

DỰ ÁN ĐÀO TẠO CHUYÊN NGÀNH ĐÔ THỊ



**Ủy ban Nhân dân
Thành phố Hà Nội**



TOÀN CẢNH NỀN HÀNH CHÍNH NƯỚC PHÁP QUA TRƯỜNG HỢP CỦA VÙNG ILE-DE-FRANCE

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

- Biên soạn : Mai Linh Cam -

TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NƯỚC PHÁP

Nền hành chính nước Pháp với vai trò quản lý toàn bộ tài sản xã hội và cung cấp các dịch vụ công cộng phù hợp với các chính sách của Nhà nước được phân chia thành hai bộ phận quản lý riêng biệt.

- Bộ máy hành chính Nhà nước,
- Chính quyền các địa phương : các cấp vùng, tỉnh và xã (thành phố).

BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Bộ máy hành chính Nhà nước được phân thành hai cấp : các cơ quan cấp trung ương hầu hết đều tập trung tại Paris và các cơ quan cấp địa phương bố trí rải rác ở các địa phương. Riêng các cơ quan cấp địa phương được chia thành hai cấp chính :
- cấp vùng.
- cấp tỉnh.

Trưởng vùng là đại diện của Nhà nước ở cấp vùng và có trách nhiệm điều phối hoạt động của các Tỉnh trưởng. Giúp việc cho Trưởng vùng có các sở chuyên trách cấp vùng (trong các lĩnh vực việc làm, hạ tầng, thể thao và thanh niên, v.v...).

Tỉnh trưởng là đại diện của Nhà nước ở cấp tỉnh và được sự hỗ trợ của các cơ quan chuyên trách cấp tỉnh (trong các lĩnh vực việc làm, hạ tầng, thể thao và thanh niên, v.v...).

Tỉnh trưởng là người đảm bảo tính tập trung của chính quyền trung ương.

Các cơ quan chức năng cấp vùng và cấp tỉnh, hay còn gọi là các cơ quan cấp địa phương, là những đơn vị thể hiện sự hiện diện của chính quyền trung ương và phối hợp chặt chẽ với các Bộ. Những cơ quan này tiếp nhận những chỉ thị của các Bộ và giám sát việc thực hiện chỉ thị ở cấp vùng và cấp tỉnh. Khác với mô hình phân cấp quản lý, các cơ quan chức năng cấp địa phương chỉ được tổ chức theo kiểu phi tập trung hoá nên hoàn toàn chịu sự chỉ đạo của chính quyền Nhà nước chứ không còn quyền tự quyết. Mọi vấn đề về đề cử, bổ nhiệm cán bộ hay xử lý, cách chức đều chịu sự chỉ đạo của Nhà nước.

CÁC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Nước Pháp hiện có 36.600 xã, 96 tỉnh và 22 vùng.

- Nguồn gốc của cấp xã và tỉnh

Là một thực thể xã hội cơ sở, địa bàn cấp xã bắt nguồn từ các xứ đạo nên có số lượng rất lớn xét trên quy mô toàn quốc. Mỗi xứ đạo trước đây được xác định trong một phạm vi gồm có một nhà thờ và một cộng đồng tín đồ sống xung quanh và gắn bó với nhà thờ đó.

Cùng với Paris, Ile-de-France đã từng là tỉnh đầu tiên được thành lập ở Pháp ngay từ năm 987. Sau đó các tỉnh khác lần lượt ra đời kể từ thời Trung cổ cho tới tận thế kỷ 19 và hình thành nên mạng lưới 96 tỉnh như hiện nay.

Trước đây, các tỉnh của Pháp được gọi bằng cụm từ “province” nhưng kể từ sau cuộc Cách mạng tư sản Pháp được đổi thành “département”. Phạm vi của mỗi tỉnh được xác định theo tiêu chí đảm bảo cho mỗi người dân dù sống tại bất kỳ địa điểm nào trong tỉnh đều có thể đi được tới trung tâm tỉnh lỵ mà không mất quá một ngày đi ngựa. Dựa trên tiêu chí này, chính quyền trung ương trước đây tin rằng có thể kiểm soát được toàn bộ lãnh thổ quốc gia.

➤ Sự xuất hiện một khái niệm địa bàn hành chính mới

Năm 1968, tướng De Gaulle đã đưa ra nhận xét như sau : “Những biến chuyển của tình hình chung đang đưa nước Pháp tới một sự cân bằng mới. Những nỗ lực tập trung hoá quyền lực từ hàng trăm năm qua là rất cần thiết để thực hiện và duy trì tính thống nhất của lãnh thổ quốc gia nhưng đến nay thì không còn phù hợp nữa.”

Do sự hiện diện khắp nơi của chính quyền trung ương không còn phù hợp và có thể ảnh hưởng không tốt tới sự phát triển của đất nước nên cần phải tìm ra một mô hình quản lý hành chính mới phù hợp hơn với những nhu cầu mới và những đòi hỏi của xã hội. Nhiều quyết định nếu được đưa ra và thực hiện ở cấp độ địa phương sẽ mang lại hiệu quả cao hơn.

Đến năm 1982, nhờ các luật về phân cấp quản lý ra đời nên các cấp chính quyền địa phương đã trở thành những thể chế hành chính riêng biệt với bộ máy hành chính của Nhà nước.

Kể từ đó, Nhà nước đã phân cấp một phần quyền hạn cho cấp xã, cấp tỉnh và cấp vùng, đồng thời thừa nhận nguyên tắc quản lý độc lập của các cấp đó. Nhờ vậy, chính quyền địa phương các cấp đã có quyền độc lập hơn về tổ chức hành chính, nhân sự và có ngân sách riêng để thực hiện những hoạt động mà họ cho rằng có lợi ích cho địa bàn của mình và trong phạm vi quyền hạn được giao.

Tuy nhiên, mức độ độc lập của các cấp chính quyền địa phương vẫn còn hạn chế: họ không thể tự đưa ra những ý tưởng tổ chức bộ máy riêng, tự tạo ra những thẩm quyền riêng hay có những nguồn thu khác ngoài những nguồn thu đã được pháp luật quy định. Tất cả những vấn đề này đều thuộc về vai trò của Quốc hội.

➤ Những quyền hạn chủ yếu của các cấp chính quyền địa phương

| XÃ | TỈNH | VÙNG |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➔ QL đường đô thị ➔ Xây mới và duy trì các trường tiểu học ➔ Quy hoạch đô thị ➔ Hoạt động xã hội ➔ Văn hoá | <ul style="list-style-type: none"> ➔ Hoạt động xã hội ➔ Xây mới và duy trì các trường TH cơ sở ➔ Giao thông đưa đón học sinh ➔ Nông thôn | <ul style="list-style-type: none"> ➔ Hoạt động kinh tế ➔ Quy hoạch lãnh thổ ➔ Xây mới và duy trì các trường PTTH ➔ Đào tạo nghề ➔ Quy hoạch và tổ chức giao thông vùng |

Vai trò của mỗi cấp hành chính đều được xác định rõ ràng. Xã là cấp chịu trách nhiệm về mọi vấn đề thiết yếu của người dân. Cấp tỉnh chủ yếu tập trung vào các hoạt động về y tế, môi trường và xã hội, còn cấp vùng hỗ trợ chính cho các chính sách quy hoạch lãnh thổ.

Việc lồng ghép về địa giới hành chính không hoàn toàn thể hiện sự phân cấp quyền hạn. Do vậy, ngay cả khi một xã có địa giới nằm gọn trong phạm vi của một tỉnh thì cũng không có nghĩa là phải chịu sự kiểm soát của chính quyền cấp tỉnh.

Tương tự như vậy, dù một vùng có bao gồm nhiều tỉnh thì điều đó cũng không có nghĩa là chính quyền vùng được quyền xác định những vấn đề ưu tiên cho từng tỉnh. Hiến pháp nghiêm cấm việc áp đặt quản lý giữa các cấp hành chính với nhau.

➤ Tổ chức nội bộ của các cấp chính quyền địa phương

Mỗi cấp vùng, tỉnh và xã đều có một cơ quan hành pháp bao gồm một chủ tịch và một hội đồng. Những cán bộ lãnh đạo của mỗi cấp đều do người dân tự bầu trực tiếp và có những quyền hạn khác nhau.

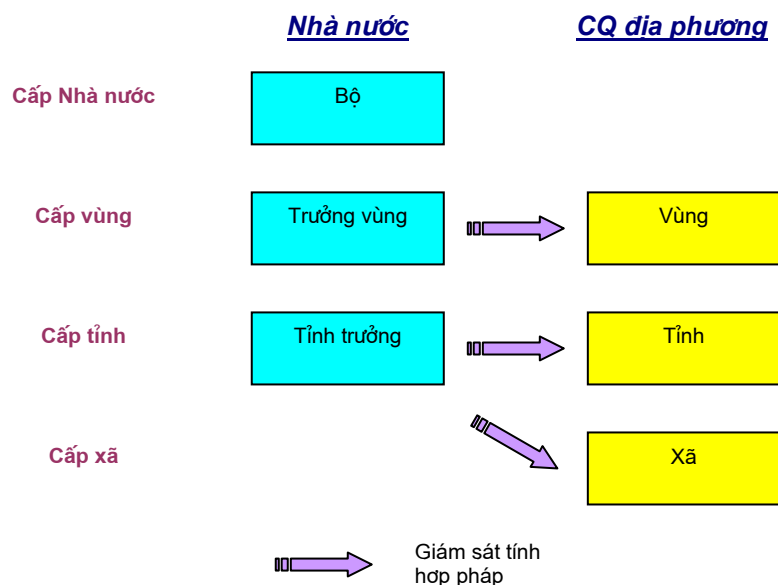
➤ Các quan hệ giữa các chính quyền địa phương các cấp

Sự phân bổ quyền hạn không gây cản trở cho ba cấp xã, tỉnh và vùng khi cần phối hợp với nhau trong một công việc chung. Các cơ quan cấp địa phương đôi khi cũng phối hợp để cùng đầu tư và thực hiện những dự án chung dựa trên quan hệ đối tác. Trong một nền chính trị đa đảng, vấn đề phe phái đôi khi cũng tác động không nhỏ tới quan hệ giữa những cơ quan này. Hiệu quả hợp tác giữa hai cấp hoặc hai địa phương cùng một phe đương nhiên sẽ tốt hơn.

Hiện nay tại Pháp có một dạng tổ chức hành chính mới rất được khuyến khích liên quan đến cấp xã. Dạng tổ chức này được gọi là Hội đồng liên xã. Do số lượng đơn vị hành chính cấp xã quá lớn, mặt khác với mong muốn quản lý lãnh thổ hiệu quả hơn nên Nhà nước rất khuyến khích các xã quy tụ lại với nhau thành một cấu trúc hành chính thống nhất để cùng đầu tư và tổ chức một số loại hình dịch vụ công ích như thu gom rác thải, vệ sinh môi trường, giao thông công cộng, v.v... và trong một số trường hợp để cùng xây dựng những dự án phát triển kinh tế hay quy hoạch đô thị.

QUAN HỆ GIỮA BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Kể từ khi mô hình phân cấp quản lý ra đời, Nhà nước và các cấp chính quyền địa phương luôn duy trì một mối quan hệ mang tính đối tác.



Mô hình phân cấp quản lý đã nâng cao vai trò của các Trưởng vùng và Tỉnh trưởng. Những quan chức này đảm bảo việc giám sát tính hợp pháp – tức là giám sát việc đảm bảo rằng các hoạt động do các cấp chính quyền địa phương thực hiện luôn phù hợp với quyền hạn của họ và hoàn toàn tuân thủ các chính sách, luật lệ của Nhà nước.

Việc phi tập trung hoá cho phép các cấp chính quyền địa phương được đối xử bình đẳng như những đối tác đại diện cho Nhà nước ngang cấp với họ.

**ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CẤP VÙNG :
TRƯỜNG HỢP VÙNG ILE-DE-FRANCE**



Vùng Ile-de-France :

- 2.000 km², 11 triệu dân, 5 triệu việc làm
- 28% GDP toàn quốc
- 1 vùng, 8 tỉnh, 1 281 xã

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CẤP VÙNG

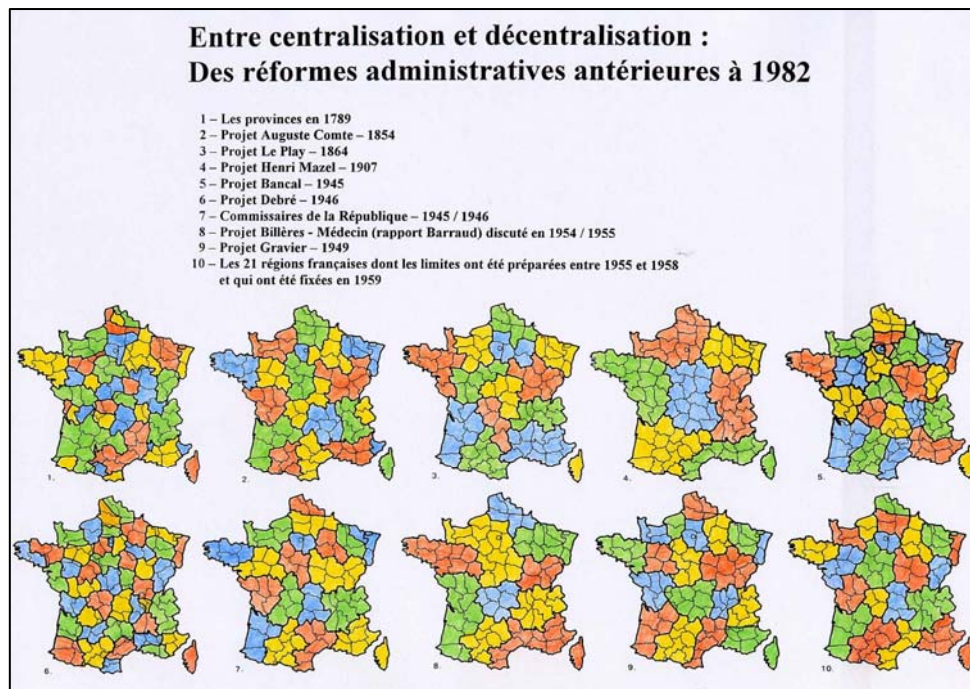
Yêu cầu hình thành đơn vị quản lý hành chính cấp vùng mới xuất hiện cách đây chưa lâu. Là cấp quản lý trung gian giữa Nhà nước (quá rộng) và cấp tỉnh (quá hẹp), đơn vị hành chính cấp vùng đã ra đời nhằm xử lý hiệu quả hơn các vấn đề phát triển kinh tế và quy hoạch lãnh thổ.

Trước khi hình thành và có được mô hình tổ chức như hiện nay, đơn vị hành chính cấp vùng đã trải qua nhiều giai đoạn liên tiếp. Những giai đoạn này cho thấy sự khó khăn trong quá trình hình thành và tổ chức hoạt động cho một cấp hành chính bổ sung trong bối cảnh một đất nước đã tồn tại ba cấp độ khác là Nhà nước, tỉnh và xã vốn đều là những cấp hành chính hợp pháp trong suốt quá trình lịch sử đất nước.

Các địa bàn cấp vùng mới được hình thành nhằm đáp ứng sự cần thiết phải giải quyết các vấn đề phát triển kinh tế ở quy mô trên cấp tỉnh trong khuôn khổ của một hình thức phi tập trung hoá về mặt hành chính. Từ năm 1919 đến năm 1938, các địa bàn cấp vùng chỉ tồn tại theo kiểu “vùng kinh tế” ra đời do các phòng thương mại của các tỉnh liên kết với nhau. Đến giai đoạn 1955 – 1958 thì những ranh giới địa bàn vùng bắt đầu hình thành nhưng được phân chia thành 21 vùng. Năm 1960, 21 địa bàn vùng ra đời tạo nên một sự phân chia không gian địa lý góp phần phối hợp quản lý hành chính và thực hiện chính sách quy hoạch lãnh thổ. Đến năm 1972, một đạo luật ra đời quy định các cơ quan công quyền cấp vùng phục vụ cho quy hoạch phát triển kinh tế, từ đó dẫn tạo ra một khái niệm rõ nét hơn về đơn vị hành chính cấp vùng.

Cuối cùng, phải đợi đến khi ban hành Luật phân cấp quản lý vào ngày 02/03/1982 mới xác định đúng quy chế của cấp vùng như hiện nay, tức là bao gồm một tập hợp các địa bàn cấp tỉnh căn cứ theo những lợi ích kinh tế và văn hoá. Đến năm 1986, lần đầu tiên người dân được quyền bỏ phiếu bầu ra Hội đồng vùng và Chủ tịch vùng.

Quá trình phân chia ranh giới giữa các vùng

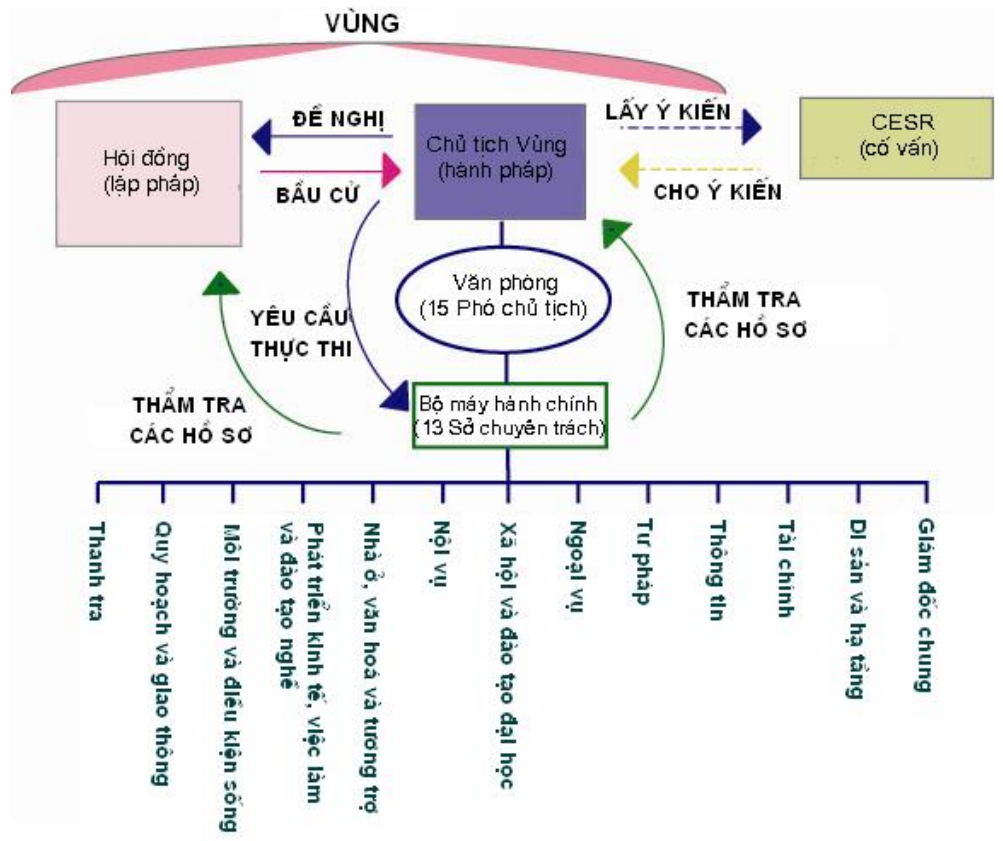


CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA CẤP VÙNG

Cơ quan hành pháp gồm có Chủ tịch vùng cùng với Văn phòng chủ tịch và các cơ quan chức năng trực thuộc. Chủ tịch vùng được bầu theo nhiệm kỳ 6 năm, có vai trò đề xuất các dự án trước Hội đồng vùng (gồm 209 thành viên). Hội đồng sẽ quyết định những dự án này thông qua biểu quyết. Sau đó, Chủ tịch vùng chịu trách nhiệm thực thi các nghị quyết của Hội đồng vùng.

Bộ máy hành chính cấp vùng bao gồm nhiều sở chuyên trách (trường hợp của vùng Ile-de-France có 13 sở). Vai trò của đơn vị hành chính cấp vùng là thẩm định các hồ sơ, chuẩn bị và thực thi các quyết định của Hội đồng vùng.

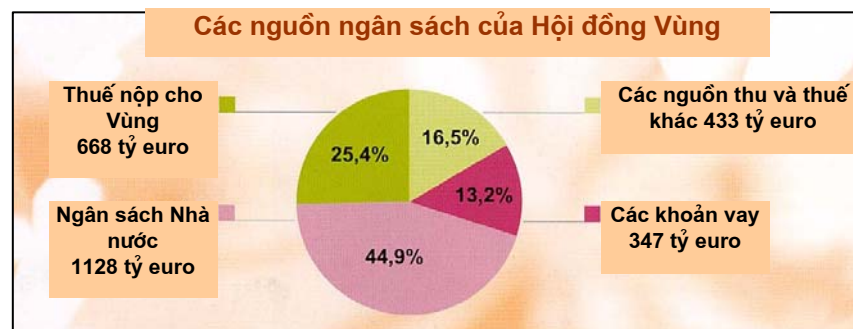
Sơ đồ tổ chức Vùng Ile-de-France

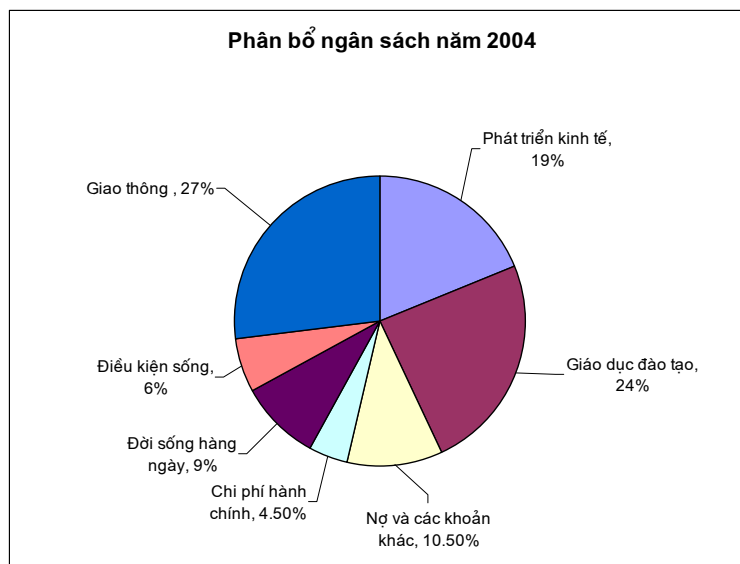


Đội ngũ nhân sự hành chính của Vùng Ile-de-France bao gồm tổng cộng hơn 1.000 người.

NGÂN SÁCH VÙNG

Một phần quan trọng trong ngân sách vùng là những nguồn thu trực tiếp từ các loại thuế. Đó là một phần trích từ thuế nhà, thuế sở hữu và thuế ngành nghề do người dân trong vùng đóng góp. Phần tiếp theo trong ngân sách vùng là các khoản trợ cấp của Nhà nước và những khoản vay để thực hiện các dự án.





Ngân sách năm 2004 của Vùng Ile-de-France

Ngân sách vùng năm 2004 là 2,9 tỷ Euro.

Nguồn: trang web của Vùng Ile-de-France

Mục “đời sống hàng ngày” có nghĩa là những chính sách về quy hoạch lãnh thổ và đô thị hoá (nhất là những dự án phát triển đô thị và nhà ở cho các đối tượng xã hội), các hoạt động văn hoá - xã hội.

Mục “điều kiện sống” liên quan đến những chính sách về môi trường (nước sạch, vệ sinh môi trường, thu gom rác thải, xử lý ô nhiễm không khí, v.v...), du lịch, giải trí.

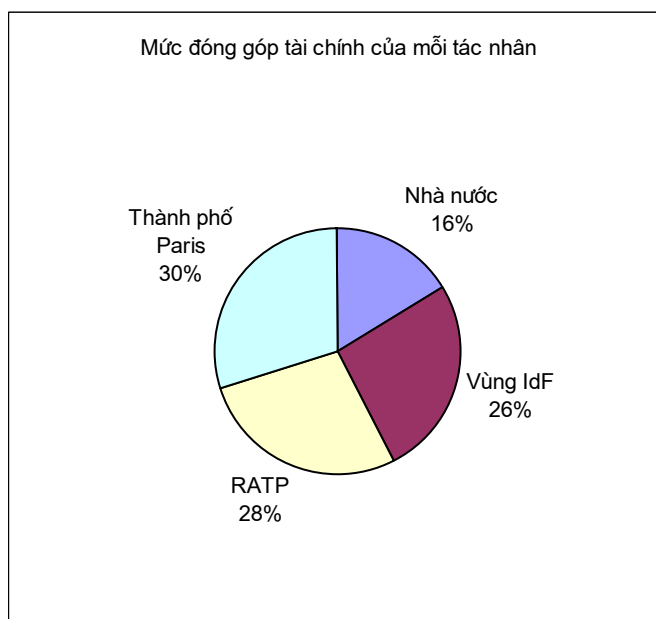
MỐI QUAN HỆ ĐỐI TÁC GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ VÙNG

Mọi hoạt động chung giữa Nhà nước và các cấp chính quyền địa phương đều trong khuôn khổ của mối quan hệ đối tác.

Những hợp đồng triển khai quy hoạch giữa Nhà nước và Vùng chính là sự tiếp nối và phát triển các kế hoạch Nhà nước theo giai đoạn 5 năm.

Kiểu hợp đồng này là một chương trình hành động ưu tiên mà Nhà nước và Vùng cam kết cùng đầu tư và triển khai trong những lĩnh vực mà Vùng có thẩm quyền thực hiện. Là một tài liệu do Vùng biên soạn, nội dung hợp đồng xác định lịch trình đầu tư trên phạm vi lãnh thổ của Vùng trong nhiều năm liền, đồng thời tổ chức mối quan hệ đối tác và đầu tư với nhiều địa phương khác. Hợp đồng triển khai quy hoạch hiện đang được thực hiện tại Vùng Ile-de-France đã bắt đầu từ năm 2000 và sẽ kết thúc vào năm 2006 (về mặt tài chính, Vùng đóng góp 61%, còn Nhà nước đóng góp 39%).

Ví dụ về phân bổ đóng góp tài chính cho một dự án: tuyến xe điện Maréchaux



Nguồn: trang web về tuyến xe điện Maréchaux

CÁC ĐỐI TÁC CỦA VÙNG

Để thực hiện tốt các dự án trong điều kiện thuận lợi nhất, chính quyền vùng có thể có nhiều đối tác khác nhau, trong đó tất nhiên sẽ có Nhà nước và các cấp chính quyền khác. Đó có thể là các phòng thương mại và công nghiệp, các doanh nghiệp Nhà nước như RATP (Công ty vận tải nội vùng Paris chuyên về giao thông công cộng), SNCF (Công ty đường sắt quốc gia Pháp) hay những đại diện của các tổ chức xã hội – nghề nghiệp (hội đồng kinh tế và xã hội vùng).

Hơn nữa, nhiều cơ quan trực thuộc Vùng và hoạt động dựa vào ngân sách Vùng cũng tham gia vào các hoạt động của chính quyền Vùng, đặc biệt là những cơ quan sau đây:

- IAURIF¹ : thực hiện các nghiên cứu quy hoạch và đô thị hoá.
- Ủy ban Du lịch vùng: phát triển du lịch trong vùng.
- STIF² kể từ ngày 01/01/2005 : thực hiện chức năng quản lý giao thông toàn vùng Ile-de-France.

¹ Viện Quy hoạch và Đô thị hoá Vùng Ile-de-France.

² Cơ quan quản lý giao thông Vùng Ile-de-France.

**CHÍNH SÁCH QUY HOẠCH VÙNG DÂN CƯ PARIS
KỂ TỪ NHỮNG NĂM 1960**

SỰ TIẾP NỐI CÁC SƠ ĐỒ QUY HOẠCH TỔNG THỂ LIÊN QUAN ĐẾN TỔ CHỨC KHÔNG GIAN HIỆN TẠI CỦA VÙNG ILE-DE-FRANCE

Việc giới thiệu nội dung của các Sơ đồ quy hoạch tổng thể sẽ cho thấy những giai đoạn nối tiếp nhau của các định hướng phát triển và tổ chức không gian vùng dân cư Paris. Kể từ đầu những năm 1960 đến nay, địa bàn này đã qua ba lần xây dựng Sơ đồ quy hoạch tổng thể:

- Sơ đồ quy hoạch tổng thể Vùng Paris năm 1965,
- Sơ đồ quy hoạch tổng thể và đô thị hoá Vùng Ile-de-France năm 1976,
- Sơ đồ quy hoạch tổng thể Vùng Ile-de-France năm 1994.

Còn sơ đồ quy hoạch cho giai đoạn tiếp theo hiện đang được xây dựng.

➤ Sơ đồ quy hoạch tổng thể năm 1965

Sơ đồ quy hoạch tổng thể năm 1965 được xây dựng trong một bối cảnh gia tăng dân số nhanh chóng đi kèm với mức sống ngày một nâng cao nên được dự kiến cho cả một giai đoạn gần 40 năm. Quả thực nội dung của đồ án quy hoạch này dự kiến trong những năm tiếp theo đó sẽ phát triển rất mạnh lĩnh vực dịch vụ, xe hơi cá nhân và nhu cầu đi lại.

Theo những ước tính của IAURP³ vào thời điểm đó thì đến năm 2000 dân số trong vùng sẽ tăng tới 14 – 16 triệu người.

Dựa trên bối cảnh phát triển kinh tế thuận lợi và dân số gia tăng mạnh, nội dung chính của Đồ án quy hoạch đầu tiên này có rất nhiều tham vọng:

- 8 đô thị mới được nghiên cứu xây dựng nhằm tạo ra những trọng điểm tăng trưởng mới, đồng thời thực hiện một chính sách đất đai có sự chỉ đạo chặt chẽ của Nhà nước.
- Tạo lập những trung tâm dịch vụ có quy mô lớn. Đây chính là điểm khởi đầu của dự án khu thương mại quốc tế La Défense.
- Các đô thị tỉnh lỵ được coi như những trọng điểm tạo cấu trúc không gian cho các vùng ngoại thành.

Năm 1964, việc phân chia địa giới hành chính trong vùng Paris được điều chỉnh lại với 8 tỉnh (trong đó có Paris) và 5 trọng điểm đô thị.

Giao thông được coi như một công cụ cơ bản để quy hoạch lãnh thổ. Các nội dung quy hoạch trong lĩnh vực này đều hướng tới tạo thuận lợi cho sự phát triển xe hơi cá nhân cùng với giao thông công cộng. Khái niệm tàu RER⁴ nhằm đảm bảo mối liên hệ giữa Paris và các vùng ngoại thành đã xuất hiện. Những hạng mục xây dựng đầu tiên được triển khai. Nội dung của đồ án quy hoạch giai đoạn này trước hết dành ưu tiên cho xe hơi cá nhân khi đó vốn đang rất phát triển và được coi như biểu tượng của sự tự do và tính hiện đại. Các dự án xây dựng những tuyến đường cao tốc được nhanh chóng quyết định. Đó là những tuyến đường vành đai làm tiền đề cho tuyến cao tốc A86 và Francilienne.

Ngay từ giai đoạn này, đồ án quy hoạch đã dự tính tới vị trí ngày càng quan trọng của nhu cầu giải trí nên nhiều địa điểm giải trí có quy mô cấp vùng đã được thiết lập.

³ Viện Quy hoạch và Đô thị hoá Vùng Paris. Ngày nay chính là IAURIF.

⁴ Mạng lưới tàu tốc hành nội vùng: mạng đường sắt xuyên tâm qua Paris và tỏa ra các vùng ngoại thành.

➤ Sơ đồ quy hoạch tổng thể và đô thị hoá Vùng Ile-de-France năm 1976

Sơ đồ quy hoạch năm 1976 đánh dấu sự chấm dứt của đồ án quy hoạch giai đoạn trước vì 4 lý do:

- Do thập niên 1970 là thời điểm chấm dứt giai đoạn bùng nổ dân số nên triển vọng gia tăng dân số trong vùng Paris đến năm 2000 được điều chỉnh lại chỉ còn khoảng 12 triệu người trong khi giai đoạn trước đó được dự kiến là 14 triệu người.
- Trong nội dung của đồ án giai đoạn này có đưa vào các khái niệm “mạng lưới không gian xanh” và “khu vực sinh thái cân bằng” thể hiện nhận thức mới về môi trường trong các sơ đồ quy hoạch đô thị.
- Các chương trình đầu tư bất động sản có quy mô khiêm tốn hơn và có xu hướng nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân thông qua kết hợp đáp ứng nhu cầu nhà ở đi đôi với việc làm. Một công thức tính toán tài chính linh hoạt cho các dự án bất động sản kết hợp giữa nhiều tác nhân của Nhà nước, tư nhân và hỗn hợp (bán công hoặc công – tư hợp doanh) đã hình thành, đó là những khu vực quy hoạch theo thoả thuận (ZAC⁵).
- Số lượng những đô thị mới cần xây dựng được điều chỉnh lại chỉ còn 3 đô thị thay vì 8 đô thị theo như nội dung dự kiến của đồ án quy hoạch năm 1965.

➤ Sơ đồ quy hoạch tổng thể Vùng Ile-de-France năm 1994

Sơ đồ quy hoạch năm 1994 do các cơ quan của Nhà nước thiết lập dưới sự chỉ đạo của Trưởng vùng và thông qua thoả thuận với Hội đồng Vùng, với các cấp chính quyền khác, các tổ chức, cơ quan xã hội – nghề nghiệp và đoàn thể.

Đồ án năm 1994 đặc biệt ưu tiên cho chức năng tổ chức không gian (thông qua điều tiết những mối quan hệ cân bằng lãnh thổ) hơn là chức năng thực hiện một dự án quy hoạch có tính chiến lược, do vậy những thách thức về các mặt đô thị và quốc tế đã không được tính đến một cách đầy đủ.

Định hướng và các khuyến nghị được nêu ra trong đồ án quy hoạch này chủ trương mang lại những yếu tố đáp ứng vấn đề xác định vị thế của Vùng Ile-de-France tại châu Âu và trên thế giới. Những viễn cảnh phát triển của vùng không còn giới hạn trong khuôn khổ quốc gia mà đã mở rộng hơn trên quy mô quốc tế.

➤ Lưu ý

Sự tiếp nối của các đồ án quy hoạch tổng thể mà những chiến lược quy hoạch lãnh thổ đã được xây dựng nhằm đáp ứng những tham vọng chính trị đã cho thấy sự chuyển đổi dần từ tham vọng tầm cỡ quốc gia tới tầm cỡ quốc tế.

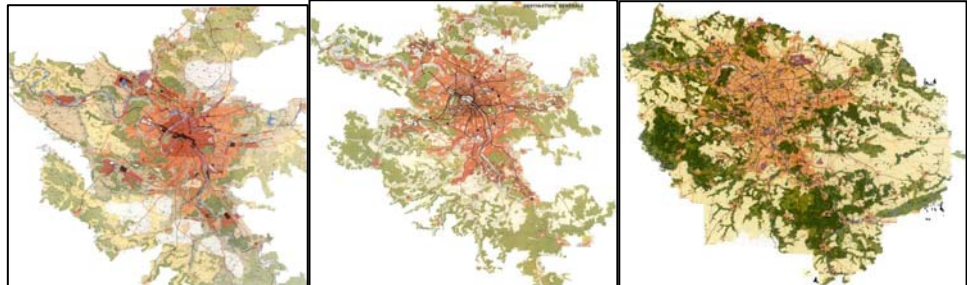
Do chính sách chung của cả nước có ảnh hưởng mạnh mẽ tới chính sách của Vùng Ile-de-France nên tất cả các đồ án quy hoạch này đều do các cơ quan Nhà nước xây dựng. Chỉ đến đồ án quy hoạch của giai đoạn sắp tới hiện đang được xây dựng mới đặt dưới sự chỉ đạo của chính quyền vùng.

⁵ Viết tắt của *Zone d'aménagement concerté*.

Đồ án năm 1965

Đồ án năm 1976

Đồ án năm 1994



Nguồn: 40 năm quy hoạch Ile-de-France

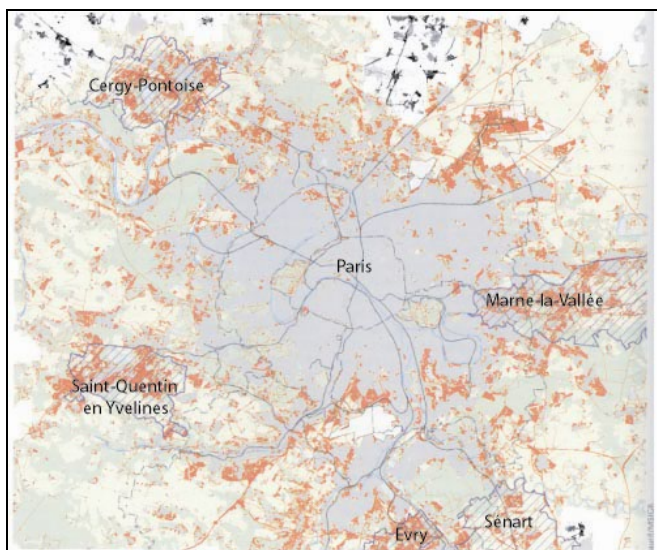
PHẦN QUY HOẠCH CÁC ĐÔ THỊ MỚI

➤ Một sự can thiệp sâu của Nhà nước

Các chính sách quy hoạch vùng Paris trong những năm 60 và 70 nhằm mục tiêu tổ chức một cách hợp lý địa bàn lãnh thổ của một vùng dân cư rộng lớn đang mở rộng với một tầm nhìn đầy tham vọng. Phân quy hoạch các đô thị mới, một chính sách cấp quốc gia được Nhà nước thực hiện, nhằm thiết lập lại sự cân bằng giữa con người và các hoạt động hướng tới những trọng điểm đô thị, từ đó tạo ra đối trọng cho thế độc tôn của Paris.

Ý tưởng quy hoạch các đô thị mới là đúng đắn trong chừng mực mà sự phồn thịnh về kinh tế kích thích và tạo điều kiện thực hiện những tham vọng cấp quốc gia. Qua tham gia giải quyết vấn đề khủng hoảng nhà ở, với một mật độ xây dựng vừa phải, các đô thị mới cũng góp phần tạo ra những môi trường sống thuận lợi cho những người sống và làm việc tại đó.

Các đô thị mới đều được quy hoạch ở những vị trí cách Paris chưa đầy 30 km, tức là không xa lắm so với đô thị trung tâm.



Vị trí của các đô thị mới

Đồ án quy hoạch năm 1965 dự kiến xây dựng 8 đô thị mới, nhưng trên thực tế chỉ có 5 thành phố được xây dựng:

- Marne la Vallée (15 km)
- Saint Quentin en Yvelines (25 km)
- Evry (26 km)
- Sénart (30 km)
- Cergy (30 km).

Những mảng màu đỏ là những phần mở rộng đô thị kể từ năm 1960.

Nguồn: 40 năm quy hoạch Ile-de-France

Nhà nước đã dựa trên một chiến lược thể hiện ý chí cao, phương tiện và công cụ đặc biệt để đạt được những mục tiêu sau:

- Quy tụ các xã có liên quan vào cùng một cơ cấu hợp tác liên xã. Đây là một thực thể chính trị trong đó có sự tham gia của những dân biểu do các hội đồng của từng xã uỷ nhiệm. Mô hình hợp tác liên xã như vậy có nhiệm vụ xác định chính sách quy hoạch và phát triển các đô thị mới.
- Các ban quản lý quy hoạch (EPA) đã từng là động lực chính trong quá trình xây dựng và quản lý các đô thị mới. Được thành lập thông qua sắc lệnh của Hội đồng nhà nước, những ban quản lý này chịu trách nhiệm quy hoạch và kinh doanh các lô đất của từng đô thị mới. Đây là mô hình kết hợp giữa những quy định chung của Nhà nước với cách thức quản lý tư nhân, đồng thời có sự tham gia của cả Nhà nước và chính quyền địa phương các cấp. Mỗi ban quản lý đều chịu sự chỉ đạo của một đại biểu do người dân bầu trực tiếp, song cũng chịu sự giám sát của Nhà nước thông qua Tỉnh trưởng. Khi dự án xây dựng một đô thị mới hoàn tất, các EPA được giải thể và các đô thị mới khi đó sẽ trở thành một đô thị thông thường.
- Các đô thị mới được đặt dưới sự quản lý của hệ thống quản lý lợi ích quốc gia (OIN) mà qua đó Nhà nước nêu rõ là dành ưu tiên cho một địa bàn để xây dựng một trọng điểm đô thị vì quyền lợi chung liên quan đến các dự án quy hoạch và cấp giấy phép xây dựng.
- Năm 1962, Nhà nước đã thành lập Cơ quan quản lý đất đai vùng Paris (AFTRP) để đảm nhận vai trò chủ đạo trong các hoạt động quy hoạch sử dụng đất.
- Những hạn chế của các đô thị mới

Các đô thị mới không chỉ có những ảnh hưởng tích cực mà có cả những ảnh hưởng tiêu cực.

Trước hết, các đô thị mới là những nơi cho phép thử nghiệm những kiểu kiến trúc và đô thị có tính sáng tạo. Các nhà quy hoạch và quản lý đô thị đã thử tạo ra sự

cân bằng giữa các nhu cầu về nhà ở và việc làm cho người dân. Chất lượng cuộc sống cũng được chú trọng hơn bởi trong các đô thị mới xuất hiện nhiều không gian xanh và các khu vực công cộng. Cuối cùng, những đô thị mới cũng đã góp phần tạo lập nhiều mô hình hợp tác hiệu quả giữa các đơn vị chính quyền của nhiều địa phương khác nhau, đồng thời xây dựng được một hình thái tổ chức hành chính riêng biệt và hiệu quả có sự tham gia của Nhà nước.

Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng kéo dài trong nhiều thập niên, các dự án đô thị mới cũng đã chịu nhiều ảnh hưởng thăng trầm của bối cảnh kinh tế. Sự suy giảm đã tăng trưởng kinh tế vào đầu những năm 1970 kèm theo những biến đổi trong lối sống của người dân đã khiến cho các nhà quy hoạch phải điều chỉnh lại những mục tiêu ban đầu theo hướng giảm bớt về số lượng. Đối với tầm trung hạn và dài hạn, các đô thị mới cũng đã bộc lộ nhiều nhược điểm (các kiểu nhà chưa hoàn toàn phù hợp với thói quen sinh hoạt của người dân, vẫn thiếu các không gian công cộng và thiếu tính tập trung đô thị) đòi hỏi cần có những nghiên cứu có chất lượng hơn về quy hoạch và quản lý đô thị.

Với mục đích tổ chức lại địa bàn lãnh thổ vùng và tập trung đô thị hoá vào một số khu vực cụ thể, việc quy hoạch các đô thị mới cuối cùng vẫn có tác động thấp hơn nhiều so với những dự kiến ban đầu. Quả thực mức độ thu hút dân cư của những đô thị này chỉ đạt khoảng một nửa so với những mục tiêu dự kiến ban đầu và rất khó đánh giá được những đô thị mới đã góp phần kiểm chế hiện tượng đô thị hoá tự phát ở những vùng vành đai 2 và 3 tới mức độ nào. Mặt khác, những biến chuyển trong vòng 4 thập niên gần đây cũng cho thấy vẫn có xu hướng đô thị hoá ngày càng tăng ở những vùng vành đai 2 và 3. Khu vực vành đai 2 đã từng có những giai đoạn gia tăng dân số rất nhanh cho tới tận năm 1975 mới bình ổn dần do những khu vực có thể đô thị hoá được đã hết. Còn từ hai thập niên gần đây, khu vực vành đai 3 có mức tăng dân số cao nhất trong vùng Ile-de-France.

Các chính sách về nhà ở vào thời điểm đó cũng không gắn kết với nhau. Trong khi những công trường xây dựng nhà chung cư do nguồn vốn của Nhà nước đầu tư vẫn tiếp tục với nhịp độ khẩn trương thì loại hình nhà tư cũng phát triển mạnh do người dân cũng được Nhà nước khuyến khích tự đầu tư xây nhà riêng (thông qua các biện pháp hỗ trợ cấp chứng nhận quyền sở hữu và giấy phép xây dựng). Sự phát triển mạnh mẽ của kiểu nhà tư đã dẫn đến tình trạng đô thị hoá dàn trải, rất tốn diện tích và khiến những chi phí hạ tầng tăng nhanh. Những điều kiện sống như trong các đô thị mới chưa thực sự có sức hấp dẫn lớn đối với người dân.

Tuy ban đầu dự kiến quy mô dân số quá cao nhưng sau đó các dự án đã phải điều chỉnh lại theo hướng giảm bớt các mục tiêu. Điều này khiến cho thời gian thi công bị kéo dài và chi phí tăng thêm. Các nhà đầu tư tư nhân tỏ ra nghi ngờ hiệu quả của các dự án trước tình trạng như vậy. Về phần mình, Nhà nước đã gánh vác phần lớn các chi phí để xây dựng những đô thị mới nên cũng áp dụng những hình thức kiểm soát rất chặt chẽ.

Việc xây dựng các đô thị mới vốn rất tốn kém nên khiến cho giá bất động sản tại những đô thị này cũng rất cao. Do vậy, đây không phải là những đô thị dành cho những đối tượng khó khăn. Hậu quả là những đối tượng này đành phải tập trung tại những khu dân cư được quy hoạch dưới dạng nhà chung cư cho người thu nhập thấp, chẳng hạn như khu Sarcelles.

Tóm lại, những vấn đề mà các đô thị mới hiện đang gặp phải là hậu quả của sự sai lệch giữa những chủ trương ban đầu và tình hình thực tế quản lý đô thị và xã hội. Do thiếu một nền tảng vững chắc và thiếu tính liên tục trong quản lý và quy hoạch nên những biến đổi nhanh chóng của tình hình, những ảnh hưởng của các hiện

tượng kinh tế và dân số cũng như sự lỗi thời của các hình thái đô thị đều trở thành những vấn đề nhạy cảm tại những địa bàn này. Những dự án quy hoạch và quản lý đô thị có quy mô lớn nếu chỉ được xây dựng như một mô hình quy hoạch không gian chứ không dựa trên bối cảnh kinh tế – xã hội thực tế của địa phương sẽ nhanh chóng bộc lộ những khiếm khuyết mà sau đó sẽ rất khó sửa chữa do chi phí rất tốn kém và mức độ ảnh hưởng đối với địa bàn lãnh thổ cũng rất lớn.

Quá trình mở rộng không gian đô thị trong vùng Paris

1900 cho tới trước giai
đoạn phát triển công
nghiệp

1964 : thời kỳ phát triển
mạnh nhà tư nhân

1994 : hiệu quả của
SDAURP

