



Ủy ban Nhân dân  
Thành phố Hà Nội



243A Đe La Thanh  
Hà Nội, Viet Nam  
e-mail : im-ville1@ftp.vn  
Tel : (84-4) 7 66 25 57  
Fax : (84-4) 7 66 25 59

## Một vài kinh nghiệm từ thực tiễn quy hoạch vùng Ile-de-France

Laurent PANDOLFI

Đồng giám đốc Dự án đào tạo Chuyên ngành Đô thị

### *Vài nét về vùng Ile-de-France*

Vùng Ile-de-France là một trong những vùng đô thị phát triển năng động nhất tại châu Âu và trên thế giới cùng với một số vùng đô thị Luân Đôn, New York và Tokyo. Một trong những minh chứng cụ thể cho thế mạnh này chính là tốc độ phát triển công nghệ được thể hiện qua số bằng phát minh và sáng chế được đăng ký trong vùng. Nếu so sánh trên bình diện châu Âu thì vùng Ile-de-France và vùng Rhin – Rhur của Đức là hai vùng có số bằng phát minh và sáng chế cao nhất. Còn trên quy mô toàn quốc thì Ile-de-France cũng đứng đầu, sau đó đến hai vùng đô thị Lyon và Marseille. Với dân số chỉ chiếm 19% dân số toàn quốc nhưng vùng Ile-de-France đóng góp tới 28% GDP của nước Pháp và chiếm 5% GDP của cả Liên minh châu Âu.

Về tổ chức hành chính, vùng Ile-de-France gồm 8 tỉnh, kể cả thủ đô Paris. Nếu so sánh giữa vùng Ile-de-France và vùng thủ đô Hà Nội thì có một số nét tương đồng. Về diện tích, nếu tính riêng thành phố Paris và vành đai nhỏ thì quy mô tương đương với nội thành Hà Nội và một số huyện phía nam (không tính Sóc Sơn) nhưng về quy mô và mật độ dân số thì chênh lệch rất lớn bởi tốc độ phát triển dân số tại các huyện ngoại thành Hà Nội vẫn còn thấp. Tuy nhiên, trong những năm gần đây và tiếp tục trong những năm tới, dân số tại những khu vực này đang bắt đầu tăng mạnh. Nếu so sánh toàn vùng Ile-de-France và phạm vi nghiên cứu ban đầu của vùng thủ đô Hà Nội gồm 8 tỉnh thì cả diện tích, quy mô dân số và mật độ dân cư đều tương đương nhau.

Trong năm nay, vùng Ile-de-France cũng bắt tay vào điều chỉnh đồ án quy hoạch vùng. Đây là đồ án thứ 6 tính từ bản đồ án đầu tiên ra đời vào năm 1934. Đây cũng là dịp để những người làm công tác quy hoạch vùng Ile-de-France nhìn nhận lại toàn bộ một quá trình quy hoạch và phát triển vùng trong suốt 80 năm qua, đồng thời rút ra một số kinh nghiệm với hy vọng sẽ mang đến một số đóng góp nhất định cho đồ án quy hoạch vùng Hà Nội.

### **Lịch sử quy hoạch vùng Ile-de-France**

Lịch sử quy hoạch vùng Ile-de-France ngày nay hay trước đây gọi là vùng Paris đã trải dài được 3/4 thế kỷ. Ngay từ năm 1932, lần đầu tiên một văn bản luật về quy hoạch vùng Paris đã ra đời và làm tiền đề cho sự xuất hiện của đồ án quy hoạch đầu tiên do nhà quy hoạch Henry Prost vào năm 1934. Đến tận năm 1960, đồ án quy hoạch vùng thứ hai mới xuất hiện. Tinh thần chung của hai bản đồ án đầu tiên này là nhằm kiểm chế xu hướng phát triển đô thị kiểu dàn trải chủ yếu dựa trên kiểu nhà tư riêng biệt.

Chỉ 5 năm sau, đến năm 1965, Đồ án quy hoạch tổng thể và đô thị hoá vùng Paris (SDAURP), tức là bản đồ án quy hoạch thứ ba, đã ra đời nhằm mục đích để xuất một chiến lược quy hoạch đối với Paris và toàn vùng xung quanh trong một giai đoạn tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và dân cư cũng gia tăng mạnh. Cho đến nay, đồ án này vẫn được các nhà quy hoạch coi như một mô hình thực thụ và tôi cho rằng đó cũng là bản đồ án giúp ích được cho các quý vị trong quá trình lập đồ án quy hoạch vùng Hà Nội bởi đồ án năm 1965 phải xử lý rất nhiều vấn đề tương tự như những vấn đề mà vùng Hà Nội đang gặp phải hiện nay. Quả thực, đồ án năm 1965 đã thực sự đưa ra những định hướng phát triển vùng trong thời hạn 30 năm. Có 4 phạm vi phát triển đã được dự kiến trong vòng bán kính 40 km:

- Thành phố Paris với tư cách là đô thị trung tâm: củng cố vị thế quốc tế dựa trên một trục phát triển cắt ngang từ đông sang tây (trên bản đồ là mảng màu nâu sẫm).
- Với vành đai gần (mảng màu da cam): xây dựng các trọng điểm đô thị – công nghiệp để điều chỉnh lại cơ cấu của một nền công nghiệp đang lạc hậu (các khu La Défense, Aubervilliers, Saint – Denis).
- Kiểm soát sự lan rộng của các khu dân cư ngoại thành qua việc xác định những khu vực nông thôn cần được gìn giữ (các mảng màu xanh và vàng).
- Xây dựng các đô thị mới nằm cách Paris khoảng 30 km (các mảng kẻ sọc).
- Quy hoạch những khu vực giải trí tại những vùng thung lũng sông Seine và sông Marne.
- Xây dựng các tuyến tàu tốc hành nội vùng (RER) và đường ô tô cao tốc.

Đồ án năm 1965 đã được thực hiện rất nhanh chóng nhờ có sự cam kết hỗ trợ tài chính của Nhà nước và sự ra đời của một số cơ chế quản lý rất hiệu quả. Đối với các đô thị mới, Nhà nước đã thiết lập một số cơ quan như sau:

➡ Cơ quan quản lý đất đai vùng Paris (AFTRP): đây là đơn vị có đặc quyền trưng thu hoặc trưng mua đất nông nghiệp tạo quỹ đất dự trữ cho quy hoạch các đô thị mới nhằm tránh hiện tượng đầu cơ nhà đất. Nếu không có công cụ quản lý này thì những đô thị mới của vùng Ile-de-France đã không thể xuất hiện. Mặt khác, vùng Paris khi đó cũng có một thuận lợi là nằm giữa một vùng đồng bằng có diện tích đất nông nghiệp rộng mênh mông nhưng mật độ dân cư rất thưa nên gặp phải rất ít vấn đề với người dân về giải phóng mặt bằng.

➤ Công cụ thứ hai là các Ban quản lý quy hoạch (EPA). Đây là những đơn vị thuộc quyền quản lý của Nhà nước với nhiệm vụ mua lại diện tích đất nông nghiệp từ Cơ quan quản lý đất đai vùng Paris để tiến hành quy hoạch hạ tầng nhưng không nhằm mục đích khai thác lợi nhuận. Như vậy, thông qua những Ban quản lý quy hoạch này, đất nông nghiệp được chuyển đổi thành đất đô thị có hạ tầng mà không hề bị đội giá lên cao, không có hiện tượng đầu cơ đất. Sau khi đã quy hoạch hạ tầng, các EPA sẽ bán lại mặt bằng cho các nhà đầu tư với giá thấp. Đổi lại, các nhà đầu tư phải cam kết sẽ xây dựng và kinh doanh nhà với mức giá phù hợp.

Tuy nhiên, mặc dù đã áp dụng một đồ án quy hoạch rất táo bạo kết hợp với nhiều chính sách có tính định hướng cao song những kết quả đạt được vẫn chưa tương xứng với mong mỏi của chính quyền các cấp. Cụ thể là từ năm 1967 đến năm 2005 dân số vùng Ile-de-France đã tăng từ 7 triệu đến 11 triệu người trong khi 5 đô thị mới được xây dựng trong vùng mới chỉ hút được khoảng 1 triệu dân tính đến năm 2005. Như vậy là những đô thị mới này chỉ hấp thụ được 1/4 số dân gia tăng trong vùng, còn 3/4 còn lại vẫn đổ về đô thị trung tâm khiến cho các khu vực ngoại thành Paris phình to ra và chỉ đến khi thiết lập được vành đai xanh mới ngăn chặn được hiện tượng đó. Mặt khác, sự phát triển của các điểm dân cư vừa mang tính phân cực lại vừa có xu hướng lan tỏa. Những đô thị mới đóng vai trò rất quan trọng trong việc tổ chức không gian của vùng ngoại thành lớn.

Có hai vấn đề cơ bản cần đề cập đến mà theo tôi rất thiết thực cho sự phát triển của vùng Hà Nội sau này.

➤ Thứ nhất là vấn đề phát triển kinh tế. Cuộc khủng hoảng kinh tế trong những thập niên 60 – 70 đã khiến cho các đô thị mới không thể phát triển nhanh chóng. Nhiều nguồn vốn đầu tư bị cắt giảm. Quả thực có 2 trong số 5 đô thị mới đã xây dựng và phát triển rất thành công đều là những đô thị biết tạo nên một sự phát triển kinh tế năng động, đó là Cergy – Pontoise ở phía tây bắc và St-Quentin ở phía tây nam. Còn những đô thị mới còn lại ở phía đông và phía nam đều bị chững lại. Cho đến tận năm 2000, bản đồ phân bố lao động trong lĩnh vực công nghiệp vẫn còn cho thấy những trọng điểm công nghiệp phát triển mạnh vẫn chủ yếu tập trung ở phía tây của vùng.

Đây là một bài học hết sức quan trọng bởi kinh nghiệm này cho thấy quy hoạch đô thị không chỉ đơn thuần là tạo ra một địa bàn đô thị mà điều quan trọng là phải trở thành một phương tiện hỗ trợ và thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội tại địa bàn có liên quan. Đối với Hà Nội chúng ta cần hết sức thận trọng và luôn gắn các dự án quy hoạch đô thị với những mục tiêu tạo sự phát triển kinh tế thực sự năng động cho mỗi địa phương.

Theo những kinh nghiệm thực tế của chúng tôi thì khi quy hoạch xây dựng một đô thị mới chúng ta nên dựa trên một điểm đô thị đã có sẵn có truyền thống phát triển sản xuất công nghiệp. Như vậy, những khoản đầu tư của chúng ta sẽ đỡ tốn kém hơn và có hiệu quả cao hơn so với việc xây dựng một đô thị mới từ một bãi đất trống.

➤ Vấn đề thứ hai mà tôi muốn đề cập đến là mối quan hệ giữa quy hoạch đô thị và cơ cấu quản lý hành chính. Đồ án quy hoạch năm 1965 của vùng Paris đã ra đời vào một thời kỳ mà luật pháp quy định Nhà nước có quyền áp đặt những quyết định của mình đối với các cấp chính quyền địa phương. Nhưng kể từ đầu thập niên 80, tình hình đã thay đổi và chính quyền mỗi thành phố được quyền tự chịu trách nhiệm về sự phát triển của mình. Nhà nước chỉ giữ lại thẩm quyền quy

hoạch xây dựng những công trình hạ tầng quy mô lớn như các tuyến đường ô tô cao tốc hay các tuyến tàu cao tốc TGV.

Cũng kể từ đó, các thành phố được quyền tự lập quy hoạch đô thị cho riêng mình. Họ không bị bắt buộc phải áp dụng một cách chặt chẽ mọi nội dung của đồ án quy hoạch vùng do Nhà nước phê duyệt. Tại tất cả các thành phố, người ta đều khuyến khích mở rộng những khu dân cư theo kiểu nhà tư vốn được người Pháp rất ưa thích chứ không phát triển nhiều khu nhà chung cư với hệ số xây dựng cao.

Đây cũng là một kinh nghiệm hết sức thú vị bởi nó cho thấy một đồ án quy hoạch vùng chỉ nên đưa ra những định hướng phát triển chứ không nên áp đặt những quy định quá chặt chẽ đối với các địa phương. Chính vì vậy, những đồ án quy hoạch sau này được lập vào những năm 1976 và 1994 đều không phát huy được hiệu quả bởi chỉ chú trọng vào việc hạn chế những khả năng mở rộng xây dựng của các địa phương chứ không đưa ra được những giải pháp phát triển thực sự.

Một lý do khác lý giải cho những hiệu quả hạn chế của hai đồ án năm 1976 và 1994 là Nhà nước đã không có cơ chế phối hợp với chính quyền địa phương các cấp trong quá trình lập quy hoạch. Kể từ nay, đồ án quy hoạch vùng Ile-de-France trong giai đoạn tiếp theo sẽ do chính quyền vùng Ile-de-France chứ không phải Nhà nước chủ trì và sẽ được đưa ra thảo luận thông qua các uỷ ban có đại diện của tất cả các địa phương cấp dưới và của các đoàn thể trong xã hội.

Điều quan trọng đối với đồ án quy hoạch vùng Hà Nội là ngay từ bây giờ phải kêu gọi tất cả những tỉnh có liên quan đưa ra những đề xuất của mình bởi chính họ sau này sẽ là đối tượng trực tiếp triển khai các nội dung quy hoạch đó tại mỗi địa phương. Nếu không làm được điều này thì những ý tưởng quy hoạch vùng sẽ có nguy cơ chỉ vĩnh viễn nằm trên giấy.

Cuối cùng, chúng tôi muốn nhấn mạnh tầm quan trọng của các mạng lưới giao thông công cộng trong quy hoạch ngày nay.

Đối với vùng Ile-de-France, việc điều chỉnh đồ án quy hoạch vùng cho giai đoạn sắp tới đều dựa trên nguyên tắc mọi dự án quy hoạch và phát triển không gian đô thị trước hết đều phải được bố trí tại những địa điểm có mạng lưới giao thông công cộng phát triển. Đây thực sự là một nét mới, một sự thay đổi rõ rệt so với cách thức quy hoạch vùng quen thuộc vẫn được áp dụng từ trước tới nay.

Tôi tin rằng đây cũng là một giải pháp rất tốt cho vùng Hà Nội trên một địa bàn đã có mật độ dân cư rất cao. Chúng ta cần quy hoạch phát triển không gian đô thị dựa trên những trục giao thông quan trọng, nhất là những tuyến đường sắt hiện có nối liền từ Hà Nội tới Bắc Ninh, Hà Nam, Vĩnh Phúc. Đó sẽ là những tiền đề để phát triển một mạng lưới tàu tốc hành nội vùng sau này.