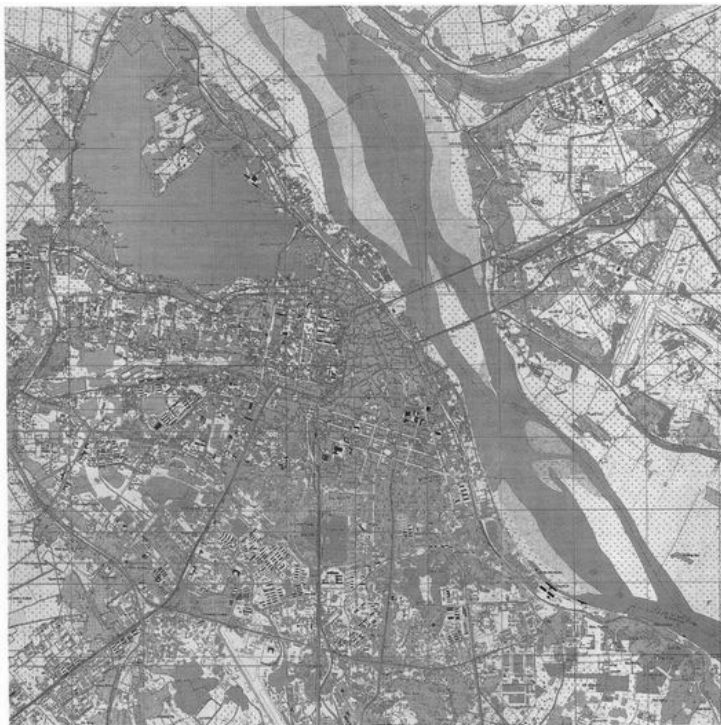


THỰC TRẠNG VỀ QUY HOẠCH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

ThS. KTS Phùng Anh Tiến*

Từ năm 1954 trở lại đây, Thủ đô Hà Nội đã trải qua nhiều lần lập và điều chỉnh quy hoạch tổng thể cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của từng giai đoạn lịch sử: thời kỳ 1954 - 1981 (sau giải phóng Thủ đô), thời kỳ 1960 - 1964 (thời kỳ kế hoạch hoá 5 năm đầu tiên, sau đó dừng lại do chiến tranh phá hoại). Năm 1961, Nghị quyết Quốc hội mở rộng địa giới hành chính Hà Nội lần 1 với diện tích 565km². Luận chứng kinh tế kỹ thuật quy hoạch chung thành phố Hà Nội (TEO) lập năm 1974 - 1976 thực hiện theo hợp đồng số 5507/21600 ký ngày 15/3/1974 giữa Tổng công ty Xuất nhập khẩu kỹ thuật Matxcova và Tổng công ty Nhập khẩu thiết bị và kỹ thuật Hà Nội.



XIV. Plan de la ville de Hanoi, 1986, dressé par les services cartographiques vietnamiens. Document d'origine approximativement au 1/35 000^e (sans échelle graphique), support papier, représentation en couleur, orientation nord, sans mention, sans légende, dim. 30 x 42 cm. François Decoster et Djamel Klouche. Portrait de ville : Hanoi, Institut français d'architecture, Paris, 1997.

0 1 km

HÀ NỘI 1986

Cơ quan thực hiện là Viện Nghiên cứu Khoa học và Quy hoạch Xây dựng Đô thị Leningrat do B.N. Bogdanốp - Kỹ sư trưởng làm trưởng đoàn.

* Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội.

Đồ án đã được Ban Bí thư xem xét, cho ý kiến chỉ đạo và Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đã phê duyệt tại Quyết định số 163-HĐBT ngày 17/7/1976.

Thời kỳ 1976 - 1981 (sau thống nhất đất nước), năm 1978, Nghị quyết Quốc hội mở rộng địa giới hành chính Hà Nội lần 2 với diện tích 2136km². Thời kỳ 1986 - 1992 (thời kỳ đổi mới toàn diện nền kinh tế đất nước sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa), năm 1991, Nghị quyết Quốc hội thu hẹp địa giới hành chính Hà Nội còn 921 km². Thời kỳ 1998 đến nay đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, theo đó địa giới hành chính Hà Nội cũng được thay đổi.

Quy hoạch mặt bằng do chuyên gia Liên Xô lập đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt với quy mô dân số là 1,5 triệu người trên vùng đất 100km² với vùng ngoại thành được mở rộng ra các huyện của Hà Tây và Vĩnh Phúc.

Năm 1998, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2020 làm cơ sở định hướng không gian cho Thủ đô phát triển đúng hướng, nhằm hướng tới mục tiêu phát triển ổn định, bền vững đạt hiệu quả cao trên cả ba lĩnh vực: kinh tế - xã hội - môi trường, là đô thị phát triển thịnh vượng, có sức cạnh tranh cao trong nước, khu vực và quốc tế, có chất lượng sống tốt, khả năng cạnh tranh tốt, quản lý tốt và nền tài chính tốt.

Điều chỉnh quy hoạch tổng thể mặt bằng Thủ đô Hà Nội đến năm 2010 do Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn (Bộ Xây dựng) và Viện Quy hoạch thành phố Hà Nội lập, được Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng phê duyệt tại Quyết định số 132-CT ngày 18/4/1992.

Điều chỉnh quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2010 do Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn (Bộ Xây dựng) và Viện Quy hoạch thành phố Hà Nội lập dưới sự chỉ đạo của Kiến trúc sư trưởng thành phố Hà Nội và Vụ trưởng Vụ Kiến trúc Quy hoạch (Bộ Xây dựng), được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 108-1998-QĐ-TTg ngày 20/6/1998.

Năm 2008, Quốc hội đã quyết định việc mở rộng địa giới hành chính Hà Nội với diện tích 3.374,72km². Sau 10 năm thực hiện, bộ mặt đô thị đã có những thay đổi đáng kể cả về quy mô và chất lượng đô thị. Tuy nhiên, Thủ đô đang đứng trước những khó khăn và thách thức mới, đó là:

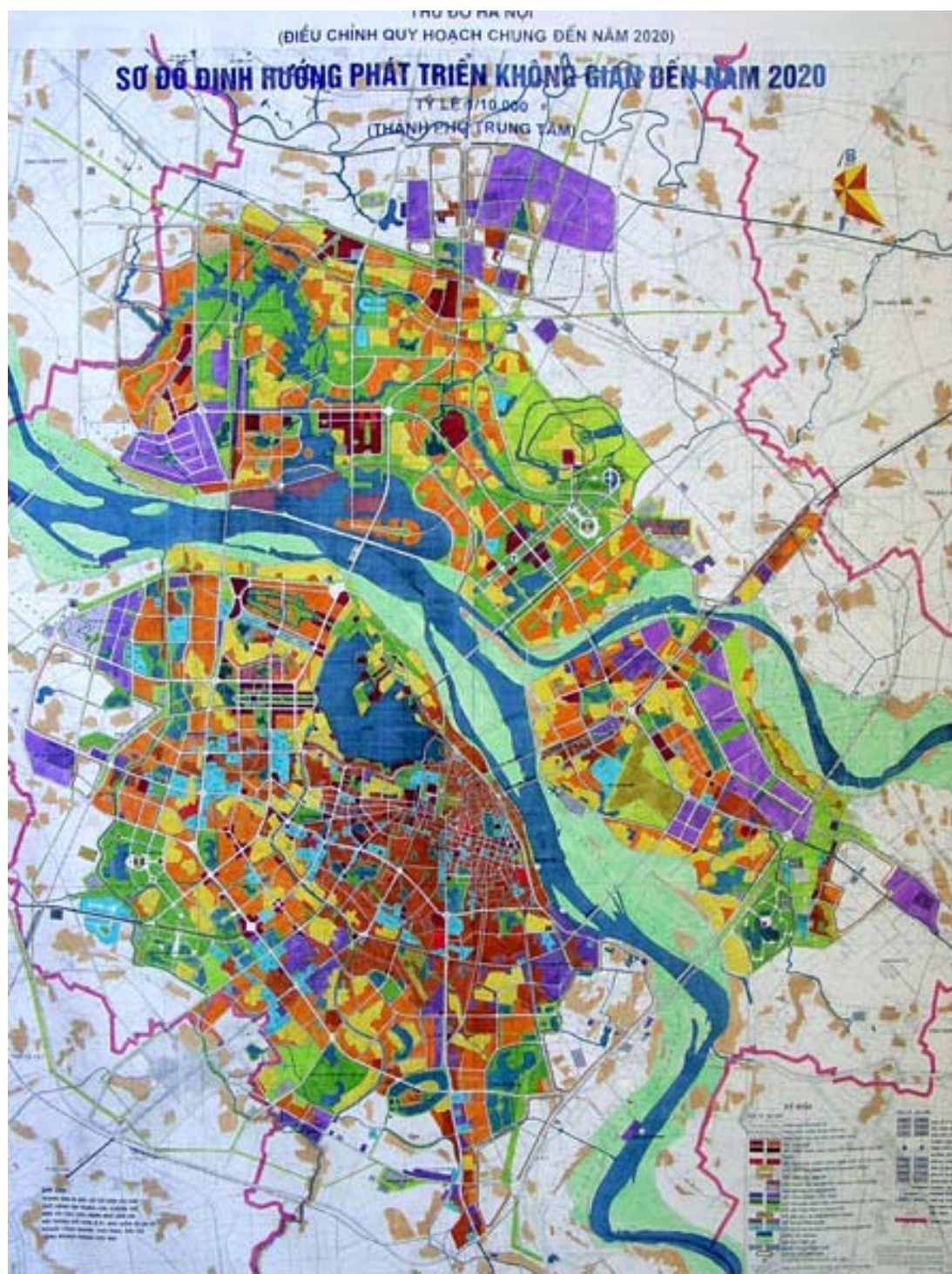
- Dân số thành phố trung tâm tăng nhanh, vượt quá so với dự báo quy hoạch được phê duyệt do tăng cơ học từ ngoại thành và các tỉnh xung quanh di dân tự do; sinh viên tốt nghiệp ở lại Hà Nội; việc điều động cán bộ, lao động thời vụ và do mở rộng địa giới nội thành đưa dân cư và đất nông nghiệp vào đô thị.

- Chưa hình thành được các trung tâm hành chính, thương mại, ngân hàng và dịch vụ quốc tế để làm thay đổi căn bản bộ mặt kiến trúc đô thị.

- Quy mô đất đai vượt nhiều so với dự báo năm 1998, Hà Nội đã phải nhiều lần báo cáo Thủ tướng cho phép điều chỉnh cục bộ.

- Tổ chức đầu mối giao thông Hà Nội còn chậm, nhất là hình thành vành đai đầu mối của đường bộ và đường sắt. Vì vậy, các luồng xe tải và xe quá cảnh đã cắt sâu vào trung tâm thành phố làm bức xúc thêm vấn đề ách tắc giao thông.

- Phân bố cơ sở sản xuất còn chưa hợp lý, yếu tố hiện đại hoá còn chưa đáp ứng được yêu cầu, chưa phát huy được nguồn lực chất xám của Thủ đô.



Hình 1. Điều chỉnh quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2020 (sơ đồ quan hệ vùng)

- Phát triển đô thị còn nặng về số lượng, chất lượng chưa cao và chưa đồng bộ hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật trong tổ chức thực hiện quy hoạch.

- Các vấn đề bức xúc về rác thải, nước thải, nghĩa trang, cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường đang là những vấn đề lớn của Thủ đô.

- Cụm đô thị đối tượng phía Bắc, chuỗi đô thị đối trọng phía Tây và các đô thị vệ tinh theo quy hoạch 108/TTg chậm hình thành và phát triển, do vậy đã tạo sức ép về dân số, việc làm, cơ sở sản xuất, đào tạo... lên thành phố trung tâm.

- Chưa hình thành được hệ thống kiểm soát phát triển vùng và thành phố trung tâm. Hiện tượng hình thành đô thị của các tỉnh xung quanh Hà Nội chưa theo được định hướng chung về quy hoạch vùng Thủ đô chưa được duyệt.

Bên cạnh đó, Thủ đô Hà Nội cũng đứng trước một số khó khăn và thách thức chung:

- Phân bố dân cư và phát triển đô thị có diễn biến ngoài định hướng quy hoạch theo chiều hướng không hợp lý.

- Vai trò đầu tàu trong vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc chưa đủ mạnh. Khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế chưa cao. Trong điều kiện mở rộng địa giới hành chính Thủ đô thách thức sẽ còn lớn hơn.

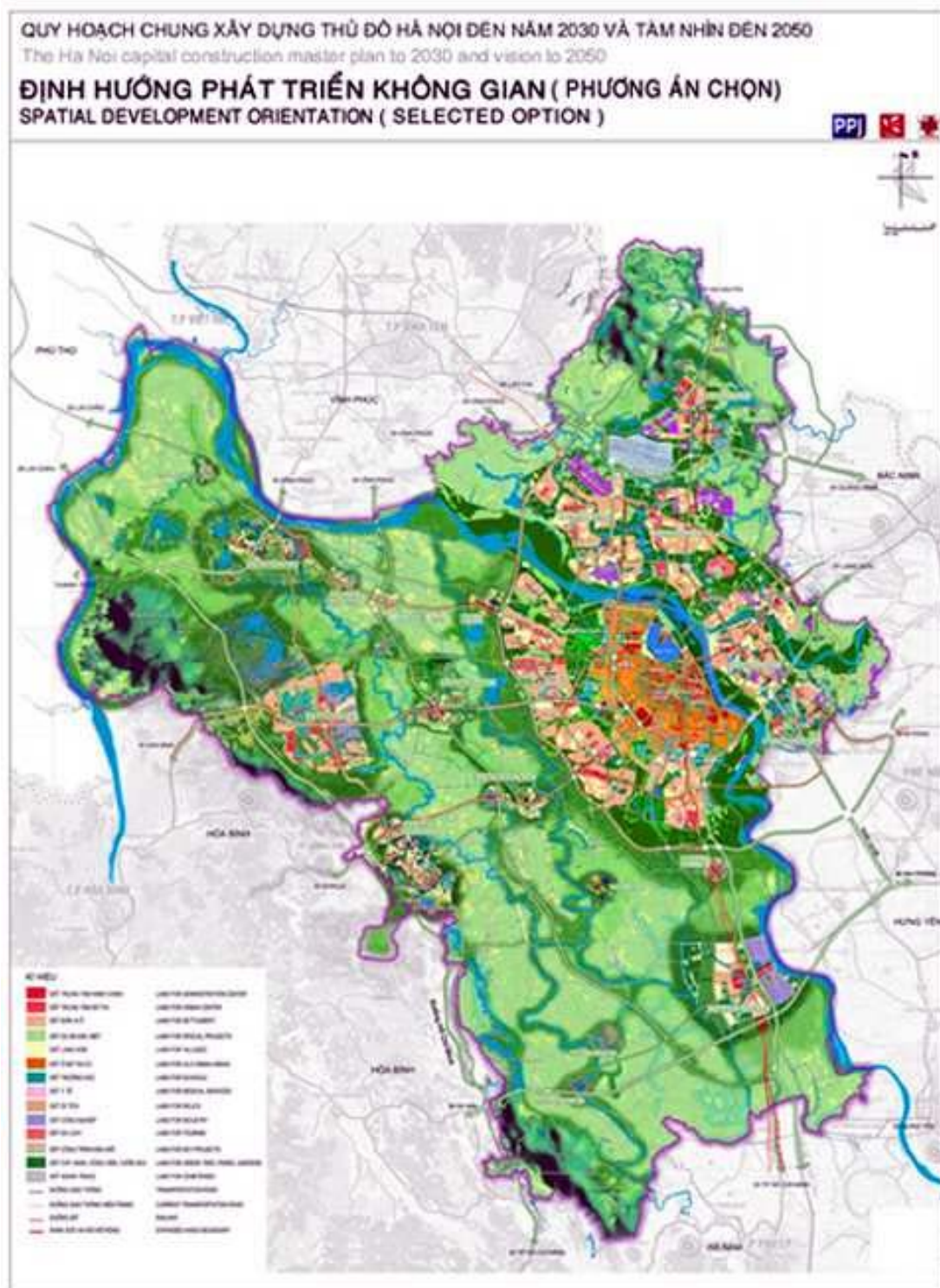
- Dư thừa lao động trong vùng quá lớn, chênh lệch về phát triển (đô thị hoá) và mức sống trong vùng còn khá lớn là nguyên nhân chính dẫn đến di dân cơ học vào thành phố trung tâm, gây sức ép lên cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị và hạ tầng xã hội, nguy cơ phá vỡ các giá trị văn hoá và mất cân bằng sinh thái, phát triển không bền vững.

- Hình thành phát triển không gian đô thị có nguy cơ lệch hướng không kiểm soát được do quy hoạch vùng chậm được phê duyệt và triển khai, làm cơ sở pháp lý kiểm soát phát triển vùng dẫn đến nguy cơ phá vỡ các định hướng chiến lược phát triển đô thị trong vùng và thành phố trung tâm. Quyết định số 10/TTg/1998/QĐ-TTg về định hướng phát triển các đô thị Việt Nam đã nêu rõ: "các đô thị lớn - như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, phải được tổ chức thành các cụm đô thị, có vành đai xanh bảo vệ để hạn chế tối đa sự tập trung dân số, cơ sở kinh tế và phá vỡ cân bằng sinh thái, tránh sự hình thành các siêu đô thị". Thực tế các ô xung quanh Hà Nội đang bị vây lấn, phá vỡ vành đai xung quanh thành phố, các đô thị trải dài dọc theo các trục hướng vào trung tâm thành phố nối liền với các đô thị đối trọng vệ tinh trong vùng, nguy cơ sẽ hình thành siêu đô thị.

Để giải quyết các khó khăn hiện nay cho Hà Nội và để tiếp tục hướng tới mục tiêu phát triển ổn định, bền vững đạt hiệu quả cao trên cả 3 lĩnh vực kinh tế - xã hội - môi trường - là đô thị phát triển thịnh vượng, có sức cạnh tranh cao trong nước, quản lý tốt và nền tài chính tốt, ngày 29/5/2008, Quốc hội đã thông qua việc mở rộng địa giới hành chính Hà Nội lần 3 (Nghị quyết số 15/2008/NQ12 ngày 29/5/2008), qua đó Hà Nội đã được mở rộng với diện tích 3.374,72km² (gấp trên 3 lần so với năm 1991).

Với việc mở rộng như vậy, Hà Nội có điều kiện thuận lợi để thực hiện mục tiêu đặt ra. Để quy hoạch đảm bảo tính ổn định, bền vững, hướng điều chỉnh quy hoạch tổng thể sẽ là:

- Với tầm nhìn rộng hơn về không gian, xa hơn về thời gian, quy hoạch tổng thể Thủ đô cần khẳng định được vai trò, vị trí, chức năng của Thủ đô như Nghị quyết 15/BCT và 6 mục tiêu phát triển trong Pháp lệnh Thủ đô. Hà Nội phải trở thành đầu tàu phát triển trong Vùng trọng điểm Bắc Bộ, Vùng đồng bằng sông Hồng.



Hình 2. Định hướng phát triển không gian Hà Nội sau khi mở rộng

- Đặt quy hoạch tổng thể Thủ đô trong mối quan hệ chung với quy hoạch Vùng Thủ đô, quốc gia, khu vực và quốc tế; biến tiềm năng lợi thế phát triển của từng địa phương thành động lực chung cùng phát triển.

- Xác định, làm rõ 2 mối quan hệ lớn: Phát triển kinh tế và giảm sức ép lên thành phố trung tâm.

- Xác định mô hình phát triển không gian cho Thủ đô theo hướng chùm đô thị bao gồm: thành phố trung tâm - các đô thị vệ tinh - các đô thị đối trọng, trong đó các đô thị vệ tinh tập trung phát triển ở các cực chủ yếu:

+ Cực Tây: Phát triển đô thị Hoà Lạc để tạo sức hút, sức hấp dẫn nhằm giảm áp lực cho Hà Nội về các chức năng giáo dục đào tạo, công nghệ cao, y tế chuyên sâu, các khu du lịch và công viên nghỉ ngơi. Đây cũng là điểm cửa ngõ của Hà Nội về phía Tây nối kết với các đô thị, các khu vực phát triển kinh tế trên trục đường Hồ Chí Minh.

+ Cực Bắc: Đô thị Sóc Sơn gắn với chức năng của cảng hàng không, trung tâm tiếp vận, trung tâm phân phối hàng hoá - đô thị dịch vụ sân bay và du lịch sinh thái.

+ Cực Nam: Đô thị Phú Xuyên với chức năng chủ đạo công nghiệp, trung tâm phân phối hàng hoá và trung tâm tiếp vận, tạo cơ hội động lực phát triển cho khu vực chậm phát triển ở Ứng Hoà, Thường Tín và Mỹ Đức.

- Trên cơ sở các cực phát triển đô thị, hình thành các khung hạ tầng kỹ thuật liên kết nhanh tạo thành các trục hành lang kinh tế hỗ trợ cho đô thị hạt nhân của Hà Nội, trong đó:

+ Trục phía Bắc: Đẩy mạnh các hoạt động thương mại dịch vụ, logistic, trung tâm phân phối hàng hoá, du lịch, trung tâm vui chơi giải trí cao cấp gắn với cửa ngõ hàng không tạo trục động lực mới cho phía Bắc.

+ Trục Láng - Hoà Lạc: Đẩy mạnh các hoạt động đào tạo, công nghệ, viện nghiên cứu và các dịch vụ du lịch.

+ Trục phía Nam: Hành lang kỹ thuật quốc gia (đường sắt, đường bộ, đường sông) gắn với hệ thống các khu công nghiệp, trung tâm tiếp vận, khu vực chuyển tiếp phía Nam Hà Nội theo Quốc lộ 1A vào các tỉnh phía Nam.

+ Trục phía Đông: Hành lang công nghiệp và kỹ thuật quốc gia (đường sắt, đường bộ, đường sông) theo Quốc lộ 18, Quốc lộ 5 và đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng ra cảng biển.

+ Trục giao thông thuỷ dựa trên sông Hồng gắn với cảnh quan chính của Thủ đô.

- Xây dựng mối liên kết giữa đô thị hạt nhân với các đô thị vệ tinh, giữa đô thị với các vùng nông nghiệp nông thôn, cụm làng nghề, cụm dân cư nông thôn.

- Quan tâm đến nông nghiệp - nông thôn: Xác định rõ hướng và mô hình phát triển các cụm làng nghề, các điểm dân cư nông thôn; các trung tâm làng nghề; các liên kết về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, kinh tế giữa các đô thị và nông thôn trên quan điểm giảm dần sự tách biệt và mất cân bằng giữa khu vực phát triển đô thị và khu vực phát triển nông thôn.

- Có vành đai xanh bao quanh thành phố trung tâm để đảm bảo cân bằng, ổn định phát triển bền vững, tránh phát triển không gian thành phố trung tâm theo dạng hình sao kéo dài theo các trục hướng tâm không kiểm soát được; thực hiện mục tiêu chung trong

chiến lược phát triển đô thị toàn quốc (Quyết định 10/TTg), hình thành vành đai xanh xung quanh thành phố trung tâm; hạn chế tối đa việc tập trung dân số, cơ sở kinh tế, tránh hình thành siêu đô thị.

- Hạn chế di dân cơ học về thành phố trung tâm bằng việc phát triển các đô thị trung gian vừa và nhỏ trên địa bàn các tỉnh, tạo công ăn việc làm tại địa phương (phát triển các làng nghề, các cụm công nghiệp vừa và nhỏ...).

- Xác định quy mô dân số, đất đai hợp lý cho thành phố trung tâm để phát triển ổn định lâu dài. Cần dựa vào hệ thống các đô thị vệ tinh và đối trọng trong vùng để giảm sức ép lên thành phố trung tâm.

- Hình thành đầu mối giao thông đối ngoại (đường bộ, đường sắt, đường thủy, hàng không) cho thành phố trung tâm. Hình thành đầu mối giao thông đường bộ, đường sắt bao quanh Hà Nội nhằm phân bố các luồng xe quá cảnh không vào sâu Vùng, liên hệ với nhau không phải cắt qua thành phố trung tâm. Cần làm rõ chức năng của hệ thống giao thông nội đô (metro, BRT, UMRT), nội vùng (RER) và quốc gia (TGV). Xác định rõ các đầu mối để khớp nối các loại hình giao thông thuận tiện và tiết kiệm thời gian nhanh nhất.

- Phân bố cơ sở sản xuất theo hướng: Thành phố trung tâm tập trung phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn có hàm lượng chất xám cao, hạn chế phát triển các cụm công nghiệp vừa và nhỏ. Các đô thị khác trong vùng khuyến khích phát triển các loại hình công nghiệp thu hút nhiều lao động cùng với việc phát triển mạnh các cơ sở làng nghề và tiểu thủ công nghiệp ở địa phương khi mở rộng địa giới hành chính nhằm tăng thu nhập, tạo công ăn việc làm và hạn chế di dân cơ học vào thành phố trung tâm. Các loại hình công nghiệp có quy mô lớn, có nhu cầu vận tải cao, công nghiệp nặng cần đưa lên hành lang 18.

- Hệ thống các cơ quan, viện nghiên cứu, trường đào tạo được rà soát phân bố lại theo hướng: Tại thành phố trung tâm tập trung các Viện nghiên cứu đầu ngành phát minh, sáng chế... Các trường đại học, cơ sở dạy nghề cần dần bớt về các địa phương trong Vùng Thủ đô, giảm tải cho thành phố trung tâm.

- Các trung tâm y tế lớn theo hướng: Phân tán bớt ra các tỉnh trong vùng theo hướng xã hội hoá và gắn với tổng thể chung của Thủ đô. Khai thác yếu tố cây xanh, mặt nước - văn hoá làm nổi bật trục không gian chính của Thủ đô gắn với trục Cổ Loa - Hồ Tây tạo thành trọng tâm bố cục không gian cho mặt bằng thành phố. Hình thành hệ thống trung tâm công cộng lớn của thành phố cả phía bắc và phía nam sông Hồng trong một tổng thể chung thống nhất.

- Xác định các khu vực đặc thù của Thủ đô như: Phố cổ, Hồ Tây - Hồ Gươm - Thành cổ - sông Hồng - Cổ Loa, các làng nghề truyền thống... để khoanh vùng kiểm soát phát triển và giữ được nét đặc trưng văn hoá riêng của Hà Nội.

- Hệ thống cây xanh công viên cũng cần được hình thành và xác định rõ trên cơ sở các công viên nội đô - công viên ven đô - phục vụ sinh hoạt nghỉ ngơi, vui chơi giải trí, văn hoá, thể thao, ngắm cảnh kết hợp với vành đai xanh tạo thành các nêm cây xanh đưa sâu vào thành phố trung tâm.

- Các vùng thắng cảnh, nghỉ dưỡng trên phần đất mở rộng được gắn kết với du lịch nghỉ ngơi cuối tuần của Hà Nội, đồng thời phát triển các làng nghề sẵn có để tạo việc làm và hấp dẫn du lịch Thủ đô phát triển.

- Các công trình đầu mối hạ tầng kỹ thuật cần được xác định cụ thể trong Vùng Thủ đô; vấn đề rác thải, trạm xử lý nước thải, cấp nước sạch cần xử lý để giải quyết những bức xúc của Thủ đô và các tỉnh trong vùng.

Trải qua quá trình phát triển lâu dài, đô thị Hà Nội đã thực sự đóng vai trò trung tâm phát triển Vùng đồng bằng Bắc Bộ và cả nước. Bộ mặt đô thị ngày một biến đổi theo hướng hiện đại nhưng vẫn mang được sắc thái riêng, đặc trưng.

Hiện nay, vai trò của công tác quy hoạch đã được xác định đúng với bản chất của nó trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội. Tính khoa học và khả thi của đồ án quy hoạch không chỉ đơn thuần thoả mãn yêu cầu của một mục tiêu văn hoá, xã hội hay hiệu quả kinh tế nào đó mà còn có ý nghĩa quan trọng hơn trong phát triển trường tồn, bền vững cho đô thị. Sự sai lầm của một định hướng quy hoạch hay quy hoạch chi tiết cụ thể không dễ được điều chỉnh mà phải cần cả thời gian dài, thậm chí qua nhiều thế hệ, nhiều công sức mới khắc phục được.

Chúng ta có thể nói: Đất nước đã trải qua nhiều biến động và quá trình phát triển không theo một mô hình cố sẵn và phải luôn tìm cho mình một mô hình thích hợp, phù hợp với chủ trương đổi mới toàn diện của Đảng và Nhà nước.

Đến nay, xét về phương diện nghiên cứu, việc lập đồ án quy hoạch còn tiếp tục phải cải thiện nhưng về tổng thể, đồ án Quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đã làm một cách bài bản, có tính khoa học và tập trung trí tuệ của các chuyên gia có trình độ trong và ngoài nước. Tôi tin tưởng rằng, với cách làm, cách đặt vấn đề như vậy, quy hoạch này sẽ có chất lượng và tính thực tiễn cao, đảm bảo đi vào cuộc sống với mục đích phát triển bền vững cho Thủ đô thân yêu của chúng ta nói riêng và đất nước nói chung.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. KTS Nguyễn Thế Thảo, Báo cáo của UBND thành phố Hà Nội về *Quy hoạch phát triển bền vững Thủ đô Hà Nội* tại Hội nghị Đô thị toàn quốc, NXB Xây dựng, 2009, tr.23.
2. PGS. TS. KTS Trần Trọng Hanh, Báo cáo *Quy hoạch xây dựng Thủ đô Hà Nội theo hướng phát triển bền vững trong thế kỷ XXI*, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội, 2005, tr.1.