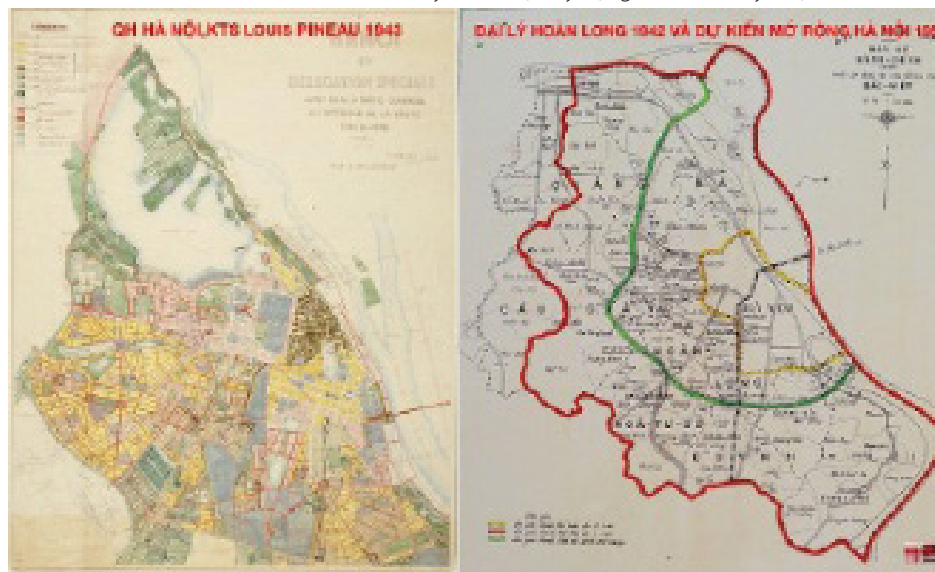
đồ tổng thể của Hébrard bằng sơ đồ quy hoạch “Hà Nội, giới hạn phía trong đường vành đai, tháng 01/1943”: chia Hà Nội thành 07 khu vực, nêu rõ các dịch vụ, đường cần mở hoặc mở rộng, khu vực công cộng, ao hồ hiện hữu... với khu đất lớn để xây dựng khu đại học và nhà ở cho công nhân hỏa xa.

HÀ NỘI XÂY DỰNG THEO QUY HOẠCH NHỜ CHUẨN BỊ ĐẤT ĐAI RÕ RÀNG

Từ năm 1903, Thành phố hạn chế thu hồi đất sở hữu cộng đồng mà mua lại nhà đất của tổ chức, cá nhân thông qua Công ty Địa ốc Đông Dương (So-



Sơ đồ Quy hoạch do Ernest Hébrard vẽ năm 1924. Bản đồ Sở Địa lý Đông Dương xuất bản 1928 cho thấy rõ Hà Nội xây dựng tuân thủ Quy hoạch năm 1924



Sơ đồ Quy hoạch do Luis Georges Pineau triển khai năm 1923-1943, được khoanh vùng ranh giới thực hiện quy hoạch “Đại lý Hoàn Long”, dự kiến mở rộng Hà Nội từ 15km² lên 44km² theo sơ đồ quy hoạch và ranh giới thành phố

ciété Foncière de l'Indochine) - là công ty đại chúng được thành lập để đảm trách nhiệm vụ này. Công ty có vốn ban đầu 1,1 triệu Franc từ việc phát hành cổ phần. Công ty lập dự án 04 đường phố lớn Nam hồ Hoàn Kiếm và đầu tư bằng khoản vay Ngân hàng 1,6 triệu Franc để mua đất, san nền, làm cống thoát nước và đường giao thông. Sau khi hoàn thành, Công ty bán đất đã chuẩn bị hạ tầng cho Thành phố hay các tổ chức cá nhân thu hồi vốn.

Quy trình phát triển đô thị từ việc lập Sơ đồ Quy hoạch tổng thể phát triển đô thị (SDAU: Schéma Directeur d'Aménagement Urbain-F); Căn cứ sơ đồ này, Thành phố tiến hành mua đất trong vùng dự kiến, hay còn là dự trữ,

trì hoãn, phân kỳ quy hoạch... gọi tắt là vùng ZAD (Zone d'Aménagement Différé). Dự trữ đất nhằm tránh tình trạng khan hiếm đất trong thực hiện quy hoạch, đặc biệt vì lợi ích công cộng. Phạm vi rộng hơn là tích tụ đất đai trong vùng quy hoạch thỏa thuận, gọi là vùng ZAC (Zone d'Aménagement Concerté). Khi đã có định hướng phát triển đô thị, Thành phố âm thầm tích tụ đất đai, nhưng một số người biết thông tin quy hoạch đã mua trước đầu cơ, làm giàu lợi riêng, làm khó cho Thành phố.

Từ năm 1967, ở Pháp đã cải tổ Luật quy hoạch đô thị: tách riêng Sơ đồ Quy hoạch tổng thể phát triển đô thị (SDAU) và Quy hoạch sử dụng đất

(Plan des Occupations du Sol-POS). Quy hoạch sử dụng đất (POS) là cơ sở để Thành phố thực thi Luật đặc quyền ưu tiên mua trong khu vực đô thị (Droit de préemption urbain-DPU). Hà Nội đã thực hiện trung mua đất (DPU) phổ biến ngay từ đầu thế kỷ 20, khi thành phố mở rộng đường phố tại nơi đã dày đặc nhà cửa. Điều đáng ghi nhận là các dự án này tiến hành rất nhanh vì người bị trưng mua có dư tiền mua đất, xây nhà mới, Thành phố có sẵn quỹ đất chuyển đổi phù hợp để người bị trưng mua nhà đất có nhiều lựa chọn.

Bản Quy hoạch Hà Nội rộng 44km² do KTS Luis Georges Pineau thực hiện trong 20 năm nhờ nghiên cứu quy hoạch trên hàng trăm tờ bản đồ địa chính tỷ lệ 1/200-1/500, sau đó thể hiện lên bản đồ hiện trạng tổng thể tỷ lệ 1/10.000, được đối soát đo vẽ mặt đất với hàng trăm tấm ảnh chụp trên không ghép lại. Sở Đo đạc Địa chính thực hiện gần 1.000 bản đồ địa chính Hà Nội in trên giấy khổ A0, chi tiết thông tin nhà đất của hàng trăm ngàn thửa đất, kèm theo hồ sơ quản lý hơn 20.000 bằng khoán điển thổ. Địa chính Hà Nội hoạt động như Địa chính tại Pháp: Ngành Địa chính Pháp nằm trong Tổng cục thuế, hiện có 9.000 người (trong đó 1.500 nhân viên đo đạc), quản lý 88 triệu khoảnh đất, 27 triệu chủ sở hữu, 6 triệu con đường và địa điểm, khai thác 2 triệu trích lục, chứng thư và phát hành 20 triệu thông báo thuế/năm. Thu thuế từ đất đai và tài sản trên đất góp hơn 1/3 ngân sách địa phương nên ngành Thuế liên tục đầu tư hiện đại hóa địa chính nhằm đo đạc chính xác hơn, thu nhiều tiền hơn.

Quy hoạch Hà Nội được các KTS tài năng thực hiện, tiến hành với sự chuẩn bị nguồn lực kỹ càng, tổ chức bài bản, luật pháp rõ ràng, Hà Nội từ một phố thị phương Đông tranh tre nứa lá xen lẫn đầm hồ... đã trở thành một trong ba thành phố châu Á đẹp nhất thời kỳ đó (cùng với Tokyo và Thượng Hải).

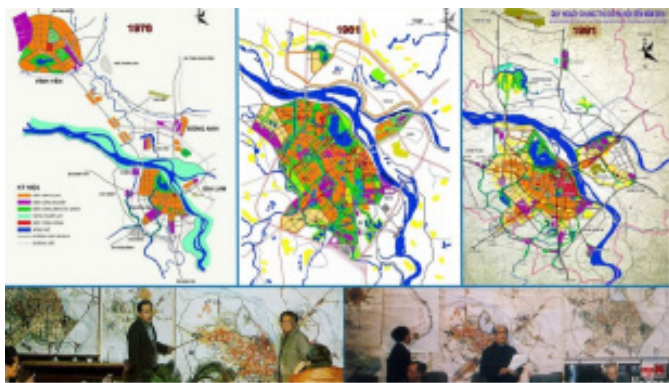
HÀ NỘI - TỪ THÀNH PHỐ SÔNG TỚI THÀNH PHỐ CẦU

Sau tiếp quản Thủ đô (10/10/1954), từ một thành phố tiêu dùng, Hà Nội xây dựng thành thành phố sản xuất với hàng chục nhà máy mới được xây

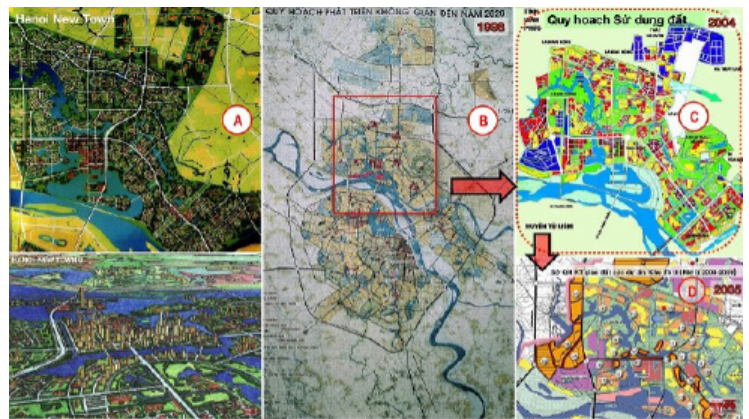


Nghiên cứu quy hoạch chi tiết của KTS Luis Georges Pineau ở phố Hàng Buồm; Khu Phố cổ Hà Nội năm 1926; Ngành Địa Chính nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa vẫn nằm trong Bộ Tài chính (1950). Bản đồ giá đất tại Lyon (Pháp) năm 2003, màu xanh càng sẫm giá đất càng cao.

Bản đồ Hà Nội 1956, Quy hoạch khu Ba Đình... xây dựng Hà Nội Mới



Quy hoạch Hà Nội các năm 1976, 1981, 1991... Chủ tịch TP Hà Nội báo cáo lãnh đạo Nhà nước dự kiến Quy hoạch Hà Nội 1991: Hà Nội vẫn là thành phố bên sông



(A) Dự án Hanoi New Town; (B) QHC 108: vẽ 8 cây cầu cũ mới qua sông Hồng, mở rộng thành phố sang bờ Bắc; (C) Quy hoạch Sử dụng đất 2004 và các dự án Sở Quy hoạch kiến trúc Hà Nội để xuất giao đất.

dựng. Nhiều trường học, nhà trẻ, khu nhà ở tập thể cao tầng được xuất hiện, những công viên mới được hàng vạn người dân Hà Nội lao động tình nguyện xây dựng trên những khu đất sở hữu toàn dân.

Sau những năm chiến tranh phá hoại, thống nhất đất nước, Hà Nội bước vào công cuộc tái thiết với những bản quy hoạch mở rộng: nhiều khu nhà ở cao tầng lắp ghép mới xây, nhiều công trình quy mô lớn được xây dựng: Cung Thiếu Nhi, Cung Lao động Hữu nghị Việt Xô, khu quảng trường Ba Đình... thêm cầu Thăng Long, Chương Dương vượt sông Hồng, nhưng với nguồn lực hạn chế, thành phố cơ bản vẫn chỉ ở bờ nam sông Hồng.

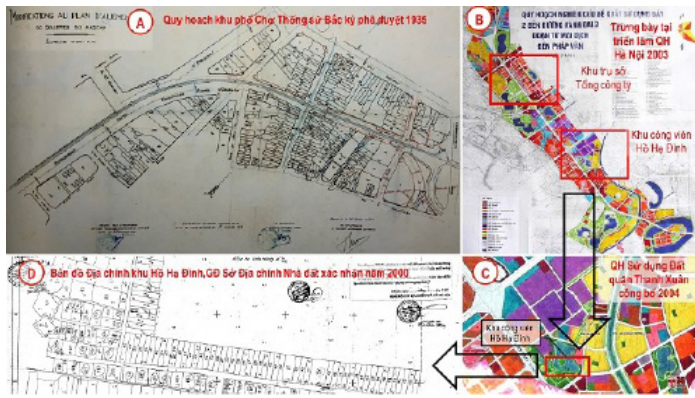
Thập kỷ 90, Hà Nội mở cửa đầu tư nước ngoài, nhiều mô hình mới du nhập, thử nghiệm cách ứng xử mới với đất đai, sở hữu công tư. Năm 1997, Deawoo bỏ ra khoảng 3 triệu USD để

lập Dự án Thành phố Mới (Hanoi New Town) tại Bắc sông Hồng, họ thuê các công ty tư vấn hàng đầu thế giới như Bechtel, SOM, Rem Koolhaas (OMA) thực hiện. Quy mô 8.000ha, tổng đầu tư 40 tỷ USD. Dự án vẽ mặt nước sông Hồng mở rộng lan sâu vào đất ruộng, nâng cao giá trị không gian đô thị hiện đại. Khủng hoảng Tài chính năm 1998 làm dự án Hanoi New Town phá sản, nhưng dự án cập nhật vào Quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2020, phê duyệt năm 1998 (gọi tắt là QHC 108).

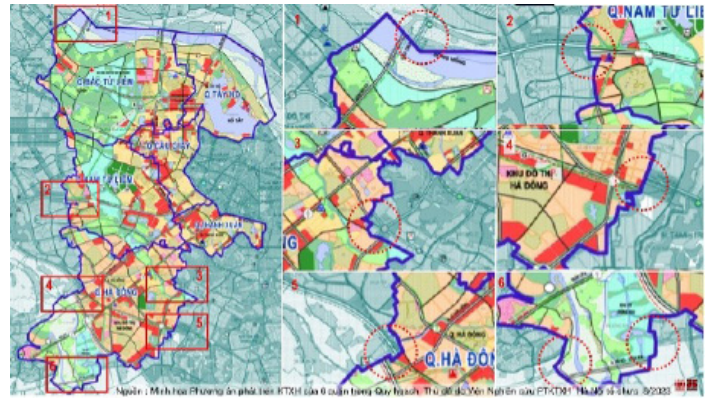
Năm 2003, Sở Quy hoạch Kiến trúc Hà Nội được thành lập, ông Đào Ngọc Nghiêm là Giám đốc. Căn cứ vào QHC 108, Sở lập bản đồ Sử dụng đất 12 quận huyện, trong đó có huyện Đông Anh. Trong giai đoạn 2003-2008, Sở Quy hoạch Kiến trúc giao các dự án khu đô thị mới tại Bắc sông Hồng cho các chủ đầu tư nhỏ lẻ, một số dự án lan ra bãi ngoài đê Tầm Xá, Xuân Canh.

VỀ QUY HOẠCH NHANH, GIAO ĐẤT NHANH NHƯNG THỰC HIỆN THÌ CHẬM

Bản Quy hoạch năm 1923, chi tiết hóa năm 1943 là cơ sở để xây dựng Hà Nội trong suốt nửa đầu thế kỷ 20, nửa sau thế kỷ 20 có 7 bản (1959, 1961, 1964, 1976, 1981, 1991, 1998). Sau khi Hà Nội mở rộng (2008), lập Quy hoạch chung (QHC 1259) công bố năm 2011 và đang lập Quy hoạch Thủ đô, điều chỉnh Quy hoạch chung. Nếu kể các quy hoạch sử dụng đất, chuyên ngành, phân khu, chi tiết, điều chỉnh... các quy mô thì không kể xiết. Trước khi lập QHC 1259 đã phải tập hợp 774 dự án đã giao đất để đưa vào quy hoạch. Sau khi có quy hoạch, những dự án treo hàng chục năm có thể kéo dài hơn nữa vì vẽ quy hoạch để giao đất nhưng đất thì đã giao trước đó hoặc giao đất không đúng quy định. Trong khi không ngừng cải tiến cách vẽ, cách điều chỉnh quy hoạch thì không thay đổi phương thức, công nghệ quản lý đất đai. Bản đồ Địa chính vẽ tay đã sai số lại số



Khu phố Chợ thực hiện theo quy hoạch trong 2 năm (1935-1937) trong khi Sở Kiến trúc Quy hoạch Hà Nội đề xuất quy hoạch Tuyến Vành đai 3 để treo 20 năm (2004-2024): Trụ sở 18 Tổng công ty bị đình chỉ, vẽ công viên vào đất dân cư đã được Sở Tài nguyên Môi trường xác nhận.



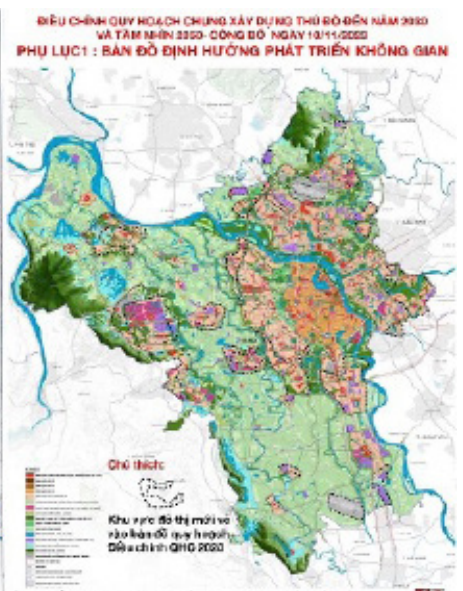
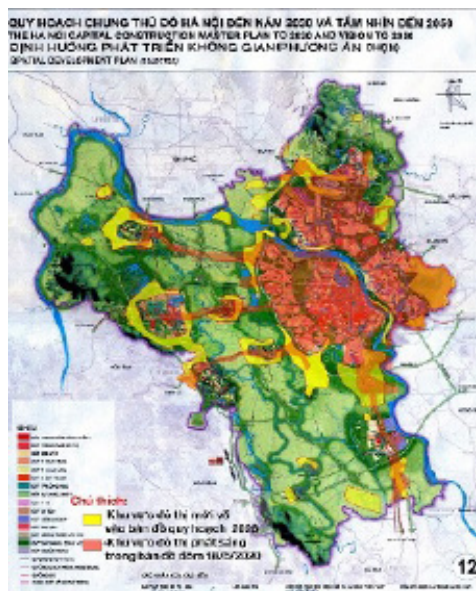
Bản vẽ minh họa Quy hoạch Thủ đô trên nền bản đồ chất lượng thấp, sai số rất lớn: các tuyến đường tại các vị trí tiếp biên lệch nhau hàng trăm mét. Bản đồ nền không chính xác sẽ đề xuất bất khả thi, nguy cơ quy hoạch treo rất cao.

hóa cho vào máy tính sai số nhiều hơn; thông tin thay đổi, biến động đất đai không cập nhật. Quy hoạch và quản lý đất tách ra 02 quy trình khác nhau do 02 cơ quan thực hiện, hoạt động riêng không liên quan lợi ích với nhau.

KHÔNG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI HIỆU QUẢ THÌ VẼ QUY HOẠCH CHỈ ĐỂ TREO

Vẽ quy hoạch mở đường cho việc giao đất phát triển các dự án đô thị, nhưng không tính đến việc thu tiền đất đủ để đầu tư tạ tầng thì tài nguyên đất đai suy hao mà khả năng hiện thực hóa quy hoạch phát triển đô thị suy giảm. Sau 20 năm (2003-2023) dân số đô thị tăng gấp đôi (từ 2,3 triệu lên 4,6 triệu người), đất đô thị tăng 12 lần (từ 122km² lên 1.500km²). Giai đoạn 2011-2020, hơn 1.000km² đất chuyển thành đất đô thị - bất động sản, nhưng số tiền thu từ chuyển quyền sử dụng đất giai đoạn này mới có 207.740 tỷ đồng, trong khi nhu cầu vốn đầu tư cho giao thông cần 476.569 tỷ đồng, thực tế đầu tư cho giao thông <15% nên tất cả các chỉ tiêu đầu tư cho hạ tầng giao thông đạt rất thấp: đất giao thông/ đất xây dựng mới đạt 46% (10,07% so với 18-26%); Mật độ đường giao thông mới đạt 15% (1,83km/km² so với 10-13km/km²); đường sắt đô thị đạt 15% (27,5km so với 178km).

Năm 2023, Hà Nội công bố Dự thảo Quy hoạch Thủ đô và điều chỉnh Quy hoạch chung để xuất huy động thêm 211km² đất để thực hiện các mục tiêu đầu tư lớn, riêng phát triển hệ thống giao thông công cộng kết nối trung tâm với đô thị vệ tinh cần 4,7 triệu tỷ đồng, 888.000 tỷ



So sánh QHC 1259, Điều chỉnh QHC 2923 và đô thị hóa tự phát trong giai đoạn 2011-2020, bằng phương pháp số hóa hình học (Geometric digitization) để tính ra diện tích đất thay đổi qua các thời kỳ

đồng cho 09 tuyến đường sắt đô thị. Vẽ quy hoạch với nhu cầu vốn tăng gấp 10 lần giai đoạn 2016-2020 trong khi quỹ đất chỉ còn 21% (211km²/1.000km²) cho thấy đề xuất không khả thi.

Điểm qua các bản quy hoạch Hà Nội đã công bố, thực hiện trong 100 năm qua cho thấy, những bản quy hoạch có giá trị thực tiễn nhờ có mối quan hệ mật thiết trong nghiên cứu lập trình phát triển tương lai đô thị với việc quản trị tài nguyên đất đai đô thị. Bài học đó giúp chúng ta nhận ra việc vẽ các bản quy hoạch Hà Nội chỉ có giá trị thực sự nếu áp dụng công nghệ thông tin địa lý (GIS) nhằm quản trị tài nguyên đất đai hiệu quả. Quản lý đất đai còn lạc hậu, chất lượng thấp thì vẽ quy hoạch cũng chỉ để treo./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. "Hà Nội chu kỳ của những đổi thay" - NXB KH&KT 2004
2. "Các phương pháp Quy hoạch đô thị" - Jean-Paul Lacaze, NXB Thế giới 2002
3. "Xây dựng Đô thị" - Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu đô thị PADDi & IMV 2012
4. Stephane Lavigne - "Địa chính Pháp" - NXB Thế giới 1999
5. Sở Tài chính Hà Nội, Công văn số 3815/STC-QLNS ngày 14/7/2022
6. Quy hoạch GTVT Thủ đô đến 2030 tầm nhìn 2050 (Số: 519/QĐ-TTg)
7. <https://vnexpress.net/ha-noi-can-888-000-ty-dong-cho-9-tuyen-duong-sat-do-thi-4662355.html>