

# KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRONG TRIỂN KHAI QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

NGUYỄN TẤN VINH\* - VÕ HỮU PHƯỚC\*\*

*Quy hoạch đô thị là vấn đề quan trọng trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển. Để lựa chọn phương án quy hoạch phù hợp cho đô thị của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, Việt Nam cần tham khảo việc triển khai quy hoạch đô thị của một số nước phát triển trong khu vực châu Á có những nét tương đồng, như Xin-ga-po, Nhật Bản... để có thể rút ra những kinh nghiệm quý báu.*

## Kinh nghiệm triển khai quy hoạch đô thị của một số quốc gia trên thế giới

*Kinh nghiệm của Nhật Bản*

*Quy hoạch đô thị: Nhà đầu tư và nhân dân cùng tham gia*

Tại Nhật Bản, quy hoạch được xem là một chương trình quảng bá xúc tiến đầu tư nghiêm túc. Quy hoạch sau khi hoàn chỉnh được công bố rộng rãi trước công chúng, đặc biệt về quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch hạ tầng. Mục đích của việc này là để các nhà đầu tư và nhân dân cùng tham gia thực hiện. Điểm đặc biệt nhất trong quy hoạch đô thị Nhật Bản là trong các chương trình phát triển đô thị có quy định tối thiểu 40% dự án phải ưu tiên cho địa phương quản lý thực hiện. Khi quy hoạch được lập nên, được nhiều lần lấy ý kiến của cộng đồng, bảo đảm 70% tự nguyện chấp thuận thì quy hoạch đó mới được phê chuẩn.

Một bản quy hoạch được phê duyệt sẽ trở thành công cụ chính thức để thực hiện quy hoạch. Bản quy hoạch chính thức được thông báo và quảng bá rộng rãi đến từng người dân

và có hiệu lực từ ngày được chính thức công bố. Sau khi các đồ án quy hoạch được phê duyệt thực hiện, các dự án này đều do chính quyền thành phố, chính quyền địa phương đảm nhiệm. Các dự án do Bộ Xây dựng, Đất đai, Giao thông và Du lịch (MLIT) phê duyệt hoặc thẩm định trình Chính phủ phê duyệt, tỉnh sẽ tiến hành triển khai thực hiện quy hoạch<sup>(1)</sup>.

*Xây dựng đô thị nhỏ gọn, thân thiện môi trường*

Nhật Bản đã phải đối mặt với thời kỳ kinh tế tăng trưởng cao do dân số gia tăng quá nhanh, tập trung tại các đô thị lớn, nên tình trạng đô thị phát triển tràn lan, tự phát đã xảy ra. Đối phó với tình trạng này, Nhật Bản

\* PGS,TS, Học viện Chính trị khu vực II

\*\* TS, Học viện Chính trị khu vực II

(1) "Kinh nghiệm quý báu trong quy hoạch và phát triển đô thị của Nhật Bản", *Viện quy hoạch xây dựng Hà Nội*, ngày 8-3-2017, <http://vqh.hanoi.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=tin-lien-ket/Kinh-nghiem-quy-bau-trong-quy-hoach-va-phat-ttrien-do-thi-cua-Nhat-Ban-699.html>

đưa ra phương án hạn chế mở rộng và kiểm soát mở rộng đô thị, kế hoạch xây dựng hạ tầng đô thị bằng hệ thống phân chia thành các khu vực, bao gồm khu vực điều chỉnh đô thị, khu vực đô thị hóa, mở rộng khu vực đô thị hóa.

Với xu hướng dân số giảm hiện nay và trong tương lai, Nhật Bản tiếp tục xây dựng đô thị nhỏ gọn, thân thiện môi trường, giảm phát thải khí CO<sub>2</sub>, nâng cao sự tiện lợi của giao thông công cộng và phát triển đô thị trung tâm, đồng thời tiến hành chiến lược thông minh, thu gọn các vùng ngoại ô, đạt được đô thị bền vững.

#### *Kinh nghiệm của Xin-ga-po*

Xin-ga-po là một quốc đảo bao gồm một đảo chính với 63 đảo nhỏ xung quanh, là một quốc gia diện tích nhỏ, dân số ít ở khu vực Đông Nam Á, diện tích cả nước đạt khoảng hơn 772km<sup>2</sup> và dân số đạt khoảng 5,8 triệu người<sup>(2)</sup>. Khi nhắc đến Xin-ga-po, người ta thường liên tưởng đến một đất nước có môi trường xanh, sạch, đô thị được quy hoạch bài bản và khoa học. Xin-ga-po liên tục được các chuyên gia hàng đầu thế giới xếp hạng là đô thị đáng sống, phát triển bền vững và sống tốt trên toàn cầu, điển hình như Internations công bố 10 thành phố tốt nhất để sống, làm việc và kết bạn vào năm 2020, trong đó Xin-ga-po xếp vị trí thứ 4. Bên cạnh đó, năm 2020, Công ty ECA International nhận định, Xin-ga-po tiếp tục duy trì vị trí thành phố đáng sống nhất đối với người nước ngoài ở châu Á trong 15 năm liên tiếp<sup>(3)</sup>.

Thành công đó là nhờ quy hoạch đô thị sáng tạo, thiết kế thông minh và phát triển bền vững. Xin-ga-po có được cảnh quan đô thị văn minh, hiện đại và “thân thiện môi trường” như ngày nay, trước hết là nhờ vào quy hoạch tổng thể 1/5.000 có từ rất sớm (năm 1971) và được thực hiện cho đến nay. Quy hoạch tổng thể Xin-ga-po có phân ra

từng khu nhà cao tầng (trên 10 tầng), cao trung bình (3 - 10 tầng) và thấp tầng (1 - 2 tầng) và có tính đến bảo tồn kiến trúc cổ cũng như bản sắc văn hóa của 4 tộc người (tộc người tại chỗ, tộc người Hoa, Mai-lai-xi-a và Ấn Độ). Bản quy hoạch tổng thể cũng thể hiện việc kết nối hạ tầng (nước sạch, thoát nước, xử lý nước thải, điện, điện thoại...) do nhà nước đầu tư. Do tập trung phát triển ngành công nghiệp sạch nên Xin-ga-po xây dựng các khu đô thị vệ tinh để giảm chi phí đi lại, tiết kiệm trong sinh hoạt và giải quyết lao động tại chỗ. Xin-ga-po đã tìm cách phát huy triệt để tiềm năng của không gian công cộng bằng cách kết hợp hiệu quả giữa các hoạt động thương mại và giải trí để mang lại sự hài lòng cho người dân của mình.

Ngay từ khi triển khai thực hiện quy hoạch chung phát triển Xin-ga-po (1960 - 1970), Chính phủ đã có hàng loạt chương trình tuyên truyền cho người dân thực hiện nếp sống văn minh tại các khu công cộng, chung cư cao tầng, có phân tích những mặt thuận lợi khi ở nhà cao tầng, từ đó tạo dần thói quen cho người dân sống trong chung cư cao tầng tới ngày nay. Bên cạnh đó, mục tiêu quy hoạch “xanh hóa”; “vườn trong phố”; “xanh sạch đẹp ở bất kỳ nơi đâu”, diện tích cây xanh đã chiếm 50% diện tích toàn Xin-ga-po - điều mà chưa một quốc gia nào đạt được<sup>(4)</sup>. Do đó, các chuyên gia quy hoạch

(2) Giáng Hương: “Câu chuyện quản lý rác thải ở Singapore”, *Tạp chí Môi trường điện tử*, ngày 9-6-2021, <http://tapchimoitruong.vn/nhin-ra-the-gioi-65/cau-chuyen-quan-ly-rac-thai-o-singapore-25379>

(3) Nguyễn Thúy: “Singapore giữ vị trí là thành phố đáng sống nhất ở châu Á suốt 15 năm qua”, *Báo Tin tức Thông tấn xã Việt Nam*, ngày 13-2-2020, <https://baotintuc.vn/du-lich/singapore-giu-vi-tri-la-thanh-pho-dang-song-nhat-o-chau-a-suot-15-nam-qua-20200213203420327.htm>

(4) Huy Minh: “Nét đặc trưng trong quy hoạch đô thị của một số quốc gia”, *Tạp chí Quy hoạch xây dựng*, số 99, 2019, tr. 49

luôn xem Xin-ga-po là mẫu hình lý tưởng về quy hoạch. Xin-ga-po từng được vinh danh là thành phố có quy hoạch “tỉ mỉ, sâu sắc” nhất trên thế giới nhờ những bước tiến vượt bậc trong quy hoạch, đặc biệt là sự ra đời của Ủy ban Phát triển nhà đất (HDB) năm 1960, một nhánh của Bộ phát triển quốc gia chuyên biệt về phát triển nhà.

Kể từ khi bắt đầu hoạt động, HDB đã gây dựng thêm hàng triệu căn hộ, nâng tầm vượt bậc về khái niệm nhà ở xã hội lên mức cao hơn bất kỳ đô thị nào trên thế giới. Đến nay, hơn 80% dân số Xin-ga-po sống trong những tòa nhà HDB xây dựng. Để đạt được kết quả này, HDB phải xử lý hơn 240 nghìn hộ gia đình nhập cư vẫn còn sống trong các khu nhà tạm mà các nhà quy hoạch nhận thấy cần thiết xóa bỏ những căn hộ ổ chuột làm mất mỹ quan đô thị như thế<sup>(5)</sup>.

Các không gian dành cho phát triển kinh tế, giao thông và môi trường xanh cũng được chính quyền Xin-ga-po đặc biệt quan tâm. Ưu tiên phát triển không gian đô thị cho các hoạt động phát triển kinh tế, thương mại, tài chính, ngân hàng... Mạng lưới giao thông được quy hoạch đồng bộ đáp ứng yêu cầu sử dụng trong vòng 40 năm tiếp theo. Khu công nghệ cao, công nghệ sinh học được xây dựng gần các trường đại học lớn nhằm gắn kết giữa lý thuyết và thực hành.

Hệ thống giao thông của Xin-ga-po phong phú và hiệu quả. Hệ thống tàu điện ngầm (MRT) có 84 ga với chiều dài 130km là hệ thống giao thông trọng yếu của Xin-ga-po, phục vụ 2 triệu lượt khách/ngày<sup>(6)</sup>. Phương tiện giao thông công cộng thuận tiện đến mức luôn thu hút người dân Xin-ga-po, vì thế giảm bớt sự phụ thuộc vào phương tiện di chuyển cá nhân. Giảm lệ thuộc vào phương tiện cá nhân đồng nghĩa áp lực hạ tầng giao thông sẽ giảm bớt, đồng thời chất lượng môi trường cũng sẽ được cải thiện.

## Khái quát về chính sách và thực trạng triển khai quy hoạch đô thị ở Việt Nam hiện nay

Để phát triển cũng như quy hoạch đô thị, nhiều cơ chế, chính sách đã được ban hành, như Luật Quy hoạch đô thị năm 2009; Luật Xây dựng năm 2014; Luật Quy hoạch năm 2017; Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13, ngày 25-5-2016, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội “Về phân loại đô thị”; Nghị quyết số 138/NQ-CP, ngày 25-10-2022, của Chính phủ “Về quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050”; Nghị quyết số 06-NQ/TW, ngày 24-1-2022, của Bộ Chính trị “Về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”...

Đặc biệt, Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (được thông qua bởi Nghị quyết số 38/NQ-CP, ngày 25-10-2022, của Chính phủ) nêu rõ, “phần đầu đến năm 2030 là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; mô hình tổ chức không gian phát triển quốc gia hiệu quả, thống nhất, bền vững, hình thành được các vùng, trung tâm kinh tế, đô thị động lực, có mạng lưới kết cấu hạ tầng cơ bản đồng bộ, hiện đại...”. “Không gian phát triển quốc gia được tổ chức khoa học, thống nhất trên cả nước, bảo đảm liên kết nội vùng, liên vùng trên cơ sở 6 vùng kinh tế - xã hội và khai thác lợi thế của từng địa phương trong vùng và toàn vùng...”.

Với cơ chế, chính sách được ban hành, việc triển khai quy hoạch đô thị của Việt Nam

(5) Huy Minh: “Nét đặc trưng trong quy hoạch đô thị của một số quốc gia”, *Tlđđ*, tr. 49

(6) Minh Phương: “Singapore với bài toán đầu tư hạ tầng”, *Tạp chí Giao thông vận tải điện tử*, ngày 29-4-2017, <https://tapchigiaothong.vn/singapore-voi-bai-toan-dau-tu-ha-tang-18342611.htm>

đã đạt được những kết quả nhất định. Báo cáo của Bộ Xây dựng tại Hội nghị Đô thị toàn quốc năm 2022 do Chính phủ tổ chức vào ngày 30-11-2022 cho biết, sau hơn 35 năm Đổi mới, nhất là trong 10 năm vừa qua, công tác quy hoạch, xây dựng quản lý và phát triển đô thị ở nước ta đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Đến cuối năm 2020, hệ thống đô thị nước ta có 862 đô thị các loại, phân bố tương đối đồng đều trong cả nước. Tỷ lệ đô thị hóa xác định theo địa bàn có chức năng đô thị đã tăng từ 30,5% năm 2010 lên gần 40% năm 2020. Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, quá trình đô thị hóa, công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị vẫn còn nhiều hạn chế. Theo đó, tỷ lệ đô thị hóa hiện đạt được khá thấp. Chất lượng đô thị hóa chưa cao, hạ tầng đô thị chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển dân số và kinh tế khu vực đô thị. Các mô hình đô thị phát triển bền vững văn minh hiện đại chưa nhiều. Việc chỉnh trang cải tạo đô thị trung tâm, đô thị cũ bất cập trong cơ chế, chính sách và lúng túng trong hình thức thực hiện.

Ngoài ra, ô nhiễm môi trường tại các đô thị lớn có xu hướng gia tăng, diễn biến phức tạp, gây ra nhiều tác động tiêu cực. Phát triển đô thị và tư duy khai thác đô thị mới chỉ đáp ứng nhu cầu trước mắt, thiếu tầm nhìn dài hạn. Sự chênh lệch, khoảng cách giữa nghèo và giàu của cư dân đô thị ngày càng gia tăng, dẫn đến bất bình đẳng trong xã hội. Hơn nữa việc sử dụng đất đai, dân số, lao động... nhằm tăng cường chất lượng, tính hiệu quả và tính bền vững của chất lượng đô thị trong các đồ án quy hoạch còn nhiều bất cập. Công tác quản lý, sử dụng không gian ngầm, công trình ngầm đô thị chưa được chú trọng nghiên cứu triển khai. Mặt khác, phương pháp luận và luận về quy hoạch, quy chuẩn, tiêu chuẩn chậm được đổi mới, chưa đáp ứng được yêu cầu đầu tư phát triển rất nhanh của các đô thị ở nước ta.

Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế nêu trên là do nhận thức về đô thị hóa và phát triển đô thị bền vững chưa đầy đủ và chưa được quan tâm đúng mức. Công tác lập quy hoạch đô thị chậm đổi mới, thiếu tầm nhìn, chất lượng thấp; việc triển khai thực hiện còn nhiều hạn chế, nhiều nơi việc điều chỉnh quy hoạch còn bất cập. Mặt khác, thể chế, chính sách về đô thị và phát triển đô thị cũng thiếu đồng bộ và ổn định. Công tác chỉ đạo, tổ chức triển khai thực hiện pháp luật, cơ chế, chính sách về quy hoạch, xây dựng và phát triển đô thị thiếu quyết liệt. Sự phân công, phối hợp nhiệm vụ quản lý nhà nước về phát triển đô thị chưa rõ ràng, thống nhất. Tư duy phát triển còn theo hướng dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm; thiếu quy hoạch mang tính tổng thể quốc gia, dài hạn. Việc thể chế hóa và tổ chức thực hiện chủ trương của Đảng về phát triển vùng còn chậm. Thiếu cơ chế, chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế liên ngành, liên vùng. Chưa dành nguồn lực thích đáng để đầu tư hình thành bộ khung kết cấu hạ tầng quốc gia, các vùng; các khu vực ưu tiên phát triển, như vùng kinh tế động lực, vùng kinh tế trọng điểm, hành lang kinh tế. Phát triển bền vững, hài hòa kinh tế - văn hóa - xã hội - môi trường chưa thực sự được quan tâm, chưa trở thành tư duy chủ đạo trong hoạch định và thực hiện chính sách phát triển.

### **Một số gợi mở đối với việc triển khai quy hoạch đô thị Việt Nam**

Dựa trên kinh nghiệm của các quốc gia nói trên và thực trạng triển khai quy hoạch đô thị của Việt Nam, cần thực hiện một số giải pháp sau trong quá trình triển khai quy hoạch đô thị ở nước ta trong thời gian tới:

*Thứ nhất*, nhận thức, quán triệt sâu sắc, đầy đủ Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ

2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045; bám sát và cụ thể hóa các nghị quyết, kết luận của Trung ương Đảng, Bộ Chính trị về phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045; căn cứ vào thực tế phát triển đất nước, đặc biệt là tổ chức không gian phát triển quốc gia 10 năm gần đây, xu thế phát triển trong nước và quốc tế.

*Thứ hai*, không gian phát triển quốc gia phải được tổ chức khoa học, hiệu quả, thống nhất trên phạm vi cả nước, bảo đảm liên kết nội vùng, liên vùng trên cơ sở 6 vùng kinh tế - xã hội hiện nay và khai thác lợi thế so sánh của từng địa phương trong vùng và toàn vùng; huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Phát triển có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào một số địa bàn có điều kiện thuận lợi về địa lý, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, nguồn nhân lực chất lượng cao và các tiềm năng, lợi thế khác cho phát triển để hình thành vùng động lực, hành lang kinh tế, cực tăng trưởng, tạo hiệu ứng lan tỏa thúc đẩy kinh tế cả nước phát triển nhanh, hiệu quả, bền vững. Quy hoạch tổng thể quốc gia phải bảo đảm tính khả thi, tính kết nối cho các giai đoạn tiếp theo phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực của nền kinh tế.

*Thứ ba*, sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài nguyên, nhất là tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên rừng và các loại khoáng sản. Bảo đảm an ninh lương thực, an ninh năng lượng, an ninh nguồn nước; phát triển kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn; bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và nâng cao chất lượng đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu.

*Thứ tư*, phải cân đối, hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hóa - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Tổ chức

không gian phát triển quốc gia, các vùng lãnh thổ, các hành lang kinh tế và hệ thống đô thị phải gắn với phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại gắn kết giữa đô thị và nông thôn; khu vực đất liền với không gian biển; khai thác và sử dụng hiệu quả không gian ngầm, vùng biển, vùng trời. Phát huy hiệu quả các hành lang kinh tế quan trọng của khu vực và quốc tế; gắn phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội với bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ và củng cố, tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh; chủ động, tích cực hội nhập quốc tế sâu rộng, thực chất và hiệu quả.

*Thứ năm*, tập trung ưu tiên hình thành cơ bản bộ khung kết cấu hạ tầng quốc gia; hạ tầng giao thông, hạ tầng đô thị, hạ tầng nông thôn, hạ tầng năng lượng, hạ tầng số, hạ tầng văn hóa, xã hội, hạ tầng thủy lợi, bảo vệ môi trường, phòng, chống thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu. Đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng trên cơ sở tăng năng suất, ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ và đổi mới sáng tạo; ưu tiên phát triển một số ngành, lĩnh vực có tiềm năng, lợi thế và còn dư địa lớn, gắn với không gian phát triển mới. Trên cơ sở các vùng kinh tế trọng điểm hiện nay, hình thành và phát triển các vùng động lực; các vành đai công nghiệp, đô thị, dịch vụ; các cực tăng trưởng quốc gia quan trọng trở thành các đầu tàu dẫn dắt sự phát triển của quốc gia. Hình thành và phát triển các hành lang kinh tế theo trục bắc - nam, các hành lang kinh tế đông - tây, các vành đai kinh tế ven biển; kết nối hiệu quả các cảng biển, cảng hàng không, cửa khẩu quốc tế, đầu mối giao thương lớn, các đô thị, trung tâm kinh tế, cực tăng trưởng. Việc phân kỳ thực hiện các chương trình, dự án quan trọng của quốc gia do cấp có thẩm quyền xem xét, điều chỉnh phù hợp với yêu cầu và khả năng nguồn lực. □