

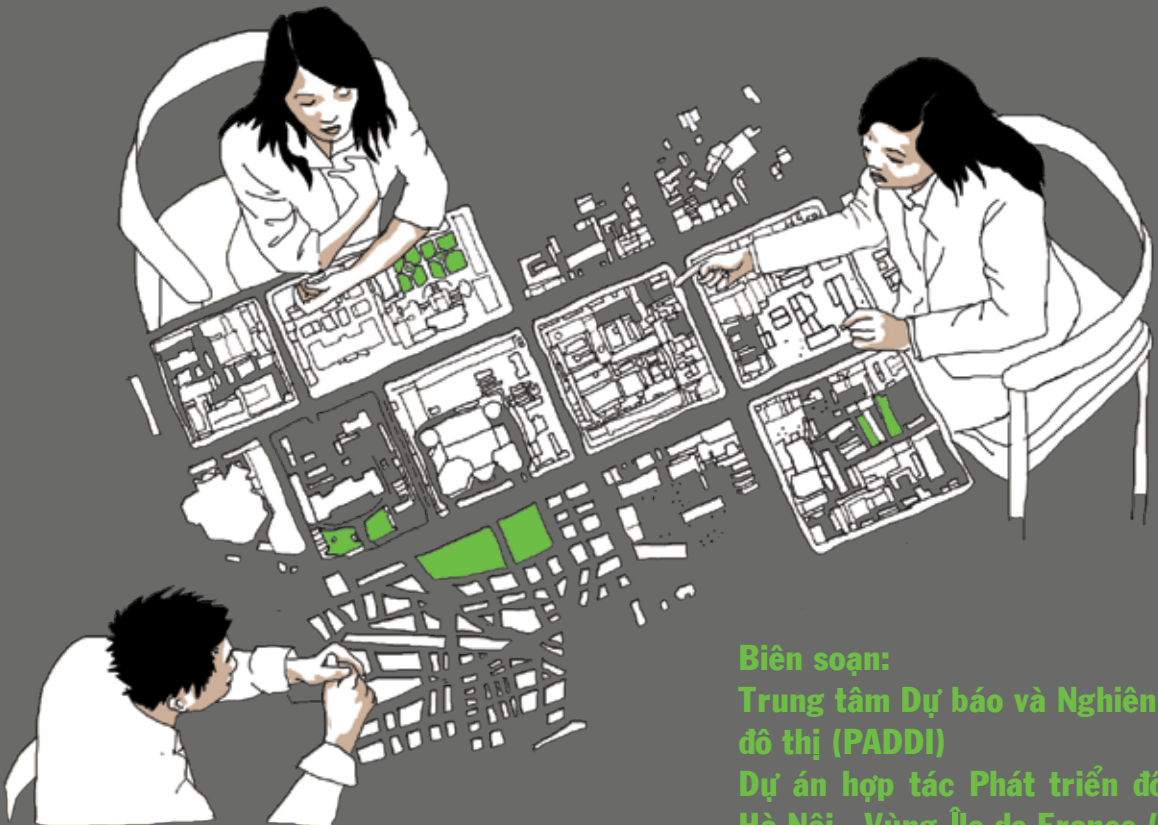
# XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

Đôi chiếu phương pháp, công cụ lập và thực hiện quy hoạch đô thị ở Pháp và Việt Nam

Tổng hợp kinh nghiệm trong quá trình hợp tác giữa các địa phương của Pháp và Việt Nam

Vùng Île-de-France/Hà Nội

Vùng Rhône-Alpes/Cộng đồng đô thị Lyon/Thành phố Hồ Chí Minh



Biên soạn:

Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu đô thị (PADDI)

Dự án hợp tác Phát triển đô thị Hà Nội - Vùng Île-de-France (IMV)



# XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

**Đổi chiều phương pháp và công cụ quy hoạch đô thị ở Việt Nam**

**Tổng hợp kinh nghiệm trong quá trình hợp tác giữa các địa phương của Pháp và Việt Nam**

Vùng Ile-de-France/Hà Nội

Vùng Rhône-Alpes/Cộng đồng đô thị Lyon/Thành phố Hồ Chí Minh



# Những người đóng góp cho quyển sách

## **Xây dựng đô thị**

Đối chiếu phương pháp, công cụ lập và thực hiện quy hoạch đô thị ở Pháp và Việt Nam

Tổng hợp kinh nghiệm trong quá trình hợp tác giữa các địa phương của Pháp và Việt Nam  
Vùng Île-de-France/Thành phố Hà Nội  
Vùng Rhône-Alpes/Cộng đồng đô thị Lyon/Thành phố Hồ Chí Minh

*Bản tiếng Việt*

## **Các tác giả và điều phối biên soạn**

Fanny Quertamp, Đồng giám đốc PADDI  
Laurent Pandolfi, Đồng giám đốc IMV đến năm 2012  
Laura Petibon, PADDI/IMV

## **Hiệu đính**

Patrice Berger/Cơ quan quy hoạch đô thị Cộng đồng đô thị Lyon; Jean-Charles Castel/CERTU; Gilles Antier/IAU-IdF; Jean-Claude Gaillot/Vùng Île-de-France; Pierre Peillon/Hội nhà ở xã hội; Emmanuel Cerise/IMV; Yann Maublanc/IMV; Patrick Brenner/Vùng Île-de-France; PGS.TS. Nguyễn Trọng Hòa, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Phát triển TP.HCM; TS. Võ Kim Cương, nguyên phó Giám đốc Sở Quy hoạch Kiến trúc TP.HCM  
Bà Nguyễn Thị Cẩm Vân, Trưởng phòng Kế hoạch, Sở Tài nguyên và Môi trường TP.HCM; Ông Trương Trung Kiên, Trưởng phòng Quy hoạch khu trung tâm, Sở Quy hoạch Kiến trúc TP.HCM; Bà Nguyễn Thị Xuân Hà, Sở Quy hoạch Kiến trúc TP.HCM  
Ông Đỗ Nguyên Phong, Viện Quy hoạch xây dựng TP.HCM

## **Biên dịch**

Huỳnh Hồng Đức

## **Đọc và chỉnh sửa bản tiếng việt**

Trương Quốc Toàn (IMV)

## **Biên tập**

### **Đề tựa**

Laura Petibon, PADDI-IMV

## **Sửa bản in**

Catherine Weyl  
Agathe Ramsamy

## **Thiết kế và dàn trang**

Nguyễn Nguyệt,  
Chân thành cảm ơn Ông Bernard Favre đã có những lời khuyên quý báu cho việc dàn trang

## **NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI**

Ngõ Hòa Bình 4, Minh Khai - Hai Bà Trưng - Hà Nội  
ĐT: 04.036246913 / 04. 36246917 – Fax: 04. 36246915

## **Chịu trách nhiệm xuất bản**

Nguyễn Hoàng Cẩm

In 1.000 cuốn, khổ 18x24cm. Tại Công ty TNHH MTV ITAXA  
Đăng ký kế hoạch xuất bản số: 336-2014/04-23/LĐXH.  
Quyết định xuất bản số: 65/QĐ-NXBLĐXH. ISBN: 978-604-65-1615-7.

# MỤC LỤC



## GIỚI THIỆU

06



## CHƯƠNG 1 QUY HOẠCH ĐÔ THỊ

17



## CHƯƠNG 2 ĐẤT ĐAI ĐÔ THỊ

41



## CHƯƠNG 3 GIAO THÔNG CÔNG CỘNG ĐÔ THỊ

63



## CHƯƠNG 4 NHÀ Ở

83



## CHƯƠNG 5 DI SẢN ĐÔ THỊ

103

Với sự hỗ trợ của Vùng Île-de-France, Vùng Rhône-Alpes, Cộng đồng đô thị  
Lyon và Cơ quan phát triển Pháp

# Lời nói đầu

**Ý** tưởng viết quyển sách mang tính tổng hợp và hướng đến hành động này xuất phát từ mong muốn trả lời cho những câu hỏi mà các đồng nghiệp Việt Nam và Pháp thường xuyên đặt ra cho chúng tôi về lịch sử, tổ chức hành chính, phương pháp, công cụ quy hoạch, cơ chế kinh tế - xã hội của các vùng đô thị lớn có quan hệ đối tác với chúng tôi như: Hà Nội, TP.HCM, vùng Île-de-France, vùng Rhône-Alpes và Cộng đồng đô thị Lyon<sup>1</sup>. Độc giả sẽ tìm thấy rất nhiều thông tin về tổ chức, phương tiện kỹ thuật và công cụ pháp lý mà các nhà quy hoạch đô thị có được để cải thiện hoạt động và sự phát triển ở những thành phố này.

Thông qua quyển sách này, chúng tôi cũng mong muốn giới thiệu đến độc giả những nội dung và quá trình tương tác rất hấp dẫn giữa giới chuyên môn của hai nước trong khuôn khổ các khóa tập huấn hoặc chuyển công tác hỗ trợ kỹ thuật, ngoài các tài liệu tổng hợp khóa tập huấn và báo cáo công tác. Độc giả sẽ cảm nhận được không khí trao đổi, thảo luận thẳng thắn về các vấn đề trong quá trình đô thị hóa đang diễn ra ở Việt Nam để tìm ra giải pháp phù hợp nhất. Những giải pháp được đưa ra không phải bằng cách áp dụng nguyên mẫu mô hình sẵn có ở nước ngoài mà bằng cách vận dụng chúng một cách linh hoạt, lấy lợi ích công và tài sản chung làm trọng tâm của quá trình xây dựng thành phố và mạng lưới cơ sở hạ tầng. Quyển sách này tổng hợp những nội dung trao đổi trong khuôn khổ hợp tác giữa vùng Île-de-France với Hà Nội và giữa vùng Rhône-Alpes với TP.HCM

Việc lựa chọn chủ đề cho quyển sách được thực hiện trên cơ sở nhu cầu thường được các đối tác Việt Nam nêu lên trong các khóa tập huấn và đợt công tác hỗ trợ kỹ thuật. Theo đó, quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng, đất đai và giao thông là những chủ đề thường được đề cập nhất. Các chủ đề này tương ứng với những thách thức lớn đối với các đại đô thị như Hà Nội và TP.HCM, những thành phố có tốc độ tăng trưởng dân số và không gian mạnh mẽ trong hai thập kỷ gần đây. Các giải pháp cho những thách thức này cần được đưa ra trên cơ sở các phương pháp và công cụ hiệu quả trong quy hoạch và quản lý đô thị. Nhà ở và di sản là những mối quan tâm mới trong thời gian gần đây. Hai chủ đề này minh họa cho những khiếm khuyết của mô hình phát triển đô thị mất cân đối, mang lại lợi ích cho các doanh nghiệp bất động sản vốn ít quan tâm đến việc phát triển nhà ở cho người thu nhập thấp và càng ít quan tâm đến việc gìn giữ di sản kiến trúc và đô thị ở khu trung tâm lịch sử.

Mỗi chủ đề ứng với một chương và có cấu trúc giống nhau. Phần đầu trình bày thực trạng và các thách thức lớn hiện nay ở Việt Nam. Phần thứ hai giới thiệu các khái niệm, công cụ và phương pháp được sử dụng ở Pháp để giải quyết những thách thức tương tự. Phần cuối trình bày nội dung thảo luận trong các khóa tập huấn xoay quanh các thách thức đã đặt ra trong phần đầu, từ đó đưa ra một số giải pháp và khuyến nghị nghiên cứu cũng như dự án thí điểm. Nhiều hình ảnh minh họa giúp độc giả của hai nước hình dung rõ hơn về thực tế đô thị và các kỹ thuật được sử dụng. Mục "Tham khảo thêm" được bố trí song hành ở mỗi chương giúp độc giả có thể hiểu rõ và thấu đáo hơn những kiến thức liên quan đến từng chủ đề được đề cập trong quyển sách.

Mặc dù tập trung vào Hà Nội và TP.HCM, nhưng các công cụ và phương pháp được giới thiệu trong quyển sách này cũng rất hữu ích cho giới chuyên môn ở Việt Nam nhằm hướng dẫn thực hành và nâng cao năng lực trong công tác nghiên cứu và quản lý đô thị. Quyển sách cũng hướng đến các nhà quan sát nước ngoài để giúp họ nắm bắt tốt hơn tình hình và những thách thức trong quy hoạch đô thị đương đại ở Việt Nam.

**Laurent Pandolfi và Fanny Quertamp**

<sup>1</sup> Dự án hợp tác Phát triển đô thị Hà Nội vùng Île-de-France (IMV) và Trung tâm dự báo và nghiên cứu đô thị (PADDI) lần lượt được thành lập vào năm 2001 và năm 2006 trong khuôn khổ hợp tác trực tiếp giữa vùng Île-de-France với thành phố Hà Nội và giữa vùng Rhône-Alpes với thành phố Hồ Chí Minh. Các khóa tập huấn được tổ chức trên cơ sở các nghiên cứu trường hợp điển hình ở Việt Nam và do các chuyên gia của vùng Île-de-France và vùng Rhône-Alpes hướng dẫn. Các khuyến nghị hoặc hướng suy nghĩ (kỹ thuật, pháp lý...) được rút ra sau mỗi khóa tập huấn và được đưa vào tài liệu tổng hợp cuối khóa trong trường hợp khóa học do PADDI tổ chức. Ngoài ra, IMV và PADDI cũng hỗ trợ kỹ thuật cho các dự án (nghiên cứu khả thi, tư vấn...). IMV còn tham gia thực hiện một số dự án cơ sở hạ tầng.

## Giới thiệu

Năm 1986, Việt Nam bắt đầu chính sách Đổi Mới, chính sách mở cửa dần dần nền kinh tế nhằm hiện đại hóa đất nước và chuyển từ nền kinh tế “tập trung bao cấp” sang “nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Từ đó, Việt Nam đã có những bước phát triển đáng kể: trong suốt 2 thập kỷ, tốc độ tăng trưởng GDP luôn được duy trì khoảng 7,5%, mặc dù có chậm lại vào năm 2011 với 6,7%. Tăng trưởng đô thị chủ yếu tập trung ở các thành phố lớn, đặc biệt là Hà Nội và TP.HCM và một số thành phố trung bình. Sự phát triển năng động này dẫn đến những thay đổi sâu sắc về lãnh thổ ở cấp quốc gia và địa phương, thể hiện ở việc gia tăng mật độ tại các khu trung tâm lịch sử, mở rộng đô thị ra vùng ven và xây dựng nhiều công trình công cộng cũng như cơ sở hạ tầng.

TP.HCM và Hà Nội đã thay đổi quy mô đô thị trong vòng chưa đầy 10 năm. Là đầu tàu tăng trưởng kinh tế của cả nước, chiếm 27% đầu tư trực tiếp nước ngoài và 33% GDP của cả nước, Hà Nội và TP.HCM là hai địa bàn thí điểm của nhiều chính sách công và đo lường các tác động của chính sách đổi mới. Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cho giai đoạn 2011 - 2020, tài liệu chiến lược định hướng các chính sách trong vòng 10 năm tới, tiếp tục khẳng định vai trò quan trọng của việc đô thị hóa trong sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Các mô hình phát triển của những thành phố ở châu Á và các nhà tài trợ quốc tế ngày càng đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển đô thị ở Hà Nội và TP.HCM, vốn ngày càng hội nhập vào cạnh tranh kinh tế toàn cầu. Nhưng, việc tăng trưởng kinh tế và dân số nhanh chóng dẫn đến đô thị hóa mạnh mẽ vùng ven. Sức hấp dẫn kinh tế của các đô thị đã thu hút người dân từ các nơi khác đến khu trung tâm và vùng ven, từ đó làm thay đổi cấu trúc và diện mạo đô thị. Điều này được thể hiện qua việc phát triển các công trình xây dựng, kể cả xây dựng bất hợp pháp trên đất nông nghiệp, hai bờ kênh, rạch và trên quỹ đất dự trữ. Tốc độ phát triển nhanh buộc chính quyền cũng như các đơn vị chuyên môn về đô thị đôi khi phải hành động trong tình thế khẩn cấp. Mặc dù đã có nhiều giải pháp cho các vấn đề gặp phải, nhưng chính quyền vẫn chưa kiểm soát hết sự phát triển lan tỏa của đô thị. Nhiều thách thức lớn cần phải vượt qua để tái cấu trúc đô thị và định hướng sự phát triển đô thị nhằm tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển kinh tế-xã hội và cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân.

Ngoài ra, quản trị và phát triển bền vững là hai thách thức liên ngành lớn hiện nay trong việc xây dựng và phát triển đô thị ở Việt Nam. Việc chuyển từ hệ thống tập trung trong đó chính quyền trung ương kiểm soát quá trình xây dựng đô thị sang hệ thống đa chủ thể - chính quyền trung ương, chính quyền địa phương (tỉnh/thành phố và quận/huyện), đơn vị tư vấn tư nhân, doanh nghiệp lớn trong lĩnh vực xây dựng và nhà tài trợ quốc tế - đòi hỏi chính quyền phải nỗ lực làm rõ vai trò của từng chủ thể và điều phối kế hoạch cũng như hành động vốn vẫn còn mang tính cục bộ của các đơn vị này. Ngoài ra, tính bền vững về sinh thái, kinh tế và xã hội của các chính sách đô thị cũng là một vấn đề lớn và cấp bách trong bối cảnh Việt Nam là một trong



những quốc gia dễ bị tổn hại nhất do biến đổi khí hậu và quá trình công nghiệp hóa dẫn đến nhiều bất bình đẳng xã hội, mặc dù đã có nhiều nỗ lực trong việc giảm nghèo toàn diện. Quy hoạch đô thị ở Việt Nam đang phát triển mạnh và đang tìm kiếm phương pháp cũng như công cụ mới. Trong những năm gần đây, mặc dù Việt Nam đã có nhiều cải cách về mặt pháp luật với Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Hiến pháp sửa đổi năm 2013 và Luật Đất đai sửa đổi năm 2013, nhưng khung pháp lý và các công cụ quy hoạch cũng như quản lý đô thị vẫn còn vênh với thực tế - đặc biệt là trong lĩnh vực bất động sản - và nhanh chóng trở nên lạc hậu.

Ở Việt Nam, quy hoạch đô thị là một trong những bước đi đầu tiên mang tính chiến lược trong quá trình xây dựng và phát triển thành phố và được Trung ương Đảng chỉ đạo nhằm xác định quy mô, tính chất, chức năng và định hướng phát triển của đô thị. Hiện nay, chính quyền đang tìm cách tăng cường hiệu quả của công tác quy hoạch đô thị. Thách thức nằm ở việc hướng đến quy hoạch mang tính chiến lược và linh hoạt hơn, ấn định các ưu tiên chính, điều phối hành động giữa các chủ thể và tăng cường năng lực quản lý dự án công. Đất đai là cũng một lĩnh vực hành động chiến lược của Nhà nước: khả năng tạo quỹ đất, đảm bảo an toàn pháp lý đối với các quyền về đất đai, đầu tư cho cơ sở hạ tầng và công trình công cộng. Việc xây dựng mạng lưới giao thông công cộng có sức chở lớn (tàu điện ngầm, xe buýt nhanh chạy trên làn đường dành riêng...) vừa đáp ứng nhu cầu đi lại vừa tạo cấu trúc cho sự phát triển đô thị trong những thập kỷ tới. Ngoài ra, để duy trì tốc độ tăng trưởng đô thị, chính quyền đang đối mặt với việc đa dạng hóa nguồn cung nhà ở, đặc biệt là nhà ở cho người thu nhập trung bình và thấp. Đô thị hóa nhanh chóng và thiếu kiểm soát cũng là tác nhân phá vỡ những không gian văn hóa, lịch sử mang tính đặc trưng của các khu vực trong lòng đô thị. Các chuyên gia và nhà quản lý cần nghiên cứu và đề xuất giải pháp cho các thách thức về bảo tồn và tôn tạo di sản kiến trúc và đô thị mà không gây cản trở sự phát triển, đặc biệt là ở những đô thị có bề dày lịch sử với nhiều nét đặc trưng văn hóa rất riêng.

Trước thực trạng đô thị hóa tại các thành phố lớn ở Việt Nam từ ngày Đổi mới đến nay, dựa trên những kinh nghiệm thực tiễn quý báu về tư duy, phương pháp và công cụ thực hiện trong quá trình xây dựng đô thị ở vùng Île-de-France, vùng Rhône-Alpes và Cộng đồng đô thị Lyon, nhiều giải pháp và khuyến nghị mang tính thực tiễn được các chuyên gia trong và ngoài nước góp ý và đề xuất. Quyển sách này mong muốn giới thiệu đến độc giả một số công cụ triển khai thực hiện và các hướng suy nghĩ mang tính liên ngành đối với các thách thức trong lĩnh vực quy hoạch đô thị, đất đai, giao thông công cộng, nhà ở và di sản.

# Việt Nam và Pháp qua một vài số liệu

## Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Dân số: 89.710.000<sup>(1)</sup>  
 Diện tích: 331.698 km<sup>2</sup>  
 Chỉ số phát triển con người: 0,167 đứng thứ 127 trên thế giới<sup>(2)</sup>  
 Mật độ dân số: 268 người/km<sup>2</sup><sup>(3)</sup>  
 Tỷ lệ dân số đô thị: 32,36 %<sup>(1)</sup>

**Dân số**  
 Tỷ lệ tăng dân số hàng năm (2000 - 2013): 1,2%<sup>(1)</sup>  
 Cơ cấu dân số theo độ tuổi: 25% từ 0-14 tuổi; 68,4% từ 15-64 tuổi; 6,6% từ 65 tuổi trở lên<sup>(4)</sup>  
 Tuổi trung điểm: 27,4<sup>(4)</sup>  
 Tuổi thọ trung bình: 75,4<sup>(2)</sup>  
 Tỷ suất sinh: 2,1 trẻ/phụ nữ<sup>(1)</sup>

**Kinh tế**  
 GDP (tỷ USD): 156<sup>(2)</sup>  
 GDP bình quân đầu người (USD): 1.755<sup>(2)</sup>  
 Tỷ lệ tăng trưởng GDP giai đoạn 2012 - 2013: 4,2%<sup>(1)</sup>  
 Tỷ lệ thất nghiệp theo nghĩa BIT: 2,9%<sup>(1)</sup>  
 Tỷ lệ nghèo (% dân số dưới ngưỡng nghèo quốc gia): 9,9 %<sup>(1)</sup>  
 Lạm phát hàng năm: 9% vào năm 2012<sup>(2)</sup>  
 Việc làm theo lĩnh vực kinh tế:  
 Nông nghiệp: 46,9%; công nghiệp: 21,3%;  
 Dịch vụ: 32%<sup>(1)</sup>

**Văn hóa và môi trường**  
 Người sử dụng Internet (16-74 tuổi): 39,49%<sup>(3)</sup>  
 Tỷ lệ tiếp cận nước sạch: 95%<sup>(3)</sup>  
 Tỷ lệ tiếp cận dịch vụ y tế: 75%<sup>(3)</sup>  
 Phát thải khí CO<sub>2</sub> bình quân đầu người: 1,73 tấn<sup>(2)</sup>

**Nguồn:**  
 (1): Tổng cục thống kê (GSO), 2013  
 (2): LHQ - Ngân hàng thế giới, Báo cáo phát triển con người, 2013  
 (3): GSO, 2012  
 (4): GSO, 2009

## Cộng hòa Pháp

Dân số: 66.000.000 người<sup>(1)</sup>  
 Diện tích: 632.734,9 km<sup>2</sup><sup>(2)</sup>  
 Chỉ số phát triển con người: 0,893 đứng thứ 20 trên thế giới<sup>(3)</sup>  
 Mật độ dân số: 102 người/km<sup>2</sup><sup>(2)</sup>  
 Tỷ lệ dân số đô thị: 77,5%<sup>(4)</sup>

**Dân số**  
 Tỷ lệ tăng dân số hàng năm (1999 - 2010): 0,7%<sup>(2)</sup>  
 Cơ cấu dân số theo độ tuổi: 22% từ 0 - 17 tuổi; 61% từ 18-64 tuổi; 17% từ 65 tuổi trở lên<sup>(2)</sup>  
 Tuổi trung điểm: 38,8<sup>(2)</sup>  
 Tuổi thọ trung bình: 83<sup>(5)</sup>  
 Tỷ suất sinh: 2,01 trẻ/phụ nữ<sup>(6)</sup>

**Kinh tế**  
 GDP (tỷ USD): 2.611<sup>(8)</sup>  
 GDP bình quân đầu người (USD): 39.746<sup>(8)</sup>  
 Tỷ lệ tăng trưởng GDP: 0.3% vào năm 2012  
 Tỷ lệ thất nghiệp theo BIT: 10.1%<sup>(9)</sup>  
 Tỷ lệ nghèo (% dân số dưới ngưỡng nghèo quốc gia, ngưỡng bằng 50% thu nhập trung điểm): 7,8%<sup>(10)</sup>  
 Lạm phát: 1.5 %<sup>(11)</sup>  
 Việc làm theo lĩnh vực kinh tế:  
 Nông nghiệp: 3%; công nghiệp: 21%; dịch vụ: 74.2%<sup>(1)</sup>

**Văn hóa và môi trường**  
 Người sử dụng Internet (16-74 tuổi): 71,5%<sup>(3)</sup>  
 Phát thải khí CO<sub>2</sub> bình quân đầu người: 6,02 tấn<sup>(3)</sup>

**Nguồn:**  
 (1): INSEE, ước tính vào tháng 1 năm 2014  
 (2): INSEE, RGP, 2010  
 (3): LHQ, Ngân hàng thế giới, Báo cáo phát triển con người 2013  
 (4): INSEE-INED, 2007  
 (5): Ngân hàng thế giới, 2012  
 (6): INSEE, 2011  
 (7): INSEE - số liệu quốc gia, 2013  
 (8): Ngân hàng thế giới, 2013  
 (9): INSEE, 2014  
 (10): INSEE-DGI, 2011  
 (11): INSEE - bảng thống kê tình hình kinh tế Pháp, 2014

# Tổ chức hành chính ở Việt Nam: Nhà nước tập trung

Việt Nam là nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa, tập trung, có quốc hội. Hiến pháp năm 2013 quy định về tổ chức thể chế và quyền lực, khẳng định Đảng cộng sản Việt Nam là “lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”.

Cấu trúc hành chính lãnh thổ được chia thành 4 cấp: Trung ương, tỉnh/thành phố, quận/huyện/thị xã, xã/phường/thị trấn.

Cấu trúc hành chính và lãnh thổ có thứ bậc rõ ràng, chặt chẽ. Các cơ quan trung ương có nhiều quyền kiểm tra, can thiệp và thường là cơ quan ra quyết định cuối cùng. Tuy nhiên, trên thực tế, chính quyền địa phương cũng có nhiều thẩm quyền và tự chủ đối với trung ương ở một số lĩnh vực. Trung ương cũng công nhận địa phương có quyền ra một số quyết định, nhưng vẫn có một số áp lực để địa phương thực hiện tốt các dịch vụ công hoặc các dự án lớn về quy hoạch, đầu tư xây dựng.

## Thẩm quyền của cấp tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã ở Việt Nam

Nguyên tắc: cấp trên trao một phần thẩm quyền cho cấp dưới.

Cấp tỉnh đảm nhận phần lớn các dịch vụ công ở địa phương như giao thông công cộng, xây

dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng, y tế, giáo dục, cấp nước và xử lý nước thải, quản lý chất thải rắn.

Cấp quận/huyện chịu trách nhiệm cấp giấy phép xây dựng cho các công trình nhỏ, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở cho cá nhân; thu thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa các cá nhân; phụ trách giáo dục tiểu học và trung học cơ sở.

Cấp phường/xã thu thuế đất, quản lý người thu gom rác dân lập và thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến tư pháp, hộ tịch, xây dựng (khai báo sửa nhà).

### Tham khảo thêm:

- AFD, Cơ quan Phát triển Pháp, Albrecht D., Hocquard H. Papin P., oct. 2010, *Các chủ thể ở địa phương trong quá trình phát triển đô thị ở Việt Nam. Phương tiện, hạn chế và sự thay đổi trong hành động của nhà nước ở địa phương*, Focale n°5, 90 tr. <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Focales/05-Focales.pdf>

### Phân loại đô thị

Các đô thị ở Việt Nam được Nhà nước xếp thành 6 loại với mức độ đầu tư của Nhà nước, thẩm quyền và tính tự chủ khác nhau (Nghị định 42/2009/NĐ-CP). Có 6 tiêu chuẩn để phân loại đô thị: Chức năng đô thị (Là trung tâm tổng hợp hoặc trung tâm chuyên ngành, cấp quốc gia, cấp vùng liên tỉnh, cấp tỉnh, cấp huyện hoặc là một trung tâm của vùng trong tỉnh; có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ nhất định);

Dân số (toàn đô thị tối thiểu phải đạt 4 nghìn người trở lên); mật độ dân số; Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp được tính trong phạm vi ranh giới nội thành phải đạt tối thiểu 65% so với tổng số lao động; hệ thống công trình hạ tầng đô thị (mức độ hoàn thành và đồng bộ); kiến trúc, cảnh quan đô thị: việc xây dựng phát triển đô thị phải theo quy chế quản lý kiến trúc đô thị được duyệt, có không gian công cộng phục vụ đời sống tinh thần của dân cư đô thị; có tổ hợp kiến trúc hoặc công trình kiến trúc tiêu biểu và phù hợp với môi trường, cảnh quan thiên nhiên

Nguồn: Nghị định 42/2009/NĐ-CP

Cấp trung ương	Chính phủ			
Cấp tỉnh/thành phố	Thành phố 5		Tỉnh 58	
Cấp quận/huyện	Quận	Huyện	Thành phố/thị xã thuộc tỉnh	Huyện
Cấp phường/xã	Phường	Xã - Thị trấn	Phường - Xã	Xã - Thị trấn

# Pháp: Nhà nước phân quyền và tản quyền

Pháp là nước theo chế độ Cộng hòa lưỡng tính. Hiến pháp 1958 là cơ sở cho nền cộng hòa thứ V và các định chế ở Pháp. Nghị viện Pháp gồm Quốc hội và Thượng viện. Tổng thống Pháp được bầu trực tiếp theo hình thức phổ thông đầu phiếu, bổ nhiệm Thủ tướng và thành lập chính phủ theo màu sắc chính trị chiếm đa số ở nghị viện.

Cấu trúc tổ chức lãnh thổ của Pháp được chia thành 4 cấp: trung ương, vùng, tỉnh, xã. Tuy nhiên, ngoài 4 cấp hành chính nêu trên, còn có rất nhiều đơn vị trung gian.

Cấp vùng, tỉnh và xã vừa là đơn vị hành chính, có đại diện của các cơ quan trung ương, vừa là chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân độc lập với trung ương và do Hội đồng đại biểu dân cử điều hành (Hội đồng vùng, Hội đồng tỉnh, Hội đồng xã) với các thẩm quyền riêng.

## Thẩm quyền của chính quyền địa phương (vùng, tỉnh và xã) bổ sung cho nhau

Chính quyền địa phương có thẩm quyền rõ ràng và có thể can thiệp vào một lĩnh vực chưa thuộc thẩm quyền của cấp nào nếu việc can thiệp đó là vì lợi ích công. Thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương có thể mang tính bổ sung cho nhau, ví dụ trong lĩnh vực giáo dục: Cấp vùng phụ trách các trường THPT, cấp tỉnh chịu trách nhiệm đối với các trường THCS và cấp xã đảm nhận các trường tiểu học. Hiện nay, việc cải cách chính quyền địa phương đang tiếp tục được thực hiện nhằm làm rõ thẩm quyền của các cấp và cải thiện hiệu quả hành động.

### Quá trình tản quyền và phân quyền ở Pháp

Tản quyền là việc chuyển quyền quyết định từ trung ương sang cho đại diện của trung ương tại địa phương. Vùng trưởng và Tỉnh trưởng là hai đại diện của trung ương tại địa phương.

Mặc dù là Nhà nước tập quyền, nhưng Pháp đã tiến hành chính sách phân quyền lần 1 vào những năm 1982 - 1983: vùng trở thành đơn vị hành chính lãnh thổ và các cấp chính quyền địa phương đều do dân bầu ra. Việc giám hộ về hành chính và tài chính của Tỉnh trưởng đã bị bãi bỏ và nhiều thẩm quyền đã được chuyển giao cho địa phương.

Trong đợt phân quyền lần II vào năm 2003 - 2004, nhiều thẩm quyền mới đã được chuyển giao cho địa phương, mặc dù đôi khi không đi kèm với chuyển giao tài chính. Điều 1 của Hiến pháp khẳng định "Nhà nước Pháp được tổ chức theo hướng phân quyền cho địa phương". Nguyên tắc tự chủ của chính quyền địa phương được khẳng định tại Điều 34 của Hiến pháp. Quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương không theo thứ bậc cấp trên, cấp dưới. Tuy nhiên, hành động của các cấp phải tương thích với nhau.

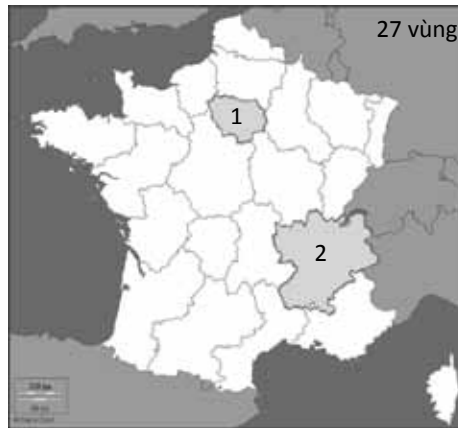
Nhiệm vụ chủ yếu của cấp vùng là phát triển kinh tế, thông qua việc hỗ trợ và lập quy hoạch phát triển kinh tế vùng. Vùng cũng lập quy hoạch phát triển địa bàn có tích hợp quy hoạch giao thông trong vùng. Hợp đồng kế hoạch giữa Chính phủ và chính quyền vùng tập trung vào các dự án cơ sở hạ tầng lớn. Trong lĩnh vực văn hóa, cấp vùng đảm bảo việc hoạt động của các bảo tàng trong vùng và chịu trách nhiệm khảo sát, thống kê di sản văn hóa trên địa bàn.

Cấp tỉnh chịu trách nhiệm chính về lĩnh vực xã hội và y tế. Trong lĩnh vực quy hoạch lãnh thổ, cấp tỉnh chịu trách nhiệm về đường giao thông, giao thông công cộng ngoài phạm vi đô thị và các chính sách bảo vệ môi trường. Ở cấp xã, xã trưởng vừa là người đại diện của trung ương tại địa phương với các thẩm quyền về hộ tịch, giao thông...vừa là người đứng đầu Hội đồng dân cử ở địa phương với các thẩm quyền của địa phương. Cấp xã có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng và lập quy hoạch đô thị địa phương. Các xã liên kết với nhau để lập Quy hoạch chung (Sơ đồ liên kết địa bàn).

## Tăng cường thẩm quyền cho các cơ quan hợp tác liên xã

Pháp có 36.682 đơn vị thuộc cấp xã (các thành phố thuộc tỉnh tương đương với cấp xã). Các xã có thể liên kết với nhau và thành lập Cơ quan hợp tác liên xã để kết hợp nguồn lực và đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán trong chiến lược phát triển địa phương. Thật vậy, sự phát triển năng động của một đô thị không thể bị bó gọn trong phạm vi địa giới hành chính của cấp xã, tỉnh hay vùng. Do đó, tùy theo quy mô dân số, các thành phố có thể liên kết với nhau theo một trong 3 hình thức. Mỗi loại đều có chế độ thuế và thẩm quyền bắt buộc cũng như một số thẩm quyền tùy chọn.

Cộng đồng xã tương ứng với địa bàn nông thôn hoặc ít bị đô thị hóa. Quy hoạch không gian và phát triển kinh tế là hai thẩm quyền bắt buộc. Cộng đồng khu dân cư đô thị phải có hơn 50.000 dân trong đó có 15.000 người sống ở thành phố chính. Cộng đồng này có một số thẩm quyền bắt buộc bổ sung: giao thông, cơ sở hạ tầng xã hội, nhà ở và chính sách đô thị. Cộng đồng đô thị có hơn 500.000 dân, ngoài các thẩm quyền nêu trên, còn có nghĩa vụ tổ chức các dịch vụ công ích khác (cấp, thoát nước, thu gom rác sinh hoạt...) và cải thiện môi trường sống của người dân.

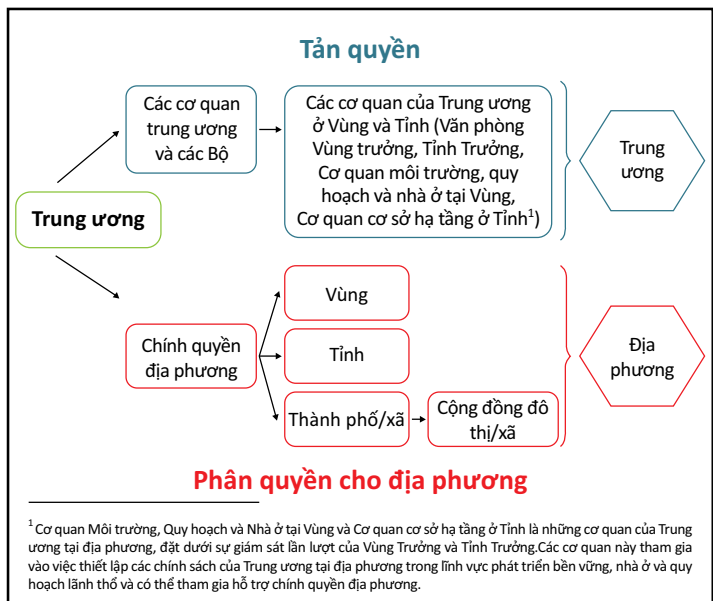


1. Vùng Île-de-France  
2. Vùng Rhône-Alpes



**Hợp tác quốc tế của các địa phương ở Pháp**

Chính quyền địa phương ở Pháp có thể thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế thông qua việc hỗ trợ cho các dự án của các tổ chức xã hội dân sự. Chính quyền địa phương ở Pháp có thể phát triển quan hệ đối tác với chính quyền địa phương ở các nước theo quy định của Luật Thiollières (2007) và Luật Oudin-Santini (2005). IMV và PADDI được thành lập và hoạt động trong khuôn khổ này.



# Thành phố Hà Nội

Dân số: 6,7 triệu người, chiếm 6,9% dân số cả nước; 43% dân số sống ở nội thành (GSO 2011); tỷ lệ tăng dân số là 1,7% mỗi năm.

Diện tích: 3.323 km<sup>2</sup>, 30 quận/huyện trong đó có 12 quận, 17 huyện và 1 thị xã

Đóng góp vào GDP quốc gia: 12% ;

## Tham vọng của một đại đô thị mang tầm quốc tế

Năm 2008, việc sáp nhập tỉnh Hà Tây vào Hà Nội đã làm diện tích Hà Nội tăng gấp ba lần và dân số tăng gấp đôi, đưa Hà Nội trở thành vùng thủ đô. Tham vọng của Hà Nội là trở thành một đại đô thị cấp khu vực và quốc tế bằng cách tăng sức hấp dẫn về kinh tế để thu hút đầu tư nước ngoài và thu hút các doanh nghiệp có giá trị gia tăng cao và tổ chức các hội nghị thượng đỉnh quốc tế (Apec năm 2006 và Asean năm 2010). Thành phố mong muốn phát huy giá trị di sản đô thị và tự nhiên của mình như Khu phố cổ, hồ, làng nghề, núi Ba Vì.

Theo dự báo, dân số Hà Nội sẽ đạt 10 triệu người vào năm 2030. Những yếu tố của siêu đô thị đã hình thành và thể hiện qua các thách thức mà Thành phố phải đối mặt: Tỷ lệ tăng trưởng kinh tế và dân số cao đã dẫn đến sự phát triển đô thị ít được kiểm soát, quá tải về cơ sở hạ tầng giao thông (ùn tắc giao thông và ô nhiễm môi trường), năng lượng, nước và công trình công cộng. Nguy cơ ngập lụt gia tăng do việc bê tông hóa mặt đất và việc lựa chọn vị trí xây dựng không tính đến nguy cơ bị ngập.

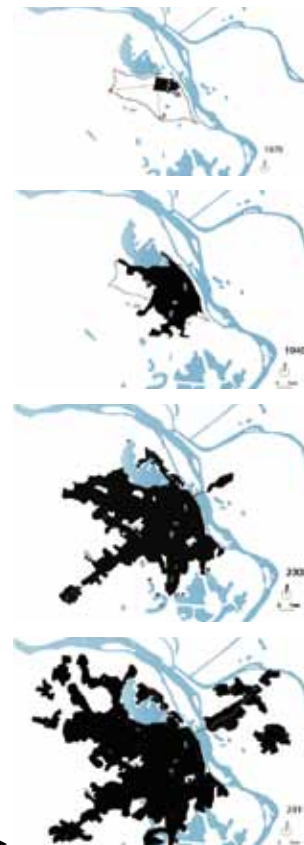
## Phát triển các thành phố vệ tinh

Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 với phương châm “Thành phố xanh, văn hóa và hiện đại” đã được phê duyệt vào năm 2011. Trong những năm vừa qua, sự phát triển đô thị chủ yếu tập trung ở phía Tây và dọc theo các trục giao thông chính. Nay, theo quy hoạch mới, sự phát triển đô thị sẽ hướng đến



5 thành phố vệ tinh và 3 “đô thị sinh thái”. Việc thiết lập “hành lang xanh” giữa khu trung tâm hiện hữu và các khu đô thị mới sẽ giúp kiểm soát đô thị hóa, bảo vệ nền nông nghiệp ven đô và hạn chế ngập lụt. Các tuyến đường chính và tốt hơn là các tuyến giao thông công cộng sẽ kết nối các trung tâm đô thị mới có tính hỗn hợp chức năng (nhà ở, thương mại, công nghiệp và dịch vụ) với khu trung tâm hiện hữu. Bốn trên tổng số 8 tuyến tàu điện ngầm đã có vốn đầu tư và hai trong số đó đang được triển khai xây dựng. Ngoài ra, việc phát triển các khu công nghiệp và công trình công cộng (bệnh viện, trường học, công viên...) cũng góp phần làm giảm áp lực lên cơ sở hạ tầng hiện hữu.

Các quy định nhằm bảo tồn các khu phố cổ của Hà Nội, công trình có giá trị và làng nghề cũng đã được tích hợp vào quy hoạch.



Mở rộng thành phố Hà Nội năm 1870, 1940, 2000 và 2011 ►



# Thành phố Hồ Chí Minh

Dân số: 7,9 triệu người, chiếm 8,9% dân số cả nước; 81% dân số sống ở nội thành (GSO 2013); tỷ lệ tăng dân số là 3% mỗi năm trong giai đoạn 2005 - 2013.

Diện tích: 2.096 km<sup>2</sup>, 24 quận/huyện trong đó có 5 huyện

Đóng góp vào GDP quốc gia: 21%;

## Những thay đổi lớn

Kể từ đầu những năm 1990, song song với chính sách mở cửa kinh tế (Đổi Mới), quy mô của TP.HCM đã có nhiều thay đổi. Thành phố đang tìm kiếm mô hình phát triển đô thị và có tham vọng trở thành một trong những siêu đô thị chính ở Đông Nam Á. Tốc độ tăng trưởng đô thị chính ở Đông Nam Á. Tốc độ tăng trưởng đô thị rất cao (3,2%/năm), kinh tế phát triển năng động, nhiều dự án lớn đang triển khai luôn đi kèm với nhiều thách thức cần phải vượt qua. Đó là cải thiện mạng lưới đô thị, phát triển quỹ nhà ở, thực thi quy hoạch đô thị theo quy định và bảo vệ môi trường. Các chính sách phát triển đô thị cần thích ứng và góp phần giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu vì 65% diện tích của TP.HCM có cao trình dưới 1,50m so với mực nước biển.

## Các định hướng chính của Quy hoạch chung xây dựng TP.HCM

Đề án Điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng TP.HCM đến năm 2025, được phê duyệt vào năm 2010, dự báo dân số khoảng 10 triệu người. Quy hoạch này, mang tính chiến lược hơn so với các quy hoạch trước đó, đề xuất mô hình đô thị đa cực trong bán kính 15 km xung quanh khu trung tâm hiện hữu (trung tâm lịch sử và khu đô thị mới Thủ Thiêm trong tương lai). Bốn trung tâm phát triển được phân bố trên hai trục chính (trục Xa lộ Hà Nội hướng về phía Đông và trục đường Nguyễn Hữu Thọ hướng về phía Nam) và hai trục phụ (sân bay quốc tế Long Thành và dọc theo đại lộ Võ Văn Kiệt). Thành phố dự kiến sẽ đô thị hóa từ 90.000 đến 100.000 ha đất trong đó có 49.000 ha nằm ở trung tâm.



Các dự án đô thị lớn như Khu đô thị mới Thủ Thiêm (657 ha), Khu đô thị mới Tây Bắc, cải tạo bờ sông Sài Gòn, Khu công nghệ cao ở Quận 9 sẽ là những điểm thu hút nhà đầu tư và cấu trúc sự phát triển đô thị. Các khu đô thị mới sẽ được hình thành nhờ việc phát triển mạng lưới 8 tuyến metro trong đó hiện nay đang triển khai thi công một tuyến, việc phát triển bốn tuyến đường vành đai, đường hướng tâm và các đường trên cao. Về các công trình cơ sở hạ tầng lớn, Cảng Sài Gòn sẽ được di dời ra Hiệp Phước và Cát Lái; sân bay quốc tế mới sẽ được xây dựng.

Ngoài ra, không gian xanh cũng đặc biệt được chú trọng với việc hình thành các vành đai xanh dọc theo sông Sài Gòn, sông Đồng Nai và bảo tồn rừng ngập mặn Cần Giờ. Quản lý ngập lụt cũng là một thách thức lớn để địa bàn phát triển bền vững.

Mật độ trong khu trung tâm (Quận 1 và Quận 3): 32.405 người/km<sup>2</sup>(2013)  
Thu nhập trung bình hàng tháng: 3,4 triệu VND (2013)  
Tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 1996 - 2010: 10,8%;  
13 khu công nghiệp



▲ Mở rộng thành phố Sài Gòn năm 1900, 1965, 2000 và 2007

# Vùng Île-de-France

Dân số: 11,6 triệu người, chiếm 19% dân số Pháp

Diện tích: 12.000 km<sup>2</sup>

Đóng góp vào GDP quốc gia 29%;

Vùng có 1.281 xã và 8 tỉnh, có nhiều thẩm quyền đặc biệt vì có mức độ đô thị hóa rất cao và quy mô dân số lớn. Ví dụ, Vùng chịu trách nhiệm về quản lý hệ thống giao thông công cộng; các quy hoạch đô thị địa phương phải tương thích với quy hoạch chung của Vùng.

## Một đại đô thị tầm quốc tế

Vùng Île-de-France là vùng có ảnh hưởng lớn về kinh tế và văn hóa trên thế giới. Đây là Vùng lớn thứ 2 trên thế giới xét về mật độ là nơi đặt trụ sở của các tổ chức quốc tế và tập đoàn đa quốc gia. Vùng cũng có khu trung tâm thương mại, dịch vụ - văn phòng hàng đầu Châu Âu, khu La Defense. Hoạt động và việc làm ở Vùng chủ yếu trong lĩnh vực dịch vụ (83%). Vùng có 7 nhóm liên kết tăng cường năng lực cạnh tranh trong các lĩnh vực phần mềm, hệ thống phức hợp, y tế, ô tô, hình ảnh, truyền thông đa phương tiện và phát triển bền vững. Với di sản kiến trúc, đô thị và văn hóa đa dạng, Vùng là nơi thu hút khách du lịch nhiều nhất trên thế giới.

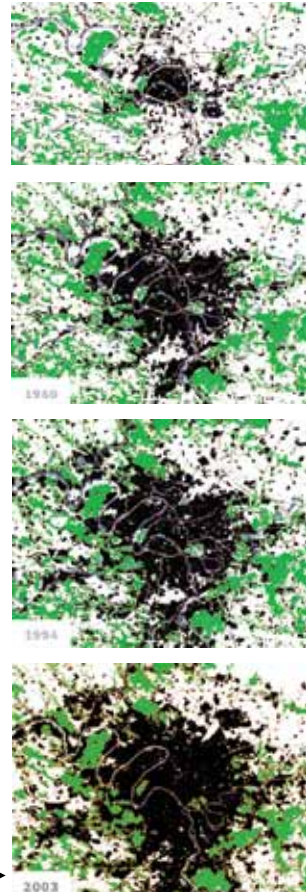
Các thách thức lớn của Vùng là kiểm soát tăng trưởng đô thị và sử dụng không gian đồng thời bảo vệ không gian nông thôn và tự nhiên; điều chỉnh việc mất cân đối về mặt không gian, xã hội và kinh tế trong vùng; tạo thuận lợi cho sự phát triển giao thông công cộng.

## Triển vọng phát triển

Quy hoạch chung năm 1965 lần đầu tiên đưa ra tầm nhìn về một đại đô thị đa cực với việc hình thành các đô thị vệ tinh và tăng cường các trung tâm đô thị ở ngoại ô. Bản quy hoạch chung này đã cấu trúc sự phát triển của vùng trong bối cảnh tăng trưởng dân số và đô thị mạnh mẽ. Kể đến, cần chú ý kiểm soát đô thị hóa ở những khu vực giới hạn.



Đồ án quy hoạch chung mới có tên “Mục tiêu: Île-de-France 2030”, đã được phê duyệt vào năm 2012 sau quá trình thương thảo giữa Chính phủ, Vùng, các địa phương trong Vùng, các chủ thể chính trên địa bàn và người dân. Nội dung quy hoạch, quá trình lập và triển khai thực hiện quy hoạch là trọng tâm của đồ án này. Đồ án này nhằm đáp ứng các mục tiêu tham vọng về nhà ở (xây dựng 70.000 nhà ở mỗi năm và trong suốt 25 năm, 30% là nhà ở xã hội), tạo việc làm (28.000), cải thiện giao thông công cộng (tăng cường mạng lưới hiện hữu và phát triển mạng lưới mới với metro tự động trong vùng đô thị Paris), phát huy giá trị không gian nông nghiệp để đảm bảo an toàn lương thực. Các mục tiêu này đi liền với các định hướng chính về quy hoạch địa bàn tập trung vào việc kiểm soát đất đai và sự lan tỏa của đô thị, tăng mật độ xung quanh các nhà ga và trung tâm, phát huy giá trị các mạng lưới giao thông và các tuyến giao thông ngắn để cải thiện khả năng thích ứng trước những thay đổi của địa bàn và công tác quản lý các dịch vụ tiện ích.



Mở rộng thành phố Paris năm 1900, 1960, 1994 và 2003 ▶



# Vùng Rhône-Alpes và Cộng đồng đô thị Lyon

## Vùng Rhône-Alpes

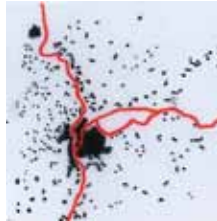
Vùng Rhône-Alpes

Dân số: 6,3 triệu người, chiếm 9,8% dân số Pháp (INSEE, 2012)

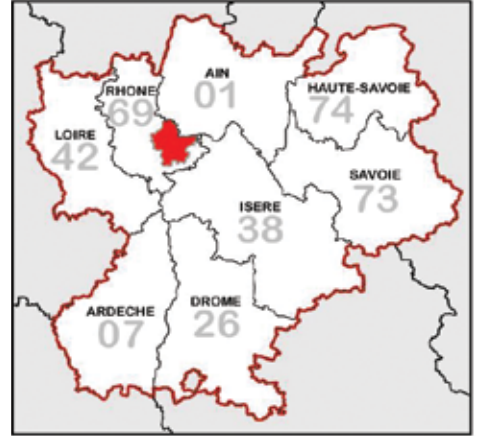
Diện tích: 43.698 km<sup>2</sup>

Đóng góp vào GDP quốc gia: 9,8% (INSEE, 2012)

Cấu trúc địa lý của Vùng dựa trên tam giác Lyon-Grenoble-Saint-Étienne và thung lũng Alpes trải dài từ Genève đến Valence. Vùng Rhône-Alpes là vùng đứng thứ 2 ở Pháp về dân số và kinh tế. Phát triển công nghiệp từ thế kỷ 19, Vùng có mạng lưới doanh nghiệp năng động và tiếp nhận các hoạt động có giá trị gia tăng cao trong lĩnh vực năng lượng, điện tử/kỹ thuật số, vật liệu mới, công nghiệp trong lĩnh vực y tế và công nghệ sinh học. Với các cơ sở đào tạo đại học và nghiên cứu có chất lượng cao, Vùng là địa bàn có tiềm năng lớn về sáng tạo và đổi mới công nghệ.



## GRAND LYON en Rhône-Alpes



đã gạt hái nhiều thành công, nhưng việc hạn chế đô thị lan tỏa, tăng cường sức hấp dẫn của các trung tâm phụ, đa dạng hóa nhà ở và phát triển hoạt động kinh tế vẫn còn là những mối quan tâm hàng đầu.

## Cộng đồng đô thị Lyon

Dân số: 1,3 triệu người (INSEE, 2012)

Diện tích: 58 thành phố/xã, 520 km<sup>2</sup>

Cộng đồng đô thị Lyon là vùng đô thị lớn thứ 2 ở Pháp về dân số và sức mạnh kinh tế. Cộng đồng đô thị Lyon có sức hấp dẫn về việc làm với truyền thống phát triển công nghiệp và hiện đang hướng đến các ngành công nghệ mới. Cộng đồng đô thị Lyon có tham vọng trở thành đại đô thị ở tầm châu Âu.

## Phát triển đại đô thị đa cực

Với đề án quy hoạch chung "Lyon 2010", được phê duyệt vào năm 1992, Cộng đồng đô thị Lyon đã góp phần hình thành phương pháp mới trong quy hoạch đô thị, có sự đồng thuận cao hơn, mang tính chiến lược hơn và có tính liên ngành hơn (giao thông đô thị, mạng lưới các trường đại học, kinh tế...) Nhiều dự án đô thị lớn, như dự án khu đô thị Lyon Confluence, đã góp phần cấu trúc sự phát triển của Thành phố. Theo đánh giá của các chủ thể địa phương, mặc dù việc triển khai thực hiện đề án quy hoạch chung Lyon

▲ Mở rộng thành phố Lyon năm 1955, 1975, 1994 và 1999

Nhằm gia tăng sức ảnh hưởng của thành phố, Đề án quy hoạch chung Lyon 2030, được phê duyệt năm 2010, đã đề ra nhiều hành động cải thiện chất lượng cuộc sống (cơ sở hạ tầng, nhà ở...), nâng cao khả năng tiếp cận (kết nối sân bay bằng tàu cao tốc, các tuyến tàu điện ngầm và xe buýt mới), tạo nguồn cung bất động sản cao cấp cho ngành dịch vụ và phát triển các trường đại học, trung tâm nghiên cứu chất lượng cao. Đề án quy hoạch chung này nhấn mạnh đến sự kết hợp giữa phát triển đô thị và mạng lưới giao thông công cộng (xây dựng các khu dân cư có mật độ cao gần nhà ga tàu điện ngầm và trạm dừng của xe điện). Để tạo chỗ ở cho 150.000 người dân tăng thêm từ nay đến năm 2030, Đề án này dự kiến xây dựng 7.500 nhà ở mỗi năm và đạt tỷ lệ 30% nhà ở xã hội trên địa bàn. Ngoài ra, diện tích đất đô thị hóa không được vượt quá 50% tổng diện tích địa bàn. Tháng 11 năm 2011, các Cộng đồng đô thị Lyon, Saint-Étienne, Vienne và Porte Isere đã thành lập Cơ quan hợp tác liên Cộng đồng đô thị để điều phối một cách đồng bộ các chính sách về kinh tế, đào tạo đại học, nghiên cứu, văn hóa, giao thông và quy hoạch lãnh thổ trên một địa bàn có 2 triệu dân.

## IMV, Dự án hợp tác phát triển đô thị

IMV được Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và Vùng Île-de-France thành lập vào tháng 3 năm 2001 trong khuôn khổ hợp tác trực tiếp giữa hai địa phương. IMV có nhiệm vụ hỗ trợ nâng cao năng lực cho cơ quan chuyên môn của thành phố Hà Nội trong lĩnh vực quy hoạch đô thị (lập quy hoạch, ban hành quy định, quản lý dự án), quản lý dịch vụ đô thị (điều tiết, hợp đồng với các đơn vị nhận thực hiện dịch vụ, chất lượng dịch vụ, thông tin cho người sử dụng...).

Hoạt động của IMV dựa trên nguyên tắc chia sẻ kinh nghiệm giữa các nhà chuyên môn của hai địa phương. IMV tổ chức các hội thảo cấp cao dành cho các cán bộ lãnh đạo và các khoá đào tạo dành cho các cán bộ kỹ thuật, đồng thời cũng tài trợ cho những nghiên cứu về các vấn đề đô thị mang tính thời sự ở Việt Nam cũng như các dự án cơ sở hạ tầng thí điểm. Thông qua việc tư vấn, hỗ trợ kỹ thuật và thực hiện các dự án thí điểm, IMV thúc đẩy phát triển các cách làm tốt và phương pháp quy hoạch đô thị có trách nhiệm. Ngoài ra, IMV còn có chức năng phổ biến những kinh nghiệm hay về quy hoạch, quản lý đô thị thông qua việc phát hành những ấn phẩm chuyên ngành sau khi đã dịch từ tiếng Pháp sang tiếng Việt. Bên cạnh đó, IMV cũng phát hành một số tài liệu nghiên cứu về đô thị được thực hiện tại Việt Nam.

Các hoạt động của IMV chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực: quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng, giao thông công cộng (xe buýt, tàu điện ngầm, đường sắt nội vùng), cung cấp nước sạch và xử lý nước thải tại khu vực ven đô, thu gom, tái chế rác thải và bảo vệ các công trình di sản kết hợp với phát triển du lịch.

## PADDI, Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu đô thị

PADDI được thành lập vào năm 2006 trong khuôn khổ hợp tác giữa vùng Rhône - Alpes và TP.HCM. Mục tiêu của PADDI là hỗ trợ, tăng cường năng lực chuyên môn cho các sở, ban ngành của Thành phố trong các lĩnh vực về đô thị. Là một cơ quan theo quy chế của

Việt Nam, PADDI chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân TP.HCM.

Hoạt động chính của PADDI là tổ chức các khóa tập huấn, hỗ trợ kỹ thuật và hỗ trợ xuất bản trong lĩnh vực quy hoạch đô thị. PADDI đã tổ chức khoảng 50 khóa tập huấn về các chủ đề khác nhau theo yêu cầu của các cơ quan ở Việt Nam. Các chủ đề thường xuyên được đề cập đến là giao thông, quy hoạch đô thị, dịch vụ đô thị, đất đai và xây dựng bền vững. Góc độ tiếp cận có thể về kỹ thuật, thể chế, thực hành hoặc khoa học. Phương pháp áp dụng trong các khóa học dựa trên việc tổng kết kinh nghiệm: chuyển giao tri thức phù hợp với bối cảnh thể chế, kỹ thuật và kinh tế ở Việt Nam; các công cụ dựa trên kinh nghiệm của Pháp. Sau các khóa tập huấn, có thể tiến hành các chuyển công tác hỗ trợ kỹ thuật.

Phổ biến kiến thức và hỗ trợ nghiên cứu cũng là một nhiệm vụ của PADDI: các tài liệu tổng hợp khóa tập huấn, sách, các công trình nghiên cứu và hỗ trợ xuất bản bằng tiếng Pháp và tiếng Việt.

## AFD, Cơ quan phát triển Pháp

Là định chế tài chính công, AFD góp phần xóa đói, giảm nghèo, hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và phát huy giá trị tài sản công ở các quốc gia đang phát triển, các quốc gia mới nổi và vùng lãnh thổ hải ngoại của Pháp từ 70 năm nay. AFD hoạt động dưới sự kiểm soát và có sự phối hợp với các bộ chủ quản ở Pháp. Nhờ các công cụ tài chính đa dạng, AFD hỗ trợ cho chính quyền, khu vực tư nhân và các hội ở địa phương trong việc triển khai thực hiện các dự án kinh tế và xã hội.

Trong giai đoạn 2004 - 2010, AFD đã hỗ trợ cho Việt Nam 745 triệu euro với 11,3 triệu người được hưởng lợi. Việt Nam là một trong những quốc gia thụ hưởng nhiều nhất các khoản tài trợ của AFD trên thế giới. Trong khuôn khổ Kế hoạch quốc gia phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2015, AFD tập trung hỗ trợ mảng phát triển và hiện đại hóa ngành tài chính, ngân hàng và phi ngân hàng; hỗ trợ quá trình phân cấp cho chính quyền địa phương; hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị; thúc đẩy sự phát triển kinh tế ở nông thôn.

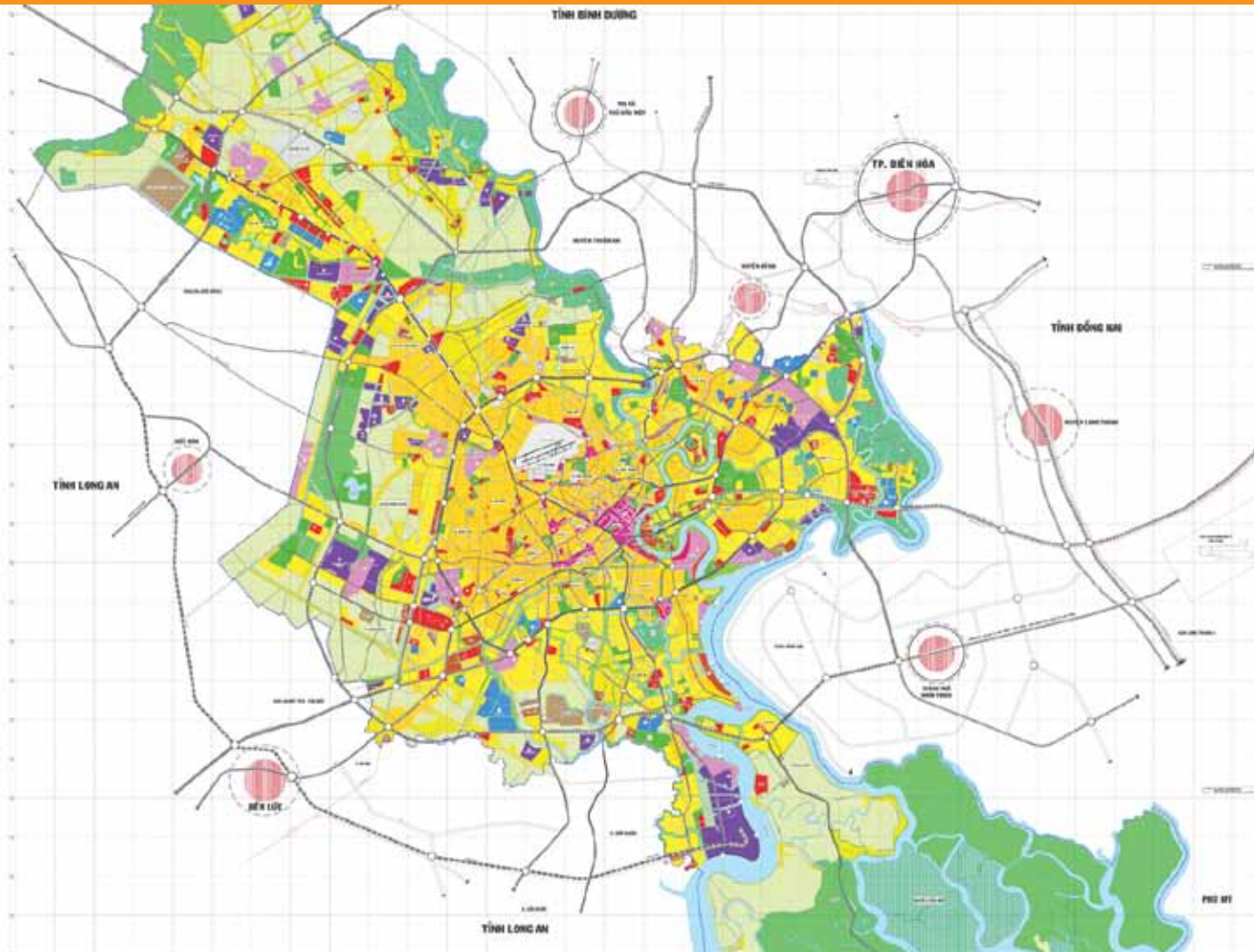
### Tham khảo thêm:

- [www.imv-hanoi.com](http://www.imv-hanoi.com)
- [www.paddi.vn](http://www.paddi.vn)
- [www.paddi-expositions.org](http://www.paddi-expositions.org)
- [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

# QUY HOẠCH ĐÔ THỊ

Các đô thị là đầu tàu tăng trưởng kinh tế của một quốc gia, đóng góp lớn vào nguồn thu ngân sách. Sự phát triển của các ngành công nghiệp và dịch vụ, khoa học và kỹ thuật ở đô thị đã thu hút nhiều người từ các nơi khác đến. Dân số gia tăng dẫn đến sự hình thành các khu dân cư tự phát, chưa có đầy đủ cơ sở hạ tầng và mở rộng đô thị. Hơn nữa, tăng trưởng kinh tế kích thích sự phát triển của thị trường bất động sản và dẫn đến sự biến đổi không gian ở khu vực trung tâm và vùng ven. Các cấp chính quyền, với nguồn nhân lực và tài lực còn hạn chế, cần vượt qua những thách thức mới để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về nhà ở, việc làm, dịch vụ đô thị,... Các quy hoạch chung xây dựng đô thị đề ra nhiều dự án cải tạo đô thị, phát triển khu đô thị mới, cơ sở hạ tầng và mạng lưới giao thông công cộng. Tuy nhiên, những khó khăn khi triển khai thực hiện đặt ra nhiều câu hỏi về tổ chức không gian, quy mô, phương thức lập quy hoạch và vai trò của các chủ thể. Vì vậy, để có thể thích ứng tốt hơn với thực tế kinh tế - xã hội và ngăn chặn đô thị hóa tự phát trong bối cảnh tác động của biến đổi khí hậu ngày càng phức tạp, Hà Nội và TP.HCM đang tìm cách để quy hoạch mang tính chiến lược hơn, linh hoạt hơn và hiệu quả hơn.

Bản đồ định hướng phát triển không gian TP.HCM đến năm 2025





# CÁC THÁCH THỨC CỦA CÔNG TÁC QUY HOẠCH ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

## Làm thế nào để quy hoạch đô thị có tính chiến lược và hiệu quả hơn?

**Đ**ể thực hiện tốt quy hoạch đô thị, chính quyền thành phố cần điều phối hài hòa chính sách của các ngành, các quận/huyện và hợp tác với các tỉnh lân cận, nâng cao vai trò điều phối và vị thế quan trọng của thành phố trung tâm vùng.

Thách thức nằm ở việc cải thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật (đường giao thông, hệ thống thoát nước, đê), dịch vụ đô thị, cơ sở hạ tầng xã hội ở nội thành và phát triển cơ sở hạ tầng ở vùng ven. Cụ thể hơn, đó là phát triển mạng lưới cấp nước, xây dựng hệ thống xử lý nước thải, tổ chức xử lý rác thải, tăng nguồn cung về giáo dục, y tế và không gian xanh.

Việc cải thiện mạng lưới giao thông công cộng và gắn kết giao thông công cộng với phát triển đô thị cũng là một thách thức

- ◀ - 1993: Quyết định 20/1993/QĐ-TTg ngày 16 tháng 1 năm 1993 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể xây dựng TP.HCM
- 1998 : Quyết định 123/1998/QĐ-TTg ngày 10 tháng 07 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch chung TP.HCM đến năm 2020
- 2010 : Quyết định 24/2010/QĐ-TTg ngày 6 tháng 1 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt đồ án điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng TP.HCM đến năm 2025.

trong công tác quy hoạch ở cả hai thành phố. Việc gia tăng sử dụng phương tiện giao thông cá nhân, quá trình đô thị hóa rất mạnh mẽ kết hợp với những khó khăn của chính quyền trong việc tạo quỹ đất đã dẫn đến tình trạng phát triển đô thị manh mún và hình thành các mảng đô thị chấp vá xung quanh hai thành phố này.

### Tham khảo thêm:

- Ngân hàng Phát triển châu Á, 2010 “TP.HCM thích ứng với biến đổi khí hậu”, 36 trang. <http://www.adb.org/publications/ho-chi-minh-city-adaptation-climate-change-summary-report>
- PADDI, 2012, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Cách tiếp cận toàn diện trong phòng chống ngập lụt: Hướng đến quy hoạch tích hợp”, <http://www.paddi.vn/>
- Dự án nghiên cứu Megacity, Trường Đại học Kỹ thuật Brandenburg, Cottbus <http://www.megacity-hcmc.org/>



Trong bối cảnh đó, chính sách xóa nhà ở lụp xụp và xây dựng nhà ở phù hợp với sức mua của người dân là cần thiết để hạn chế quá trình đô thị hóa tự phát. Ngoài ra, việc bảo tồn di sản ở khu trung tâm của Hà Nội và việc bảo vệ môi trường đặc biệt là các khu vực rừng ngập mặn tại TP.HCM cần được đưa vào quy hoạch.

Là hai thành phố dễ bị ảnh hưởng do ngập lụt, nên quy hoạch của Hà Nội và TP.HCM cần tích hợp các quy định nghiêm ngặt để bảo vệ những khu vực có thể bị ngập, đặc biệt là hai bên bờ sông, kênh, rạch.

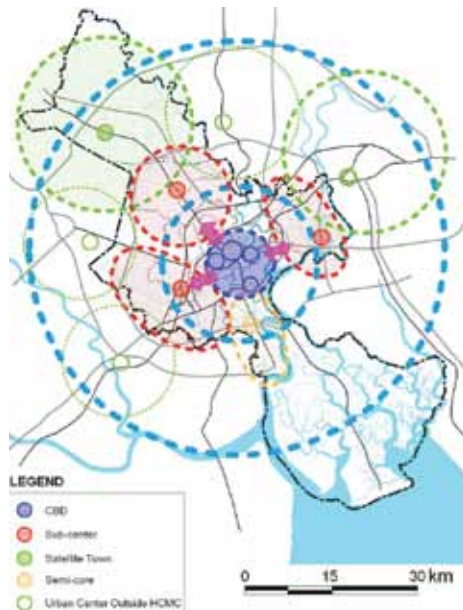


▲ Quy hoạch chung xây dựng khu trung tâm TP.HCM do Nikken Sekkei lập

## Hướng đến quy hoạch mang tính chiến lược hơn

Cho đến nay, quy hoạch vẫn theo cách tiếp cận dựa trên quy chuẩn và các chỉ tiêu mang tính kỹ thuật từ trên xuống, có tính khả thi thấp, không có thứ tự ưu tiên, không theo nhu cầu và thực tế kinh tế - xã hội. Các quy chuẩn - tiêu chuẩn này áp dụng cho tất cả các vùng miền và khu vực, nên khi vận dụng vào từng trường hợp cụ thể đã xảy ra nhiều bất cập, khuyết điểm. Điều này thể hiện càng rõ hơn tại hai đại đô thị Hà Nội và TP.HCM. Tuy nhiên, từ hơn 10 năm nay, quy hoạch chung xây dựng đô thị đưa ra tầm nhìn mang tính chiến lược hơn về địa bàn và phương pháp lập quy hoạch và cách tiếp cận về quy hoạch đã thay đổi khi có sự tương tác với các chủ thể khác trên thế giới (nhà tài trợ, doanh nghiệp, đơn vị tư vấn).

◀ Cấu trúc đô thị của TP.HCM do Nikken Sekkei đề xuất



### Quy hoạch vênh với thực tế

- Điều này thể hiện ở những điểm sau:
- Sự chênh lệch giữa quy mô dân số dự kiến ở các quận/huyện với quy mô dân số thực có trên địa bàn;
  - Sự khác biệt giữa cơ sở hạ tầng theo quy hoạch và cơ sở hạ tầng thực tế xây dựng được;
  - Đô thị hóa ở các khu vực đất nông nghiệp, đất tự nhiên, đất có nguy cơ bị ngập nước trong khi đó theo quy hoạch, đây là những khu đất hạn chế hoặc không được phép xây dựng;
  - Nhiều công trình xây dựng vượt quá chiều cao cho phép;
  - Các dự án lớn thường không tuân thủ nghiêm ngặt quy hoạch ban đầu và không xây dựng các công trình công cộng đã quy hoạch;
  - Phá bỏ nhiều di sản thông thường cần được bảo vệ.

Việc tổ chức đấu thầu và các cuộc thi quốc tế về quy hoạch đã giúp nâng cao tính chuyên nghiệp trong công việc ở các cơ quan có liên quan đến quy hoạch, đặc biệt là ở khâu khảo sát, đánh giá hiện trạng, lập phương án quy hoạch và thể hiện các phương án đó trên bản đồ. Mặc dù vậy, việc lập quy hoạch vẫn còn phụ thuộc vào các quy chuẩn kỹ thuật với mức độ chi tiết rất cao, đặc biệt là ở các chỉ tiêu sử dụng đất trên phạm vi địa bàn rộng lớn.

▼ Quy hoạch dựa vào chỉ tiêu ở một số quận/huyện của TP.HCM

Chỉ tiêu (m <sup>2</sup> /người)	Quận 2 QĐ 6707/ QĐ-UBND ngày 29/12/2012	Quận 3 QĐ 244/ QĐ-UBND ngày 13/01/2012	Quận 6 QĐ 5106/ QĐ-UBND ngày 04/10/2012	Quận 7 QĐ 5760/ QĐ-UBND ngày 12/11/2012	Quận 8 QĐ 5651/ QĐ-UBND ngày 13/12/2010	Bình Tân QĐ 6012/ QĐ-UBND ngày 26/11/2012	Bình Chánh QĐ 6013/ QĐ-UBND ngày 26/11/2012
Đất ở	22-23	6,97	6,97	13,41	14,5	38,02	52
Đất công trình công cộng	1,5-2	3,14	3,14	1,77	3	2,99	4,2
Đất công viên cây xanh	2-2,5	2,3	2,3	1,88	5,2	5,18	9,1
Đất giao thông	5	3,04	3,04	5,2	6,8	16,48	14,5



Do đó, tầm nhìn về địa bàn chưa rõ và chưa có sự thống nhất với các chủ thể khác. Tại TP.HCM, việc tổ chức lập quy hoạch phân khu có sự phối hợp ngay từ đầu giữa Sở QHKT, UBND quận/huyện và đơn vị tư vấn. Nhờ đó, toàn bộ quy hoạch phân khu tỉ lệ 1/2000 đã được thẩm định xong.

### Triển khai thực hiện quy hoạch

Quy hoạch có tính khả thi thấp vì nó không linh hoạt theo những thay đổi nhanh chóng của điều kiện kinh tế - xã hội. Ngoài ra, phương pháp quy hoạch trên cơ sở áp dụng các chỉ tiêu cố định được giao tỏ ra không phù hợp: trên cơ sở các chỉ tiêu kỹ thuật, các tài liệu quy hoạch ấn định chỉ tiêu sử dụng đất, phạm vi dành cho xây dựng cơ sở hạ tầng, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật và quy mô dân số dự kiến ở từng quận/huyện. Các chỉ tiêu này được xác định trên cơ sở số liệu thống kê về dân số nhưng không tính đến lượng dân số nhập cư. Điều này dẫn đến việc xác định nhu cầu về cơ sở hạ tầng thấp hơn so với nhu cầu thực. Quy hoạch chưa tính đến ảnh hưởng của các yếu tố khác như thị trường, nhu cầu, khả năng đầu tư...



▲ Dự án Thủ Thiêm và ảnh vệ tinh của Quận 1, TP.HCM, 2011

dự Thủ đô Hà Nội năm 1998 định hướng phát triển đô thị về phía Bắc và phía Tây. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, đô thị chỉ phát triển tập trung ở phía Tây vì các cây cầu dự kiến bắc qua sông Hồng ở phía Bắc đã không được xây dựng.

Tình hình tương tự cũng được ghi nhận ở TP.HCM: theo quy hoạch, nhà ở và các hoạt động kinh tế dự kiến được phát triển ở phía Bắc của Thành phố, nơi có giá đất cao. Tuy nhiên, trên thực tế, nhà ở và các hoạt động kinh tế lại phát triển ở phía Nam, nơi có giá đất rẻ hơn.

Việc Nhà nước chưa kiểm soát được quỹ đất làm cho việc phát triển đô thị theo định hướng của quy hoạch chung khó thực hiện được. Trong số các dự án được đưa vào quy hoạch, nhìn chung chỉ có những dự án rất lớn do Nhà nước làm chủ đầu tư (các khu kinh tế, di dời cảng, các công trình hạ tầng lớn, các dự án phát triển đô thị lớn) là được thực

▼ Đô thị hóa vùng ven ở Hà Đông, Hà Nội, 2012



◀ **Khuôn khổ pháp lý**

- 2003: Luật Xây dựng xác định khuôn khổ cho quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch xây dựng đô thị và nông thôn.
- 2005: Nghị định 08/2005/NĐ-CP của Chính phủ về quy hoạch xây dựng;
- 2008: Quyết định 03/2008/QĐ-BXD của Bộ Xây dựng ban hành nội dung thể hiện bản vẽ và thuyết minh đối với đồ án quy hoạch xây dựng (có hiệu lực từ tháng 4 năm 2008);
- 2009: Luật Quy hoạch đô thị, tạo khuôn khổ cho công tác quy hoạch: quy hoạch vùng, quy hoạch chung xây dựng tỉnh/thành phố, quy hoạch ngành, quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết (có hiệu lực từ tháng 01 năm 2010);
- 2010: Nghị định 37/2010/NĐ-CP của Chính phủ về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị (có hiệu lực từ tháng 5 năm 2010)
- 2010: Thông tư 10 của Bộ Xây dựng về quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch xây dựng đô thị (có hiệu lực từ tháng 9 năm 2010).

Do quy hoạch chỉ dựa trên các chỉ tiêu kỹ thuật, nên thực tế phát triển đô thị không hẳn đi theo các mục tiêu lớn đã được xác định trong quy hoạch. Ví dụ, Quy hoạch chung xây



▲ Quy hoạch chung xây dựng Quận 9, TP.HCM

hiện. Đặc điểm của các dự án này là triển khai thực hiện chậm, thiếu yêu cầu nghiêm ngặt đối với các nhà đầu tư và thiếu chuẩn bị sẵn quỹ đất sạch. Tuy nhiên, một số dự án liên doanh cũng đã được thực hiện thành công, ví dụ khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng ở Nam Sài Gòn, TP.HCM.

Các khó khăn nêu trên nằm trong bối cảnh tinh thần tự giác chấp hành các quy định còn thấp và nguồn lực để yêu cầu thực thi quy định còn hạn chế. Do đó, các chủ đầu tư và người dân ít tuân thủ các quy định về chỉ tiêu quy hoạch, ngay cả khi đã có quy hoạch chi tiết được duyệt. Công tác triển khai và giám sát thực hiện của chính quyền địa phương còn nhiều hạn chế, nhân sự phục vụ công tác kiểm tra việc tuân thủ quy định cũng còn thiếu và yếu.

Chính quyền chưa đưa ra khuôn khổ đầy đủ và yêu cầu nghiêm ngặt đối với nhiều dự án tư nhân (khu dân cư, chung cư cao tầng) để đảm bảo nhà đầu tư có đóng góp phù hợp vào việc xây dựng hệ thống hạ tầng đô thị.

## Thẩm quyền và trách nhiệm rất phân tán

Từ trước đến nay, các định chế ở Việt Nam được tổ chức để quản lý một hệ thống mà trong đó chỉ có chính quyền trung ương xây dựng thành phố và kiểm soát sự phát triển đô

thị thông qua quy hoạch do Trung ương phê duyệt<sup>1</sup>. Hiện nay, các chủ thể trong lĩnh vực phát triển đô thị, xây dựng tăng lên nhanh chóng.

Một mặt, thẩm quyền của chính quyền địa phương trong lĩnh vực quy hoạch đô thị cũng dần dần được tăng thêm như quy định trong Luật Quy hoạch đô thị năm 2009. Quá trình phân cấp cho địa phương tuy giúp cho công tác quản lý sát với thực tế của địa bàn, nhưng cũng đòi hỏi phải tăng cường sự phối hợp giữa các chủ thể và các cấp độ quy hoạch. Cấp tỉnh/thành phố đã trao cho cấp quận/huyện một số thẩm quyền trong lĩnh vực quy hoạch đô thị (quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết, cấp giấy phép xây dựng). Điều này đã dẫn đến hiện tượng cạnh tranh giữa các quận/huyện trong việc quy hoạch các khu dân cư và kinh tế nhằm phát triển địa bàn và tăng quy mô dân số, vốn là một yếu tố quyết định đến ngân sách của quận/huyện. Ở TP.HCM, hiện tượng cạnh tranh giữa cấp thành phố và cấp quận/huyện thể hiện khá rõ nét.

Mặt khác, các chủ thể trong lĩnh vực đô thị (nhà đầu tư tư nhân, doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, người dân) tăng lên nhanh chóng sau Đổi Mới. Chính sách “xã hội hóa” đã huy động các thành phần kinh tế tham gia trực tiếp đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp, trung tâm thương mại, dịch vụ, cơ sở y tế, giáo dục và nhà ở. Nhiều công ty xây dựng của Nhà nước đã được cổ phần hóa, nhiều doanh nghiệp liên doanh và quan hệ đối tác công-tư đã được phát triển. Hiện nay, chủ đầu tư được giao lập quy hoạch chi tiết cho dự án của mình sao cho đảm bảo các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật của đồ án quy hoạch cấp trên, do địa phương (quận/huyện) phê duyệt. Các quy hoạch chi tiết cho những khu vực có tính chiến lược do chính quyền địa phương chủ trì lập và trung ương phê duyệt.

Ngoài ra, trách nhiệm thể chế trong lĩnh vực quy hoạch đô thị cũng còn phân tán giữa nhiều bộ ngành và các cấp chính quyền địa phương. Thật vậy, việc phát triển đô thị được đặt trong khuôn khổ của ba loại quy hoạch. Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp quốc gia, thuộc thẩm quyền của Bộ Kế hoạch

## Tham khảo thêm:

- Ngân hàng thế giới, 2011 “Hỗ trợ kỹ thuật.....” 238 trang. <http://documents.worldbank.org/urated/11/15817674/vietnam-urbanization-review-technical-assistance-report>
- Ngân hàng thế giới, 2006 “Chiến lược phát triển đô thị.....”, 73 trang. <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/Urban.pdf>
- Patrick Gubry, “Đô thị hóa ở Việt Nam, ....” <http://recherche-iedes.univ-paris1.fr/IMG/pdf/201101GubryLeThiHuongNguyenThiThiengUrbanisationViet-namPopulationFlottantePresentation.pdf>
- PADDI, Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon, 2012 “Làm thế nào để quy hoạch đô thị ở Việt Nam có hiệu quả hơn” <http://www.paddi.vn/>

<sup>1</sup> Việc phân chia thẩm quyền giữa chính quyền địa phương và chính phủ ở Việt Nam được thực hiện theo mô hình kết hợp giữa phi tập trung và phân cấp quyền cho địa phương.



◀ Hội thảo do PADDI tổ chức về tuyến BRT trên đại lộ Võ Văn Kiệt với sự tham gia của Sở Giao thông - Vận tải, Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon và Ngân hàng thế giới

và Đầu tư, định hướng chính sách công trên toàn quốc trong giai đoạn 4 năm. Quy hoạch này được cụ thể hóa ở cấp tỉnh/thành phố và quận/huyện. Quy hoạch chung xây dựng cấp tỉnh/thành phố, thuộc thẩm quyền của Bộ xây dựng, phải tương thích với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Các quy hoạch ngành (đất đai, giao thông, y tế, giáo dục, mạng lưới hạ tầng...), thuộc thẩm quyền của các Bộ ngành tương ứng, phải tương thích với hai loại quy hoạch nói trên. Tuy nhiên, trên thực tế, không phải lúc nào trình tự này cũng được tuân thủ. Điều này làm giảm đáng kể tính đồng bộ trong quy hoạch đô thị.

Phần lớn các quy hoạch này đều được Viện Kiến trúc, Quy hoạch Đô thị và Nông thôn (VIAP) và Viện Quy hoạch xây dựng miền Nam (SIUP) lập. Các thành phố nếu có đủ nhân lực và tài chính, thì có thể tổ chức lập quy hoạch chung xây dựng trên địa bàn của mình, trừ Thủ đô Hà Nội, do có tầm quan trọng chiến lược, nên được Chính phủ hỗ trợ tài chính trong việc lập quy hoạch chung. Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội do VIAP lập với sự tham gia của Sở QHKT Hà Nội. Sở QHKT TP.HCM là cơ quan chủ trì tổ chức lập điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng TP.HCM năm 2010. Ngoài ra, các Sở này còn chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quy hoạch chung. Các Viện Quy hoạch xây dựng ở Hà Nội và TP.HCM cũng có chức năng nghiên cứu và lập quy hoạch. Ở TP.HCM, Viện Nghiên cứu phát triển (HIDS) được thành lập

từ việc sáp nhập 3 viện: Viện Quy hoạch xây dựng, Viện Kinh tế và Viện Khoa học xã hội của Thành phố. HIDS lập quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố, tiến hành các nghiên cứu về cơ chế tổ chức, tài chính và tham mưu cho Thành ủy.

Bối cảnh thể chế nói trên lý giải vì sao sự phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ với chính quyền địa phương vẫn còn chậm và phức tạp. Ngoài ra, sự phối hợp giữa các cơ quan công với các chủ thể tư nhân vẫn còn yếu. Người dân được lấy ý kiến về quy hoạch thông qua các triển lãm, nhưng sự tham gia của họ vào công tác quy hoạch vẫn còn rất ít. Việc thiếu cơ chế trao đổi, thảo luận giữa các Sở, ban ngành và thiếu đầu mối quản lý đô thị ở UBND Thành phố gây khó khăn trong việc tạo sự đồng thuận về những chính sách sẽ triển khai thực hiện. Vấn đề quản lý đô thị càng phức tạp hơn khi sự phát triển đô thị vượt ra ngoài phạm vi địa giới hành chính. Những bước đi đầu tiên đã được triển khai thông qua việc lập quy hoạch Vùng đô thị TP.HCM (bao gồm TP.HCM và 7 tỉnh lân cận) và Vùng đô thị Hà Nội (bao gồm Hà Nội và 8 tỉnh lân cận). Tuy nhiên, đây chủ yếu là quy hoạch không gian mang tính định hướng và không có cơ quan chuyên trách để tổ chức thực hiện. Kiểm soát đô thị hóa ở Hà Nội và TP.HCM, hai đại đô thị của một nước đang phát triển, là một công việc rất phức tạp, đòi hỏi phải có quy hoạch mang tính chiến lược. Để việc tổ chức thực hiện quy hoạch có hiệu quả, cần cải thiện công tác quản lý đô thị.

### ■ Tham khảo thêm:

- CEFURDS, LPED, AFD, PADDI, IMV, Vùng Rhône-Alpes, 2012, Trends of urbanization and suburbanization in Southeast Asia, 324 p.
- UN Habitat, 2012, "Urban planning for city leaders", 176 p. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.x?publicationID=3385>
- ISET, 2012, "Changing Cities and Changing Climate: Insights from shared Learning dialogues in Thailand and Viet-Nam", 33 p. [http://www.iset.org/images/pdfs/isetinternational\\_sandchangingclimate\\_nistpassandtei\\_2012.pdf](http://www.iset.org/images/pdfs/isetinternational_sandchangingclimate_nistpassandtei_2012.pdf)



## Nhiều loại quy hoạch, trình tự nào?

Loại quy hoạch	Địa bàn bao phủ	Nội dung	Cơ quan lập	Cơ quan thẩm định	Cơ quan phê duyệt
Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội	Quốc gia/vùng/tỉnh, thành phố/quận, huyện	Mục tiêu và phương tiện tăng trưởng kinh tế - xã hội giảm nghèo.	Bộ Kế hoạch và Đầu tư / Sở Kế hoạch và Đầu tư	Các bộ/các sở, ban ngành	Thủ tướng/Hội đồng nhân dân tỉnh/Thành phố
Quy hoạch xây dựng vùng	Liên tỉnh	Các định hướng lớn về quy hoạch: đô thị, công nghiệp, quỹ đất dự trữ	Bộ Xây dựng dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng	Bộ xây dựng	Thủ tướng
Quy hoạch chung xây dựng tỉnh, thành phố	Tỉnh, thành phố (tỷ lệ 1/25000 hoặc 1/50000)	Xác định cấu trúc phát triển không gian của trung tâm thành phố và toàn thành phố; định hướng phát triển mạng lưới hạ tầng kỹ thuật	Ủy ban nhân dân tỉnh/thành phố	Bộ xây dựng	Thủ tướng
	Khu đô thị mới (tỷ lệ 1/10000 hoặc 1/25000)	và xã hội; chương trình đầu tư ưu tiên và nguồn lực để thực hiện; đánh giá môi trường chiến lược	Bộ Xây dựng và UBND tỉnh/thành phố có liên quan		
Quy hoạch ngành (giao thông, cấp, thoát nước...)	Quốc gia/vùng/tỉnh, thành phố/quận, huyện	Mục tiêu, định hướng, dự án và chính sách của từng ngành ví dụ đất đai, giao thông, mạng lưới hạ tầng, nhà ở...	Các bộ ngành ở trung ương và sở ngành tại địa phương	Các bộ/sở	Thủ tướng /UBND tỉnh, Thành phố/quận, huyện
Quy hoạch chung thành phố (thuộc tỉnh), quận/huyện	Tỉnh /Quận, huyện (tỷ lệ 1/5.000 hoặc 1/10.000)	Xác định chức năng đô thị, sử dụng đất, định hướng cảnh quan, kiến trúc cho từng khu vực Chỉ tiêu sử dụng đất cho cơ sở hạ tầng kỹ thuật đối với mỗi khu; đánh giá môi trường chiến lược	UBND tỉnh, thành phố/quận, huyện	Sở xây dựng tỉnh/Sở quy hoạch Kiến Trúc	UBND tỉnh, thành phố
Quy hoạch phân khu	Quận, huyện hoặc liên quận, huyện (tỷ lệ 1/2.000 hoặc 1/5.000)	Xác định phạm vi ranh giới, diện tích, tính chất khu vực lập quy hoạch, chỉ tiêu dự kiến về dân số, sử dụng đất, hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật; yêu cầu, nguyên tắc cơ bản về phân khu chức năng.	UBND thành phố UBND quận, huyện	Sở quy hoạch kiến trúc	UBND tỉnh, thành phố
Quy hoạch chi tiết	Phường, xã hoặc liên phường, xã (tỷ lệ 1/500)	Quy định về chỉ tiêu xây dựng, công trình hạ tầng kỹ thuật, quy định về chỉ tiêu sử dụng đất cho từng lô đất, quy định về thiết kế đô thị	Ủy ban nhân dân quận/huyện	Phòng quản lý đô thị quận/huyện	UBND quận/huyện hoặc UBND tỉnh, thành phố
Thiết kế đô thị			Phòng quản lý đô thị quận/huyện hoặc Sở QHKT	UBND quận/huyện hoặc UBND tỉnh, thành phố	

# QUY HOẠCH ĐÔ THỊ Ở PHÁP

## Một cách tiếp cận linh hoạt với nhiều công cụ mạnh

**P**háp là một quốc gia giàu truyền thống quy hoạch. Điều này được thể hiện rõ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai với nỗ lực tái thiết đất nước. Quy hoạch trong những năm 1960-1970 khá cứng nhắc, dựa trên dự báo quá cao về dân số và kinh tế. Dân số tăng nhanh sẽ dẫn đến quy hoạch theo hướng mở rộng địa bàn. Hiện nay, ở Pháp, chính phủ hiếm khi can thiệp vào công tác quản lý đô thị vì việc này đã được giao cho chính quyền địa phương trong khuôn khổ chính sách phân quyền cho địa phương. Tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm thấp cũng là một lý do giải thích cho sự khác biệt trong các vấn đề và công cụ quy hoạch giữa Pháp và Việt Nam.

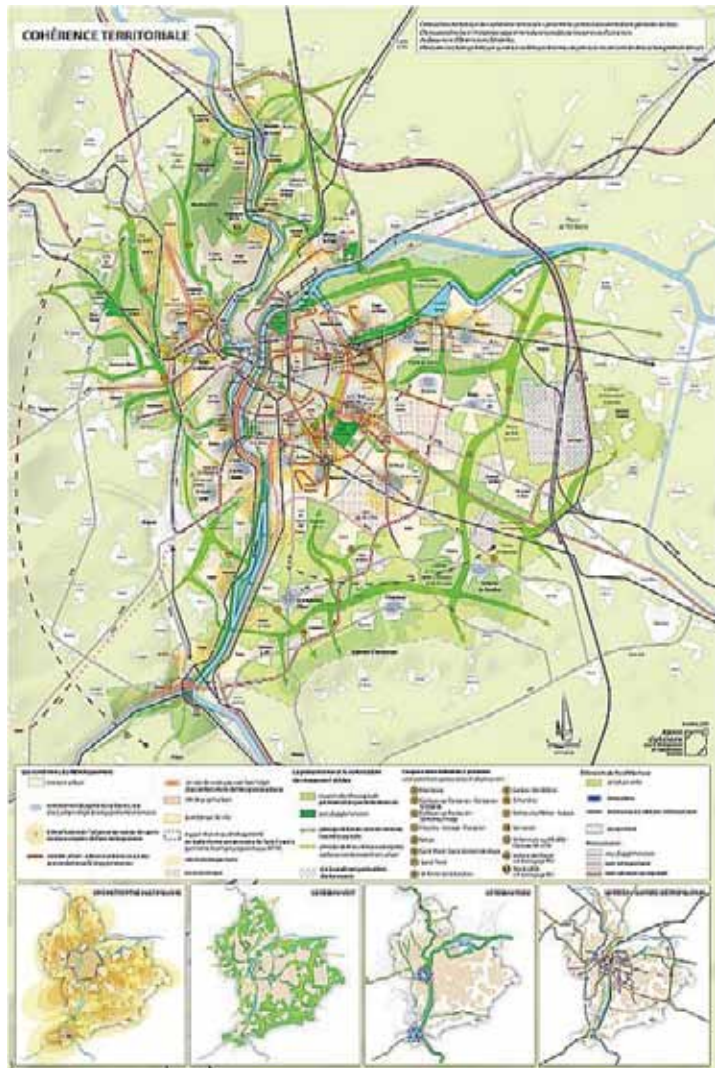
### Sự kết hợp của các chính sách công và thị trường

Pháp và các nước phương Tây thường xem phát triển đô thị là sự kết hợp giữa các chính sách công (cơ sở hạ tầng, dự án lớn) với các quy luật thị trường trong đó nhà nước chỉ có ảnh hưởng ở một mức độ nhất định (các quy định cho phép hoặc cấm, cơ chế định hướng, khuyến khích).

Quy hoạch đô thị và các công cụ quản lý của cơ quan công quyền được dùng để điều tiết sự phát triển đô thị. Đôi khi chúng được dùng để điều chỉnh sự mất cân bằng và sự loại trừ do thị trường gây ra, đôi khi chúng được dùng để thúc đẩy sự phát triển năng động và tận dụng nguồn lợi từ sự phát triển đó. Quy hoạch của Pháp có tầm nhìn dài hạn thể hiện trong Sơ đồ liên kết địa bàn (SCoT, gần tương tự như Quy hoạch chung ở Việt Nam) và trong dự án phát triển địa bàn, một mặt nằm trong Sơ đồ liên kết địa bàn và mặt khác nằm trong Quy hoạch đô thị địa phương (gần tương tự như Quy hoạch phân khu tỷ lệ 1/2000 ở Việt Nam). Quy hoạch chung là tài liệu định hướng, tạo khuôn khổ cho việc điều phối hành động; Quy hoạch đô thị địa phương đi kèm với các quy định chi tiết làm cơ sở cho việc cấp giấy phép xây dựng.

Quy hoạch chiến lược đòi hỏi phải có phương pháp với tầm nhìn rộng và sự tương tác nhiều hơn. Ở châu Âu, quy hoạch thường được thực hiện tốt hơn khi nó hướng đến việc bảo vệ nhiều hơn khuyến khích.

Quy hoạch chung mới của Cộng đồng đô thị Lyon và tầm nhìn “đồng bộ giữa các địa phương”



Các quy định và công cụ bảo vệ liên quan đến môi trường, di sản và tách các hoạt động công nghiệp nặng ra khỏi đô thị. Các cơ chế khuyến khích cơ bản là thuế; chúng phụ thuộc phần lớn vào thị trường và khó thực hiện. Nhà nước đòi khi can thiệp thông qua các cơ quan chuyên môn như Ban quản lý dự án đầu tư - quy hoạch đối với các dự án được xem là chiến lược.

## Phối hợp và điều chỉnh thường xuyên là cách làm đang phổ biến

Trong lĩnh vực quy hoạch, theo cách tiếp cận “bottom up” (“từ dưới lên”), đô thị được xem là tổng của các hành động tập thể. Cách tiếp cận này đòi hỏi chính quyền địa phương phải chú ý đến thực tế địa bàn và nhu cầu của người dân. Cách tiếp cận này đang dần được áp dụng ở Pháp. Nó cùng tồn tại với cách tiếp cận truyền thống “top - down” (“từ trên xuống”) vốn chú trọng đến hành động của nhà nước và vai trò của quy hoạch trong xây dựng thành phố.

Ở châu Âu, các chỉ tiêu được sử dụng như công cụ hỗ trợ ra quyết định, chứ không phải là mục tiêu phải đạt được và quy hoạch đô thị địa phương cũng được điều chỉnh thường xuyên. Ở Pháp, việc triển khai thực hiện Sơ đồ liên kết địa bàn được theo dõi liên tục và được đánh giá sau 6 năm thực hiện. Sau đó, có thể tiến hành điều chỉnh. Quy hoạch đô thị địa phương được điều chỉnh cục bộ 6 tháng một lần và điều chỉnh toàn diện 5 năm một lần. Quy hoạch đưa ra yêu cầu cứng đối với những phần cấm và linh hoạt đối với phần phát triển.

## Phát triển bền vững: mối quan tâm mới

Hiện nay, các thành phố đang cố gắng thực hiện phát triển bền vững về ba mặt sinh thái, kinh tế và xã hội. Quan niệm và hành động cần thực hiện để xây dựng “thành phố bền vững” rất nhiều và không phải lúc nào cũng có được sự đồng thuận của các chủ thể. Hiện nay, chính sách công hướng đến thúc đẩy việc xây dựng các khu dân cư mới có mật độ cao,

đô thị hoá các khu đất trống tại khu vực đông dân cư và xung quanh nhà ga cũng như dọc theo trục giao thông công cộng để giảm việc sử dụng phương tiện giao thông cơ giới cá nhân. Giữ gìn không gian xanh và đất nông nghiệp cho đô thị, phát huy giá trị của mặt nước và phát triển không gian công cộng là những mục tiêu có được sự đồng thuận của các cơ quan quy hoạch và chính quyền địa phương ở Pháp. Công tác lập quy hoạch cũng hướng đến phát triển bền vững cả trong quy trình (có sự phối hợp với các chủ thể và sự tham gia của người dân) và trong nội dung quy hoạch. Khảo sát môi trường đã được tích hợp vào nội dung của quy hoạch đô thị địa phương và vào từng dự án đô thị. Các quy hoạch ngành, ví dụ quy hoạch giao thông đô thị và quy hoạch nhà ở địa phương, cũng hướng đến giảm ô nhiễm không khí bằng cách ưu tiên vận tải hàng hóa bằng đường sắt thay cho đường bộ hoặc đề ra các giải pháp tạo thuận lợi cho sự phát triển hỗn hợp về mặt xã hội.

## Các loại quy hoạch và các chủ thể: Lyon và Paris hướng đến đại đô thị

Bộ Sinh thái, Phát triển bền vững và Năng lượng có các cơ quan trực thuộc phụ trách quy hoạch lãnh thổ và đô thị. Các cơ quan này nghiên cứu, tổ chức kêu gọi đầu tư (khu đô thị sinh thái, các dự án lớn). Chỉ những dự án lớn của Vụ quy hoạch lãnh thổ, các dự án vì lợi ích quốc gia hoặc của Ban quản lý dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng mới do chính phủ thực hiện. Các đề án quy hoạch có quy mô khác nhau được liên kết với nhau theo nguyên tắc tương thích.



### Tham khảo thêm:

- Khu dân cư Bonne ở Grenoble, khu phố sinh thái đầu tiên ở Pháp, <http://www.debonne-grenoble.fr/>



- ▲ Khuyến khích các địa phương xây dựng các khu đô thị mang tính sinh thái và bền vững hơn

◀ Việc lập quy hoạch chung đòi hỏi phải có sự tham gia và phối hợp giữa các chủ thể thể chế, kinh tế và người dân

Các cơ quan chuyên môn ở địa phương tổ chức lập quy hoạch đô thị địa phương.

Chính quyền địa phương cũng có thể mời các đơn vị tư vấn tư nhân lập quy hoạch.

### Quy hoạch vùng và những thách thức trong công tác quản lý đô thị ở Vùng Île-de-France

Quy hoạch vùng Île-de-France (SDRIF) nhằm kiểm soát sự phát triển đô thị, sử dụng không gian, đồng thời đảm bảo việc bảo vệ các khu vực nông thôn và tự nhiên.

Quy hoạch này nằm ở cấp trung gian, dưới luật (Luật Vùng đô thị Paris) và trên các tài liệu quy hoạch ở cấp địa phương như Sơ đồ liên kết địa bàn và quy hoạch đô thị địa phương. Là vùng thủ đô, Île-de-France cũng là vùng duy nhất ở Pháp có “quyền lập quy”. Vùng Île-de-France phối hợp với Chính phủ ban hành các định hướng mang tính bắt buộc trong Quy hoạch vùng. Chính phủ quyết định các định hướng chính trong quy hoạch lãnh thổ (các khu vực dành cho hoạt động kinh tế, các tuyến đường sắt cao tốc...). Trong khuôn khổ này, Công ty Grand Paris, được thành lập theo luật ngày 03 tháng 6 năm 2010, có



▲ Một số cơ quan quản trị Vùng Île-de-France

nhệm vụ thiết kế và thực hiện công trình cơ sở hạ tầng lớn trong lĩnh vực giao thông, đặc biệt là mạng lưới tàu điện tự động “Grand Paris Express” dài 130 km, để kết nối các Sân bay Roissy CDG, Orly và Le Bourget, với khu la Défense, khu Saclay, khu ngoại ô rộng lớn ở phía Đông và trung tâm của Paris.

“Paris Métropole” là một cơ quan hỗn hợp, có chức năng nghiên cứu, được thành lập vào tháng 6 năm 2009, để tạo thuận lợi cho việc trao đổi và thực hiện các nghiên cứu chung giữa các địa phương trong Vùng Île-de-France. Đây là cơ quan hợp tác tự nguyện giữa hơn một trăm đơn vị hành chính thuộc các cấp khác nhau trong Vùng Île-de-France (xã/thành phố thuộc tỉnh, liên thành phố, tỉnh, vùng). Paris Métropole phối hợp với các đối tác khác như cơ quan chuyên môn, đơn vị tư vấn, tổ chức kinh tế - xã hội, trường đại học, 10 đơn vị tư vấn quốc tế trong dự án “Vùng đô thị Paris” và xã hội dân sự để thực hiện các nghiên cứu.

### Cách tiếp cận mới trong quy hoạch và quản trị đô thị ở Lyon

Cộng đồng đô thị Lyon là địa phương đi tiên phong trong việc áp dụng phương pháp quy hoạch mới từ những năm 1980, ngay sau khi các luật về phân cấp ra đời. Trước kia, quy hoạch ở Lyon được thực hiện theo cách tiếp cận từ trên xuống, cứng nhắc và chủ yếu tập trung vào việc tổ chức không gian. Phương pháp quy hoạch mới có tầm nhìn rộng trên toàn vùng đô thị, chú trọng quan hệ đối tác và dự báo trên cơ sở các dự án đô thị lớn và gắn kết với các thách thức phát triển kinh tế, đào tạo đại học. Quy hoạch chung “Lyon 2010” đã được phê duyệt vào năm 1992 sau quá trình lập quy hoạch với nhiều điểm mới như có sự thảo luận, phối hợp chặt chẽ giữa các chủ thể nhà nước, tư nhân và xã hội dân sự thông qua nhiều buổi hội thảo, tọa đàm và làm việc nhóm. Quy hoạch chung “Lyon 2010” khá linh hoạt và chia toàn bộ địa bàn thành

Nhân rộng mô hình cơ quan hợp tác liên xã/thành phố là một thách thức lớn đối với Vùng Île-de-France. Nhiều dự án mở rộng và thành lập mới Cơ quan hợp tác liên xã đang triển khai thực hiện. Năm 2011, 79% diện tích của Vùng Île-de-France có cơ quan hợp tác liên xã so với 95% trên cả nước (màu cam: Các cộng đồng xã hiện hữu, màu hồng: Các cộng đồng khu dân cư và màu xanh lá: Các cơ quan hợp tác liên xã mới)



Cuộc gặp gỡ giữa chủ tịch các cơ quan hỗn hợp chịu trách nhiệm lập quy hoạch chung của vùng đô thị Lyon





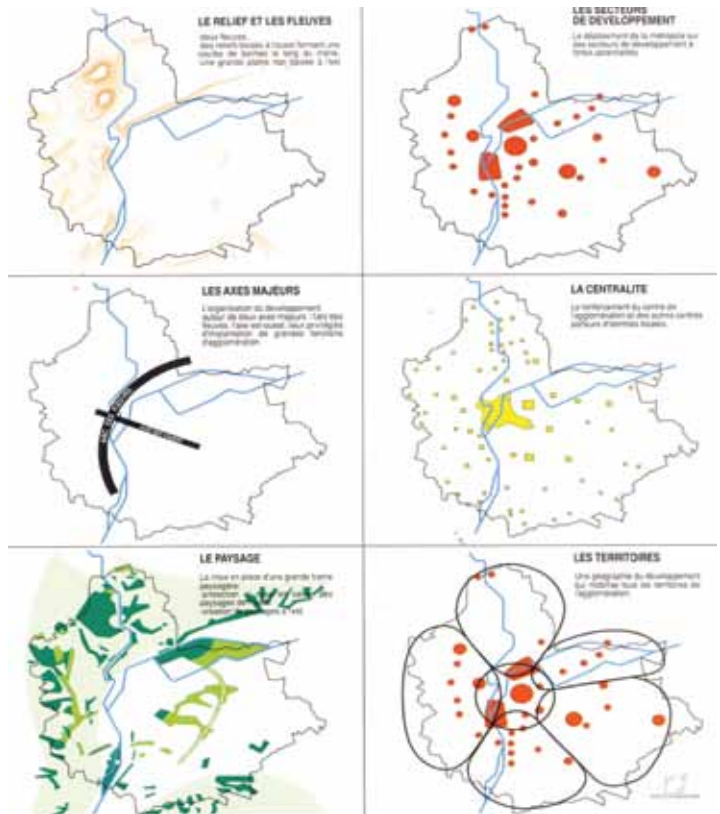
nhiều phân khu, mỗi phân khu có các định hướng chiến lược riêng. Quy hoạch này đã có ảnh hưởng lớn đến việc tạo ra một “văn hóa vùng đô thị”. Tầm nhìn của nó là cơ sở tham chiếu cho các chủ thể nhà nước và tư nhân.

Hiện nay, tổ chức thể chế về quy hoạch ở Lyon khá đặc biệt. Vì có tầm quan trọng chiến lược, nên Chính phủ đã ban hành Chỉ thị quy hoạch lãnh thổ để tạo khuôn khổ cho công tác quy hoạch ở Lyon. Quy hoạch chung của Lyon bao phủ một địa bàn rộng hơn địa giới hành chính của Cộng đồng đô thị Lyon. Quy hoạch này do Cơ quan hỗn hợp về nghiên cứu và xây dựng chương trình phát triển đô thị Lyon lập. Ngoài quy hoạch chung, còn có Liên quy hoạch chung, là tài liệu tập hợp 13 quy hoạch chung của các địa phương nằm trong phạm vi ảnh hưởng của Lyon với các thành phố lớn như Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Vienne, Villefranche, Bourgoin...

Mỗi quy hoạch chung đều có một chương mở đầu nói về vùng đô thị. Quy hoạch chung Lyon tầm nhìn đến năm 2030 đã được phê duyệt trong năm 2010 với định hướng tập trung tăng mật độ xung quanh các trục giao thông công cộng và tổ chức đô thị theo lưu vực sống.

## Sự kết hợp của quy hoạch, “chiến lược” và các dự án lớn

Để thực hiện quy hoạch dễ dàng hơn, cần kết hợp giữa quy hoạch mang tính pháp quy với các dự án lớn (dự án đô thị, cơ sở hạ tầng) và với chiến lược tổng thể của từng ngành (kinh tế, đất đai, nhà ở, giao thông vận tải, môi trường...). Nhằm tăng cường liên kết giữa quy hoạch mang tính pháp quy và thực hiện trên thực tế (đô thị hóa lan tỏa, các chức năng không đồng bộ, phân khu cứng nhắc), phương pháp quy hoạch đô thị theo dự án đã được đưa vào luật liên kết và cải tạo đô thị (ba thành phần: quy hoạch, nhà ở và giao thông) năm 2000 và được củng cố, tăng cường bằng luật Grenelle. Đồ án Quy hoạch đô thị địa phương phải có dự án quy hoạch và phát triển bền vững. Các tài liệu quy hoạch hiện nay không chỉ dừng lại ở việc đưa ra các quy định, quy chuẩn và những điều cấm, mà còn thể hiện ngay từ đầu các định hướng



quy hoạch và chương trình thực hiện. Các dự án lớn không còn đứng ngoài quy định mà ngược lại là cơ sở để ban hành quy định: có thể điều chỉnh quy hoạch đô thị địa phương khi thực hiện một dự án Khu quy hoạch có sự thỏa thuận.

▲ Các định hướng chiến lược của Quy hoạch chung Lyon 2010

▼ Bản đồ tổng hợp các định hướng chính của Quy hoạch Vùng Île-de-France



Phát triển các công cụ thực hiện để bổ sung cho các tài liệu quy hoạch đô thị

Ngoài Quy hoạch chung nhằm xác định các định hướng chính trong sự phát triển của đô thị và Quy hoạch đô thị địa phương nhằm xác lập các quy định quản lý đô thị, ta cũng cần phát triển thêm một số công cụ phù hợp với các vấn đề cụ thể. Ở Pháp, tài liệu xác định các khu vực phát huy giá trị Kiến trúc - Di sản và các khu vực bảo tồn là công cụ giúp thực hiện chính sách bảo tồn và phát huy giá trị di sản xây dựng ở đô thị. Chương trình cải tạo nhà ở là công cụ cho phép cải tạo các khu chung cư xuống cấp; Chương trình nhà ở địa phương cho phép xây dựng chính sách nhà ở xã hội; Quy hoạch giao thông đô thị là công cụ quy hoạch và tổ chức giao thông; Quy hoạch công viên tự nhiên cấp Vùng và Quy hoạch các khu vực "Natura 2000" là các công cụ bảo vệ các khu vực tự nhiên.

lưới giao thông công cộng) tạo thành định hướng phát triển trong dài hạn. Đối với các thành tố khác của đô thị, Quy hoạch chung đề ra các định hướng hỗn hợp chức năng, trừ trong các khu công nghiệp và logistic.

Quy hoạch mang tính pháp quy rõ ràng

Quy hoạch đô thị địa phương cụ thể hóa các định hướng đã được xác định trong Quy hoạch chung. Quy hoạch đô thị địa phương là kết quả của quá trình đối thoại giữa các chủ thể nhà nước và tư nhân trên địa bàn và kết quả khảo sát ý kiến người dân. Sau khi được phê duyệt, Quy hoạch đô thị địa phương được công bố công khai, người dân có thể tiếp cận tài liệu quy hoạch tại tòa thị chính và đôi khi trên internet. Các quy định về sử dụng đất trong Quy hoạch đô thị địa phương đều được mọi người biết đến và chấp nhận. Những quy định cấm hầu như được tuân thủ hoàn toàn. Quy hoạch đô thị địa phương gồm bốn phần: khảo sát - đánh giá hiện trạng, dự án phát triển bền vững, quy chế quản lý đô thị theo quy hoạch và tài liệu đồ họa (phân khu). Quy hoạch đô thị địa phương xác định các khu vực sử dụng đất: khu vực đất tự nhiên (N), khu vực đất nông nghiệp (A), khu vực đất đô thị (U) và khu vực đất sẽ đô thị hoá (AU). Quy hoạch đô thị địa phương và quy chế quản lý đô thị là cơ sở để cấp giấy phép xây dựng. Quy hoạch đô thị địa phương chỉ tập trung vào những điểm chính yếu: xác định phạm vi dành cho các dự án đô thị, giao thông, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật và công trình công cộng; xác định các chỉ tiêu xây dựng, quy hoạch và các hoạt động kinh tế (vị trí, địa điểm); xác định các khu vực cần bảo vệ (không gian xanh và mặt nước, các nguy cơ tự nhiên hoặc công nghiệp).



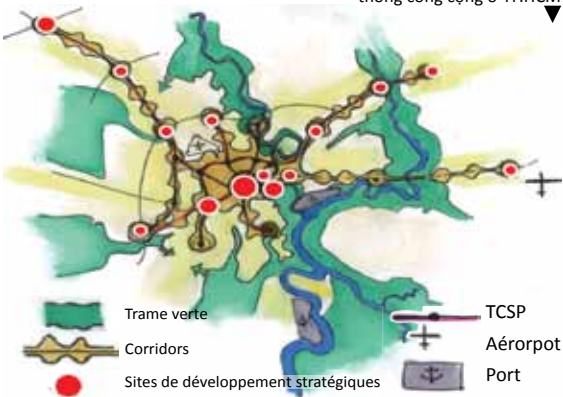
Các loại phân khu đơn giản và rõ ràng: khu vực nông nghiệp, khu vực sẽ đô thị hóa, khu vực tự nhiên và khu vực đã đô thị hóa



Xác định chiến lược

Chính quyền xác định các hướng chiến lược và thể hiện chúng trong quy hoạch ngành và quy hoạch chung. Quy hoạch chung là tài liệu tổng hợp thể hiện các mục tiêu trên địa bàn, với đặc trưng là có tầm nhìn rộng, lựa chọn các hành động tùy theo tính khả thi và có sự hợp tác giữa các cơ quan công quyền với các chủ thể quan trọng khác của thành phố (nhà đầu tư cơ sở hạ tầng, nhà đầu tư bất động sản, công ty xây dựng, công ty lớn, tổ chức các hiệp hội...). Quy hoạch chung tạo ra "bộ khung" của thành phố trong tương lai. Các yếu tố về môi trường (bảo vệ mảng xanh, khu vực tự nhiên không được phép xây dựng) và cấu trúc đô thị (các trung tâm chính và trung tâm phụ được kết nối với nhau bằng mạng

Ví dụ về tầm nhìn chiến lược: bộ khung của mạng lưới giao thông công cộng ở TP.HCM



Các dự án lớn cấu trúc đô thị

Các dự án này được đưa vào quy hoạch chung, có khuôn khổ phát triển và được nhà nước đầu tư để làm chất xúc tác thu hút đầu tư tư nhân. Thông thường, các dự án được thực hiện với sự phối hợp của tư nhân trong khuôn khổ Công ty công tư hợp doanh hoặc quan hệ đối tác công-tư. Các dự án đô thị lớn có thể

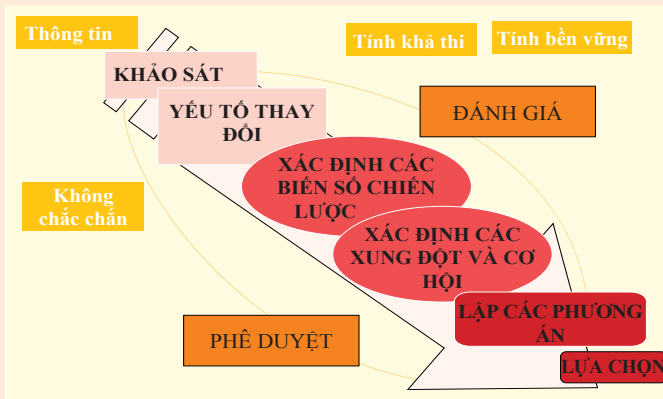
## Xây dựng chiến lược và quy hoạch chung<sup>2</sup>

Trước hết, cần xác định mục tiêu, tầm nhìn về sự phát triển của địa bàn và thể hiện bằng bản vẽ phác thảo.

Sau đó, các mục tiêu và tầm nhìn này sẽ được cụ thể hóa bằng bản đồ và tài liệu quy hoạch. Việc đánh giá đồ án quy hoạch chung trước đó với sự phối hợp của các chủ thể về thể chế và kinh tế sẽ được thực hiện

trước khi bắt đầu điều chỉnh quy hoạch chung. Công tác khảo sát, phân tích điểm mạnh và điểm yếu bao gồm việc đánh giá tác động môi trường phải được thực hiện bằng cách dựa vào các dữ liệu đáng tin cậy. Sau đó, các dữ liệu này có thể được cập nhật để theo dõi thực hiện quy hoạch. Kết quả chuẩn đoán sẽ được đối chiếu với các yếu tố thay đổi (dân số, tăng trưởng kinh tế, biến đổi khí hậu) để xác định các tham số quan trọng có tính chiến lược.

Một sơ đồ tổng hợp những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ (phân tích "SWOT" – điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ) sẽ giúp xác định các kịch bản phát triển.



Các kịch bản này được thể hiện bằng các định hướng lớn trên địa bàn. Việc chuyển từ bản vẽ phác thảo sang bản đồ quy hoạch được thực hiện dần dần, với việc xác định các khu vực ưu tiên về kinh tế, môi trường và đô thị hóa.

Bản đồ tổng hợp cuối cùng là kết quả của việc chồng các lớp bản đồ chuyên ngành khác nhau của quy hoạch chung: Khu đô thị hóa và tăng mật độ, các khu vực phát triển đô thị có kiểm soát, cơ sở hạ tầng giao thông và giao thông công cộng, các trung tâm công nghệ cao. Ở tỷ lệ này, ta chỉ xác định các khu vực phát triển ưu tiên, chứ không định vị cụ thể.

Khu đô thị mới Lyon Confluence, 2011



tạo ra cơ hội để tái phát huy giá trị của một khu vực bằng cách phát triển mới hoặc cải tạo một khu phố, để tạo ra động lực mới cho nền kinh tế, ví dụ việc đưa các trung tâm đại học về gần với các công ty công nghệ mới. Chúng cũng có thể được phát triển nhân các sự kiện lớn, chẳng hạn như các dự án ở Barcelona, Bắc Kinh hay London được thực hiện nhân đăng cai tổ chức Thế vận hội Olympic. Thành công của các dự án này phụ thuộc rất nhiều vào ý chí chính trị và việc theo dõi thực hiện. Khu Quy hoạch thỏa thuận cho phép tạo ra khuôn khổ pháp lý, kỹ thuật, tài chính công và xác lập chế độ đóng góp tài chính đặc biệt để đầu tư cho cơ sở hạ tầng và công trình công cộng.

Nhà nước (Chính phủ, chính quyền địa phương, cơ quan công) thực hiện các nghiên cứu cần thiết để lập dự án và lập bảng cân đối tài chính của dự án. Sau đó, Nhà nước có thể giao cho đơn vị phát triển dự án, có thể là một cơ quan công (10% các trường hợp) hoặc một Công ty công tư hợp doanh (80% các

## Tham khảo thêm:

- Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon “Quy hoạch chiến lược, từ đồ án quy hoạch Lyon 2010 đến siêu đô thị hiện nay”, 47 tr. [http://www.urbalyon.org/Document/Colloque\\_la\\_planification\\_strategique\\_-\\_de\\_Lyon\\_2010\\_aux\\_metropoles\\_d\\_aujourd\\_hui\\_-\\_19\\_mai\\_-\\_Les\\_actes-2912](http://www.urbalyon.org/Document/Colloque_la_planification_strategique_-_de_Lyon_2010_aux_metropoles_d_aujourd_hui_-_19_mai_-_Les_actes-2912)
- Quy hoạch chung của Vùng Île-de-France, [www.sdrif.com/](http://www.sdrif.com/)
- Quy hoạch chung Vùng đô thị Lyon, <http://www.scot-agglolyon.fr/>
- ISTEAD, AFD, MAE, MEDAD, 2007, Các thành phố đang phát triển, 79 tr. [http://www.isted.com/villesendevenir/html/accueil\\_html/index.html](http://www.isted.com/villesendevenir/html/accueil_html/index.html)
- PADDI, 2006, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Quy hoạch và quản lý đất đai”

<sup>2</sup> Khóa tập huấn của IMV về “Các chiến lược của những vùng đô thị lớn”, do Ông Gilles Antier hướng dẫn



trường hợp) hoặc một công ty tư nhân (10% các trường hợp) thay mặt mình để làm chủ đầu tư dự án. Đơn vị phát triển dự án và Nhà nước sẽ thương lượng với nhau để xác định phần tham gia của mỗi bên tùy theo mức độ thâm hụt của dự án. Sau đó, Đơn vị phát triển dự án tiến hành mua một phần hoặc toàn bộ đất trong khu vực dự án qua hình thức thương lượng hoặc thực hiện quyền ưu

tiên mua hoặc đôi khi quyền trưng mua. Tiếp theo, Đơn vị phát triển dự án lập quy hoạch, đầu tư, giám sát việc xây dựng công trình công cộng và cơ sở hạ tầng. Đất sau khi đã có hạ tầng sẽ được bán, cho thuê hoặc nhượng quyền sử dụng. Đơn vị phát triển dự án sẽ đưa ra các định hướng kiến trúc và cảnh quan cụ thể cho các nhà đầu tư thứ cấp xây dựng các công trình trong khu quy hoạch này.

### Tham khảo thêm:

- CERTU, tài liệu hướng dẫn “Công cụ quy hoạch”, <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

- FNAU, Liên đoàn quốc gia các cơ quan quy hoạch đô thị, 2010, “Quy hoạch chiến lược phục vụ cho phát triển bền vững; kinh nghiệm của các cơ quan quy hoạch đô thị của Pháp”, <http://www.fnau.org/index.asp>

## Thực hiện quy hoạch chiến lược

Các mục tiêu của quy hoạch chung phải rõ ràng và dễ đọc đối với tất cả các chủ thể nhà nước và đối tác tư nhân. Quá trình đối thoại, lấy ý kiến từ giai đoạn lập đến giai đoạn triển khai thực hiện quy hoạch (dự án có được sự đồng thuận, điều chỉnh quy hoạch) cũng quan trọng như bản thân các tài liệu quy hoạch. Cần có chiến lược truyền thông về các mục tiêu của quy hoạch chung cho tất cả các chủ thể có liên quan đến việc thực hiện quy hoạch.

Các dự án cơ sở hạ tầng lớn, công trình công cộng và các dự án chiến lược (ví dụ khu quy hoạch có sự phối hợp) đòi hỏi phải có năng lực quản lý cao để điều phối đầu tư công và tạo khuôn khổ cho đầu tư tư nhân.

Để tạo thuận lợi cho việc triển khai thực hiện quy hoạch chung, cơ cấu hành chính và kỹ thuật của thành phố được tổ chức theo mô hình của quy hoạch chung: mỗi chiến lược cũng như mỗi dự án lớn đều có một cơ quan chuyên trách kỹ thuật và một lãnh đạo chính trị phụ trách. Ở Cộng đồng đô thị Lyon, các thành phố thành viên được nhóm lại thành 5 khu vực địa lý. Điều này tạo thuận lợi cho việc cụ thể hóa các định hướng của quy hoạch chung cho từng phân khu. Cơ quan lập quy hoạch chung phối hợp với các đô thị thành viên trong quá trình lập quy hoạch chung và tư vấn cho các đô thị thành viên trong quá trình lập Quy hoạch đô thị địa phương.

Việc đánh giá phải được tiến hành chậm nhất là sáu năm sau khi quy hoạch chung được phê duyệt. Công cụ đánh giá có thể được quyết định ngay từ lúc phê duyệt quy hoạch (chỉ số về sử dụng đất, giao thông, cơ cấu kinh tế của thành phố, phát triển nhà ở).



▲ Quy hoạch đô thị mang tính pháp quy theo dự án kết hợp với nhau trong các tài liệu quy hoạch, Quy hoạch đô thị địa phương của Lyon Các khu UA là khu trung tâm thành phố và.... Các khu UC1 là khu hỗn hợp có chung cư chiếm đa số (1). Phạm vi của dự án, màu vàng, trùng với khu vực có quy định trong Quy hoạch đô thị địa phương (2)



# Các đặc điểm chính trong hệ thống quy hoạch của Việt Nam và Pháp

Tương quan	Quy hoạch của Việt Nam	Quy hoạch của Pháp
<b>Định hướng chung</b>	Việc lập quy hoạch được quy định chi tiết trong Luật đất đai, Luật xây dựng và Luật quy hoạch đô thị, kèm theo các Nghị định, Quyết định, Thông tư hướng dẫn.	Bộ luật quy hoạch đô thị tạo cơ sở pháp lý cho công tác quy hoạch, nhưng chính quyền địa phương quyết định nội dung các tài liệu quy hoạch trên địa bàn của mình.
<b>Các loại tài liệu/đồ án quy hoạch</b>	<p><b>Quy hoạch kinh tế - xã hội cấp vùng, tỉnh/thành phố lập.</b> Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh/thành phố, cấp phường/xã do Bộ Tài nguyên và Môi trường và Sở Tài nguyên và Môi trường lập.</p> <p><b>Quy hoạch xây dựng:</b> Quy hoạch cấp vùng, quy hoạch chung xây dựng tỉnh/thành phố, quy hoạch chung quận/huyện, quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết.</p> <p>Các đồ án quy hoạch này do Viện kiến trúc quy hoạch đô thị và nông thôn (Bộ xây dựng), Viện quy hoạch xây dựng đô thị (Hà Nội và TPHCM) phối hợp với các Sở, Ban ngành chuyên môn thực hiện (Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Sở Giao thông vận tải).</p> <p><b>Quy hoạch ngành:</b> giao thông, hạ tầng kỹ thuật, y tế, giáo dục,...</p>	<p><b>Các đồ án quy hoạch, quy trình và cách thức lập quy hoạch do cấp trung ương xác lập bao gồm:</b> Chỉ thị Quy hoạch lãnh thổ, Chương trình vì lợi ích quốc gia và các cơ quan công về quy hoạch.</p> <p><b>Quy hoạch lãnh thổ và quy hoạch đô thị:</b> Quy hoạch và phát triển lãnh thổ vùng do chính quyền cấp vùng lập; Sơ đồ liên kết địa bàn (Quy hoạch chung) được xác lập trên địa bàn liên đô thị hoặc khu vực sinh sống; Quy hoạch đô thị địa phương thường được xác lập trên địa bàn một thành phố hoặc một xã (gần đây đã có một số đồ án quy hoạch đô thị địa phương được xác lập trên địa bàn liên thành phố).</p> <p><b>Quy hoạch ngành:</b> được xác lập trên quy mô cấp vùng (đối với quy hoạch kinh tế), cấp tỉnh (đối với quy hoạch xã hội) và có sự gắn kết với Sơ đồ liên kết địa bàn và Quy hoạch đô thị địa phương, Quy hoạch nhà ở, Quy hoạch giao thông đô thị...</p>
<b>Quan hệ giữa các tài liệu/đồ án quy hoạch</b>	<b>Có tính thứ bậc, tài liệu quy hoạch của cấp dưới phải tuân thủ theo tài liệu quy hoạch của cấp trên</b>	<b>Độc lập nhưng bắt buộc phải tương thích với tài liệu quy hoạch của cấp trên</b>
<b>Nội dung quy hoạch</b>	<p>Dựa trên các yêu cầu, chỉ tiêu quy hoạch (về tính chất, quy mô, dân số,...) của địa phương, định hướng của quy hoạch cấp trên và các quy định có trong Luật, Nghị định. Các chỉ tiêu định lượng cần đạt được mang tính chất mệnh lệnh.</p> <p><b>Quy hoạch vùng:</b> tập trung định hướng phát triển kinh tế, xã hội và các liên kết trong vùng, tạo sự hài hòa giữa các không gian đô thị, hệ thống cơ sở hạ tầng (giao thông, cấp thoát nước, y tế, giáo dục,...) và các thể mạnh kinh tế riêng của từng địa bàn.</p> <p><b>Quy hoạch chung xây dựng đô thị:</b> cụ thể hóa định hướng chung từ Quy hoạch vùng, xác định thể mạnh, tính chất chức năng cụ thể cho từng khu vực trong tỉnh/thành phố, quận/huyện về quy mô, diện tích sẽ đô thị hóa và phân khu chức năng.</p> <p><b>Quy hoạch phân khu:</b> triển khai từ quy hoạch chung và xác định tính chất chức năng và các chỉ tiêu đến từng lô đất. Các chỉ tiêu này được xác định trên từng "đơn vị ở đô thị".</p> <p><b>Quy hoạch chi tiết:</b> các chỉ tiêu xây dựng được thiết lập đến các hạng mục công trình trong các lô đất quy hoạch, các công trình hạ tầng kỹ thuật sẽ thực hiện và các chỉ tiêu xây dựng, mục đích sử dụng đất đối với từng công trình trên lô đất.</p>	<p><b>Luật đưa ra các định hướng chung cần tuân thủ.</b> Chính phủ có thể đưa ra một số ràng buộc đối với một số công trình cấp quốc gia (ví dụ: lộ giới tuyến đường cao tốc). Các dự báo về dân số chỉ mang tính chất tham khảo.</p> <p><b>Quy hoạch và phát triển lãnh thổ vùng:</b> đưa ra các dự báo trong trung hạn, cam kết quy hoạch và phát triển bền vững. Không mang tính mệnh lệnh.</p> <p><b>Quy hoạch chung:</b> tạo sự đồng bộ trong các chính sách công về quy hoạch đô thị, nhà ở, phát triển kinh tế và giao thông. Thành phần hồ sơ quy hoạch gồm: báo cáo (đánh giá hiện trạng, đặc biệt là về môi trường), đề án quy hoạch và phát triển bền vững, các tài liệu đồ họa. Quy hoạch này được điều chỉnh 15 năm một lần.</p> <p><b>Quy hoạch đô thị địa phương:</b> gồm một báo cáo, một đề án quy hoạch và phát triển bền vững, một bản quy chế quản lý kiến trúc – quy hoạch và các tài liệu đồ họa. Quy hoạch này xác định mục đích sử dụng đất và các chỉ tiêu xây dựng đối với từng lô đất, theo từng khu. Căn cứ vào quy hoạch này, chính quyền sẽ cấp giấy phép xây dựng. Không có quy hoạch chi tiết, trừ trong các dự án công do chính quyền khởi xướng (ví dụ: các khu quy hoạch có sự phối hợp). Đối với các dự án khác, nhà đầu tư sẽ đưa ra đề xuất quy hoạch.</p>
<b>Tài liệu quy hoạch mang tính ràng buộc</b>	<b>Quy hoạch phân khu, Quy hoạch chi tiết</b>	<b>Quy hoạch đô thị địa phương</b>
<b>Các bước lập quy hoạch</b>	Quy hoạch đô thị được thực hiện theo thứ tự qua 02 bước: Nhiệm vụ quy hoạch và Đồ án quy hoạch. Trình tự mỗi bước giống nhau và được thực hiện như sau: Địa phương kết hợp với tư vấn tổ chức lập quy hoạch, có thông qua người dân (dưới hình thức lấy ý kiến cộng đồng dân cư). Sau đó, địa phương trình hồ sơ quy hoạch cho cơ quan thẩm định (Bộ xây dựng, Sở quy hoạch kiến trúc/Sở xây dựng tỉnh, Phòng Quản lý đô thị quận/huyện) và phê duyệt (Chính phủ, UBND tỉnh/thành phố, UBND quận/huyện).	Quy hoạch chung và Quy hoạch đô thị địa phương do Cơ quan quy hoạch đô thị chủ trì và phối hợp với các tổ chức xã hội dân sự cũng như người dân lập. Quy hoạch đô thị địa phương của thành phố nào do Hội đồng thành phố đó phê duyệt. Các pháp nhân công pháp khác cho ý kiến (Hội đồng tỉnh, Phòng thương mại...). Một cá nhân độc lập tiến hành cuộc điều tra, khảo sát ý kiến người dân về đồ án quy hoạch. Sau khi có ý kiến của ủy ban điều tra, một số điểm trong đồ án quy hoạch có thể được điều chỉnh, sau đó đồ án sẽ được Hội đồng thành phố phê duyệt. Quy hoạch đô thị địa phương được điều chỉnh toàn diện 6 năm một lần và được điều chỉnh cục bộ mỗi năm. Mục tác khảo sát ý kiến người dân về Quy hoạch chung đơn giản hơn, ít ràng buộc hơn.
<b>Các khó khăn chính</b>	Đô thị hóa vẫn đang diễn biến phức tạp với nhiều vấn đề xã hội cần giải quyết, đặc biệt là vấn đề nhà ở và môi trường. Quy hoạch lại càng nhắc trong việc áp dụng các chỉ tiêu quy chuẩn, quá nhiều quy định phải áp dụng quản lý đất đai còn chưa tốt và năng lực chuyên môn ở địa phương còn hạn chế.	Giá bất động sản tăng mạnh, phát triển nhà ở xã hội, không chấp nhận nhà ở xã hội hoặc công trình cơ sở hạ tầng ở gần nhà mình hoặc trong thành phố của mình, khó kiểm soát sự phát triển lan tỏa của đô thị.
<b>Các định hướng nổi bật chính</b>	Quy hoạch có tính liên ngành, có sự phối hợp giữa các loại quy hoạch theo thứ bậc, chú ý đến thiết kế đô thị và môi trường trong quy hoạch.	Tạo sự đồng bộ của các chính sách của từng ngành trong Quy hoạch chung, có sự phối hợp (Hội đồng phát triển), có sự tham gia và tính dân chủ, "quản lý/điều hành", đơn giản hóa bộ luật quy hoạch đô thị, quy hoạch đô thị bằng dự án.

# SUY NGÃM VÀ DỰ ÁN HỢP TÁC GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG CỦA PHÁP VÀ VIỆT NAM

Quy hoạch liên quận/huyện trên trục đường Võ Văn Kiệt, TP.HCM



## Quy hoạch liên quận/huyện ở TP.HCM<sup>3</sup>

Đồ án điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng TP.HCM đến năm 2025 đã được phê duyệt vào tháng 1 năm 2010. Các định hướng chính của Quy hoạch này là mở rộng trung tâm Thành phố (trung tâm mới sẽ bao gồm trung tâm hiện hữu và Khu đô thị mới Thủ Thiêm, dự án phát triển đô thị trọng điểm phía bờ bên kia của sông Sài Gòn), phát triển các trung tâm phụ (Nam Sài Gòn, Củ Chi), tăng cường mạng lưới giao thông công cộng (với 7 tuyến tàu điện ngầm, hệ thống BRT, cải thiện các tuyến xe buýt hiện có), bảo vệ các khu vực tự nhiên, ví dụ rừng ngập mặn Cần Giờ.

Tầm nhìn chiến lược, lẽ ra sẽ được cụ thể hóa trong quy hoạch chung xây dựng của các quận/huyện được phê duyệt hoàn tất vào tháng 12 năm 2012, thì hầu như không rõ nét, thiếu sự thống nhất mang tính đồng bộ. Điều này dẫn đến sự khác biệt trong quy định và sự cạnh tranh giữa các quận/huyện để thu hút đầu tư. Các dự án (bất động sản, khu công nghiệp) được phát triển mạnh không theo quy hoạch chung của Thành phố. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đưa ra khái niệm quy hoạch phân khu nhằm cụ thể hóa những định hướng được đề ra trong quy hoạch chung xây dựng. Phạm vi các phân khu không nhất thiết phải tương ứng với địa giới hành chính quận/huyện. Điều này có thể dẫn đến việc suy nghĩ lại về mối quan hệ giữa các quận/huyện với nhau, giữa quận/huyện với Thành phố. Như vậy, quy hoạch phân khu có thể tạo thuận lợi cho việc thực hiện quy hoạch chung với điều kiện phải định nghĩa rõ khái niệm phân khu.

## Các câu hỏi về định nghĩa “phân khu”

Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và Nghị định 37/2010/NĐ-CP không nói rõ tiêu chí xác định các phân khu: dựa trên cơ sở địa lý hay chức năng hay cả hai và cũng không nêu rõ phạm vi của phân khu. Phân khu được định

nghĩa như sau: “một phân khu là một khu vực có thể bao gồm nhiều quận/huyện cạnh nhau có cùng một số vấn đề và cùng định hướng phát triển”. Các quy hoạch phân khu được thể hiện ở tỷ lệ 1/2.000 hoặc 1/5.000.



Các phân khu cũng có thể được xác định dọc theo các tuyến đường giao thông chính hoặc theo những đặc điểm chính của một khu vực (sinh thái, công nghiệp...). Quy hoạch phân khu được cấu thành từ những “Đơn vị ở đô thị” và những khu chức năng đô thị (nếu có). Các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật của mỗi Đơn vị ở phải tuân theo quy chuẩn, quy phạm Việt Nam gồm: chỉ tiêu về quy hoạch sử dụng đất (đất ở, đất công trình công cộng, đất cây xanh công viên, đất giao thông) và chỉ tiêu hạ tầng kỹ thuật (san nền, cấp, thoát nước, điện,...). Ngoài ra, thiết kế đô thị và đánh giá môi trường chiến lược là một thành phần quan trọng của đồ án quy hoạch phân khu theo Luật quy hoạch đô thị 2009. Quy chế quản lý đô thị theo quy hoạch cũng được phê duyệt kèm theo các đồ án quy hoạch được duyệt.

<sup>3</sup> Khóa tập huấn PADDI về quy hoạch đô thị vào tháng 6 năm 2010 và năm 2011 do Ông Patrice Berger, Ông Gauthier Rouhet và Ông Xavier Laurent hướng dẫn

### Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và các phân khu (Đồ án quy hoạch phân khu)

1. Nội dung đồ án quy hoạch phân khu bao gồm việc xác định chức năng sử dụng cho từng khu đất; nguyên tắc tổ chức không gian, kiến trúc cảnh quan cho toàn khu vực lập quy hoạch; chỉ tiêu về dân số, sử dụng đất, hạ tầng kỹ thuật đối với từng ô phố; bố trí công trình hạ tầng xã hội phù hợp với nhu cầu sử dụng; bố trí mạng lưới các công trình hạ tầng kỹ thuật đến các trục đường phố phù hợp với các giai đoạn phát triển của toàn đô thị; đánh giá môi trường chiến lược.
2. Bản vẽ của đồ án quy hoạch phân khu được thể hiện theo tỷ lệ 1/5.000 hoặc 1/2.000.
3. Thời hạn quy hoạch đối với quy hoạch phân khu được xác định trên cơ sở thời hạn quy hoạch chung và yêu cầu quản lý, phát triển đô thị.
4. Đồ án quy hoạch phân khu đã được phê duyệt là cơ sở để xác định các dự án đầu tư xây dựng trong đô thị và lập quy hoạch chi tiết.

Nguồn: Luật quy hoạch đô thị năm 2009, Việt Nam

## Các hạn chế của quy hoạch ở cấp quận/huyện

Để thực hiện các chỉ tiêu kinh tế do Thành phố giao, mỗi quận/huyện tìm cách thúc đẩy sự phát triển kinh tế trên địa bàn của mình và cố gắng thu hút cư dân (ngân sách của quận/huyện được Thành phố phân bổ dựa trên dân số của quận/huyện). Điều này có thể dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các quận/huyện có sức hấp dẫn và tiềm năng phát triển với các quận/huyện vừa cần phát triển kinh tế vừa phải bảo vệ môi trường tự nhiên.

Có thể xuất hiện xung đột giữa Thành phố và quận/huyện trong việc phân chia các dự án trên địa bàn. Thật vậy, hiện nay, các quận/huyện có thẩm quyền phát triển dự án trên địa bàn của mình. Do đó, việc thực hiện quy hoạch phân khu có thể ảnh hưởng đến quyền lợi và ngân sách của quận/huyện và buộc các quận/huyện phải làm việc với nhau và với UBND TP.HCM nhiều hơn nữa.

Quy hoạch phân khu liên quận/huyện đã được áp dụng, ví dụ thiết kế đô thị dọc theo các trục đường giao thông chính, các dự án lớn, quy hoạch khu trung tâm thành phố<sup>4</sup>. Các quy hoạch này, do Sở QHKT chủ trì phối hợp với UBND các quận/huyện thực hiện và được UBND Thành phố phê duyệt. Một trong những giải pháp để cải thiện các quy hoạch phân khu liên quận/huyện có thể là tăng quyền hạn của cơ quan chủ trì lập quy hoạch này.

## Cụ thể hóa một cách có hiệu quả hơn các định hướng của quy hoạch chiến lược

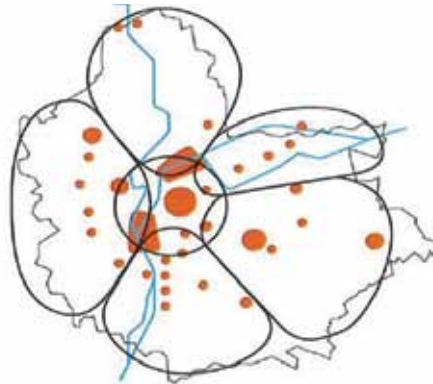
Quy hoạch phân khu có thể là cơ hội để cụ thể hóa Quy hoạch chung một cách chi tiết và tạo ra sự phát triển nhất quán và đồng bộ giữa các quận/huyện, cũng như tạo ra quan hệ đối tác giữa Thành phố và quận/huyện.

Quy hoạch chung của quận/huyện hiện nay đang được lập trên cơ sở quy mô dân số và các chỉ tiêu về cơ sở hạ tầng và công trình công cộng. Có thể chia sẻ các công trình này giữa các quận/huyện gần nhau: Ví dụ người dân ở Quận 3 có thể sử dụng không gian

xanh ở Quận 1, là quận giáp ranh với Quận 3. Những lợi ích của một khu công nghiệp, trung tâm thương mại cũng có thể được chia sẻ giữa các quận/huyện. Việc phân bổ cơ sở hạ tầng, công trình công cộng, dân số và các hoạt động cũng có thể xem xét trên phạm vi liên quận/huyện. Như vậy, các quy hoạch chung quận/huyện sẽ không còn cạnh tranh với nhau và với quy hoạch chung của Thành phố nữa. Từ đó, các định hướng của quy hoạch chung sẽ được cụ thể hóa một cách dễ dàng hơn trên từng phân khu.

## Quy hoạch phân khu ở Cộng đồng đô thị Lyon

Các đô thị thành viên được nhóm lại theo khu vực địa lý: các thị trường của các đô thị thành viên trong cùng một phân khu ngồi lại với nhau để tham gia lập quy hoạch chung và thảo luận về định hướng phát triển trên tinh thần tự nguyện, không bị ràng buộc theo yêu cầu của cấp trên hay yêu cầu về ngân sách. Cách tiếp cận này cho phép thực hiện chung một số thẩm quyền, tổng hợp và tối ưu hóa các nguồn lực và phương tiện để tránh lãng phí: không nhất thiết mỗi đô thị thành viên phải có công viên, hồ bơi.



▲ Các phân khu trong Quy hoạch chung Lyon 2010

## Hướng đến quy hoạch có tính đồng bộ, nhất quán giữa các quận/huyện tại TP.HCM?

Theo các chuyên gia của Cộng đồng đô thị Lyon, phạm vi của các phân khu nên được xác lập theo đặc điểm địa lý như trình bày ở trên, chứ không nên theo chức năng. Nên giữ cấp quận/huyện vì đây là cấp hành chính cho

### Tham khảo thêm:

- PADDI, 2010, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Triển khai thực hiện quy hoạch đô thị tại TP.HCM”
- PADDI, 2011, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Quy hoạch đô thị theo quy chế và theo dự án, thách thức về đất đai và tích hợp yếu tố kinh tế trong quy hoạch đô thị”

<sup>4</sup> Các đơn vị tư vấn quốc tế tham gia lập các quy hoạch này: Nikken Seikkei và Sasaki

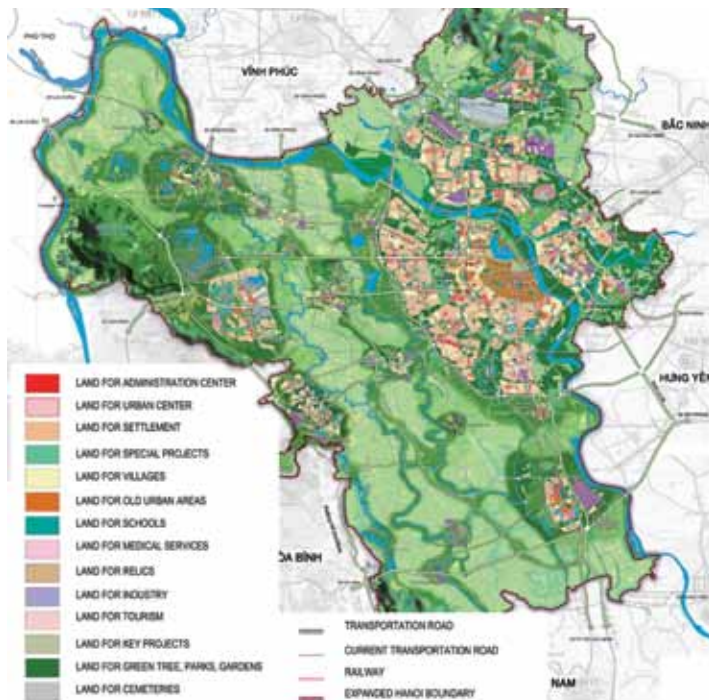
phép tổ chức quản lý đô thị trong mối liên hệ với cấp thành phố và gần gũi với người dân. Việc xác lập cơ chế hợp tác giữa các quận/huyện trong cùng một phân khu có thể giúp cải thiện sự đồng bộ và tính nhất quán giữa quy hoạch chung của Thành phố với quy hoạch chung của quận/huyện. Nên tạo ra cơ chế cho phép san sẻ tài chính và công trình công cộng giữa các quận/huyện. Ở cấp thành phố, có lẽ cả TP.HCM và Hà Nội đều thiếu “một nhạc trưởng kỹ thuật”, là người chịu sự chỉ đạo trực tiếp của UBND và là cầu nối giữa UBND Thành phố với tất cả các sở, ban ngành và quận/huyện.



▲ Định hướng quy hoạch phân khu tại TP.HCM, 2010

### Phản biện Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội năm 2010<sup>5</sup> và Quy hoạch xây dựng Vùng Thủ đô năm 2005<sup>6</sup>

Sau một thời gian dài bị bó gọn trong các quận trung tâm, thành phố Hà Nội bắt đầu có sự tăng trưởng đô thị mạnh mẽ từ những năm 1990. Các dự án đô thị và công nghiệp tăng lên nhanh chóng, góp phần mở rộng thành phố ra vùng ven có mật độ dân số cao. Việc sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội trong năm 2008 nhằm mục đích kiểm soát tốt hơn sự phát triển đô thị và phục vụ tham vọng phát triển Hà Nội thành siêu đô thị thủ đô. Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội, được lập sau khi sáp nhập Hà Tây vào Hà Nội và được phê duyệt vào năm 2011, dự kiến phát triển 5 đô thị vệ tinh nằm trong bán kính 40 km xung quanh trung tâm Hà Nội. Quy hoạch này cũng dự kiến phát triển mạng lưới giao thông công cộng, phát huy giá trị của không gian mở và gắn kết với sự phát triển của vùng.



### Mối liên hệ giữa giao thông và quy hoạch đô thị ở Hà Nội

Đối với một đô thị trải rộng và được cấu trúc theo hướng đa trung tâm, điều quan trọng là cần áp dụng quy hoạch đô thị mật độ cao, có ranh giới rõ ràng và dựa trên một mạng lưới giao thông công cộng hiệu quả. Việc phát triển mạng lưới giao thông công cộng là hành động ưu tiên để liên kết các đô thị vệ tinh với nhau và với khu trung tâm của thành phố. Quy hoạch các khu đô thị mới có thể được thực hiện theo các nguyên tắc “Phát triển giao thông có định hướng”, thúc đẩy phát triển đô thị xung quanh các nhà ga của mạng lưới giao thông công cộng. Ví dụ, khu đô thị mới Hòa Lạc có thể được phát triển xung quanh nhà ga. Do đó, việc lựa chọn vị trí của các nhà ga này mang tính chiến lược vì chúng sẽ là những đầu tàu phát triển đô thị. Các công trình công cộng quan trọng (trường đại học, bệnh viện, trụ sở cơ quan hành chính) có thể được bố trí ở gần các nhà ga này. Sự kết hợp giữa giao thông và quy hoạch đô thị cũng sẽ là cơ hội để xác định giới hạn rõ ràng cho quá trình đô thị hóa, ví dụ có thể sử dụng đường vành đai 4 và đường sắt dọc theo đường vành đai này để làm ranh giới cho đô thị hóa.

▲ Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội, 2011

<sup>5</sup> IMV, các đợt công tác phản biện Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội từ tháng 1 đến tháng 9 năm 2010 do các chuyên gia của Vùng Île-de-France thực hiện: J-C. Gaillot, V. Mancret-Taylor, V. Fouchier, A. Rossi et N. Rolland.

<sup>6</sup> IMV, các chuyên gia công tác hỗ trợ lập Quy hoạch vùng Hà Nội tập trung vào 3 mảng: “Nghiên cứu tổng thể quy hoạch chung Hà Nội” do F. Damette và H. Leroux, thực hiện năm 2004-2005, “Chiến lược phát triển giao thông” do R. Maubois thực hiện năm 2005, và “Phân tích bản đồ và số liệu thống kê” do F. Quertamp và Mai Linh Cam thực hiện năm 2005.



## Các đô thị vệ tinh: một chính sách đầy tham vọng

Phát triển đô thị vệ tinh là một chiến lược quy hoạch lớn đòi hỏi phải có sự phối hợp của các chính sách về kiểm soát quỹ đất, chương trình đầu tư cơ sở hạ tầng, quy hoạch mạng lưới đường bộ và giao thông công cộng.

Các thành phố mới không nên là thành phố đơn chức năng, không nên chỉ phát triển nhà ở hoặc một hoạt động kinh tế ở đó. Phát triển hài hòa việc làm, thương mại và công trình công cộng là điều kiện đảm bảo thành công của các thành phố này.



▲ Quy hoạch chiến lược của Hà Nội, nguyên tắc thành phố vệ tinh và hành lang xanh

Chất lượng của việc kết nối giữa các thành phố vệ tinh với trung tâm đô thị hiện hữu bằng mạng lưới đường giao thông và bằng giao thông công cộng có sức chở lớn cũng rất quan trọng. Ví dụ việc mở tuyến tàu điện ngầm giữa Bắc Kinh và thành phố vệ tinh Gia Trang (Yi Zhuang), trước kia không được kết nối tốt bằng phương tiện giao thông công cộng, đã thu hút người dân và doanh nghiệp đến với thành phố mới. Những thành phố vệ tinh quá xa trung tâm hoặc được kết nối kém với trung tâm sẽ giảm sức hấp dẫn và cản trở sự phát triển của chúng, như trong trường hợp của các thành phố mới ở Cairo trong những năm 1970. Ngược lại, thành phố vệ tinh quá gần trung tâm hiện hữu sẽ tạo ra sự phát triển đô thị liên tục và đô thị hóa các khu vực đất tự nhiên và nông nghiệp.

## Quy hoạch tổng thể của vùng Île-de-France

Quy hoạch này được vùng Île-de-France phê duyệt năm 2008 và đồ án điều chỉnh cũng sẽ được phê duyệt vào năm 2013. Đây vừa là một dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng vừa là một tài liệu quy hoạch đô thị. Trong đó có một bản đồ xác định mục đích chung về sử dụng đất của các khu vực trên địa bàn. Một số thách thức: giảm bất bình đẳng về xã hội và không gian, tái lập cân bằng trong phát triển kinh tế trên địa bàn vì hiện nay các hoạt động kinh tế chủ yếu tập trung ở phía Tây, hạn chế sự lan tỏa của đô thị, khẳng định đô thị đa cực và thiết lập các trục giao thông công cộng chính. Các mục tiêu lớn vì sự phát triển bền vững của Vùng đã được xác định trong lĩnh vực nhà ở, việc làm, bảo vệ và phát huy giá trị môi trường, chính sách quy hoạch đô thị và giao thông. Theo đó, việc tăng mật độ xung quanh các nhà ga giao thông công cộng được ưu tiên thực hiện. Tàu điện trên cao theo đường vành đai sẽ cải thiện việc kết nối các khu vực ngoại ô. Không gian mở của Vùng cũng được giữ gìn và xác lập thêm các không gian xanh mới.

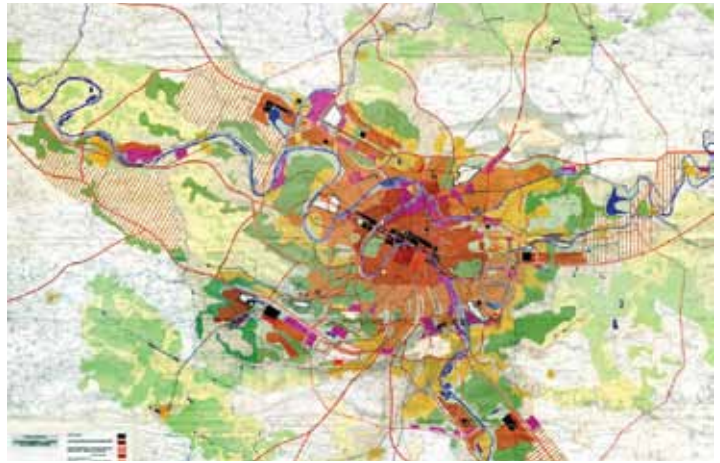
Các định hướng của quy hoạch vùng được thực hiện bằng cách bắt buộc các quy hoạch chung và quy hoạch đô thị địa phương phải tương thích với quy hoạch vùng; tổ chức điều phối hành động của các chủ thể (Hợp đồng giữa Chính quyền trung ương và Chính quyền cấp vùng, Ban quản lý các dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng, Trung tâm phát triển quỹ đất, Cơ quan tổ chức giao thông vùng...)

## Sự thành công tương đối của các thành phố mới ở vùng Île-de-France

Các thành phố mới ở vùng Île-de-France được quy hoạch trong đồ án quy hoạch chung năm 1965 trong bối cảnh dân số và kinh tế tăng trưởng mạnh mẽ. Mục tiêu là giảm áp lực lên Thủ đô Paris (nhà ở và hoạt động), để định hướng phát triển đô thị vốn đã phát triển theo mô hình “vết dầu loang” và cấu trúc đô thị theo hướng đa trung tâm. Nằm trong bán kính từ 15 đến 40 km tính từ trung tâm Paris, các thành phố mới được kết nối với Paris bằng hệ thống tàu nhanh nội vùng (RER), được xây dựng trong thập niên 1970 - 1980. Việc bố trí các đô thị vệ tinh ở những vị trí như trên là nhằm tạo ra các trung tâm tương đối độc lập với thành phố hiện hữu, bảo vệ vành đai xanh, bảo đảm khả năng kết nối nhanh chóng với trung tâm hiện hữu. Mỗi thành phố mới đều có một Cơ quan công về quy hoạch là cơ quan thuộc chính phủ chịu trách nhiệm điều phối, định hướng các dự án đô thị hóa và một cơ quan nhà nước khác phụ trách quản lý hành chính.

Mục tiêu ban đầu rất tham vọng, nhưng sau đó đã được điều chỉnh trong quá trình thực hiện, giảm từ 8 xuống còn 5 thành phố và giảm quy mô của mỗi thành phố. Hiện nay, các đô thị mới đã trở thành các cộng đồng

đô thị. Với tổng cộng 900.000 dân trên tổng số 11.000.000 dân ở vùng Île-de-France vào năm 2010, các thành phố này trở thành trung tâm việc làm và đóng góp vào việc giãn dân các hoạt động kinh tế ở khu vực Paris. Ví dụ, 50% dân số của các thành phố này được đáp ứng nhu cầu việc làm tại chỗ trong khi chỉ có 20% làm việc trong trung tâm Paris. Vị thế đô thị trung tâm của một số thành phố này (Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise) đã được khẳng định nhờ vào mạng lưới các trường đại học, trung tâm hành chính, các hoạt động dịch vụ cao cấp. Mạng lưới giao thông sẽ được bổ sung thêm với đường vành đai Paris Grand Express, rất hiệu quả, mặc dù có bị ùn tắc.



▲ Quy hoạch tổng thể vùng Paris năm 1965 đề xuất xây dựng 8 thành phố mới để giảm áp lực cho thành phố trung tâm và kiểm soát sự lan tỏa của đô thị. Phần gạch chéo thể hiện các khu vực đô thị hóa và khu vực chuyển tiếp cần tổ chức

### Chính sách quá tham vọng ở Hà Nội?

Trên cơ sở kinh nghiệm của Pháp, có thể điều chỉnh các định hướng quy hoạch và phát triển 5 đô thị vệ tinh xung quanh Hà Nội. Số lượng đô thị vệ tinh có lẽ quá nhiều và quy mô dân số dự kiến cũng quá lớn so với sự tăng trưởng dự kiến của thành phố và nguồn lực tài chính có thể huy động được. Vì đây là đồ án rất quan trọng, nên cần có phân kỳ thực hiện và sự linh động nhất định. Việc Nhà nước đứng ra thu hồi đất sẽ là tín hiệu cho thấy các dự án có thể khởi động và làm an lòng nhà đầu tư. Các đơn vị phát triển dự án nên chú ý đến cấu trúc của sự phát triển đô thị hiện nay có tính liên tục với trung tâm hiện hữu, đặc biệt là giữa đường vành đai 3 và 4 ở phía Tây, để thúc đẩy phát triển đô thị nén (cự ly di chuyển ngắn, giao thông công cộng hiệu quả, đa chức năng).

Nguyên tắc phân bố đất nông nghiệp và đất đô thị ở Hà Nội theo Quy hoạch chung



### Bảo vệ hành lang xanh

Hành lang xanh trong quy hoạch chung năm 2011, ở phía Tây Hà Nội, nhằm hạn chế phát triển đô thị theo vết dầu loang. Hành lang này giúp bảo vệ nền nông nghiệp ven đô, thoát lũ sông Nhuệ và bảo vệ các làng nghề dễ bị tổn hại. Các không gian mở và làng nghề sẽ trở thành “công viên đô thị” phục vụ vui chơi giải trí cho người dân thành phố và khách du lịch. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện khái niệm hành lang xanh này đặt ra một số câu hỏi. Việc không có quy định cụ thể cho khu vực này gây khó khăn cho việc bảo vệ các khu vực tự nhiên và có nguy cơ không hạn chế

#### ◀ Bảo vệ và phát triển các vùng nông thôn

Pháp có 46 công viên tự nhiên cấp vùng trong đó có 4 ở vùng Île-de-France. Mục tiêu của công viên tự nhiên cấp vùng là gắn kết các hành động phát triển với việc bảo vệ các không gian tự nhiên nhạy cảm trên địa bàn nông thôn. Công viên tự nhiên cấp vùng được quản lý bằng một Cơ quan hỗn hợp trong đó có đại diện của tất cả các địa phương nằm trong địa bàn. Các địa phương cam kết tuân thủ trong suốt 12 năm Hiến chương của công viên tự nhiên mà mình đã tham gia soạn thảo. Các đối tác (thành phố hoặc xã, cơ quan hợp tác liên xã hoặc liên thành phố, tỉnh, vùng...) phối hợp hành động để đạt được các mục tiêu đã đề ra trong Hiến chương. Mặc dù Hiến chương không có giá trị pháp lý, nhưng quy hoạch chung và quy hoạch đô thị địa phương phải tương thích với những định hướng và phân khu đã được xác định trong Hiến chương. Việc điều chỉnh các tài liệu quy hoạch bắt buộc phải lấy ý kiến của cơ quan quản lý công viên tự nhiên cấp vùng.

Màng hành động quan trọng hàng đầu của công viên tự nhiên cấp vùng là phát huy giá trị di sản tự nhiên, văn hóa; phát triển kinh tế, xúc tiến nền nông nghiệp bền vững, các sản phẩm nông nghiệp và thủ công địa phương, chú ý đến các thách thức về môi trường. Màng hành động thứ hai là tạo thuận lợi cho việc khám phá địa bàn, tuyên truyền, vận động người dân về các thách thức môi trường thông qua các hoạt động giáo dục hoặc du lịch sinh thái.

Bốn công viên tự nhiên ở vùng Île-de-France giúp bảo vệ các không gian tự nhiên có giá trị nằm ngay sát thành phố.

được sự lan tỏa của đô thị. Khu vực này với môi trường thiên nhiên thuận lợi cũng đang chịu áp lực lớn về đất đai (những người thuộc tầng lớp trung lưu đến đây mua đất xây dựng nhà ở).

Một đồ án quy hoạch cụ thể cho khu vực này, được tích hợp vào quy hoạch chung, có thể phân định rõ ràng những khu có thể đô thị hóa với những khu bị nghiêm cấm xây dựng. Sự phát triển của nhiều đô thị (thành phố vệ tinh, khu đô thị...) và đường giao thông trong hành lang này có nguy cơ dẫn đến sự xuất hiện của chuỗi đô thị liên tục. Giải pháp cho vấn đề này là trong khu vực vành đai xanh nên hạn chế sự giao cắt giữa các tuyến đường chính, đường cao tốc với các tuyến đường địa phương và với trạm dừng của các tuyến giao thông công cộng để ngăn ngừa việc xây dựng xung quanh các nút giao thông này. Một công cụ khác có thể áp dụng cho khu vực này là “công viên tự nhiên cấp vùng” vừa bảo vệ vừa phát huy giá trị của thiên nhiên mà không kìm hãm sự phát triển.

## Vùng Thủ đô Hà Nội

Công tác quy hoạch, quản lý và tính cạnh tranh của các thành phố lớn có liên quan đến khả năng phối hợp hành động của các chủ thể trên địa bàn. Ở các đại đô thị trên thế giới, có nhiều hình thức kết hợp, phối hợp hành động giữa chính phủ với chính quyền địa phương trên một địa bàn. Phạm vi các đồ án quy hoạch ở Hà Nội rất phức tạp. Thành phố Hà Nội gắn kết chặt chẽ với khu vực phát triển kinh tế ở phía Bắc Việt Nam. Đồ án quy hoạch xây dựng Vùng Thủ đô Hà Nội gồm Hà Nội và 7 tỉnh lân cận đã được bắt đầu lập từ năm 2004 và phê duyệt vào năm 2008. Việc điều chỉnh quy hoạch Vùng Thủ đô Hà Nội sẽ được tiến hành trong năm 2013 - 2014 nhằm tích hợp các định hướng của Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội được phê duyệt vào năm 2011. Cần có cơ quan chịu trách nhiệm triển khai thực hiện và theo dõi việc thực hiện đồ án này. Quảng Ninh và Hải Phòng sẽ được đưa vào phạm vi của đồ án quy hoạch vùng.

Một số vấn đề cần được chú ý khi điều chỉnh quy hoạch vùng trong tương lai. Việc định

hướng phát triển đô thị sang phía Tây đã dẫn đến bỏ quên mặt phía Đông tiếp giáp với biển (Cảng Hải Phòng, Hạ Long). Ngoài ra, Vùng thủ đô Hà Nội là vùng đồng bằng sông Hồng nên cần tích hợp các nguy cơ liên quan đến biến đổi khí hậu vào quy hoạch và tăng cường hệ thống thủy lợi để quản lý nguy cơ lũ lụt. Các công trình nên được ưu tiên xây dựng ở các khu đất cao.

Việc cải thiện hệ thống giao thông đường sắt, đường bộ và đường sông giữa Hà Nội, các tỉnh ven biển và các cảng cần được nghiên cứu sâu thêm. Các tuyến đường nối Hà Nội với Hạ Long và Hải Phòng thường bị ùn tắc (do có sự trộn lẫn giữa giao thông đối nội và quá cảnh, đi xuyên qua các đô thị, giao thông phục vụ cho nhiều khu công nghiệp, nhiều loại phương tiện tham gia giao thông). Giao thông đường sắt, hiện được sử dụng rất ít trên hành lang này, cần được phát huy, đặc biệt là để vận chuyển hàng hóa.

Cần xây dựng mạng lưới đường sắt cấp vùng vì hiện tại chỉ có mạng lưới đường sắt quốc gia và trong tương lai sẽ có mạng lưới đường sắt đô thị. Mật độ dân số cao và sự phát triển đa trung tâm của Vùng Thủ đô Hà Nội dẫn đến sự gia tăng mật độ lưu thông trong vùng<sup>7</sup>.

Hiện nay, hệ thống giao thông trong vùng có sự mất cân đối giữa đường bộ và đường sắt. Nguồn cung giao thông đường sắt trong vùng

<sup>7</sup> Phần phân tích này dựa trên kết quả khảo sát và khuyến nghị của Ông R. Maubois trình bày năm 2005 trong khuôn khổ tư vấn hỗ trợ cho VIAP lập Quy hoạch chung xây dựng Vùng Thủ đô Hà Nội, mạng giao thông: “Chiến lược phát triển giao thông”.

Đô thị hóa xâm lấn “hành lang xanh” của Hà Nội





rất ít, mặc dù hệ thống đường sắt khá dài. Việc kết nối với các thành phố trung bình, với cảng và sân bay quốc tế trong tương lai có thể được thực hiện bằng các tuyến đường sắt vành đai xung quanh Hà Nội kết hợp với các tuyến đường bộ hướng tâm hiện hữu. Hiệu quả của ba mạng lưới giao thông có tầng bậc có thể được tối ưu hóa bằng việc tích hợp thêm các đầu mối giao thông đa phương thức như nhà ga trung tâm Hà Nội, các nhà ga trên tuyến đường sắt vành đai và các thành phố trung bình.



▲ Quy hoạch Vùng thủ đô Hà Nội năm 2008, hướng đến một lưu vực tích hợp?

Tham khảo thêm:

• IMV, Maubois R., 2005, “Quy hoạch vùng Hà Nội: chiến lược phát triển giao thông”, 24 tr. <http://www.imv-hanoi.com/Uploads/Documents/05CE%20rapport%20Raymond%20MAUBOIS%2007.pdf>

• IMV, Damette F., Leroux H., 2005, “Giới thiệu tổng quan về quy hoạch vùng Hà Nội”, 39 tr. <http://www.imv-hanoi.com/fr-FR/Home/mentdehanoi-137/88/Etude-de-projet-general-de-schema-directeur-de-la-region.aspx>

• IAU-IDF, Viện quy hoạch đô thị Vùng Île-de-France, Tài liệu về các thành phố mới <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/theme/villes-nouvelles.html>

• Ban quản lý các dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng thành phố mới Marne-la-vallée [http://www.epa-marnelavallee.fr/epam\\_fre](http://www.epa-marnelavallee.fr/epam_fre)

Các mô hình quản trị siêu đô thị trên thế giới

Dưới góc độ thể chế, vì siêu đô thị có tầm quan trọng chiến lược, nên chính quyền trung ương thường hiện diện ở siêu đô thị. Chính quyền trung ương có thể trực tiếp quản trị siêu đô thị hoặc bổ nhiệm thị trưởng. Có thể có sự hợp tác giữa trung ương với chính quyền địa phương, nhưng hiếm khi quyền quản lý lại được trao hoàn toàn cho một vị đại biểu dân cử. Việc quản trị đô thị có thể được phân chia giữa nhiều cơ quan quyền lực địa phương. Thẩm quyền của các cơ quan quản lý siêu đô thị cũng khác nhau. Một chính quyền siêu đô thị có thể được xác lập trên phạm vi địa bàn siêu đô thị. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, phạm vi của siêu đô thị được công nhận và chính sách của các địa phương được xây dựng trên phạm vi này mà không cần phải có một cấu trúc thể chế siêu đô thị. Một khả năng khác là xác lập chính quyền trên địa bàn đô thị chính (thành phố trung tâm, vùng ven đô và vùng ngoại thành). Nếu chính quyền địa phương khá phân tán, thì không cần cấu trúc thể chế để quản trị siêu đô thị.

Các cơ quan phụ trách triển kinh tế góp phần xây dựng chiến lược kinh tế cho thành phố. Chiến lược này được tích hợp vào các tài liệu quy hoạch đô thị. Ở Việt Nam, việc đưa các yếu tố kinh tế - xã hội vào quy hoạch đô thị vẫn còn trên lý thuyết. Thật vậy, quy hoạch kinh tế - xã hội ở các thành phố của Việt Nam được lập theo hướng thực hiện các mục tiêu tăng trưởng đã được xác định trước, dựa trên các chỉ tiêu, mà không thật sự chú ý đến khảo sát kinh tế - xã hội và nhu cầu của nhà đầu tư. Do đó, các định hướng ưu tiên lựa chọn vị trí cho các doanh nghiệp được đưa vào các đồ án quy hoạch chung thường trái ngược với thực tế phát triển kinh tế và đô thị.

Vai trò của cơ quan kinh tế ở các cấp chính quyền địa phương tại Pháp

Các cơ quan này có nhiệm vụ theo dõi, đánh giá tình hình kinh tế, điều phối hành động của các đơn vị kinh tế tư nhân và tạo thuận lợi cho việc thành lập doanh nghiệp.

Trung tâm thông tin kinh tế Lyon tập hợp dữ liệu kinh tế - xã hội của tất cả các đơn vị có liên quan (Viện thống kê, Phòng thương mại, trường đại học, trung tâm việc làm...). Vai trò của Trung tâm là quan sát các vấn đề kinh tế - xã hội trên địa bàn để đóng góp cho quy hoạch và phát triển dự án.

<sup>a</sup> Khóa tập huấn “Quy hoạch đô thị, quy hoạch đô thị mang tính pháp quy và theo dự án, thách thức về đất đai và tích hợp yếu tố kinh tế trong quy hoạch đô thị” do Ông Xavier Laurent hướng dẫn và được PADDI tổ chức vào tháng 6 năm 2010.

Lồng ghép các yếu tố kinh tế trong quy hoạch đô thị<sup>8</sup>

Việc tích hợp yếu tố kinh tế vào quy hoạch mới được thực hiện trong thời gian gần đây. Chính quyền địa phương nỗ lực phát triển các hoạt động kinh tế trên địa bàn để tạo việc làm, tăng thu nhập và thu hút cư dân.



Phòng kinh tế của Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon có nhiệm vụ khảo sát, đánh giá và theo dõi tình hình kinh tế của từng ngành, từng địa phương, nghiên cứu việc làm, theo dõi các khu vực hoạt động kinh tế, so sánh với các thành phố khác (xác định sức hấp dẫn của Lyon so với các hành phố khác ở châu Âu và trên thế giới). Phòng kinh tế cũng tổ chức các cuộc gặp gỡ, đối thoại với các đối tác kinh tế.



▲ Các cơ quan phụ trách quy hoạch đô thị của thành phố đề xuất địa điểm dành cho phát triển kinh tế, Cộng đồng đô thị Lyon

## Marketing địa bàn

Mục tiêu của Lyon là trở thành một trong những thành phố có sức hấp dẫn lớn nhất ở châu Âu. Các nghiên cứu so sánh đóng góp vào việc xây dựng chiến lược tạo sự khác biệt thông qua chất lượng dịch vụ để thu hút doanh nghiệp. Một chiến lược toàn diện để đón tiếp doanh nghiệp đã được xây dựng: địa điểm đặt trụ sở doanh nghiệp, cải thiện giao thông công cộng, cơ chế một cửa. Trung tâm thông tin kinh tế thăm dò nhà đầu tư, theo dõi chiến lược của doanh nghiệp, tập đoàn lớn thông qua báo chí và các kênh thông tin của Cộng đồng đô thị Lyon.

## Các chiến lược kinh tế trong tổ chức không gian

Các chiến lược tổ chức không gian có thể giúp thúc đẩy các hoạt động kinh tế. Vườn ươm doanh nghiệp là nơi hình thành các doanh nghiệp trẻ, sáng tạo. Chính sách thành lập các “cụm liên kết” nhằm thúc đẩy sự gắn bó giữa các trường đại học, viện nghiên cứu và



### Các tiêu chí về sức hấp dẫn của một thành phố

Trung tâm kinh tế của Cộng đồng đô thị Lyon thực hiện một cuộc khảo sát quốc tế liên quan đến các tiêu chí về sức hấp dẫn của các thành phố đối với doanh nghiệp (bảng tiêu chí không chính thức):

- Tạo thuận lợi cho việc tiếp cận thị trường và khách hàng;
- Chất lượng nhân lực;
- Tiếp cận giao thông đối ngoại (sân bay, nhà ga lớn);
- Chất lượng giao thông công cộng;
- Chi phí lao động;
- Môi trường kinh doanh;
- Chi phí bất động sản;
- Sử dụng ngoại ngữ;
- Tiếp cận trụ sở;
- Giao thông đối nội (mạng lưới giao thông công cộng);
- Chất lượng cuộc sống;
- Tiêu chí môi trường;



◀ Logo “ONLY LYON” là biểu tượng để thu hút người dân, khách du lịch và nhà đầu tư

Bản đồ thể hiện vị trí của các doanh nghiệp theo hoạt động và số nhân viên trong khu trung tâm thương mại, dịch vụ, văn phòng Part Dieu ở Lyon do OPALE thực hiện

doanh nghiệp thông qua việc bố trí các đơn vị này ở gần nhau và có sự hỗ trợ tài chính của nhà nước. Ở Cộng đồng đô thị Lyon, mỗi cụm liên kết chuyên về nghiên cứu và phát triển trong một ngành cụ thể, ví dụ hóa/dược, giao thông, công nghệ kỹ thuật số phục vụ giải trí, hình ảnh và truyền thông đa phương tiện, dệt vải thế hệ mới. Chính quyền địa phương có thể khuyến khích hoặc cấm một số hoạt động. Ở một số khu vực khó khăn về xã hội và kinh tế, “các khu chế xuất đô thị” được thành lập với chính sách giảm thuế cho các doanh nghiệp hoạt động trong đó và có tuyển dụng lao động tại địa phương.

Ở các thành phố lớn của châu Âu, xu hướng hiện nay là kết hợp các hoạt động kinh tế với khu dân cư ở quy mô toàn đô thị, trừ các hoạt động gây ảnh hưởng tiêu cực sẽ được bố trí ở các địa điểm riêng. Do đó, Quy hoạch chung của Lyon tầm nhìn đến năm 2030 đã đưa ra các định hướng cụ thể đối với lĩnh vực kinh tế theo hướng ưu tiên bố trí các hoạt động mang tầm quốc tế tại 9 địa điểm, các hoạt động có quy mô cấp vùng đô thị được bố trí tại 21 địa điểm và các hoạt động có tính chất tiện ích, phục vụ cho người dân địa phương



### Khu vực hoạt động

- Công nghiệp, năng lượng, môi trường
- Xây dựng
- Bán sỉ và bán lẻ
- Vận tải
- Dịch vụ cho doanh nghiệp  
Tài chính, Bất động sản
- Các dịch vụ khác

### Số nhân viên

- 0 hoặc chưa biết
- 1 đến 9 nhân viên
- 10 đến 99 nhân viên
- 100 đến 249 nhân viên
- 250 nhân viên trở lên

được bố trí rải rác khắp địa bàn. Tuy vậy, định hướng mà chính quyền đưa ra chỉ mang tính khuyến khích, gợi ý đối với nhà đầu tư. Thị trường là yếu tố quyết định việc doanh nghiệp đặt trụ sở, nhà máy của mình ở đâu trên địa bàn.



▲ Các cụm liên kết tăng cường năng lực cạnh tranh là thành tố trong chính sách công nghiệp và quy hoạch địa bàn của Cộng đồng đô thị Lyon

### Tích hợp các yếu tố kinh tế trong tài liệu quy hoạch

Chiến lược kinh tế có tác động đến việc tổ chức địa bàn. Do đó, nó phải hài hòa với quy hoạch đô thị và với các tài liệu quy hoạch khác về mặt tạo quỹ đất dự trữ cho cơ sở hạ tầng, khu kinh tế, bố trí các hoạt động kinh tế ở đô thị, khu dân cư, bố trí trường đại học và về việc phòng ngừa các tác động tiêu cực cũng như quản lý các rủi ro về công nghệ. Mạng lưới giao thông công cộng cũng cần được tích hợp vào quy hoạch để nối kết các khu vực hoạt động kinh tế chính.

Quy hoạch chung của Lyon bao gồm:

- Việc đánh giá khả năng tiếp nhận các hoạt động mới trên địa bàn đến năm 2025. Chương trình bất động sản doanh nghiệp đã được xây dựng nhờ vào việc đánh giá nhu cầu của doanh nghiệp (diện tích cần đô thị hóa) và từ các dữ liệu, dự báo trong Quy hoạch đô thị địa phương. Khai thác các công trình hiện hữu, tăng mật độ các khu dành cho hoạt động và tăng cường mạng lưới giao thông công cộng được xem là những hành động ưu tiên;
- Định vị các trung tâm ưu tiên phát triển;
- Lập luận theo lưu vực sinh sống để hướng đến sự cân bằng giữa nhà ở và việc làm trên quy mô toàn vùng đô thị;

- Các quy hoạch ngành nhằm hỗ trợ ra quyết định, chứ không có tính pháp lý, trong các lĩnh vực thương mại, du lịch, khách sạn. Quy hoạch đô thị địa phương xác định các khu vực dành cho hoạt động kinh tế và thương mại.

Các tài liệu có tính linh hoạt và là kết quả của việc dung hòa các mong muốn của chính quyền và của các chủ thể trên thị trường. Các tài liệu quy hoạch đô thị có thể được điều chỉnh nếu có một dự án lớn được phát triển. Việc điều chỉnh được thực hiện theo quy trình lấy ý kiến công khai. Nếu dự án có quy mô nhỏ và vừa, thì việc điều chỉnh quy hoạch sẽ được thực hiện nhanh hơn.

### Hà Nội và TP.HCM, siêu đô thị trong tương lai ở Đông Nam Á?

Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội sẽ có tính khả thi cao hơn nếu quá trình đối thoại với đại diện của các chủ thể kinh tế và hiệp hội ngành nghề (thương mại, công nghiệp) được tăng cường. Trung tâm thông tin có thể được thành lập ở mỗi thành phố với sự tham gia của các bộ, ngành trung ương, các sở, ban ngành của địa phương (kinh tế, quy hoạch đô thị), cơ quan thống kê, Phòng thương mại - công nghiệp, hiệp hội ngành nghề. Các đồ án quy hoạch nên đi kèm với nghiên cứu thị trường để giúp lập chương trình phát triển bất động sản doanh nghiệp phù hợp với nhu cầu của các nhà đầu tư mong muốn hoạt động trên địa bàn. Việc theo dõi các lĩnh vực kinh tế trọng điểm trong quá trình lập quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cùng với các tài liệu quy hoạch ngành không có tính pháp lý sẽ đóng góp vào tài liệu quy hoạch có tính pháp lý. Việc thực hiện phân tích so sánh sẽ giúp làm nổi rõ các đặc thù của Hà Nội và TP.HCM so với các đô thị lớn khác ở Đông Nam Á.

#### Tham khảo thêm:

- PADDI, 2011, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Quy hoạch đô thị, quy hoạch đô thị theo quy chế và theo dự án, thách thức về đất đai và tích hợp yếu tố kinh tế trong quy hoạch đô thị”
- OPALE, Trung tâm theo dõi và thông tin kinh tế Lyon, <http://www.opale-lyon.com/site/>
- Antier G., 2005, Các chiến lược của những vùng đô thị lớn. Thách thức, quyền lực và quy hoạch, Paris, Armand Colin, 253 tr.
- Quy hoạch và quy chế quản lý đô thị của Thị trấn Sa Pa, Lào Cai, Việt Nam trong khuôn khổ hợp tác giữa tỉnh Lào Cai và vùng Aquitaine, 02/2011, 5 tập: 1- Dự án quy hoạch và phát triển bền vững, 2- Quy định chung, quy định riêng cho từng khu, 3- Quy chế chất lượng kiến trúc và cảnh quan, 4- Bản đồ tôn tạo và bảo vệ khu trung tâm thị trấn, 5- Quy hoạch tổng thể mạng lưới hạ tầng kỹ thuật. Bản tiếng Pháp và tiếng Việt.

# ĐẤT ĐAI ĐÔ THỊ

**T**heo Hiến pháp 1959, đất đai thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước đại diện quản lý. Cuối thập niên 1970, năng suất của các hợp tác xã nông nghiệp thấp và những bất ổn về đất đai đã dẫn đến khủng hoảng ở khu vực nông thôn. Do đó, Nhà nước đã tiến hành cải cách đất đai ở nông thôn và sau đó ở đô thị. Đây là một trong các trụ cột của quá trình chuyển đổi ở Việt Nam, nơi đất đai được xem là một công cụ phát triển kinh tế và đô thị chủ yếu. Tuy nhiên, các dự án quy hoạch đô thị và cơ sở hạ tầng lớn nằm trong hệ thống phức tạp: quy hoạch sử dụng đất chưa gắn kết với quy hoạch xây dựng, giá đất theo thị trường và giá đất do Nhà nước quy định, quy trình, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư cho người dân. Trong bối cảnh đó, làm thế nào để tạo quỹ đất cần thiết cho các dự án lớn? Làm thế nào đảm bảo các quyền về đất đai và sử dụng đất một cách có hiệu quả? Làm thế nào để phát huy giá trị quyền sử dụng đất để đầu tư cho cơ sở hạ tầng đô thị?

Khu dân cư An Phú, TP.HCM,  
2012





# ĐẤT ĐAI ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

## Một công cụ phát triển trong một hệ thống phức tạp

**T**rong những năm đầu của thời kỳ **Đổi Mới**, **bất động sản** là một trong những lĩnh vực mà các hộ gia đình và doanh nghiệp nhắm đến để đầu tư. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo Luật Đất đai năm 1988, nhưng đến Luật Đất đai năm 1993, thì các quyền sử dụng đất của cá nhân, quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và thừa kế mới được công nhận. Việc cải cách này vừa nhằm đảm bảo an toàn cho các khoản đầu tư của cá nhân và tổ chức trên khu đất của mình vừa cho phép hình thành thị trường quyền sử dụng đất đô thị.

Đợt cải cách thứ hai được tiến hành với sự ra đời của Luật đất đai năm 2003, được sửa đổi, bổ sung năm 2013 nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế này và giải quyết vấn đề thiếu nhà ở. Luật này tạo thuận lợi cho doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào các hoạt động công nghiệp, thương mại và thúc đẩy sự phát triển của thị trường bất động sản.

Hiện nay, đất đai được chia thành nhiều nhóm theo mục đích sử dụng: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng. Quyền sử dụng đất ở là ổn định và lâu dài, trong khi đó quyền sử dụng đất đối với các mục đích khác (công nghiệp và thương mại) có thời hạn từ 50 đến 70 năm.

Nhà nước xem đất đai như một công cụ phát triển phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa và đô thị hóa. Kể từ khi bắt đầu thời kỳ **Đổi Mới**, nhu cầu sử dụng đất tăng lên. Ngoài ra, việc mở cửa cho các nhà đầu tư nước ngoài cũng đã dẫn đến sự gia tăng xây dựng và tăng giá đất. Điều này thể hiện rõ nét ở Hà Nội, nơi nguồn cung đất còn hạn chế. Đất đai trở thành một trong những dạng đầu tư hấp dẫn nhất, sinh lợi nhiều nhất và dẫn đến việc hình thành nhiều chiến lược đầu cơ. Nguồn thu từ đất đóng góp đáng kể vào ngân sách của chính quyền địa phương. Quản lý đất đai, chính sách thuế đối với đất đai và tài chính cho cơ sở hạ tầng là những thách thức lớn đối với chính quyền.



◀ Khu đô thị Mỹ Đình, Hà Nội nhìn từ cao ốc Keangnam, 2012

## Áp lực đất đai và sự lan tỏa của đô thị

Hà Nội và TP.HCM là hai đô thị có mật độ dân số thuộc nhóm cao nhất trên thế giới, 840 người/ha ở khu phố cổ Hà Nội và 500 người/ha ở khu Chợ Lớn, TP.HCM. Từ giữa những năm 1990, thành phố Hà Nội, từ lâu phát triển trong phạm vi địa giới hành chính của mình, dần dần được mở rộng. Đô thị phát triển lan tỏa cũng là nét đặc trưng của TP.HCM với việc đô thị phát triển lan đến Đồng Nai, Long An và đô thị hóa khu vực thấp, trũng ở phía Nam.

Mật độ đô thị cao và tăng trưởng đô thị nhanh được đặt trong bối cảnh nông thôn cũng có mật độ cao: mật độ dân số ở Đồng bằng Sông Hồng có thể lên đến 1.120 người/km<sup>2</sup> và ở Đồng bằng Sông Cửu Long là 1.000 người/km<sup>2</sup>. Trong giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2010, gần một triệu ha đất nông nghiệp (tương đương với 4% diện tích đất nông nghiệp năm 2000) đã được chuyển đổi sang đất ở hoặc thương mại. Do áp lực đất đai và việc đô thị hóa vùng ven biển rất mạnh, nên vào năm 2008, Chính phủ đã quyết định không cho chuyển hơn 1 triệu ha đất lúa sang mục đích sử dụng khác và giới hạn diện tích đất nông nghiệp được giao không thu tiền sử dụng đất. Nếu vượt hạn mức thì chuyển sang thuê đất để hạn chế đầu cơ.

### ◀ Cải cách đất đai

- 1981 - 1986: Cải cách nông nghiệp, giao đất có thời hạn cho nông dân.
- 1988: Luật Đất đai, lần đầu tiên công nhận quyền sử dụng đất;
- 1992: Hiến pháp, tái khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện quản lý, công nhận quyền sử dụng đất;
- 1993: Luật Đất đai, tạo ra thị trường bất động sản, chuyển nhượng quyền sử dụng đất có thời hạn từ 20 đến 50 năm chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp và quyền được bồi thường trong trường hợp bị thu hồi đất;
- 2003: Luật Đất đai, thành lập các Trung tâm phát triển quỹ đất, quy định bồi thường và thủ tục tái định cư;
- 2013: Thông qua Luật Đất đai sửa đổi

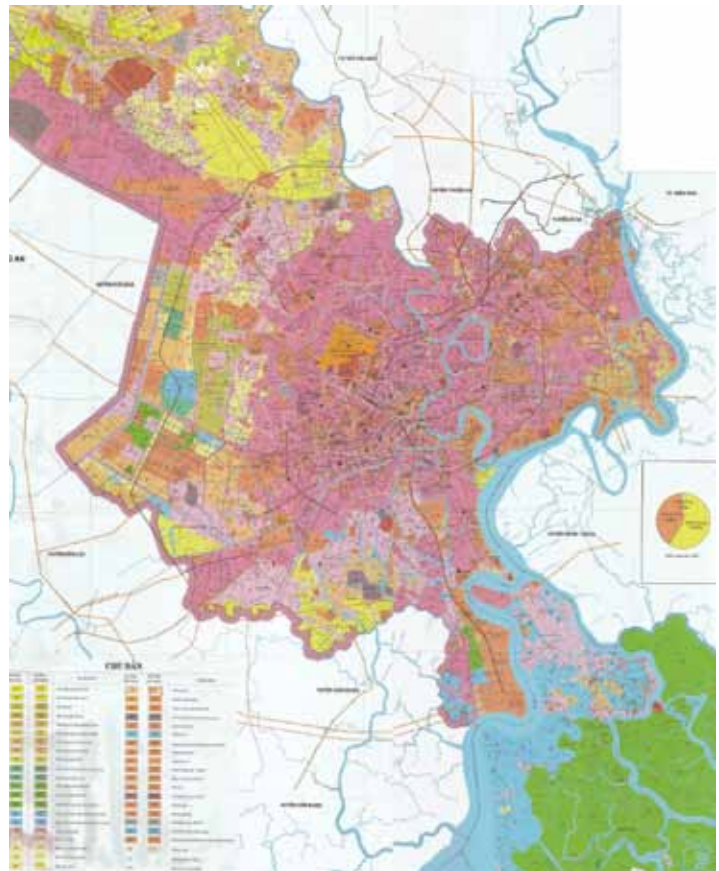
## Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng, hai quy hoạch khác nhau

Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng khác nhau về thời gian và kỳ lập quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất do Sở Tài nguyên và Môi trường lập nhằm xác định việc sử dụng cho chu kỳ 10 năm và phải tương thích với quy hoạch chung xây dựng do một cơ quan khác lập. Mỗi quận/huyện đều có quy hoạch sử dụng đất của mình. Việc huy động đất để xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc công trình công cộng được thực hiện theo quy trình phức tạp, khiến dự án kéo dài và tăng chi phí. Ngoài ra, các công cụ và kinh phí vẫn còn thiếu để thực hiện các dự án lớn theo quy hoạch (cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp...). Những bất cập nói trên tạo ra sự lệch pha về thời gian giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng, đó là chưa kể đến việc trong thời gian thực hiện quy trình dài hơi này, các giao dịch bất động

### ■ Tham khảo thêm:

- PANDOLFI, L., Đất không có giá. Luận án tiến sĩ. Paris: Trường đại học Paris 8, Viện quy hoạch đô thị Pháp, 2001, 567 tr.

Bản đồ quy hoạch sử dụng đất, TP.HCM, 2005



sản vẫn tiếp tục diễn ra theo nhịp độ riêng của nó và tùy vào các cơ hội cũng như chu kỳ của thị trường.

## Khung giá đất và giá thị trường

Các thủ tục về đất đai (thu hồi đất, bồi thường...) giữa Nhà nước và đối tượng sử dụng đất được thực hiện dựa trên khung giá đất. Khung giá ở cấp quốc gia do Bộ Tài chính lập và ở cấp tỉnh/thành phố do Sở Tài chính lập theo hướng tiệm cận dần dần với giá thị trường. Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa các đối tượng sử dụng đất được thực hiện theo giá thị trường. Giá thị trường cũng đã được sử dụng để tính tiền sử dụng đất. Các công ty con của các ngân hàng trong lĩnh vực bất động sản và nhiều đơn vị tư vấn đã tiến hành xây dựng cơ sở dữ liệu về giá giao dịch thực tế trên thị trường. Việc đồng thời có khung giá đất và giá thị trường dẫn đến sự mập mờ và làm nảy sinh nhiều vấn đề liên quan đến tính công bằng và đầu cơ.

Từ tháng 12 năm 2009, một Nghị định cho phép TP.HCM xác định tiền sử dụng đất theo giá thị trường. Chính quyền mời đơn vị tư vấn định giá đất để xác định số tiền phải trả khi chuyển mục đích sử dụng đất và đưa ra giá sàn khi bán đấu giá quyền sử dụng đất.

Khung giá đất ở TP.HCM xác định giá đất theo đoạn đường, trong hình là ở Quận 2, TP.HCM

### BẢNG GIÁ ĐẤT ĐÔ THỊ Ở QUẬN 2

(Ban hành kèm Quyết định số 60/2013/QĐ-UBND ngày 26 tháng 12 năm 2013 của UBND thành phố Hồ Chí Minh)

STT	Tên đường	Đoạn đường		Giá
		Từ	Đến	
1	2	3	4	5
1	Trần Nãi, phường Bình An	Xa lộ Hà Nội	Lương Định Của	11,000
2	Lương Định Của, phường Bình An	Trần Nãi	Nguyễn Thị Định	6,600
3	Ngô Quang Huy, phường Thảo Điền	Quốc Hương	Thảo Điền	4,200
4	Đặng Tiến Đông, phường An Phú	Đoàn Hữu Trưng	Cuối đường	3,300

#### Các đơn vị tư vấn và ngân hàng:

**Các đơn vị tư vấn chuyên về định giá đất đai**  
 Các công ty tư vấn phát triển mạnh ở Việt Nam và thành lập Hội. Các công ty này phải được Bộ Kế hoạch và Đầu tư cấp chứng chỉ hành nghề. Chi nhánh của các tập đoàn đa quốc gia, như DTZ Real Estate, Savills, CB Richard Ellis xuất bản các báo cáo phân tích thị trường bất động sản, xây dựng cơ sở dữ liệu, tư vấn cho nhà đầu tư, bán hoặc cho thuê tài sản.

#### Ngân hàng

Cơ sở dữ liệu về các giao dịch bất động sản theo giá thị trường được công ty Sacom Real xây dựng. Công ty ghi nhận giá bán do bên bán đưa ra để lập số liệu thống kê.

## Giá cao và đầu cơ: hai đặc điểm nổi bật của thị trường

Một mét vuông đất trống ở ngoại ô Hà Nội và TP.HCM có giá khoảng 500 USD. Tuy nhiên, giá đất ở trung tâm thành phố có thể lên đến 4.000 USD tại TP.HCM và tại Hà Nội là 7.000 USD cho mỗi mét vuông. Hà Nội là nơi có giá đất tăng cao nhất. Quỹ đất công ở Hà Nội nhiều hơn ở TP.HCM, nơi từ lâu đã có nhiều chủ thể có quyền sử dụng đất. Khu trung tâm thành phố, các khu nhà ở đã xuống cấp, nhưng nằm ở vị trí đắc địa và có khả năng bị phá bỏ để xây dựng mới hoặc các khu đất dọc theo dự án cơ sở hạ tầng lớn là những khu vực có giá đất tăng cao, gây cản trở việc tiếp cận nhà ở của người có thu nhập trung bình.

Ở Việt Nam, đất đai là nơi trú ẩn an toàn cho các khoản đầu tư vì không mất giá như tiền và

#### Tham khảo thêm:

- Ngân hàng thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch và Thụy Điển, 2011, "Recognizing and reducing corruption risks in land management in Viet-Nam (Reference book)", Hanoi, 75 p. <http://www.worldbank.org/en/country/vietnam>
- Công ty tư vấn bất động sản DTZ, <http://www.dtz.com/>
- Hội doanh nghiệp định giá bất động sản, <http://www.vvfc.vn/>
- Musil C., Labbé M., 2011, "L'extension des limites administratives de Hanoi: un exercice de recomposition territoriale en tension", Cybergéo, <http://cybergeo.revues.org/24179>
- AFD, MAEE, Mellac M., Fortunel F. et TranDac Dan, juin 2010, "Cải cách đất đai ở Việt Nam: Phân tích các chủ thể và quá trình chuyển đổi các định chế ở cấp trung ương và cấp tỉnh", 195 p. <http://www.ncierdeveloppement.fr/travaux-recherche/la-reforme-fonciereau-viet-nam-analysedes-jeux-dacteurset-du-processusde-transformationdes-institutions-auxechelons-central-etprovincial/>
- Đất đai và Phát triển, <http://www.ncierdeveloppement.org>
- Lincoln institute of land policy, <http://www.lincolnst.edu>



không phải chịu thuế trên giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại. Đối với đất thuộc diện sẽ đô thị hóa, cá nhân và tổ chức thạo tin thường mua trước và bán lại khi dự án quy hoạch được công bố. Các thông báo liên quan đến việc xây dựng tuyến đường mới, lộ trình tuyến metro, mở rộng đường giao thông thường dẫn đến việc tăng dần dần của giá đất theo tiến độ của các dự án. Thủ tục hành chính liên quan đến đất đai rất phức tạp và điều này tạo thuận lợi cho hành vi tham nhũng.

## Cải thiện an toàn đất đai và tuân thủ quy hoạch

Trên thực tế, quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy phép xây dựng rất phức tạp, dẫn đến việc người dân có cảm giác không an toàn về pháp lý. Ở TP.HCM, cho đến nay, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã đạt gần 100% tổng diện tích đất của các cá nhân và tổ chức có nhu cầu xin cấp giấy chứng nhận. Điều này góp phần đảm bảo an toàn pháp lý cho người dân. Tuy nhiên, quy trình, thủ tục thu hồi đất vẫn còn chưa minh bạch và mức giá bồi thường vẫn còn khác nhau giữa dự án nhà nước và dự án tư nhân. Việc thu hồi đất trở thành vấn đề lớn khi người dân ở nông thôn sau khi bị thu hồi đất, không còn công cụ lao động và nguồn thu nhập. Đất bị thu hồi được bồi thường theo giá đất nông nghiệp, nhưng được bán lại với giá cao hơn gấp nhiều lần sau khi xây dựng cơ sở hạ tầng sơ bộ và chuyển thành đất đô thị được phép xây dựng. Năm 2009, các tranh chấp về đất đai chiếm 70% các khiếu kiện ở tòa án. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng có tranh chấp giữa chính quyền và người dân. Đôi khi, một số chủ sở hữu cố ý đầu cơ đối với những khu đất sẽ bị thu hồi, ví dụ để làm đường giao thông. Xây dựng không phép và không tuân thủ quy hoạch khá phổ biến, nhất là ở vùng ven đô.

Cải thiện tính an toàn pháp lý về đất đai cần được thực hiện thông qua việc xác định rõ người sử dụng đất, tăng cường tính vững chắc của các quyền gắn với hợp đồng mua bán và tài liệu lưu trữ tất cả các giấy tờ pháp lý liên quan đến tài sản và chủ sở hữu.



▲ Khu đô thị Trung Hòa, ở vùng ven phía Tây Nam Hà Nội, sẽ trở thành một trung tâm đô thị quan trọng

## Sự phát triển của các chủ thể tư nhân bên cạnh Sở Tài nguyên và Môi trường và Sở Xây dựng

Với thẩm quyền quyết định mục đích sử dụng đất, chính quyền đóng vai trò trung tâm. Nhà nước giao đất cho các dự án xây dựng công trình công cộng, cho thuê đất với thời hạn từ 50 đến 70 năm đối với các dự án thương mại.

Bộ Tài nguyên và Môi trường lập quy hoạch sử dụng đất trên phạm vi cả nước. Sở Tài nguyên và Môi trường quản lý sổ bộ địa chính và bản

Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà (Sổ hồng) cùng với Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (Sổ đỏ) đảm bảo an toàn pháp lý về đất đai



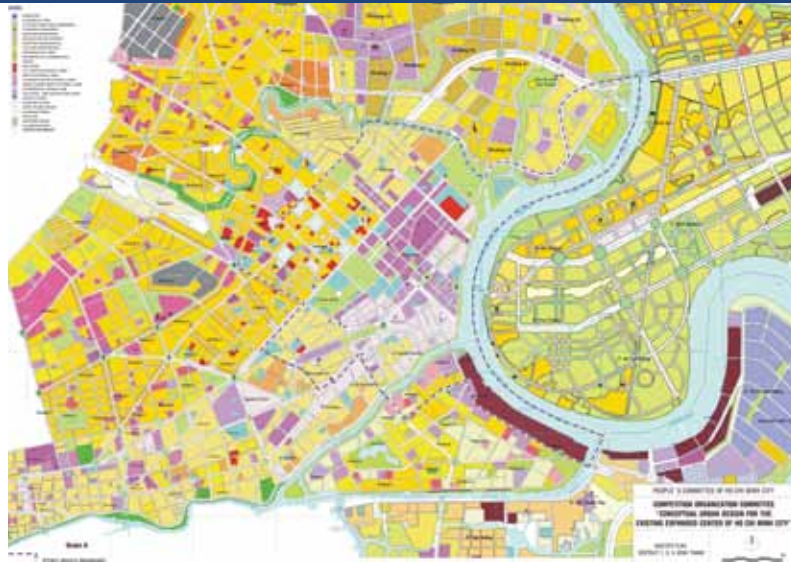
### ■ Tham khảo thêm:

- Ngân hàng thế giới “Land administration project”, <http://www.worldbank.org/projects/P096418/land-administrationproject?lang=en>
- Ngân hàng thế giới 2012, “Revising the land law to enable sustainable development in Việt-Nam: summary of priority policy recommendations drawn from World Bank studies”, 26p. <http://documents.worldbank.org/curated/9/16890215/revising-land-lawenable-developmentvietnam-summarypriority-ommendationsdrawn-world-bankstudies>

đồ địa chính. Sở chịu trách nhiệm giao đất, cho thuê đất đối với các dự án đầu tư, lập quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức. Sở Xây dựng cấp giấy phép xây dựng cho các dự án. Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng trên đất cho các dự án do UBND Thành phố hoặc quận/huyện cấp tùy theo quy mô dự án.

Các phòng, ban chuyên môn ở quận/huyện cũng thực hiện các nhiệm vụ trên nhưng đối với các dự án nhỏ. Ngoài ra, cấp quận/huyện còn chịu trách nhiệm tiến hành các thủ tục thu hồi đất, bồi thường và tái định cư cũng như lập quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn. Tuy nhiên, trên thực tế, quy hoạch chi tiết xây dựng thường được sử dụng nhiều hơn.

Sự phát triển của các giao dịch đất đai đã dẫn đến hình thành các chủ thể tư nhân hoặc nhà nước kết hợp với tư nhân: đơn vị phát triển



▲ Bản đồ quy hoạch sử dụng đất ở khu trung tâm TP.HCM, gồm mục đích sử dụng hiện tại và trong tương lai, 2005

đai” nhằm cải thiện công tác quản lý hành chính về đất đai thông qua việc hiện đại hóa hệ thống đăng ký giao dịch đất đai .và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.



- ◀ Các thông tin có trong bản đồ quy hoạch tổng mặt bằng sử dụng đất ở Quận 4, TP.HCM:
- Dân số hiện hữu và dự kiến đến năm 2015 và đến năm 2020
  - Ranh giới giữa các phường
  - Cơ sở hạ tầng (đường giao thông hiện hữu, đường giao thông sẽ mở rộng hoặc làm mới, cầu mới, các ngã tư chính, giao thông công cộng)
  - Khu dân cư sẽ phát triển hoặc cải tạo (chiều cao tối thiểu và tối đa, các tòa nhà cao tầng), danh mục các dự án đang triển khai
  - Khu vực hỗn hợp chức năng
  - Khu công nghiệp
  - Công nghiệp nhẹ và tiểu thủ công nghiệp
  - Thương mại và dịch vụ
  - Công trình công cộng: trường học và nhà trẻ; trung tâm y tế và bệnh viện; trung tâm thể thao; văn hóa, di sản, du lịch; dịch vụ, cơ quan hành chính, cơ sở tôn giáo, quân đội, không gian xanh hiện hữu hoặc sẽ phát triển (2015 - 2020), không gian công cộng

bất động sản, công ty con của các ngân hàng chuyên về bất động sản, các đơn vị tư vấn, định giá đất và doanh nghiệp liên doanh giữa nhà nước với tư nhân. Sự phân tách giữa khu vực công và khu vực tư nhân vẫn còn chưa rõ nét ở Việt Nam: các doanh nghiệp lớn về mặt tài chính thường có gốc là doanh nghiệp nhà nước. Vai trò của các tổ chức quốc tế ví dụ Ngân hàng Thế giới ngày càng cao khi Việt Nam hội nhập càng sâu vào nền kinh tế thế giới. Ngân hàng Thế giới đã đưa ra nhiều khuyến nghị cho công tác quản lý nhà nước về đất đai. Năm 2008, Ngân hàng này đã khởi động dự án “Hỗ trợ quản lý nhà nước về đất

# ĐẤT ĐAI Ở PHÁP

## Các công cụ pháp lý và thuế phục vụ cho hành động của chính quyền trong lĩnh vực đất đai

**Ở** Pháp, quyền sở hữu đất đai được quy định trong Hiến pháp. Lợi ích công được quy định trong luật với các tiêu chí như nhau trên cả nước. Chính quyền có 3 công cụ để hành động trong lĩnh vực đất đai: quy định, dự án và thuế.

Chính quyền địa phương xây dựng chính sách mua hoặc bán đất và triển khai thực hiện quy hoạch.

Để có thể tác động đáng kể đến thị trường đất đai, chính quyền cần nắm phần lớn nguồn cung đất được phép xây dựng, ví dụ ở Hà Lan. Tuy nhiên, tình hình ở Pháp chưa đạt được như thế, điển hình là Cộng đồng đô thị Lyon chỉ là chủ sở hữu 15% quỹ đất trên địa bàn của mình.

Chính vì vậy, chính quyền vẫn phải tiến hành mua đất. Việc này diễn ra một cách âm thầm,

mua qua thương lượng, không công bố rộng rãi. Điều này giúp chính quyền có thể hành động và tránh phát ra tín hiệu cho giới đầu cơ bất động sản. Trên lý thuyết, để đảm bảo tính minh bạch, chính quyền cần công bố dự án trước khi tiến hành thực hiện chính sách đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế, chính quyền cần mua các khu đất ở những vị trí chiến lược trước khi công bố các dự án nhằm kiểm soát được giá đất.

### Phân khúc thị trường bất động sản

Khác với Việt Nam, thị trường bất động sản ở Pháp được chia thành nhiều phân khúc: đất nông nghiệp, đất sẽ đô thị hóa, đất nằm trong khu vực đã đô thị hóa.

Tất cả các chủ sở hữu đất trong từng thành phố đều được thống kê và thể hiện trên bản đồ địa chính với các thông tin cho từng lô đất (ngày mua, tình trạng sở hữu...)



#### Lô đất: thông tin chung

Thành phố 69266, Lô đất CII90

#### Thông tin chung

Địa chỉ lô đất	24 Rue Emile Decorps	Thuộc PDL	0
Diện tích lô đất	2187 m <sup>2</sup>	Mã lô đất	
Mã khu vực		Mã lô đất	
Mã khu chức năng	A	Mã lô đất	
Ngày ký hợp đồng	23/07/2003	Số bản đồ	
Đặc điểm đô thị của lô đất		Số lô đất nguyên thủy	0128
Mã số đo đạc	A	Mã số	4121
Lô đất không có trong bản đồ	1	Mã số	4121

#### Chủ sở hữu chính

Họ	Trung tâm điện ảnh Châu Âu tại Vùng Rhône-Alpes
Địa chỉ	24 rue Emile Decorps 69100 Villeurbanne



Các phân khúc thị trường đất đai bao gồm:

1. Đất tự nhiên để sản xuất;
2. Đất tự nhiên để tiêu thụ (nhà ở thứ hai, giải trí...);
3. Đất tự nhiên làm nguyên liệu;
4. Đất xây dựng mới (sẽ xây dựng ở vùng ven);
5. Đất xây dựng lại (tái thiết đô thị);
6. Đất xây dựng, có giá trị thay đổi tùy theo môi trường xã hội xung quanh khu đất (ảnh hưởng đến 50% giá trị khu đất), mức độ tiếp cận giao thông và đặc điểm đô thị.

Không có phương pháp nào đúng tuyệt đối trong việc xác định giá trị của một lô đất hoặc một công trình xây dựng. Có thể đối chiếu nhiều phương pháp khác nhau. Phương pháp so sánh trực tiếp với giá thị trường cho phép xác định giá bán của lô đất tùy theo các quy định về xây dựng và đặc điểm của lô đất đó. Giá trị tài sản được ước tính trên cơ sở giá thị trường và so sánh với giá của các tài sản tương tự. Việc so sánh bao gồm các mục sau: giá tổng, diện tích, các quy định, mức độ gần các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật và giao thông. Giá quy đổi ra đơn vị m<sup>2</sup> sẽ được dùng để định giá khu đất.

Phương pháp thu nhập: chủ yếu được áp dụng đối với đất nông nghiệp. Phương pháp này xác định giá trị "sử dụng" của khu đất

### ← Các công cụ chính để nhà nước hành động trong lĩnh vực đất đai

#### Các công cụ pháp lý:

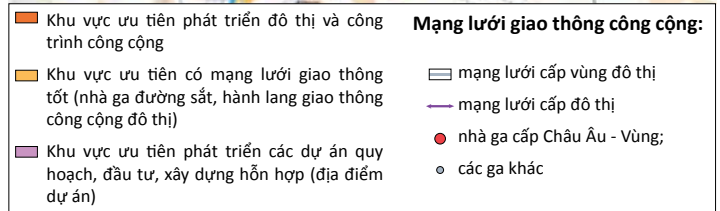
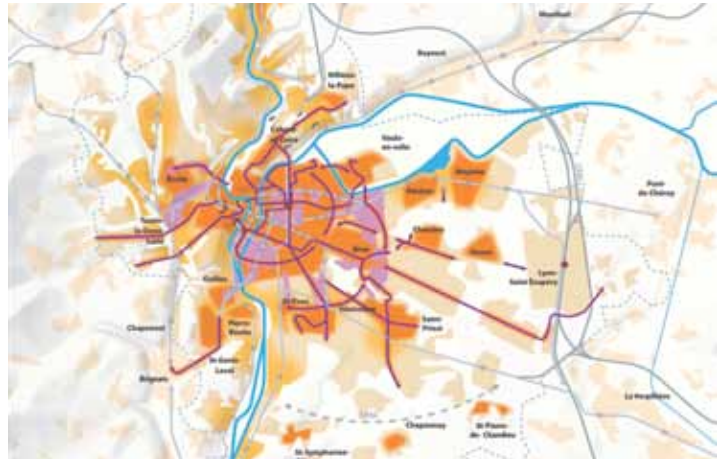
Quy hoạch đô thị địa phương, tài liệu có tính pháp lý trong đó xác định các khu vực đất nông nghiệp, đất tự nhiên, đất đã đô thị hóa và đất sẽ đô thị hóa;

- Các luật cho từng vùng cụ thể: luật vùng núi, luật vùng ven biển, luật về các công trình có nguy cơ.

#### Các công cụ giúp triển khai thực hiện dự án:

- Tuyên bố vì lợi ích công và quyền ưu tiên mua bất động sản tạo thuận lợi cho chính quyền địa phương trong việc mua lại đất của các chủ sở hữu;
- Khu quy hoạch có sự phối hợp (ZAC) và Khu dự kiến quy hoạch (ZAD) xác định phạm vi hành động của chính quyền;
- Các Trung tâm tạo quỹ đất: tổ chức thực hiện việc mua đất cho chính quyền địa phương.

**Các công cụ tài chính và thuế:** thuế đất, thuế đánh trên giá trị thặng dư, các cơ chế đóng góp phát triển cơ sở hạ tầng...



▲ Các khu vực can thiệp đất đai và đô thị hóa ở Lyon thường nằm gần các trục giao thông công cộng

bằng cách lấy thu nhập gộp chia cho tỷ lệ kỳ vọng sinh lợi.

Phương pháp trừ ngược được giới chuyên môn trong lĩnh vực bất động sản sử dụng. Nó cho phép xác định giá đất xây dựng ở đô thị bằng cách xuất phát từ giá bán tiềm năng của sản phẩm cuối cùng để lập bảng cân đối tài chính cho dự án.

Để áp dụng được phương pháp này, cần biết các dữ kiện sau:

- Các chỉ tiêu xây dựng theo quy hoạch đối với khu đất
- Chất lượng của khu đất (kể cả phần ngầm)
- Nhu cầu trên thị trường (nhà ở cao cấp, nhà ở xã hội, văn phòng, mặt bằng kinh doanh) và sức mua của khách hàng tiềm năng (tình hình kinh tế, khả năng tài chính).

Phương pháp so sánh và phương pháp thu nhập cũng có thể được sử dụng để xác định giá trị của bất động sản.



## Để thực hiện được các chính sách của mình, chính quyền có các công cụ nào?

Mua đất thông qua thương lượng là công cụ được chính quyền ưu tiên sử dụng để mua và tạo quỹ đất. Ở Cộng đồng đô thị Lyon, việc mua đất thông qua thương lượng chiếm 75%.

## Quyền ưu tiên mua bất động sản đô thị

Quyền ưu tiên mua bất động sản đô thị là thủ tục cho phép một cơ quan công là người mua trước tiên một bất động sản được rao bán trong các khu vực đã được xác định trong tài liệu quy hoạch để thực hiện dự án trong tương lai. Chính quyền xác định phạm vi trong khu vực đã đô thị hóa hoặc sẽ đô thị hóa mà trong đó chính quyền được ưu tiên là người mua trước đối với các bất động sản được rao bán. Chính quyền có thể ủy quyền ưu tiên mua cho một cơ quan công hoặc công ty công tư hợp doanh.

Khi chủ sở hữu bất động sản nằm trong khu vực Nhà nước có quyền ưu tiên mua muốn bán bất động sản của mình, thì chủ sở hữu đó phải gửi “Thông báo ý định chuyển nhượng” cho cơ quan có quyền ưu tiên mua trong đó nêu rõ giá bán dự kiến. Thông báo này phải do công chứng viên lập. Chủ sở hữu không được bán tài sản đó cho người khác trước khi gửi Thông báo này và trước khi cơ quan có quyền ưu tiên mua trả lời từ chối mua.

Nhà nước có thể thực hiện quyền ưu tiên mua bất động sản rao bán với điều kiện phải trả lời cho chủ sở hữu trong vòng hai tháng sau khi nhận được Thông báo ý định chuyển nhượng. Chính quyền không có nghĩa vụ phải giải thích lý do mua bất động sản trong trường hợp mua qua thương lượng, nhưng những dự án được triển khai trên các khu đất mua được bằng quyền ưu tiên mua phải là dự án vì lợi ích công. Chính quyền phải khẳng định điều này trong quyết định thực hiện quyền ưu tiên mua, nếu không có thể sẽ bị kiện ra tòa. Cơ quan có quyền ưu tiên mua có thể mua bất động sản theo giá chủ sở hữu rao bán, hoặc theo giá do mình đưa ra hoặc theo giá do thẩm phán trưng mua ấn định.

### Hợp đồng mua bán và công chứng

**Hợp đồng mua bán** là tài liệu bắt buộc phải có để chứng minh là chủ sở hữu một bất động sản. Hợp đồng có thể gồm hàng chục trang và phải được công chứng viên soạn thảo. Cơ quan nhà nước có thể soạn thảo văn bản hành chính để mua hoặc bán tài sản của mình nếu muốn. Khi chính quyền địa phương bán một khu đất và mong muốn việc xây dựng trên khu đất đó phải tuân thủ một số quy định, thì chính quyền sẽ ghi quy định đó vào hợp đồng. Nếu không tuân thủ quy định này, chủ đầu tư sẽ bị phạt.

**Công chứng** là một nghề do tư nhân thực hiện, nhưng là một dịch vụ công. Công chứng viên do Chính quyền trung ương bổ nhiệm, có vai trò đảm bảo an toàn cho giao dịch bất động sản bằng cách chắc chắn rằng người bán tài sản đó là người có quyền bán. Công chứng viên soạn thảo hợp đồng mua bán và chịu trách nhiệm về hợp đồng đó. Sau đó, bên bán và bên mua ký vào hợp đồng. Mỗi bên có thể có công chứng viên của mình. Sau khi hai bên ký xong, hợp đồng được chuyển đến Cơ quan lưu trữ hồ sơ nhà đất, sau đó đến Cơ quan địa chính và Cơ quan thuế của mỗi bên để chắc chắn rằng các bên không còn nợ đối với Nhà nước, đặc biệt là nợ thuế.

Người bán có quyền từ chối giá mua do chính quyền đưa ra và rút lại ý định chuyển nhượng (nhưng sau này nếu lại muốn bán tài sản đó thì phải nộp lại Thông báo ý định chuyển nhượng cho chính quyền) hoặc nhờ cơ quan tư pháp xác định giá. Nếu bất động sản được mua bằng quyền ưu tiên mua không được sử dụng vào các dự án vì lợi ích công, thì người bán hoặc người mua hụt có thể yêu cầu được mua lại bất động sản đó.



Quyền ưu tiên mua (phần màu xanh lá) được áp dụng trên toàn địa bàn của Thành phố Evry đối với tất cả các loại tài sản (nhà ở, đất, văn phòng, nhà xưởng...) trừ các tòa nhà dưới 10 năm tuổi và các chung cư đồng sở hữu đơn lập. Quyền ưu tiên mua được áp dụng đối với các khu vực mà chính quyền địa phương mong muốn cải tạo và đối với tất cả các loại tài sản (phạm vi màu vàng). Quyền ưu tiên mua áp dụng đối với bất động sản thương mại (phạm vi màu đỏ) nhằm tạo thuận lợi cho sự phát triển và tính đa dạng của hoạt động thương mại

## Quyền ưu tiên mua bất động sản trong khu dự kiến quy hoạch

Trong các khu dự kiến quy hoạch, Nhà nước có quyền ưu tiên mua đối với tất cả các bất động sản rao bán. Quyền ưu tiên mua này được thực hiện trong suốt 14 năm. Chính

phù là cơ quan có quyền xác lập khu dự kiến quy hoạch với sự đồng ý của chính quyền thành phố hoặc xã hoặc cộng đồng đô thị.

### Trưng mua

Thủ tục này tương đối mạnh và hiếm khi được thực hiện (ở Cộng đồng đô thị Lyon, các giao dịch được thực hiện bằng thủ tục này chiếm chưa tới 5%), nhưng đôi khi khá hữu ích. Việc thực hiện thủ tục này đòi hỏi phải chính xác và có quyết tâm chính trị. Mặc dù ở Pháp, quyền sở hữu là quyền thiêng liêng, nhưng đôi khi chủ sở hữu bị buộc phải nhượng lại tài sản “vì lợi ích công với điều kiện được bồi thường thỏa đáng trước đó”. Các dự án cơ sở hạ tầng, xây dựng không gian công cộng, khu quy hoạch có sự thoải thuận thường được xem là dự án vì lợi ích công.

Các cơ quan có quyền mua là chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, chủ đầu tư Khu ZAC được ủy quyền, chủ đầu tư các dự án quy hoạch được ủy quyền. Chính quyền trung ương là cơ quan duy nhất có quyền tuyên bố dự án vì lợi ích công.

Thủ tục trưng mua được thực hiện qua hai bước. Bước hành chính: gồm hai cuộc khảo sát. Cuộc khảo sát thứ nhất dựa trên nghiên cứu tác động và thu thập ý kiến của những người có liên quan đến dự án. Người chịu trách nhiệm thực hiện cuộc khảo sát viết báo cáo tổng hợp ý kiến và đưa ra kết luận ủng hộ hoặc không ủng hộ dự án. Nếu kết luận ủng hộ dự án, thì đại diện của trung ương tại địa phương sẽ ra quyết định (đối với dự án nhỏ) hoặc Hội đồng bộ trưởng ra Nghị quyết (đối với dự án lớn) để tuyên bố dự án vì lợi ích công. Đây là cơ sở để tiến hành trưng mua. Kế đến, cuộc khảo sát thứ hai sẽ được thực hiện. Đây là cuộc khảo sát từng lô đất để xác định tài sản cần trưng mua và chủ sở hữu các tài sản đó. Sau khi có ý kiến của người chịu trách nhiệm thực hiện cuộc khảo sát, Đại diện của trung ương tại địa phương (tỉnh trưởng) sẽ ra quyết định đóng băng tài sản.

Bước tư pháp: Tỉnh trưởng đề nghị thẩm phán ra phán quyết trưng mua. Trong suốt quá trình thực hiện thủ tục trưng mua, các bên có liên quan vẫn có thể thương lượng với nhau về giá bồi thường theo giá thị trường,

theo tính chất của tài sản và theo các quy định trong quy hoạch hiện hành. Một khu đất được mua với giá rẻ vì không được phép xây dựng sẽ không được bán lại với giá rất cao và trở thành đất được phép xây dựng nếu trước đó không có đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho khu đất đó. Người bị trưng mua có thể kiện quyết định trưng mua.

### Các công cụ thuế để chống đầu cơ

Thuế đất có công trình xây dựng và thuế đất không có công trình xây dựng được thu hàng năm đối với các chủ sở hữu. Số tiền thu được sau đó được phân bổ cho thành phố/xã, Cộng đồng đô thị, tỉnh và vùng. Việc chuyển nhượng đất đai phải chịu các loại phí và thuế sau đây: phí trước bạ, phí công chứng và thuế giá trị thặng dư. Thuế này chỉ áp dụng đối với nhà ở thứ hai và bất động sản cho thuê, chứ không áp dụng cho nhà ở chính. Năm 2012, mức thuế suất thuế giá trị thặng dư là 32,5% nếu thời gian nắm giữ tài sản dưới 6 năm. Từ năm thứ 6 đến năm thứ 17 được giảm thêm 2%, sau đó được giảm thêm 6%, từ năm thứ 25 đến năm thứ 30, mức thuế suất chỉ còn 8%. Chỉ khi nắm giữ tài sản hơn 30 năm, thì chủ sở hữu mới được miễn thuế này. Các dự án quy hoạch xây dựng phải đóng thêm một số loại thuế khác để nhà nước đầu tư cho xây dựng và bảo dưỡng công trình công cộng.

#### Tham khảo thêm:

- ADEF, Hội nghiên cứu đất đai, <http://www.adeff.org/site/>
- CERTU, Đất đai và dự án quy hoạch xây dựng [http://www.certu.fr/fr/Urbanisme\\_et\\_habitat-24/Action\\_fonci%C3%A8re\\_et\\_aménagement-n36-s\\_thematique.html](http://www.certu.fr/fr/Urbanisme_et_habitat-24/Action_fonci%C3%A8re_et_aménagement-n36-s_thematique.html)
- CERF, Trung tâm trao đổi và thông tin Vùng Rhône-Alpes, Tài liệu giới thiệu Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương Phương pháp trừ ngược dần dần áp dụng trong lĩnh vực bất động sản <http://www.cerfra.org/> <http://www.paddi.vn/tiếng-Việt>

Trong phạm vi khu vực Tuyên bố vì lợi ích công của dự án đô thị ở Annemasse (Vùng Rhône-Alpes), vẫn còn nhiều lô đất mà chính quyền địa phương cần phải mua lại



# Các công cụ quản lý đất đai của Pháp

	Cộng đồng đô thị Lyon	TPHCM
<b>Quyền sở hữu</b>	Quyền sở hữu đất đai là vĩnh viễn và có quyền thừa kế	Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu quản lý. Quyền sử dụng đất có thể chuyển nhượng, cho tặng, thừa kế, thế chấp.
<b>Hành động trong lĩnh vực đất đai</b> Mục tiêu chính	Tạo thuận lợi cho sự phát triển của thành phố (kinh tế, nhà ở) phù hợp với các quy định của luật và của đồ án quy hoạch đô thị.	Quản lý đất đai theo quy hoạch và tạo nguồn thu cho ngân sách.
<b>Lập kế hoạch mua đất</b>	Kế hoạch mua đất và dự kiến ngân sách dành để mua đất được trình cho Hội đồng thành phố. Các đại biểu dân cử sẽ thông qua hoặc yêu cầu điều chỉnh.	Trung tâm phát triển quỹ đất lập kế hoạch tạo quỹ đất. UBND Thành phố ra quyết định thu hồi đất theo khả năng tài chính của Thành phố.
<b>Phân kỳ</b>	Các địa điểm chiến lược được ưu tiên mua trước.	Việc thu hồi và bán đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện theo kế hoạch. Các khu đất cần thu hồi do UBND Thành phố xác định.
<b>Sử dụng đất</b>	Đất công phục vụ cho các dự án công ích. Nếu chính quyền bán đất đã mua bằng quyền ưu tiên mua trước thời hạn 5 năm, thì chủ sở hữu cũ có thể yêu cầu được mua lại.	Đất được bán đấu giá phù hợp với quy hoạch hoặc được giao cho các dự án phúc lợi công cộng
<b>Phương thức tạo quỹ đất của nhà nước</b>	Mua lại đất thông qua thương lượng cho tất cả các dự án.	Chỉ có các dự án thương mại thuần túy thì nhà đầu tư mới tự thương lượng với người có quyền sử dụng đất để nhận chuyển nhượng.
<b>Mua bằng quyền ưu tiên mua</b>	Đất được mua bằng quyền ưu tiên mua trong các khu vực đã đô thị hóa và sẽ đô thị hóa để thực hiện dự án công ích.	Không có quyền ưu tiên mua.
<b>Trung mua</b>	Đối với các dự án có tuyên bố vì lợi ích công	Thu hồi đất có bồi thường đối với các dự án phúc lợi công cộng.
<b>Bồi thường</b>	Giá do thẩm phán ấn định theo giá thị trường vào thời điểm trung mua.	Nhà nước xác định mức bồi thường trên cơ sở giá trị tài sản được các đơn vị tư vấn xác định và cơ quan chuyên môn thẩm định (mức bồi thường trong nhiều trường hợp thấp hơn giá thị trường).
<b>Phương thức giao đất cho nhà đầu tư</b>	Qua thương lượng: ưu tiên cho người đang sử dụng khu đất đó, sau đó đến người xung quanh.	Bán đấu giá quyền sử dụng đất hoặc giao đất cho nhà đầu tư được chỉ định hoặc giao đất cho nhà đầu tư đối lại cơ sở hạ tầng do nhà đầu tư đó xây dựng.
<b>Cạnh tranh</b>	Cạnh tranh	Chỉ cạnh tranh về giá, chưa có cạnh tranh về nội dung dự án.
<b>Hợp đồng cho thuê dài hạn</b>	Hợp đồng cho thuê xây dựng	Hợp đồng cho thuê đất dài hạn
<b>Quản lý Tần suất điều chỉnh</b>	Quy hoạch chi tiết đô thị được điều chỉnh 6 năm một lần (tương ứng với nhiệm kỳ của thị trưởng)	Quy hoạch sử dụng đất được lập mới 10 năm một lần và được điều chỉnh 5 năm một lần.
<b>Thông tin địa chính và lưu trữ số bộ địa chính</b>	Bản đồ địa chính được đưa lên internet để người dân có thể truy cập thông tin.	Bản đồ địa chính và Sổ bộ địa chính được cập nhật thường xuyên, nhưng chưa đầy đủ.
<b>Đăng bộ hợp đồng mua bán và cập nhật hồ sơ địa chính</b>	Do cơ quan thuế của Trung ương thực hiện	Do Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở TN-MT thực hiện (đối với các dự án lớn) hoặc do Phòng TN-MT quận/huyện thực hiện (đối với cá nhân).
<b>Cơ quan chịu trách nhiệm quản lý đất đai</b>	Sở nhà đất có nhiệm vụ mua đất thông qua thương lượng, hoặc sử dụng quyền ưu tiên mua hoặc trung mua. Đất đai mua được sẽ trở thành tài sản của Cộng đồng đô thị Lyon và sẽ được sử dụng vào các dự án công ích. Hợp đồng mua bán đất đai giữa nhà nước với các chủ thể khác cũng phải qua công chứng.	Sở TN-MT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai : thủ tục giao đất, cho thuê đất, thay đổi mục đích sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức. UBND quận/huyện được thực hiện các nhiệm vụ trên đối với cá nhân.
<b>Trung tâm theo dõi bất động sản</b>	Nhiệm vụ : theo dõi và nghiên cứu giá thị trường (đất đai và tài sản trên đất), theo dõi số lượng giao dịch của từng loại tài sản.	Chưa có Trung tâm theo dõi bất động sản.
<b>Cơ sở dữ liệu</b>	Người dân có thể liên hệ với công chứng viên hoặc chuyên gia bất động sản để biết giá trị tài sản của mình.	Chưa có cơ sở dữ liệu đáng tin cậy.
<b>Ưu điểm hệ thống</b>	Công cụ được xác định rõ ràng minh bạch. Nhiều phương thức mua đất. Quỹ đất sẵn sàng phục vụ cho các dự án công ích	Nhà nước là chủ sở hữu đất, nguyên tắc này tạo thuận lợi cho việc thu hồi đất. Việc xác định mức bồi thường không tính đến yếu tố quy hoạch trong tương lai.
<b>Khuyết điểm của hệ thống</b>	Việc sở hữu tư nhân về đất đai có thể khiến các cuộc thương lượng mua đất bị kéo dài. Giá mua đất phụ thuộc vào quy định trong bản đồ quy hoạch đô thị và thị trường.	Chưa có các công cụ hữu hiệu và kế hoạch dài hạn. Thủ tục chưa minh bạch. Mức giá đền bù thấp hơn giá thị trường. Do đó, có nhiều trường hợp khiếu kiện. Không có đủ quỹ đất sẵn có cho các dự án công ích.

# SUY NGÃM VÀ DỰ ÁN HỢP TÁC GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG CỦA PHÁP VÀ VIỆT NAM

## Xây dựng cơ sở dữ liệu và trung tâm theo dõi đất đai<sup>1</sup>

Cơ sở dữ liệu đất đai được thể hiện dưới dạng bản đồ địa chính có cập nhật hoặc hồ sơ địa chính, tạo thuận lợi cho việc xây dựng chính sách đất đai và quy hoạch sử dụng đất. Trung tâm theo dõi bất động sản và cơ sở dữ liệu đất đai cung cấp cho chính quyền địa phương nắm vững và hiểu rõ địa bàn của mình. Các công cụ kỹ thuật và hỗ trợ ra quyết định có thể đóng vai trò quan trọng trong hành động về đất đai được các bên có liên quan công nhận và ủng hộ.

### Trung tâm theo dõi bất động sản

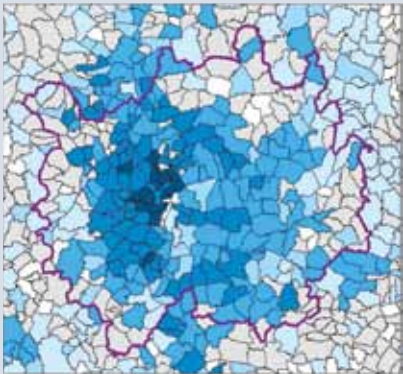
Trung tâm theo dõi bất động sản là công cụ hỗ trợ ra quyết định cho phép theo dõi sự biến động về đất đai, đặc biệt là giá đất, diện tích giao dịch và loại đất được giao dịch. Trung tâm theo dõi bất động sản tham gia thực hiện các cuộc khảo sát và đưa ra các giả thuyết về sự biến động của thị trường, góp phần vào quản lý nhà nước về đất đai. Cộng đồng đô thị Lyon có Trung tâm theo dõi bất động sản doanh nghiệp, Trung tâm theo dõi giao dịch bất động sản và Dữ liệu lịch sử sử dụng đất.

### Trung tâm theo dõi bất động sản doanh nghiệp

Cộng đồng đô thị Lyon thiết lập mối quan hệ đối tác với Cecim, một tổ chức được thành lập theo sáng kiến của các đơn vị hoạt động trong lĩnh vực bất động sản với mong muốn hiểu biết rõ hơn về thị trường và các chủ thể.

Cecim quản lý Trung tâm theo dõi bất động sản doanh nghiệp, có nhiệm vụ theo dõi nguồn cung bất động sản hiện hữu, việc mua bán, cho thuê văn phòng, nhà xưởng và đất đai ở các khu vực có hoạt động kinh tế. Mục tiêu của Trung tâm theo dõi bất động sản là xác định và mô tả các khu đất (thời gian có thể tiếp cận được, các chỉ tiêu xây dựng trên khu đất đó). Nó cho phép dự báo xu hướng của thị trường nhờ vào việc theo dõi sử dụng đất hàng năm và theo dõi giá trị các giao dịch mua, bán hoặc cho thuê. Trung tâm theo dõi bất động sản giúp lập bản đồ các khu đất chưa sử dụng nằm trong các khu vực có hoạt động kinh tế.

Bản đồ giao dịch và giá đất



Trung tâm theo dõi giao dịch bất động sản kết hợp với hệ thống thông tin địa lý để định vị các giao dịch trên bản đồ địa chính (cơ sở dữ liệu lấy từ các đơn vị chuyên môn trong lĩnh vực bất động sản) và chồng lớp thông tin này lên các lớp thông tin khác, ví dụ Bản đồ quy hoạch đô thị địa phương.

Bản đồ bên trên thể hiện phân bố giá nhà ở tại Cộng đồng đô thị Lyon năm 2003. Giá nhà ở phía Tây cao hơn (màu xanh dương đậm) ở phía Đông (màu xanh dương nhạt). Các thông tin này có thể thể hiện trên các lô đất trong bản đồ địa chính.

<sup>1</sup> Khóa tập huấn PADDI về “Cơ sở dữ liệu đất đai” do Ông Robert Wacheux hướng dẫn vào tháng 5 năm 2010



Dữ liệu của Trung tâm do các đơn vị chuyên môn, doanh nghiệp bất động sản cung cấp trong khuôn khổ quan hệ đối tác dựa trên sự tin cậy lẫn nhau. Cơ sở dữ liệu bao gồm các thông tin về giá cho thuê, giá bán và số lượng đã giao dịch. Thông tin về số lượng giao dịch và diện tích đã giao dịch là quan trọng nhất vì nó cho phép đánh giá thị trường và ước tính nhu cầu trong các khu vực dành cho hoạt động kinh tế hoặc trong các khu vực sẽ đô thị hóa.

## Trung tâm theo dõi giao dịch bất động sản

Sau khủng hoảng bất động sản, chính quyền ở Lyon đã thành lập Trung tâm này vào năm 1989 nhằm theo dõi giao dịch bất động sản và dự báo xu hướng chính của thị trường. Mục tiêu của Trung tâm là thu thập thông tin càng chính xác và càng đầy đủ càng tốt về loại tài sản, chủ thể thực hiện giao dịch; nhanh chóng có được mức giá tham chiếu để cung cấp thông tin cho Cơ quan phụ trách đất đai ở Cộng đồng đô thị Lyon và các sở, ban ngành có liên quan đến phát triển đô thị. Trung tâm kết hợp với Hệ thống thông tin địa lý (GIS) nhằm định vị các giao dịch trên bản đồ địa chính và đối chiếu với các lớp thông tin khác, ví dụ Bản đồ quy hoạch đô thị.

Trung tâm thiết lập quan hệ đối tác với các đơn vị có liên quan đến bất động sản (Hội công chứng cấp tỉnh, hội doanh nghiệp bất động sản,...) và với các Trung tâm theo dõi bất động sản ở những địa phương khác, các đơn vị chuyên nghiên cứu đất đai và các trường đại học. Trung tâm mua dữ liệu từ Hội công chứng cấp tỉnh trong khuôn khổ quan hệ đối tác hoặc từ các đơn vị chuyên môn trong lĩnh vực bất động sản.

## Lịch sử sử dụng đất ở đô thị

Đây là một công cụ để biết quá trình sử dụng đất cho mục đích công nghiệp hoặc tiểu thủ công nghiệp từ năm 1850 đến nay. Việc thống kê các hoạt động có khả năng gây ô nhiễm là mối quan tâm gần đây, theo các quy định về vệ sinh môi trường và về khử ô nhiễm đất tùy theo nhu cầu sử dụng trong tương lai.

Theo Bộ luật Môi trường, người bán bất động sản phải có nghĩa vụ khai báo các hoạt động gây ô nhiễm đã diễn ra trên khu đất mình muốn bán. Bên mua và bên bán sẽ thương lượng để xem bên nào sẽ chịu chi phí khử ô nhiễm. Các hoạt động và sản phẩm đã được sử dụng trên các khu đất được thống kê từ cơ sở dữ liệu do cấp tỉnh quản lý; các dữ liệu này sau đó được tích hợp vào hệ thống GIS và thể hiện trên bản đồ.

## Một số hướng hành động để hình thành Trung tâm theo dõi bất động sản

Để Trung tâm được hình thành và đi vào hoạt động bền vững, cần có tầm nhìn dài hạn và trên quy mô toàn thành phố. Chính quyền địa phương cần thiết lập và duy trì mối quan hệ tốt với các đơn vị chuyên môn, doanh nghiệp trong lĩnh vực bất động sản. Các đối tác có thể là các đơn vị tư vấn tư nhân, đơn vị định giá bất động sản.

## Tài liệu tham chiếu về đất đai

Trong khuôn khổ dự án quy hoạch đô thị, nếu chính quyền muốn kiểm soát được dự án, thì tài liệu này sẽ giúp xác định các lô đất có tính chiến lược. Tài liệu này được xây dựng với sự phối hợp của nhiều đơn vị có liên quan và mang tính liên ngành (quy hoạch đô thị, kinh tế), cần được lãnh đạo thông qua và có nguồn lực tài chính để thực hiện. Tài liệu này có giá trị trong các khu vực đã đô thị hóa, sẽ đô thị hóa hoặc các khu vực ven đô. Vì đây là công cụ làm việc của chính quyền, nên người dân không thể tham khảo tài liệu này. Tài liệu tham chiếu về đất đai của Lyon bao gồm đánh giá hiện trạng, các đề xuất hành động, quản lý và hợp đồng giữa các chủ thể.

Đánh giá hiện trạng bao gồm:

- Vị trí của khu đất trong thành phố;
- Xác định chủ sở hữu khu đất;
- Hiện trạng sử dụng khu đất và mục đích sử dụng (nhà ở, hoạt động);
- Tính chất và chất lượng công trình, giá trị kiến trúc;
- Các quy định về xây dựng đang có hiệu lực đối với khu đất, phạm vi phải dành ra để phục vụ cho các dự án lợi ích công;

## Chương 2: Đất đai đô thị

- Các công trình có giá trị lịch sử, di sản hiện diện xung quanh khu đất và yêu cầu bảo vệ môi trường;
- Lịch sử giao dịch của khu đất trong vòng 5 đến 10 năm trở lại đây;
- Khả năng thay đổi công năng, chủ sở hữu của khu đất.

Tài liệu này bao gồm các đề xuất hành động và quản lý đất đai phù hợp với quy hoạch. Một số khu vực có thể bị đóng băng trong thời gian chuẩn bị quỹ đất nhằm tránh hoạt động đầu cơ làm dự án không khả thi về mặt tài chính. Các đề xuất mua đất thông qua thương lượng hoặc bằng quyền ưu tiên mua trong ngắn, trung hoặc dài hạn cũng được đưa vào tài liệu này và có kèm theo kế hoạch tài chính. Tài liệu này cũng dự kiến việc theo dõi các Thông báo ý định chuyển nhượng tài sản và cơ hội thực hiện quyền ưu tiên mua. Việc quản lý một dự án cũng có thể được hỗ trợ bằng các thông tin: phá bỏ hoặc bảo vệ các tòa nhà, khử ô nhiễm đất, vấn đề về môi trường, việc sử dụng đất tạm thời.

### Thông nhất và cập nhật cơ sở dữ liệu ở TP.HCM và Hà Nội

Đối với Hà Nội và TP.HCM, công cụ nói trên sẽ giúp xác định rõ ràng tính pháp lý và chủ sở hữu của các lô đất, đơn giản hóa việc xử lý hồ sơ đất đai và tích hợp thông tin về đất đai vào hệ thống GIS.

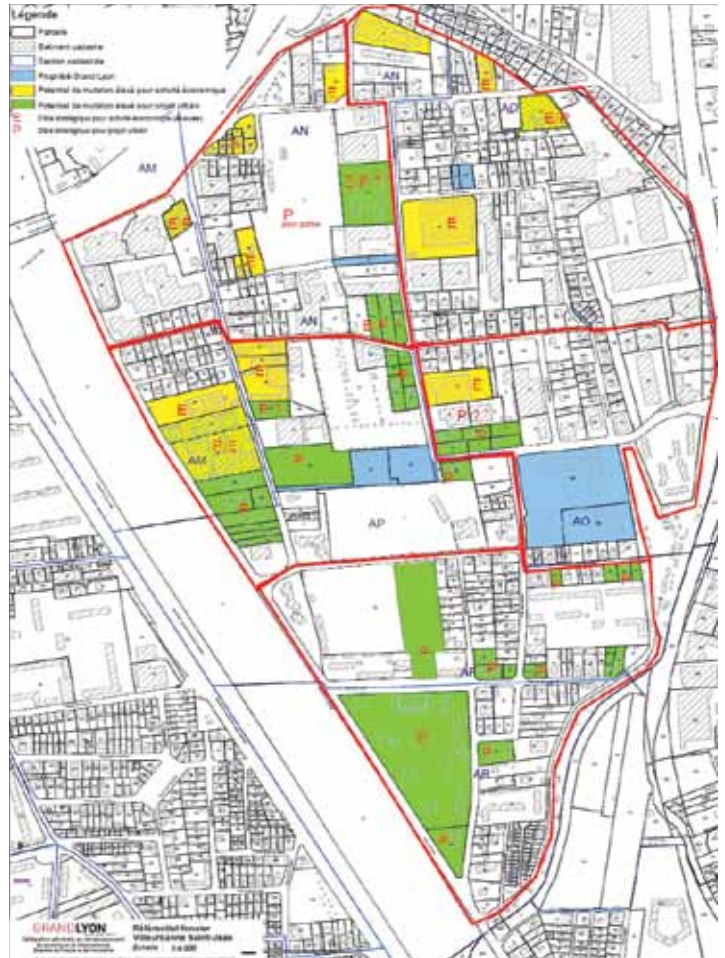
Năm 2004, kế hoạch số hóa cơ sở dữ liệu đất đai đã được triển khai trên cả nước. Việc sử dụng hệ thống GIS đã phát triển nhanh chóng và đang được chuẩn hóa. Tuy nhiên, chưa có tỉnh/thành phố nào có được cơ sở dữ liệu đầy đủ và Nhà nước luôn không có đầy đủ thông tin về các giao dịch đất đai.

Ở TP.HCM, khoảng 50 đến 70% số quận/huyện có cơ sở dữ liệu dạng giấy và số được cập nhật.

Hiện nay, TP.HCM đang triển khai cơ sở dữ liệu đất đai dưới dạng số với mục tiêu chính là xác định tính pháp lý của mỗi lô đất và chủ sở hữu quyền sử dụng đất, thống nhất dữ liệu địa chính trên toàn địa bàn và phù hợp

với hệ thống chung của cả nước. Hệ thống này sẽ tạo cơ sở cho công tác quản lý và các chính sách về đất đai. Kể từ năm 1975, nhiều bản đồ địa chính đã được sử dụng làm cơ sở cho việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở TP.HCM. Hiện nay, một số địa chỉ ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Tài liệu tham chiếu đất đai cho phép xác định khả năng chuyển đổi của các lô đất để phục vụ cho dự án đô thị hoặc hoạt động kinh tế, Cộng đồng đô thị Lyon



#### Chú thích

- Lô đất
- ▨ Tòa nhà
- Khu vực
- Chủ sở hữu Cộng đồng đô thị Lyon
- Khả năng chuyển đổi cao phục vụ cho hoạt động kinh tế
- Khả năng chuyển đổi cao phục vụ cho các dự án đô thị
- E Địa điểm chiến lược cho hoạt động kinh tế
- P Địa điểm chiến lược cho dự án đô thị

không khớp với vị trí trên bản đồ địa chính vừa được cập nhật. Một số quận/huyện vẫn còn sử dụng cơ sở dữ liệu giấy và dữ liệu bản đồ địa chính vẫn còn phân tán. Các phần mềm xử lý dữ liệu cũng chưa được thống nhất. Thời gian cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất kéo dài, việc chuyển mục đích sử dụng, thay đổi chủ sở hữu của các lô đất, tách thửa không được cập nhật kịp thời vào cơ sở dữ liệu. Bản đồ địa chính nhanh chóng bị lạc hậu, đặc biệt là ở các quận ven đô. Năm 2009, Quận 6 TP.HCM đã thí điểm xây dựng cơ sở dữ liệu tích hợp với 256 trường thông tin. Trong khuôn khổ chương trình này, phần mềm Vilis được sử dụng để cập nhật các thay đổi thông tin về đất đai.

## Trung tâm phát triển quỹ đất ở Việt Nam và Cơ quan công phát triển quỹ đất ở Pháp<sup>2</sup>

Cần có quyết tâm chính trị mạnh mẽ để thực hiện các chính sách đất đai vì các chính sách này có tác động đến sự phát triển đô thị. Ở Pháp, chính quyền địa phương dùng tiền thuế hoặc vốn vay để mua đất trực tiếp từ người dân. Giải pháp này mang lại hiệu quả mặc dù gây tổn kém cho chính quyền địa phương và có thể mang lại rủi ro tài chính trong công tác quản lý đất đai. Các cơ quan chuyên môn của chính quyền địa phương có thể dựa vào Cơ quan công phát triển quỹ đất tại địa phương để thực hiện chính sách đất đai.

Một công cụ tương tự, Trung tâm phát triển quỹ đất, cũng đã được thành lập ở Việt Nam. Cả hai cơ quan này đều có nhiệm vụ tạo quỹ đất, nhưng mục đích có thể khác nhau. Ở Pháp, đất do Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương mua chỉ có thể được sử dụng vào các dự án công ích. Ở Việt Nam, đất do Trung tâm phát triển quỹ đất thu hồi được sử dụng để làm cơ sở hạ tầng, công trình công cộng và cũng có thể giao cho nhà đầu tư tư nhân.

Ở Pháp, Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương là đơn vị sự nghiệp có thu do chính quyền địa phương thành lập (Vùng, Tỉnh, Cộng đồng đô thị). Nhân viên của Cơ quan này là các chuyên gia về tài chính, dự



### Ví dụ các trường thông tin của một tài liệu tham chiếu về đất đai ở Pháp

**Thời gian:** năm, tháng;

**Bên bán và Bên mua:** loại - không định danh (doanh nghiệp bất động sản, cá nhân, nhà đầu tư, người mua đi bán lại, chính quyền địa phương, chính phủ trung ương), nguồn gốc (nơi ở, quốc tịch), năm sinh hoặc ngày thành lập doanh nghiệp;

**Thành phố và bản đồ địa chính:** mã số thành phố, phần khu trong bản đồ địa chính, số lô đất;

**Đặc điểm của tài sản đã bán:**

- Tính chất: đất có hoặc không có công trình xây dựng;

- Sử dụng: đất xây dựng, đất đô thị đã được cải tạo ....;

- Diện tích : .... m<sup>2</sup>;

- Mục đích sử dụng theo dự kiến của bên mua: xây dựng, phát triển đô thị;

- Dự án: nhà ở, công nghiệp, thương mại;

- Diện tích sàn xây dựng (m<sup>2</sup>);

- Vị trí trong bản đồ quy hoạch đô thị;

- Hiện trạng sử dụng đất: đất trống, có sử dụng, chiếm dụng bất hợp pháp.

**Nhà ở:** số tầng, số lượng căn hộ, mức độ tiện nghi, diện tích...diện tích từng phòng, diện tích sàn.

**Giá trị bán:** thuế (VAT, thuế chuyển nhượng), giá đã bao gồm thuế, giá chưa thuế, giá đất, giá/m<sup>2</sup> diện tích sử dụng, đối với nhà ở.

báo, đàm phán và quản lý đất đai. Nguồn tài chính của Cơ quan này là từ thuế cơ sở hạ tầng, đóng góp của Chính phủ, chính quyền địa phương, vốn vay và lợi nhuận từ hoạt động. Ngoài Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương, còn có Cơ quan công phát triển quỹ đất trực thuộc trung ương với nhiệm vụ tương tự và hoạt động trên cơ sở quan hệ đối tác với chính quyền địa phương (có 13 cơ quan được thành lập đến năm 2010).

Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương (năm 2010 có 15 cơ quan) được ủy quyền thực hiện mua đất qua thương lượng hoặc bằng quyền ưu tiên mua. Cơ quan này không phải là công ty phát triển hạ tầng cũng không phải là công ty đầu tư bất động sản. Vai trò của nó là phát triển quỹ đất theo mục tiêu do chính quyền địa phương đề ra trong lĩnh vực nhà ở, giao thông và môi trường. Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương mua đất hoặc nhà để tạo quỹ đất hoặc phục vụ cho các dự án quy hoạch. Sau đó, cơ quan này sẽ quản lý quỹ đất trong một thời hạn nhất định trước khi chuyển giao cho chính

### Tham khảo thêm:

• PADDI, 2010, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn

“Cơ sở dữ liệu và hệ thống theo dõi đất đai và bất động sản” bất động sản <http://www.paddi.vn/fr/centre-deresources/> tài liệu tổng hợp các khóa tập huấn

• Fnaim, <http://www.fnaim.fr/>

• Cecim, <http://www.cecimobs.net/>

• ORF, Trung tâm theo dõi đất đai Vùng Île-de-France, <http://www.orf.asso.fr/>

<sup>2</sup> Khóa tập huấn PADDI về “Công cụ thực hiện chính sách đất đai” do Ông Robert Wacheux hướng dẫn vào tháng 3 năm 2009



quyền địa phương. Do đó, các thành viên của Cơ quan công phát triển quỹ đất ở địa phương phải có sự phối hợp và sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án đô thị.

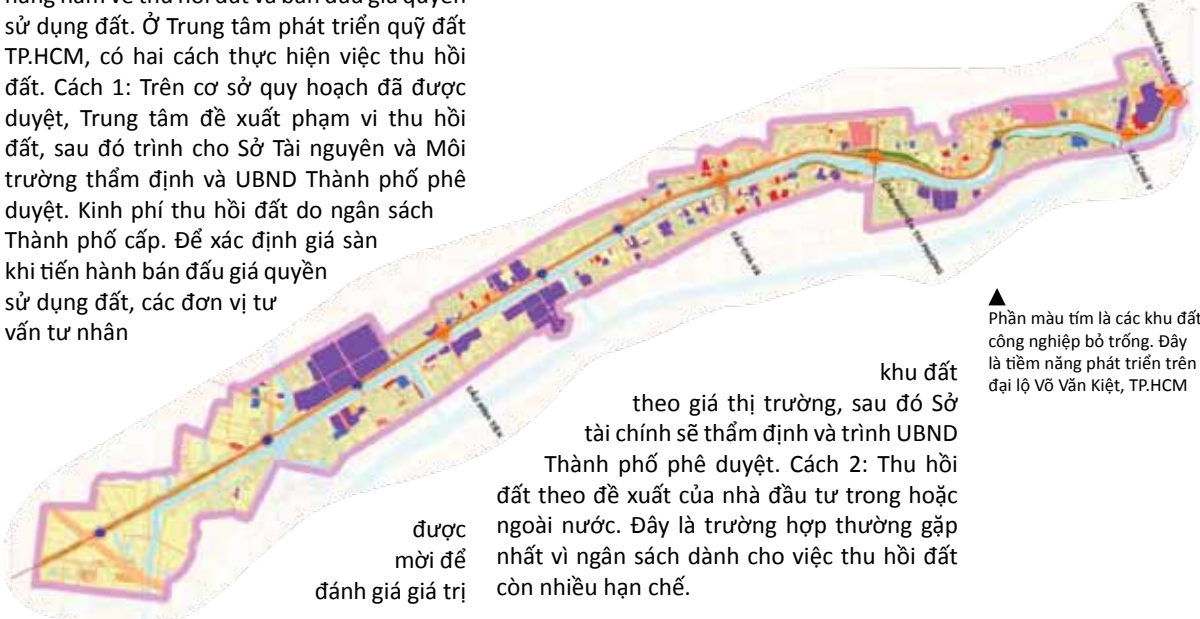
### Trung tâm phát triển quỹ đất ở Việt Nam

Các Trung tâm phát triển quỹ đất là đơn vị sự nghiệp có thu hoặc doanh nghiệp nhà nước thực hiện nhiệm vụ công ích do UBND tỉnh/ thành phố trực thuộc trung ương quyết định thành lập. Nhiệm vụ của Trung tâm là thu hồi đất và tạo quỹ đất cho Nhà nước hoặc cho nhà đầu tư tư nhân. Mục tiêu của Trung tâm là tạo ra cơ chế một cửa để tiếp cận đất đai và làm thủ tục đầu tư. Trước kia, nhà đầu tư phải liên hệ với 3 sở khác nhau Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Xây dựng và Sở Kế hoạch và Đầu tư. Trung tâm phát triển quỹ đất được thành lập theo Luật Đất đai năm 2003 và thực hiện nhiệm vụ vì lợi ích công. Với quy chế là cơ quan nhà nước, Trung tâm có nhiều thuận lợi trong quan hệ với các sở, ban ngành. Ngược lại, nếu mang quy chế là doanh nghiệp nhà nước, thì Trung tâm được tự chủ nhiều hơn về tài chính và hoạt động. Trung tâm phát triển quỹ đất TP.HCM trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường.

Trung tâm có kế hoạch hành động 5 năm và hàng năm về thu hồi đất và bán đấu giá quyền sử dụng đất. Ở Trung tâm phát triển quỹ đất TP.HCM, có hai cách thực hiện việc thu hồi đất. Cách 1: Trên cơ sở quy hoạch đã được duyệt, Trung tâm đề xuất phạm vi thu hồi đất, sau đó trình cho Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định và UBND Thành phố phê duyệt. Kinh phí thu hồi đất do ngân sách Thành phố cấp. Để xác định giá sàn khi tiến hành bán đấu giá quyền sử dụng đất, các đơn vị tư vấn tư nhân



◀ Đất nông nghiệp hoặc đất ở các khu dân cư lụp xụp được thu hồi để thực hiện dự án phát triển khu dân cư hiện đại hoặc cơ sở hạ tầng lớn, TP.HCM



▲ Phần màu tím là các khu đất công nghiệp bỏ trống. Đây là tiềm năng phát triển trên đại lộ Võ Văn Kiệt, TP.HCM

được mời để đánh giá giá trị khu đất theo giá thị trường, sau đó Sở tài chính sẽ thẩm định và trình UBND Thành phố phê duyệt. Cách 2: Thu hồi đất theo đề xuất của nhà đầu tư trong hoặc ngoài nước. Đây là trường hợp thường gặp nhất vì ngân sách dành cho việc thu hồi đất còn nhiều hạn chế.



## Khuôn khổ hành động còn nhiều hạn chế

Thủ tục hành chính phức tạp và ngân sách eo hẹp khiến cho việc thu hồi và bán đấu giá quyền sử dụng đất bị kéo dài, trong bối cảnh giá đất biến động nhanh trong nền kinh tế thị trường.

Sự phân tán thẩm quyền trong lĩnh vực quy hoạch và sự chồng chéo của các bản đồ quy hoạch giữa Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Quy hoạch - Kiến trúc và Sở Xây dựng gây khó khăn cho việc xác định chính sách đất đai của Thành phố. Trung tâm tạo quỹ đất gặp khó khăn trong việc thu thập thông tin quy hoạch đô thị do Sở Quy hoạch - Kiến trúc quản lý. Quy hoạch chưa phủ kín địa bàn và định hướng quy hoạch một khu vực có thể không giống nhau giữa quy hoạch xây dựng và quy hoạch sử dụng đất. Do đó, Trung tâm tạo quỹ đất phải phối hợp với các cơ quan khác nhau để làm rõ quy định áp dụng đối với khu vực dự án. Một khi dự án đã được quyết định, các quy định thiếu sự linh hoạt để đối mặt với những điều ngoài dự kiến. Trong trường hợp nhà đầu tư rút khỏi dự án, Thành phố cũng không chia lô đất lớn thành nhiều lô đất nhỏ để dễ thu hút các nhà đầu tư khác. Vì thế lô đất bị đóng băng để chờ nhà đầu tư.

Gần đây, một quy định mới cho phép người dân nằm trong phạm vi quy hoạch có thể sửa chữa hoặc xây dựng nhà, điều này giúp tránh được sự xuống cấp của nhà ở và môi trường trong phạm vi dự án. Theo đề xuất của Sở Tài nguyên và Môi trường, UBND Thành phố cũng có thể thu hồi những dự án không triển khai hoặc dự án treo.



▲  
Quỹ đất của Quận 8, TP.HCM: màu xanh lá là đất nông nghiệp và đất tự nhiên, màu hạt dẻ là đất đã có cơ sở hạ tầng nhưng chưa xây dựng

## Đa dạng hóa các công cụ và tạo khuôn khổ cho các dự án quy hoạch - xây dựng

Việc Nhà nước không làm chủ được quỹ đất sẽ gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện các định hướng phát triển đô thị được xác định trong quy hoạch chung xây dựng đô thị. Thu hồi đất dường như là một công cụ duy nhất mà chính quyền địa phương có để thực hiện các hành động về đất đai, vốn thường được xem như một nguồn thu ngân sách hơn là một công cụ phục vụ cho phát triển đô thị. Vì vậy, Sở Tài nguyên và Môi trường hiện đang suy nghĩ cách thức để triển khai các công cụ tương tự như quyền ưu tiên mua bất động sản ở Pháp, nhưng có điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh và quy định ở Việt Nam.

## Lối “tắt” cho các dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng

Từ sau Đổi Mới, Nhà nước giữ quyền quyết định mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, hiện nay, Nhà nước không có đủ kinh phí để đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng. Do đó, Nhà nước huy động vốn từ các nhà tài trợ quốc tế để đầu tư, xây cơ sở hạ tầng và mạng lưới đường sắt đô thị tại Hà Nội và TP.HCM.

Việc quy hoạch và phát triển các khu đô thị mới thường được thực hiện theo “lối tắt”. Nhà nước giao cho doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân hoặc nhà đầu tư nước ngoài một khu đất lớn có thể được đô thị hóa. Sau khi xây dựng cơ sở hạ tầng xong, nhà đầu tư sẽ phân lô và bán lại cho các đơn vị phát triển bất động sản.

Nhiều hình thức mới trong quan hệ đối tác công tư đã ra đời để xây dựng các khu đô thị mới. Phương pháp “Đổi đất lấy hạ tầng”: Nhà nước giao cho nhà đầu tư một khu đất để phát triển đô thị, đổi lại nhà đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và công trình công cộng sau đó bàn giao cho nhà nước. Phương pháp này Nhà nước quy hoạch và phát triển địa bàn mà không phải đầu tư nhiều từ ngân sách. Việc thương lượng và đàm phán được tiến hành cho từng trường hợp cụ thể giữa nhà đầu tư và chính quyền trong khuôn khổ pháp lý vẫn còn chưa rõ ràng, mặc dù vào

### Tham khảo thêm:

- PADDI, 2006, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Quy hoạch và quản lý đất đai” [http://www.paddi.vn/fr/centre-deressources/cac\\_khoa\\_tap\\_huahn](http://www.paddi.vn/fr/centre-deressources/cac_khoa_tap_huahn)
- PADDI, 2009, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Các công cụ thực hiện chính sách đất đai và bất động sản”
- EPF Île-de-France <http://www.epfif.fr/>
- Cơ quan quy hoạch đô thị Grenoble <http://www.aurg.org/ressource/activites/foncanex.pdf>

năm 2010 Thủ tướng đã ban hành Quyết định 71/2010/QĐ-TTG về hợp tác công tư ở Việt Nam.

### Dự án theo từng trường hợp cụ thể và vấn đề xây dựng cơ sở hạ tầng

Cách làm này dẫn đến tình trạng đô thị hóa lan rộng và xây dựng cơ sở hạ tầng rời rạc, không theo quy hoạch tổng thể. Chất lượng cơ sở hạ tầng còn hạn chế. Ví dụ: khi nhà đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nằm ngoài phạm vi dự án của mình, thì nhà đầu tư sẽ không có lợi ích trực tiếp liên quan đến việc bàn giao công trình có chất lượng.

Khi Nhà nước giao đất cho nhà đầu tư, thường không có hồ sơ yêu cầu chi tiết về kinh tế - kỹ thuật kèm theo. Trên lý thuyết, để được cấp giấy phép xây dựng, nhà đầu tư phải hoàn thành một số công trình công cộng và chuyển giao cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trên thực tế, nhà đầu tư thường bán căn hộ trước và không thực hiện các cơ sở hạ tầng như dự kiến. Do đó, các khu dân cư mới thường thiếu công trình công cộng như công viên và đường giao thông thường có chất lượng kém.

### Một số hướng đầu tư cho cơ sở hạ tầng

Việt Nam chưa có đầy đủ cơ chế để yêu cầu nhà đầu tư đóng góp vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng và công trình công cộng (trường học, công viên). Mức đóng góp của nhà đầu tư vào cơ sở hạ tầng và công trình công cộng được tính toán trên cơ sở diện tích đất, chứ không phải diện tích sàn xây dựng. Điều này dẫn đến việc giảm nguồn thu cho ngân sách.

Ở Pháp, chính quyền địa phương có thể thu trước tiền cơ sở hạ tầng đối với các dự án quy hoạch, đầu tư xây dựng hoặc mở rộng các công trình xây dựng. Chính quyền dùng số tiền này để đầu tư cho cơ sở hạ tầng phục vụ cho việc đô thị hóa.

Ngoài ra, các dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng đều có sự tham gia ít nhiều của chính



**Các cản trở đối với đầu tư trong lĩnh vực bất động sản**

Theo công ty tư vấn bất động sản Savills, các cản trở chính trong lĩnh vực bất động sản gồm:

- Các khó khăn trong việc tiếp cận đất đai;
- Thời gian chờ đợi thu hồi đất, bồi thường và tái định cư quá dài làm hạn chế việc lường trước các biến động của thị trường;
- Nghị định 69/2009/NĐ-CP quy định mức bồi thường theo giá thị trường, điều này làm cho chi phí đất đai trở thành ẩn số và nhà đầu tư chỉ biết được giá trị của nó khi đến gần cuối quá trình bồi thường.
- Môi trường thể chế và pháp lý không ổn định và chưa minh bạch;
- Sự chênh lệch giữa giá đất và kỳ vọng thu hồi vốn đầu tư;
- Thời hạn cho thuê đất là 50 năm, kém hấp dẫn hơn so với các quốc gia khác;
- Chưa có quy chế đồng sở hữu;

▲ Khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng do liên doanh giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài thực hiện

quyền vào việc đầu tư cho công trình công cộng và không phải lúc nào nhà đầu tư cũng nhờ đến Nhà nước để có đất, điều này giúp hạn chế chi phí.

Việc chia lô không gắn với thực hiện cơ sở hạ tầng là một thủ tục thông thường, không cần thiết phải xin phép, chỉ cần khai báo là được.

Nhiều phương thức phát triển đô thị tại TP.HCM nhìn dưới góc độ khu đất: khu phố trung tâm với mạng lưới đường hẻm dày đặc ở Quận 3 (1); khu dân cư ở vùng ven ít được tổ chức, Quận Tân Bình (2); phát triển đô thị trên nền nông thôn, Thủ Thiêm (3) và khu đô thị theo quy hoạch ở vùng ven, Bình Tân





Việc chia khu đất ra thành nhiều lô nhỏ và xây dựng cơ sở hạ tầng (đường giao thông, mạng lưới hạ tầng kỹ thuật, dù thuộc tư nhân) được gọi là phân lô. Công ty đầu tư phát triển hạ tầng mua đất qua thương lượng và tiến hành xây dựng cơ sở hạ tầng. Để thực hiện điều này, nhà đầu tư phải được chính quyền địa phương cấp giấy phép và kèm theo đó là tài liệu yêu cầu quy chuẩn kỹ thuật phải tuân thủ khi thực hiện cơ sở hạ tầng vì mặc dù cơ sở hạ tầng này là do tư nhân đầu tư và thuộc sở hữu của tư nhân trong thời gian đầu, nhưng thông thường sau đó tư nhân sẽ chuyển giao cho chính quyền địa phương. Thủ tục này có thể do tổ chức của nhà nước hoặc tư nhân thực hiện đối với các khu đất dùng để phát triển nhà ở hoặc hoạt động kinh tế.

Trong khuôn khổ Dự án đối tác đô thị, chính quyền địa phương ký với các nhà đầu tư một thỏa thuận về việc nhà đầu tư sẽ đóng góp tài chính cho xây dựng công trình công cộng cần thiết cho người dân trong tương lai ở khu vực dự án. Chính quyền sẽ là chủ đầu tư các công trình này.

Trong Khu quy hoạch có sự phối hợp, cơ sở hạ tầng do Công ty đầu tư phát triển hạ tầng thực hiện và sau đó được tính vào giá bán đất cho các nhà đầu tư thứ cấp.

Ngoài ra, thuế đánh trên giá trị thặng dư khi bán lại một bất động sản cũng là một nguồn

tài chính cho cơ sở hạ tầng. Đặc biệt, những người sống xung quanh công trình công cộng cũng có thể đóng góp vào việc xây dựng công trình. Tuy nhiên, điều này có thể làm phát sinh bất bình đẳng vì người dân ở khu vực khác cũng thụ hưởng cơ sở hạ tầng này.

Theo Ngân hàng thế giới, việc đầu tư tài chính cho cơ sở hạ tầng thông qua giá trị đất là hướng đi hay và đang được nhiều địa phương trên thế giới áp dụng ở cả những quốc gia đang phát triển (Ấn Độ, Colombia) và quốc gia phát triển (Mỹ...).

Phương pháp này thường được thực hiện dưới 3 dạng sau:

- Nhà nước giao đất công không thu tiền cho nhà đầu tư tư nhân, đổi lại nhà đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho nhà nước, giống phương pháp “đổi đất lấy hạ tầng” ở Việt Nam.
- Dùng tiền bán đất công cho nhà đầu tư tư nhân để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng.

Phần đóng góp của nhà đầu tư tư nhân để thực hiện cơ sở hạ tầng thay đổi tùy theo mô hình dự án quy hoạch (phân lô ở hình trên và Khu quy hoạch có sự phối hợp ở hình dưới), Vùng Île-de-France



#### Tham khảo thêm:

- Ngân hàng thế giới - PPIAF, Peterson G.E., 2009, “Unlocking land values / Khai thác giá trị đất đai để đầu tư cơ sở hạ tầng đô thị” 139 trang.  
<http://www.worldbank.org/en/country/vietnam>
- IAU-IdF, 2009, “Phát huy giá trị đất đai và đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông”, Tạp chí Giao thông, n° 477, 4 p.  
<http://www.iau-idf.fr/detail/etude/valorisation-foncieret-financement-desinfrastructure.html>
- PADDI, 2012, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Các giải pháp tập quỹ đất trong khuôn khổ dự án quy hoạch đô thị có yếu tố giao thông”
- PADDI, 2012, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Lập dự án quy hoạch, đầu tư xây dựng”
- PADDI, 2012, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Quan hệ đối tác công tư”



- Thuế đánh trên giá trị thặng dư của đất khi Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng xung quanh (ví dụ, khi Nhà nước đầu tư tuyến tàu điện ngầm).

Tuy nhiên, Ngân hàng thế giới cũng lưu ý mặc dù các phương pháp này giúp tạo ra nguồn tài chính lớn, nhưng cũng dẫn đến nguy cơ tham nhũng và lạm dụng quyền lực. Các khoản thu này cần được chuyển vào một quỹ riêng để dành cho đầu tư cơ sở hạ tầng, chứ không chuyển vào ngân sách chung của chính quyền địa phương.



◀ GIS được ứng dụng trong nhiều lĩnh vực: quy hoạch, quản lý giấy phép xây dựng, đất đai, bất động sản, quản lý hệ thống thoát nước và xử lý nước thải

### Bán hoặc cho thuê bất động sản thuộc sở hữu của chính quyền địa phương ở Pháp

Ở Pháp, chính quyền địa phương được quyền bán tài sản thuộc sở hữu riêng của mình. Một số thủ tục chuyển nhượng cho phép chính quyền ở Pháp định hướng sự phát triển các khu đất đã bán.

Chuyển nhượng thông qua thương lượng giữa chính quyền địa phương và người dân: Tài sản được bán cho người đang sử dụng theo giá thị trường. Dự án phải mang lại lợi ích kinh tế cho thành phố, phù hợp với chính sách phát triển đô thị và với Quy hoạch đô thị địa phương.

Chuyển nhượng thông qua đấu thầu: chính quyền địa phương sẽ gọi thầu và kèm trong hồ sơ mời thầu tài liệu yêu cầu kinh tế - kỹ thuật do mình soạn thảo. Nội dung của bộ tài liệu này bao gồm chương trình xây dựng, các chỉ tiêu quy hoạch xây dựng, chất lượng kiến trúc, chất lượng môi trường.

Chuyển nhượng theo hợp đồng cho thuê xây dựng dài hạn (từ 18 đến 99 năm): bên nhận chuyển nhượng có nghĩa vụ xây dựng và bảo trì tòa nhà có đặc điểm được ghi rõ khi ký hợp đồng cho thuê xây dựng.

Thời hạn của hợp đồng cho thuê xây dựng được tính tùy theo thời gian cần thiết để thu hồi vốn đầu tư. Đến khi kết thúc hợp đồng cho thuê xây dựng, chính quyền địa phương thu hồi đất và trở thành chủ sở hữu tòa nhà mà không cần bồi thường cho bên nhận chuyển nhượng. Cách làm này được sử dụng ở Cộng đồng đô thị Lyon nơi có giá đất rất cao và do đó các tổ chức đầu tư và quản lý nhà cho thuê giá rẻ khó tiếp cận đất đai. Cộng đồng đô thị Lyon có thể nhượng đất cho nhà đầu tư theo hợp đồng cho thuê xây dựng.

Khi đó, nhà đầu tư chỉ tập trung vào việc xây dựng công trình mà không bị giá đất cao cản trở. Sau đó, nhà đầu tư sẽ cho các hộ thu nhập thấp thuê với giá rẻ.

### Các ứng dụng của hệ thống thông tin địa lý (GIS) trong quản lý đô thị<sup>3</sup>

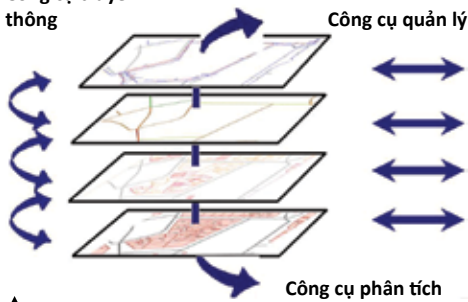
Hệ thống thông tin địa lý là công cụ tin học cho phép tổ chức dữ liệu số có gắn với bản đồ. Đây là công cụ giúp nắm vững và quản lý địa bàn tạo thuận lợi cho việc chia sẻ dữ liệu và thông tin giữa các chủ thể. Đây cũng là công cụ hỗ trợ ra quyết định và dự báo.

Phạm vi sử dụng công cụ hệ thống thông tin địa lý trong quản lý đô thị rất rộng: lập quy hoạch đô thị (hỗ trợ ý tưởng, xây dựng tài liệu quy hoạch); thông tin về quy hoạch (chỉ tiêu xây dựng, truy cập bản đồ quy hoạch qua internet) và giám sát việc tuân thủ các quy định khi xin giấy phép xây dựng.

<sup>3</sup> Khóa tập huấn PADDI về “Ứng dụng GIS trong quản lý đô thị” do Bà Anne Lesvignes hướng dẫn, tháng 1 năm 2010.



Công cụ truyền thông



▲ GIS, công cụ phân tích, quản lý và truyền thông

## Sử dụng GIS ở Cộng đồng đô thị Lyon

Hệ thống thông tin địa lý GIS của Cộng đồng đô thị Lyon được xây dựng năm 1985 để giải quyết vấn đề dữ liệu bị phân tán giữa các đơn vị chuyên môn. Hệ thống này có sự tham gia của 3 nhóm chủ thể:

Cơ quan thông tin địa lý: thu thập, cập nhật và phổ biến dữ liệu nền (địa chất, địa chính, dân số) cho các cơ quan khác và đào tạo người sử dụng.

Cơ quan công nghệ thông tin: phát triển các ứng dụng cho từng đơn vị, bảo trì dữ liệu và mạng. Các ứng dụng cũng có thể được các công ty bên ngoài phát triển.

Người sử dụng: các cơ quan có liên quan đến quy hoạch đô thị, cấp nước, xử lý nước thải, giao thông, quản lý rác thải và đất đai. Các cơ quan này thu thập và cập nhật dữ liệu chuyên ngành (ví dụ: cơ quan quy hoạch đô thị cập nhật dữ liệu về chỉ tiêu sử dụng đất) và quyết định việc chia sẻ các dữ liệu này cho các đơn vị khác.

Bản đồ GIS cao độ công trình ở Cộng đồng đô thị Lyon (màu xanh lá: dưới 20m; màu xanh dương: 20-22 m; màu tím: 22-25 m; màu hồng: hơn 25 m)



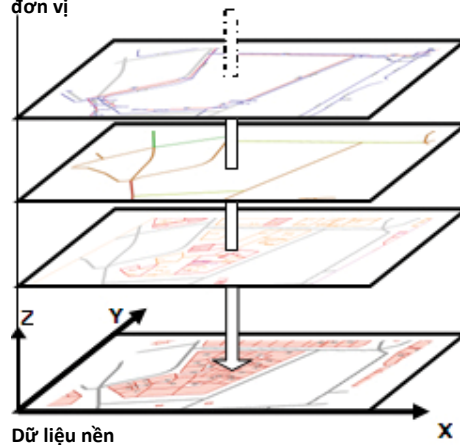
## Các mục tiêu của Trung tâm GIS ở TP.HCM

Trung tâm GIS được thành lập vào năm 2004, trực thuộc Sở Khoa học và Công nghệ TP.HCM (Sở KH&CN) có nhiệm vụ đào tạo cho cán bộ sở, ban ngành và quận/huyện của TP.HCM về sử dụng GIS trong công tác quy hoạch. Trung tâm GIS cũng có nhiệm vụ tổng hợp dữ liệu sử dụng chung cho toàn Thành phố. Hai ứng dụng đã được phát triển thành công là ứng dụng quản lý hệ thống cấp, thoát nước và ứng dụng quản lý trụ cấp nước cho công tác chữa cháy. Quyết tâm của Thành phố là phát triển các ứng dụng để quản lý cơ sở hạ tầng ngầm và quản lý đô thị. Trung tâm sẽ phối hợp với Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Sở Xây dựng và Sở Tài nguyên và Môi trường để lập cơ sở dữ liệu phục vụ cho việc lập quy hoạch trên địa bàn Thành phố.

### Tham khảo thêm:

- PADDI, 2010, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Ứng dụng GIS trong quản lý đô thị”, <http://www.paddi.vn/fr/centre-de-ressources/livrets-des->
- Cổng thông tin GIS TP.HCM [www.hcmSIGportal.vn](http://www.hcmSIGportal.vn)

Dữ liệu của các đơn vị



Dữ liệu nền

▲ Nền tảng của hệ thống: một hệ tham chiếu duy nhất

Hệ thống tọa độ:

- Hệ thống LAMBERT 2

Bản đồ nền:

- Bản đồ địa chính
- Bản đồ quy hoạch đô thị
- Bản đồ IGN
- Ảnh trực giao
- Bản đồ địa hình

Tham số định vị:

- Đường và địa chỉ
- Địa điểm và công trình

## Triển vọng phát triển GIS ở TP.HCM

Việc xây dựng hệ thống GIS trên quy mô toàn Thành phố đang gặp phải sự phân tán về nguồn lực, dữ liệu và ứng dụng. Dữ liệu nằm ở từng sở, ban ngành và quận/huyện. Chưa có cơ sở dữ liệu chung. Trung tâm GIS không thể yêu cầu các sở, ban ngành và quận/huyện sử dụng cùng các ứng dụng GIS.

Các đơn vị này thường mời các công ty bên ngoài phát triển ứng dụng. Việc tập trung và chia sẻ thông tin rất phức tạp.

Để phát triển các ứng dụng một cách có hiệu quả, cần chú ý đến người sử dụng: các ứng dụng không phải cho chuyên gia sử dụng, mà cho các chuyên viên nhập dữ liệu, kỹ sư, nhà quy hoạch đô thị sử dụng. Do đó, phải dễ sử dụng. Trước mắt, cần chứng minh hiệu quả sử dụng của GIS thông qua các ứng dụng đơn giản và có thể nhân rộng cho các quận/huyện, sau đó bổ sung dần dần các ứng dụng khác. Các chuyên viên của Trung tâm GIS TP.HCM có thể đồng hành cùng các đơn vị chuyên môn trong việc phát triển và sử dụng cơ sở dữ liệu chuyên ngành. Việc cung cấp thêm nguồn lực tài chính, tuyển dụng và đào tạo nhân sự có trình độ cao sẽ giúp đảm bảo chất lượng và nắm vững các yếu tố kỹ thuật của công cụ.

Việc hình thành một tổ liên ngành gồm bộ phận kỹ thuật của Trung tâm GIS, các bộ phận chuyên môn ở các sở, ban ngành (quy hoạch đô thị, xây dựng, đất đai, giao thông) và quận/huyện sẽ giúp phổ biến việc sử dụng GIS trong các cơ quan chuyên môn. Tổ liên ngành sẽ giúp tập hợp các chủ thể khác nhau và tạo thuận lợi cho việc chia sẻ dữ liệu, ứng dụng và chuẩn hóa quy trình trao đổi dữ liệu.

### Một vài gợi ý để xây dựng hệ thống GIS ở một quận/huyện

#### Tìm hiểu sâu về hiện trạng

- Xác định nhiệm vụ / các hoạt động của quận/huyện;
- Xác định các nguồn lực (nhân lực và vật lực: năng lực chuyên môn, tính ổn định về nhân sự) để đánh giá xem quận/huyện đó có sẵn sàng tiếp nhận hệ thống GIS hay không;
- Thu thập các mong đợi của người sử dụng;
- Thống kê và phân tích dữ liệu đang có ở các quận/huyện (dữ liệu số hoặc giải, phương thức thu thập, cập nhật dữ liệu) và các dữ liệu mà quận/huyện cần;
- Mô tả quy trình và phương pháp làm việc: Các quận/huyện mô tả hoạt động và phương pháp làm việc của mình (các bước, các loại dữ liệu sử dụng...). Mục tiêu là nắm vững quy trình làm việc ở quận/huyện này (mặc dù chưa được tin học hóa) và so sánh nó với các quận/huyện khác (ý tưởng chuẩn hóa quy trình và ứng dụng GIS).

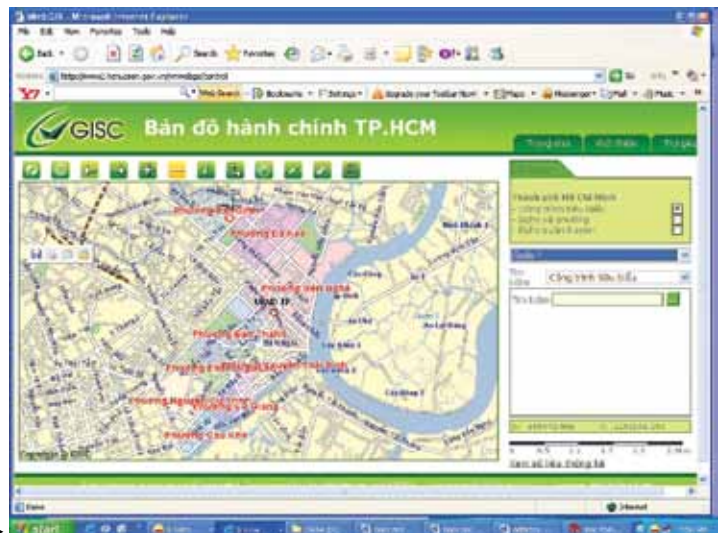
#### Các đề xuất về mặt tổ chức

Có thể đề xuất kế hoạch phát triển GIS theo các giai đoạn ngắn. Cần xác định:

- Các phân tích bổ sung nếu cần thiết: phối hợp các công cụ hiện có hoặc lựa chọn phần mềm,
  - Các ứng dụng cần ưu tiên triển khai, xác định các chức năng, cấu trúc và định dạng dữ liệu...,
  - Các dữ liệu cần thu thập và phương pháp thu thập dữ liệu.
- Đề ra phân kỳ có tính khả thi, xác định các nguồn lực cần thiết (tài chính và nhân lực).

Sau hai bước này, nếu các điều kiện phát triển GIS hội đủ (quyết tâm chính trị, phương tiện, tài chính...), thì có thể khởi động các dự án đã chuẩn bị:

- Nghiên cứu chi tiết các chức năng của một ứng dụng thí điểm phục vụ lợi ích chung;
- Phát triển giải pháp tin học (cấu trúc dữ liệu, công cụ cần thiết, thu thập và xử lý dữ liệu);
- Người sử dụng dùng thử ứng dụng để kiểm tra xem các chức năng của ứng dụng có phù hợp với nhu cầu và có hoạt động tốt không;
- Đào tạo cho người sử dụng;
- Hỗ trợ sau đào tạo;
- Cài đặt và sử dụng.



TP.HCM có cổng thông tin GIS trên internet và Web GIS ▶

# GIAO THÔNG CÔNG CỘNG ĐÔ THỊ

**S**ự phát triển của Hà Nội và TP.HCM làm gia tăng đi lại bằng phương tiện giao thông cá nhân. Hơn 80% số người tham gia giao thông sử dụng xe gắn máy, điều này đã giúp việc đi lại được thông suốt trong một thời gian dài. Tuy nhiên, hiện nay, do mật độ đô thị rất cao, phương tiện giao thông công cộng còn hạn chế và xe ô tô được sử dụng nhiều hơn (số xe ô tô đăng ký ở Hà Nội tăng hơn 400% từ 2005 đến 2010) nên ùn tắc giao thông đang là vấn đề và làm ảnh hưởng đến việc đi lại trong đô thị cũng như chất lượng môi trường.

Vì vậy, các cấp chính quyền đã khởi xướng nhiều kế hoạch tham vọng nhằm phát triển giao thông công cộng. Hệ thống tàu điện ngầm (metro) cùng với các tuyến xe buýt nhanh, có chất lượng cao chạy trên làn đường dành riêng (BRT) và xe điện (tramway) sẽ bắt đầu phục vụ hai đô thị này trong khoảng một thập kỷ nữa. Nhiều dự án đã khởi công và hiện đang trong quá trình xây dựng, các tuyến metro đầu tiên sẽ đi vào hoạt động vào năm 2017 - 2018.

Sự kết nối về mặt hạ tầng (thông qua các trạm trung chuyển) và kỹ thuật (thông qua hệ thống vé) sẽ là một trong những điều kiện cần thiết để đảm bảo tính hiệu quả và sự thành công của các hệ thống giao thông công cộng này. Việc phát triển hệ thống giao thông công cộng tích hợp và có tính bổ sung cho nhau đòi hỏi phải tái tổ chức về mặt thể chế trong lĩnh vực giao thông đô thị với mục tiêu thiết lập cơ quan tổ chức giao thông phù hợp. Sự phối hợp chặt chẽ giữa ngành giao thông và quy hoạch đô thị là cần thiết để đảm bảo hệ thống giao thông công cộng được sử dụng một cách tối ưu.

Điểm trung chuyển xe buýt  
Long Biên ở Hà Nội được  
xây dựng với sự hỗ trợ của  
IMV



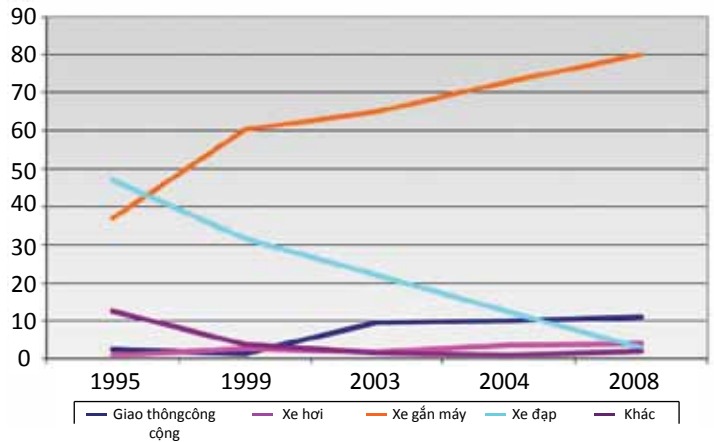


# GIAO THÔNG CÔNG CỘNG ĐÔ THỊ TẠI VIỆT NAM

## Chống ùn tắc đi liền với phát triển hệ thống giao thông công cộng hấp dẫn và đa dạng

**M**ức độ ô nhiễm không khí và âm thanh ở các thành phố lớn tại Việt Nam đang gần đạt tới mức như ở Bangkok hay Manila. Dân số tăng mạnh, sức mua được nâng cao, các hộ gia đình tự trang bị xe gắn máy là những lý do dẫn đến tình trạng ùn tắc giao thông, một vấn đề nan giải đối với việc đi lại ở đô thị. Hiện tượng chuyển đổi phương tiện đi lại từ xe đạp sang xe máy bắt đầu từ những năm 1990 và đã diễn ra khá nhanh. Hiện nay, tỷ lệ người tham gia giao thông tại Hà Nội và TP.HCM sử dụng xe máy là 80%, trong khi tỷ lệ sử dụng xe ô tô riêng, ước tính là 8%, đang tăng nhanh. Xe buýt hiện đang là phương tiện giao thông công cộng chủ yếu và tỷ lệ sử dụng đạt dưới 5% ở TP.HCM và 11% ở Hà Nội. Xe taxi và xe ôm (có hơn 34 doanh nghiệp taxi tại TP.HCM và khoảng một xe ôm cho 70 người dân) phần nào bù đắp được sự thiếu thốn phương tiện công cộng.

Thị phần của các loại phương tiện (đơn vị %) từ 1995 đến 2008



▲  
Diễn biến thị phần của các loại phương tiện ở Hà Nội từ năm 1995 đến năm 2008.

▼  
Phân chia đường giao thông cho các phương tiện gặp nhiều khó khăn vào giờ cao điểm, ảnh chụp từ bên trong xe buýt tại TP.HCM

Ngoài ra, số lượng tai nạn giao thông cũng cao. Theo thống kê, năm 2009, mỗi ngày có 30-35 người chết do tai nạn giao thông ở Việt Nam (ở Pháp, con số này là 12) và khoảng 3 người chết mỗi ngày ở TP.HCM trong năm 2010. Những yếu tố nói trên tạo thành động lực thúc đẩy sự phát triển giao thông công cộng.

Mở rộng đô thị và phát triển giao thông cơ giới là hai hiện tượng có liên quan mật thiết với nhau. Các phương tiện giao thông nhanh, hiện đại tạo điều kiện phát triển các dự án đô thị ngày càng xa trung tâm, và các dự án này lại thúc đẩy người dân đi lại bằng phương tiện cơ giới. Tại khu vực trung tâm, cơ sở hạ tầng giao thông không theo kịp nhu cầu đi lại ngày càng tăng. Diện tích dành cho đường giao thông còn hạn chế: ở Hà Nội, 70% các tuyến đường rộng dưới 11 m và ở TP.HCM, đường giao thông chỉ chiếm 5,8% diện tích toàn thành phố. Do đường phố chật hẹp nên việc phân chia không gian giữa người đi bộ, xe máy, xe ô tô, xe buýt và các điểm đỗ xe ngày càng khó khăn và càng gây xung đột. Các





điểm đỗ xe hiện còn rất hạn chế, đặc biệt là cho xe ô tô mặc dù không gian dành cho bãi đậu xe đã được tăng lên đáng kể.

## Đổi mới giao thông công cộng tại Hà Nội và phát triển giao thông công cộng tại TP.HCM

Giữa những năm 1990, Tổng công ty vận tải Hà Nội (Transerco) được thành lập trên cơ sở hợp nhất 5 đơn vị vận tải của Hà Nội, trong đó có xí nghiệp Xe điện Hà Nội hoạt động từ thời Pháp. Đơn vị chịu trách nhiệm quản lý hệ thống xe buýt là Trung tâm Quản lý và Điều hành giao thông đô thị Hà Nội (TRAMOC), được thành lập năm 1998. Từ giữa những năm 2000, một số tuyến xe buýt mới được giao cho các đơn vị khác thuộc Nhà nước hoặc tư nhân nhằm tạo sự cạnh tranh trong việc phân bổ các hợp đồng khai thác. Trong giai đoạn này, giao thông công cộng tại Hà Nội đã được hiện đại hóa, đặc biệt là nhờ vào các dự án hợp tác liên quan đến xây dựng trạm trung chuyển, xưởng bảo trì, mở rộng mạng lưới (70 tuyến xe buýt trong năm 2012) và đào tạo chuyên gia giao thông công cộng. Nhờ đó, số lượt hành khách đã tăng từ 10 triệu năm 2001 lên 413 triệu vào năm 2009 trên tổng dân số là 6 triệu người.

Ở TP.HCM, từ khi chất lượng dịch vụ xe buýt được cải thiện (về số tuyến, tính đều đặn, khả năng tiếp cận), số lượt hành khách đã đạt 342 triệu lượt trên tổng số 7 triệu dân trong năm 2008, thay vì 36,2 triệu lượt trong năm 2002, tức tăng 800% trong 6 năm. Chất lượng dịch vụ cũng được cải thiện qua việc mở rộng mạng lưới xe buýt ra toàn địa bàn thành phố (146 tuyến trong năm 2012), kéo dài thời gian hoạt động hàng ngày, tăng tần suất, chính sách giá vé phù hợp, trang bị máy lạnh cho xe buýt. Mặc dù đây là những tiến bộ rõ rệt, nhưng do có nhiều công ty khai thác nên công tác quản lý chất lượng xe cũng như đào tạo nhân viên phục vụ vẫn còn khó khăn. Ngoài ra, vì thiếu đất trống nên việc hiện đại hóa hay xây mới trạm trung chuyển hoặc đường dành riêng cho xe buýt cũng bị cản trở. Do đó, nâng cao chất lượng dịch vụ và điều kiện tiếp cận của người dân với xe buýt vẫn là những thách thức cần phải vượt qua.

## Những chính sách giao thông công cộng đầy tham vọng

Theo quy hoạch tổng thể phát triển giao thông vận tải của Hà Nội, đến năm 2030, 50% số người tham gia giao thông sẽ sử dụng phương tiện công cộng. Trong 8 tuyến metro được thể hiện trên bản đồ quy hoạch giao thông và quy hoạch tổng thể, 4 tuyến hiện đã có nguồn tài trợ. Chương trình hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) của Nhật bản sẽ cho vay vốn ưu đãi trị giá 1,5 tỷ USD thông qua Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA), nhằm tài trợ cho tuyến metro số 1, Yên Viên - Ngọc Hồi, và 1,9 tỷ USD cho tuyến số 2, Nam Thăng Long - Trần Hưng Đạo - Thượng Đình. Ngoài ra, Cơ quan phát triển Pháp (AFD), Ngân hàng đầu tư châu Âu (EIB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và chính phủ Việt Nam sẽ tài trợ cho tuyến metro số 3, Nhổn - Ga Hà Nội - Hoàng Mai, với tổng số vốn ước tính là 1,1 tỷ Euro. Chính phủ Trung Quốc sẽ tài trợ vốn ưu đãi trị giá 500 triệu USD cho tuyến đường sắt trên cao 2A, Cát Linh - Hà Đông. Hiện phương án đối tác công tư đang được xem xét cho tuyến metro số 5. Riêng các tuyến số 4, 6, 7 và 8 hiện chưa có nguồn tài trợ. Ngân hàng Thế giới sẽ tài trợ cho một tuyến xe buýt nhanh (BRT) và Dự án hợp tác phát triển đô thị Hà Nội (IMV) đang nghiên cứu hai dự án xe buýt chạy trên đường dành riêng.

Ở TP.HCM, theo Quyết định số 568/QĐ-TTg ngày 8/4/2013 phê duyệt điều chỉnh quy hoạch phát triển giao thông vận tải đến năm 2020, mục tiêu đến năm 2020, từ 20% đến 25% số người tham gia giao thông sẽ sử dụng phương tiện công cộng.

Xe buýt được học sinh trung học và sinh viên, những người chưa có giấy phép lái xe gắn máy và hạn chế về kinh tế, sử dụng rất nhiều tại TP.HCM



Bản đồ quy hoạch tổng thể đề xuất xây dựng 6 tuyến metro, trong đó 3 tuyến đã tìm được nhà tài trợ. Tuyến số 1, Bến Thành - Suối Tiên, với tổng chi phí ước tính là 2,5 tỷ USD, được Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) và TP.HCM tài trợ (11%). Đoạn trên cao dài 17 km của tuyến metro này đã được khởi công xây dựng vào tháng 8/2012. Dự kiến tuyến này sẽ hoàn thành vào năm 2017. Tuyến metro số 2, Thủ Thiêm - Tây Ninh, với tổng chi phí 1,38 tỷ USD, được tài trợ bằng nguồn vốn cho vay của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Ngân hàng đầu tư châu Âu, Ngân hàng Phát triển và Tái thiết Đức (GTZ) và nguồn vốn của TP.HCM. Dự kiến đoạn Bến Thành - Tham Lương của tuyến metro này sẽ khởi công xây dựng trong năm 2014. Hiện chưa có nguồn tài trợ chắc chắn cho tuyến metro số 5, Cầu Sài Gòn - Cần Giuộc (dự kiến chương trình hỗ trợ phát triển chính thức của Tây Ban Nha sẽ tài trợ 500 triệu Euro, TP.HCM đóng góp 166 triệu Euro và sẽ cần các nguồn tài trợ khác nữa). Ngân hàng Thế giới tài trợ cho dự án xây dựng tuyến xe buýt nhanh (BRT) trên đại lộ Võ Văn Kiệt. Ngoài ra, còn có hai dự án monorail với quy mô nhỏ hơn đang được các tập đoàn tư nhân của Malaysia nghiên cứu phát triển.



◀ Ở Bangkok, việc xây dựng các tuyến đường trên cao cũng không giúp giảm rõ nét tình trạng ùn tắc giao thông

tăng sử dụng xe gắn máy và xe ô tô cá nhân, như đã thấy ở Bắc Kinh, Thượng Hải, Bangkok. Do đó, phát triển giao thông công cộng là giải pháp hiệu quả hơn để giảm bớt ùn tắc giao thông đô thị. Các biện pháp khuyến khích sử dụng phương tiện giao thông công cộng thay vì phương tiện cá nhân rất đa dạng: xây trạm thu phí vào khu trung tâm, tạo các khu vực hạn chế tốc độ, cân bằng lại chức năng của không gian công cộng, tổ chức chiến dịch truyền thông nhằm xây dựng hình ảnh tích cực cho giao thông công cộng. Ta cũng có thể tạo hành lang dành riêng cho xe buýt, giúp người sử dụng phương tiện giao thông công cộng đi lại nhanh hơn người sử dụng phương tiện cá nhân. Hạn chế và kiểm soát bãi đậu xe bằng cách tăng phí giữ xe và làm cho bãi đậu xe khó tiếp cận hơn đối với những người đi làm bằng xe cá nhân cũng là một biện pháp để thúc đẩy người dân sử dụng giao thông công cộng. Các bãi đậu xe ở khu vực ngoại thành, nơi người dân có thể gửi xe cá nhân để sử dụng phương tiện công cộng để vào trung tâm thành phố, là một giải pháp hợp lý.



▲ Xe buýt của Tổng công ty vận tải Hà Nội (Transerco) góp phần tạo ra đặc trưng đô thị Hà Nội

### Thách thức của giao thông bền vững

Thách thức là cung cấp cho người dân, hiện đang sử dụng xe gắn máy với tỷ lệ cao, các giải pháp thay thế để họ chuyển dần sang sử dụng phương tiện công cộng thay vì chuyển sang sử dụng xe ô tô. Thật vậy, xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ quy mô lớn với mục tiêu giải quyết vấn đề ách tắc giao thông, nhưng trên thực tế điều này lại dẫn đến gia

Các phương thức phát triển đô thị và các khu phố mới cũng đóng vai trò nhất định trong quá trình tiến tới giao thông bền vững tại hai thành phố chính của Việt Nam. Theo cách tiếp cận này, mối quan hệ giữa quy hoạch đô thị và quy hoạch giao thông cần được nghiên cứu và đào sâu. Những khu vực xung quanh nhà ga metro, trạm dừng xe buýt BRT cần được quy hoạch riêng (cơ sở hạ tầng, không gian công cộng) và cần chú ý đặc biệt đến dòng người đi bộ và bãi đậu xe trung chuyển.

Xây dựng mạng lưới giao thông công cộng mới và hiệu quả đòi hỏi sự phối hợp tốt giữa các hệ thống (thông tin đến hành khách, lập khung giá, quản lý vé điện tử), giữa nhiều cơ quan quản lý và đơn vị khai thác khác nhau,

và cũng cần tính toán đến sự kết nối giữa các hệ thống này. Sự thành công cũng phụ thuộc vào sự phối hợp giữa các tổ chức quốc tế tài trợ cho các tuyến metro và xe buýt nhanh. Việc thành lập Cơ quan tổ chức giao thông bao quát toàn bộ hệ thống xe buýt hiện tại, các tuyến xe buýt nhanh và metro trong tương lai có lẽ là điều tất yếu.

## Thẩm quyền chủ yếu ở cấp tỉnh

Bộ Giao thông Vận tải lập quy hoạch giao thông vận tải quốc gia và có thể là chủ đầu tư các dự án cơ sở hạ tầng đô thị quy mô lớn. Sở Giao thông Vận tải Hà Nội và TP.HCM chịu trách nhiệm đầu tư và quản lý giao thông đô thị, bảo trì và đầu tư cho mạng lưới đường bộ, ngoại trừ mạng lưới đường nhỏ phục vụ cho địa phương, do Ủy ban Nhân dân quận, huyện quản lý. Sở Giao thông Vận tải TP.HCM còn quản lý cả hạ tầng kỹ thuật đô thị (nước sạch, công viên, cây xanh, hệ thống chiếu sáng, bãi đỗ xe).

## Nhiệm vụ của các Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng

Các Trung tâm này, trực thuộc Sở Giao thông Vận tải, chịu trách nhiệm quản lý và điều hành giao thông công cộng. Trung tâm Quản lý và Điều hành giao thông đô thị Hà Nội (TRAMOC) và Trung tâm Quản lý và Điều hành vận tải Hành khách Công cộng TP.HCM (MOCPT) lập quy hoạch mạng lưới (tuyến xe buýt, thời gian hoạt động), sau đó quy hoạch được Sở Giao thông Vận tải và Ủy ban Nhân dân thành phố phê duyệt. Các đơn vị khai thác bán vé xe buýt (vé lượt, vé tập và vé tháng), sau đó nộp lại số tiền này cho Trung tâm quản lý. Khi có các tuyến mới, việc chọn đơn vị khai thác được thực hiện thông qua đấu thầu. Hợp đồng ủy quyền khai thác được ký kết hàng năm, ngoại trừ một số tuyến có hợp đồng kéo dài 3-4 năm. Trung tâm kiểm tra đơn vị khai thác nhằm đảm bảo các điều khoản trong hợp đồng được tôn trọng. Ví dụ, Trung tâm Quản lý và Điều hành Vận tải Hành khách Công cộng TP.HCM kiểm tra sổ ghi chép giờ hàng ngày của từng tuyến xe buýt. Cả hai Trung tâm này đều tiến hành nghiên

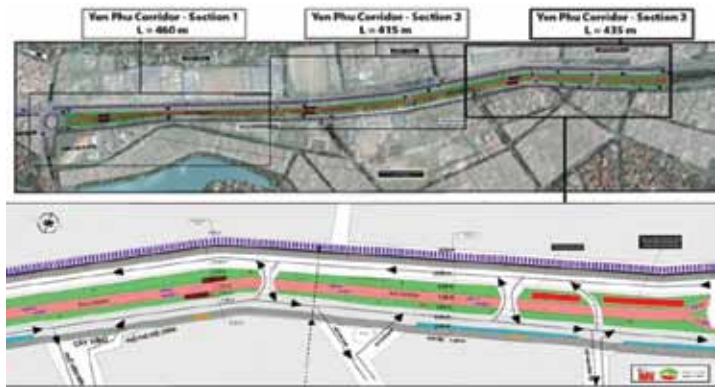
cứu đánh giá mạng lưới hiện tại cũng như dự báo nhu cầu giao thông trong tương lai, với sự phối hợp của các công ty tư vấn độc lập. Hai Trung tâm này cũng chịu trách nhiệm làm chủ đầu tư cho các dự án xây dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng dành cho xe buýt (trạm xe buýt, bảng chỉ dẫn...)

## Nhiều đơn vị khai thác tại TP.HCM, một mạng lưới hợp nhất tại Hà Nội

Các đơn vị khai thác có thể là doanh nghiệp nhà nước, tư nhân, liên doanh hoặc hợp tác xã. Khác với Hà Nội, TP.HCM sở hữu cơ sở hạ tầng cho xe buýt (kho, bến, bãi) và cho phép các đơn vị khai thác sử dụng cơ sở hạ tầng này. Các đơn vị khai thác sở hữu phương tiện và Thành phố hỗ trợ lãi suất cho vay để các đơn vị này thay mới xe. Do ở TP.HCM có nhiều đơn vị khai thác, nên dẫn đến nhiều vấn đề trong công tác tổ chức mạng lưới, đặc biệt về cấu trúc mạng lưới, chất lượng xe và chất lượng dịch vụ, mặc dù số lượng đơn vị khai thác đã giảm từ 30 xuống 15 từ năm 2007 đến năm 2010.



▲ Vía hè bị chiếm dụng gây khó khăn cho người đi bộ ở Hà Nội



## Một hệ thống được tài trợ chủ yếu từ nguồn vốn Nhà nước

Do hoạt động của hệ thống xe buýt bị thâm hụt, nên cần một khoản trợ cấp không nhỏ từ phía chính quyền Hà Nội và TP.HCM để bù lỗ. Khoản trợ cấp này tương đương khoảng 40% chi phí hoạt động của hệ thống. Ở TP.HCM, năm 2008, trợ cấp của chính quyền cho phép



▲ Một làn đường dành riêng cho xe buýt sẽ được bố trí trên đường Yên Phụ ở Hà Nội. Dự án này được IMV và Tramoc hỗ trợ



trung trải khoảng 50% chi phí hoạt động của 115 tuyến xe buýt. Giá vé do Ủy ban Nhân dân thành phố quyết định dựa trên đề xuất của các cơ quan quản lý (TRAMOC và MOCPT). Số tiền chi trả cho các đơn vị khai thác được tính trên số km thực tế và cũng được Ủy ban Nhân dân phê duyệt dựa trên đề xuất của TRAMOC ở Hà Nội, và của các Sở Giao thông Vận tải, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư ở TP.HCM. Trong trường hợp giá thị trường biến đổi (nhất là giá xăng) mà hợp đồng chưa hết hạn, số tiền này, đã bao gồm chi phí khấu hao phương tiện, có thể được các cơ quan hữu quan trực thuộc Ủy ban Nhân dân xem xét và quyết định điều chỉnh. Phương thức vận hành này đang trở thành vấn đề lớn vì số lượng hành khách đã gia tăng đáng kể trong khi Ủy ban Nhân dân của hai thành phố vẫn không tăng trợ cấp và cũng không tăng giá vé vì lý do chính trị. Ở TP.HCM, hệ thống hoạt động dựa trên tiền trợ cấp và hợp đồng khai thác ngắn hạn (1-4 năm) làm cho các nhà đầu tư nản lòng và không đủ sức hấp dẫn đối với doanh nghiệp.

Các dự án xây dựng metro cần nguồn vốn rất lớn, lên đến hàng tỷ USD đối với những tuyến đường tốn kém nhất. Các nhà tài trợ (song phương hoặc đa phương) và các đơn vị xây dựng đề xuất nhiều giải pháp tài chính khác nhau: nguồn vốn tư nhân, nguồn vốn nhà nước và phối hợp giữa hai nguồn vốn này.

Chờ xe buýt tại TP.HCM



Ở TP.HCM, Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng quản lý 146 tuyến xe buýt với 15 đơn vị khai thác

Tham khảo thêm:

- IMV, 2008, “Chín thách thức trong phát triển giao thông tại thủ đô Hà Nội, thành phố tăng trưởng mạnh của Việt Nam” (tài liệu bằng tiếng Anh, tựa đề gốc: “The Nine Challenges for the Development of Transport in the Fast Growing Capital of Viet-Nam: Hanoi”), 11 trang. <http://imv-hanoi.com/Uploaded/Documents/TC%20Challenges%20of%20Transport%20in%20Hanoi%20-%20Molt%202008.pdf>
- AFD, “Ai trả gì trong giao thông đô thị? Sổ tay những kinh nghiệm tốt; Nghiên cứu trường hợp tại TP.HCM”, <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/Bonnes-pratiques-financement-transport-urbains.pdf>
- IMV, 2005, “Quy hoạch tổng thể vùng Hà Nội: chiến lược phát triển giao thông vận tải”, 24 trang. <http://imv-hanoi.com/fr-FR/Home/hargeables-142/1790/Documents-produits-produits-IMV.aspx>



# GIAO THÔNG CÔNG CỘNG ĐÔ THỊ Ở PHÁP

## Thách thức về tích hợp giao thông vào quy hoạch đô thị ở tất cả các cấp độ

**C**ác chính sách về giao thông gắn liền với phát triển bền vững mới được đưa ra trong thời gian gần đây. Tạo thuận lợi cho sử dụng giao thông công cộng và kết hợp quy hoạch đô thị với chính sách giao thông là những định hướng được ủng hộ hiện nay ở Pháp. Mặc dù việc tích hợp các chính sách giao thông vào quy hoạch đô thị rất phức tạp, nhưng điều này có thể được thực hiện dễ dàng hơn thông qua các đề án quy hoạch chung và qua việc chú ý đến vấn đề này trong các quy hoạch ngành. Cơ quan tổ chức giao thông có nhiệm vụ đảm bảo việc vận hành và tính liên thông giữa các mạng lưới giao thông trên địa bàn thành phố, tỉnh và vùng.

### Từ tất cả cho xe ô tô đến quảng bá sử dụng giao thông công cộng

Trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế và dân số mạnh mẽ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, tỷ lệ cơ giới hóa của các hộ gia đình tăng đáng kể. Đi lại nhanh chóng đã tạo điều kiện cho việc bố trí nhà ở và các hoạt động ngày càng xa. Nhà nước đã chú trọng cải tạo các trung tâm đô thị cũ cho phù hợp với việc đi lại bằng xe ô tô và xây dựng các tuyến đường tốc độ cao để kết nối các khu đô thị mới ở vùng ven. Phải đến những năm 1970 và trong bối cảnh khủng hoảng dầu hỏa thì giao thông công cộng mới chứng tỏ được lợi ích. Từ đó, quyết tâm giảm áp lực giao thông cho thành phố và phục vụ tốt hơn việc đi lại của người dân ra đời. Giải pháp là tạo ra nguồn cung về giao thông thay thế cho xe ô tô cá nhân hơn là làm nản lòng việc sử dụng phương tiện cá nhân. Việc xây dựng tàu điện ngầm ở Lyon và mạng lưới tàu nhanh trong Vùng Ile-de-France đã được bắt đầu trong thời kỳ này. Các thành phố ở Pháp cũng triển khai

hệ thống xe buýt chạy trên làn đường dành riêng. Trong những năm 1980, xe điện (tramway) đã có bước phát triển mới với việc các tuyến đầu tiên được xây dựng ở Nantes và Grenoble. Hiện nay, đa số các thành phố lớn và trung bình đều có tramway và đều mở rộng mạng lưới này (Lyon, Strasbourg, Bordeaux, Paris...).

Cơ quan tổ chức giao thông đảm bảo sự liên thông giữa các phương tiện, kết nối giữa trạm dừng xe điện với trạm xe đạp cho thuê tự phục vụ ở Lyon



### Thích nghi với những phương thức đi lại mới

Ngoài việc đáp ứng nhu cầu đi lại ngày càng tăng, hệ thống giao thông còn phải thích ứng với việc dân số và các hoạt động được giãn ra vùng ven thành phố. Ở Vùng Ile-de-France, khoảng cách di chuyển và việc sử dụng xe ô tô ở ngoại ô cao hơn nhiều so với ở khu vực gần và trong Paris, nơi có mạng lưới giao thông công cộng dày đặc. Đi lại bằng giao thông công cộng chiếm 13% ở ngoại ô xa Paris so với 23% ở vùng gần Paris và 34% trong Paris. Đi bộ chiếm 47% tổng số di chuyển trong Paris.

Ở Cộng đồng đô thị Lyon, 48% số lượt đi lại được thực hiện bằng xe ô tô cá nhân, 16% bằng giao thông công cộng, 2% bằng xe đạp và 33% đi bộ. Việc đi lại ngày càng nhiều, ngoài giờ cao điểm và cuối tuần, đòi hỏi Cơ quan tổ chức giao thông phải suy nghĩ về việc điều chỉnh nguồn cung và biểu đồ giờ của mạng lưới giao thông công cộng cho phù hợp. Thật vậy, lý do đi lại rất đa dạng và phần lớn không liên quan đến công việc. Hiện nay, việc đi lại vì mục đích vui chơi, giải trí ngày càng tăng.

### Góp phần phát triển đô thị bền vững hơn

Các dự án giao thông công cộng giữ vị trí quan trọng trong chính sách quy hoạch, đầu tư xây dựng của các thành phố lớn. Giao thông công cộng là hạng mục chi ngân sách lớn nhất của Hội đồng Vùng Île-de-France. Thật vậy, mạng lưới giao thông công cộng có hiệu quả sẽ góp phần tăng sức hấp dẫn kinh tế của đại đô thị và chất lượng cuộc sống của người dân (giảm ô nhiễm, thời gian đi lại...). Để mọi người, đặc biệt là người có khả năng đi lại bị hạn chế, có thể tiếp cận giao thông công cộng, cần xem xét xác định kích thước của đường giao thông và điều chỉnh đặc điểm của phương tiện cho phù hợp (xe buýt sàn thấp). Ngoài các quy chuẩn kỹ thuật, cần có hệ thống thông tin, truyền thông hiệu quả (phát bản đồ, hệ thống tín hiệu...). Việc tiếp cận giao thông công cộng đòi hỏi có sự phối hợp liên ngành giữa nhà quy hoạch đô thị và các đơn vị chuyên môn về giao thông cũng như khả năng tiếp cận điểm đi và điểm đến. Sự phù hợp giữa mạng lưới với mục đích đi

Các phần đường dành riêng cho người đi bộ và xe đạp ở Lyon



### Khuôn khổ pháp lý

- 1971: Ban hành thuế giao thông đánh trên tổng quỹ lương của các doanh nghiệp có từ 9 nhân viên trở lên để đầu tư cho giao thông công cộng.
- 1982: Luật Định hướng giao thông nội địa (LOTI) phân chia thẩm quyền trong lĩnh vực giao thông giữa thành phố, cộng đồng đô thị, tỉnh và vùng.
- 1999: Luật Chevènement trao cho chính quyền địa phương trách nhiệm tổ chức giao thông công cộng đô thị.
- 2000: Luật đoàn kết và cải tạo đô thị (Luật SRU) tăng cường tính đồng bộ, nhất quán giữa quy hoạch đô thị, nhà ở và giao thông. Luật này mở rộng các mục tiêu của quy hoạch giao thông đô thị (an toàn, chỗ đậu xe và giao nhận hàng hóa) và giảm 50 % giá vé giao thông công cộng cho người nghèo.



Một chiến dịch truyền thông của SYTRAL nhấn mạnh vào mật độ và cách tiếp cận mạng lưới giao thông công cộng ở Lyon

lại (việc làm, giải trí, gia đình) là điều kiện tiên quyết để người dân sử dụng giao thông công cộng và không sử dụng phương tiện cá nhân. Một mặt, cần xây dựng dịch vụ giao thông công cộng phù hợp với đô thị hiện hữu và mặt khác, cần can thiệp vào hình dáng, cấu trúc đô thị để tạo thuận lợi cho giao thông công cộng. Ngoài ra, cũng cần chú ý đến yếu tố xã hội: giúp cho các hộ gia đình có thu nhập thấp hoặc ở những khu vực bị cô lập có thể đi lại trên khắp thành phố. Giao thông công cộng cũng góp phần giải quyết các thách thức về môi trường với việc giảm khí tạo hiệu ứng nhà kính về lâu dài và hạn chế sự lan tỏa của đô thị.



Xe có động cơ phải chạy chậm trong những tuyến đường có xe đạp và người đi bộ

### Năng lực vận chuyển theo giờ của các phương thức giao thông ở vùng Paris

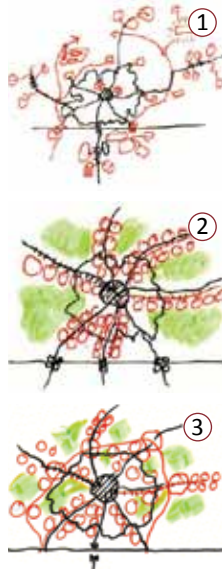
- Tàu nhanh nội vùng: 70.000 lượt hành khách/giờ/hướng
- Tàu điện ngầm: 30.000 lượt hành khách/giờ/hướng
- Xe buýt nhanh chạy trên làn đường dành riêng (BRT): 12.000 lượt hành khách/giờ/hướng, tùy theo số làn đường dành riêng.
- Xe điện: 5.000 đến 6.000 lượt hành khách/giờ/hướng
- Xe buýt thường chạy trên làn đường dành riêng: 2.500 lượt hành khách/giờ/hướng
- Xe buýt: 1.200 lượt hành khách/giờ/hướng
- Xe ô tô cá nhân: 2.000 lượt hành khách/giờ/hướng

## Kết hợp giữa giao thông và quy hoạch đô thị

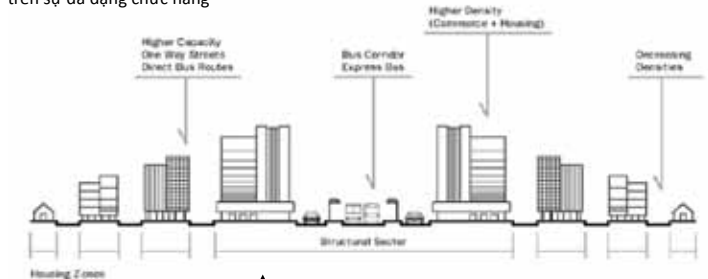
Đô thị lan tỏa và mật độ thấp, còn gọi là “đô thị xe ô tô”, không phù hợp với mô hình trục giao thông công cộng chủ lực và điểm trung chuyển giao thông, vốn là những đặc điểm chính của mạng lưới giao thông công cộng. Sự phát triển của các khu đô thị có mật độ cao, tùy theo hành lang giao thông, có thể giúp hạn chế đô thị hóa đồng thời tăng hiệu quả giao thông. Mô hình này đã được phát triển ở Nam Mỹ, đặc biệt là ở thành phố Curitiba (Braxin), đô thị phát triển dọc theo 5 hành lang BRT chính.

Ở Pháp, quy hoạch của vùng Île-de-France và của Cộng đồng đô thị Lyon ưu tiên đô thị hóa xung quanh các trục và nhà ga giao thông công cộng. Tuy nhiên, chính sách này vướng phải mong muốn có nhà ở riêng lẻ của đa số người Pháp. Điều này thúc đẩy các nhà quy hoạch đô thị suy nghĩ về những cấu trúc đô thị mới vừa có mật độ cao vừa đáp ứng được nguyện vọng của người dân. Nhiều dự án lớn hiện đang được triển khai theo hướng này ở vùng Île-de-France nhằm phát triển đô thị có mật độ thấp ở vùng ven, đáp ứng yêu cầu tiếp cận giao thông công cộng ở khu vực vành đai 2 và giải quyết vấn đề bão hòa của mạng lưới giao thông công cộng. Một tuyến tàu điện vành đai (Grand Paris Express), với khoảng cách trung bình là 10 km so với đường vành đai ở Paris, kết nối với các tuyến tàu nhanh xuyên tâm và mạng lưới xe điện hiện hữu, sẽ đi vào hoạt động trong năm 2025. Mô hình đô thị có mật độ cao xung quanh các nhà ga đã được đưa vào đồ án quy hoạch tổng thể vùng Île-de-France. Tài liệu này yêu cầu mật độ khi phát triển mới phải cao hơn mật độ hiện hữu trong bán kính 1 km xung quanh nhà ga tàu điện ngầm hoặc nhà ga đường sắt và trong bán kính 500 m xung quanh trạm dừng của các loại phương tiện giao thông công cộng chạy trên làn đường dành riêng.

Các khu vực ưu tiên tăng mật độ, chủ yếu là khu vực nằm gần nhà ga và các tuyến giao thông công cộng chính (màu hồng), được đánh dấu bằng màu đỏ trong Bản đồ quy hoạch vùng Île-de-France



▲ Theo nhà quy hoạch đô thị D.Mangin, quy hoạch đô thị thực tế (1) được đặc trưng bằng sự hiện diện của xe ô tô, sự lan tỏa của đô thị và sự cô lập của một số khu vực. Quy hoạch đô thị hẻo lánh (2) là đô thị sinh thái và tạo thuận lợi cho đô thị hóa tuyến dọc theo các trục giao thông công cộng và hành lang xanh, nhưng quy hoạch này rất khó thực hiện. Quy hoạch đô thị khả thi (3) là quy hoạch đề ra các cấu trúc đô thị ít phụ thuộc vào xe ô tô và dựa trên sự đa dạng chức năng



## Tổ chức thể chế phục vụ cho mạng lưới liên thông

Mạng lưới liên thông cần được thể hiện cả ở khía cạnh hạ tầng với các điểm trung chuyển và bãi đậu xe chuyển tiếp lẫn khía cạnh tổ chức với hệ thống vé liên thông và bản đồ tích hợp. Về mặt thể chế, Cơ quan tổ chức giao thông có nhiệm vụ điều phối các chính sách trên địa bàn của mình, khuyến khích việc sử dụng các phương thức giao thông thay thế cho xe ô tô cá nhân và phát triển mạng lưới hiệu quả.

Mô hình tổ chức giao thông công cộng ở Pháp gồm nhiều cấp với thẩm quyền khác nhau. Chính quyền trung ương chịu trách nhiệm xây dựng các tuyến đường sắt cao tốc, đường bộ cao tốc và mạng lưới giao thông cấp quốc gia. Vùng, tỉnh, Cơ quan hỗn hợp, Cộng đồng đô thị, thành phố là các cơ quan tổ chức giao thông chịu trách nhiệm xây dựng chính sách giao thông trên địa bàn của mình. Cụ thể, Vùng quản lý hệ thống tàu nhanh nội vùng và một số tuyến đường bộ; Tỉnh chịu trách nhiệm vận tải hành khách bằng xe khách giữa các địa phương trong tỉnh; Thành phố hoặc Cơ quan hợp tác liên thành phố đảm nhận tổ chức giao thông đô thị.

▲ Ở thành phố Curitiba, Braxin, mật độ đô thị rất cao tại các khu vực dọc theo tuyến BRT và xung quanh trạm dừng. Càng xa tuyến BRT, mật độ đô thị càng giảm

Cơ quan tổ chức giao thông đô thị thường gặp là thành phố (20% số trường hợp), cộng đồng đô thị (60%), cơ quan hỗn hợp (20%). Cơ quan này lập và thực hiện Quy hoạch giao thông đô thị cho các thành phố có hơn 100.000 dân. Quy hoạch này với tầm nhìn tổng thể, xác định các nguyên tắc tổ chức vận tải hành khách, hàng hóa, giao thông và dừng, đậu xe trên địa bàn.





### Tổ chức giao thông đô thị trong quy hoạch giao thông đô thị

Quy hoạch giao thông đô thị được lập cho khoảng thời gian 6 năm. Cơ quan tổ chức giao thông thành lập một ủy ban chỉ đạo lập quy hoạch bao gồm các vị đại biểu dân cử trên địa bàn và đại diện của trung ương. Ủy ban này định hướng các nghiên cứu và xác định các mục tiêu chính cũng như nguyên tắc hành động của quy hoạch giao thông đô thị. Ủy ban kỹ thuật chịu trách nhiệm thực hiện việc khảo sát, đề xuất hành động và lập dự án. Ủy ban này bao gồm các chuyên viên về quy hoạch đô thị của các địa phương, của Cơ quan tổ chức giao thông, Chính phủ và các chủ thể khác, ví dụ đơn vị khai thác mạng lưới giao thông công cộng. Cách tổ chức này cho phép có sự tham gia phối hợp về mặt chính sách và kỹ thuật giữa các chủ thể.

Giai đoạn khảo sát lập quy hoạch giao thông đô thị là dịp để thu thập dữ liệu về tất cả các phương thức đi lại thông qua việc đếm số lượt xe ô tô, xe hai bánh, người đi bộ hoặc tiến hành khảo sát tại các hộ gia đình (nơi đi/nơi đến, tình hình đi lại). Các dữ liệu thống kê cấp quốc gia sau đó được tích hợp vào cuộc khảo sát. Tất cả các dữ liệu này giúp đánh giá những thay đổi trong quá khứ cũng như trong tương lai và tạo thành công cụ ra quyết định, đánh giá cho chính quyền địa phương.

Sau khi xác định các thách thức lớn về giao thông, ủy ban chỉ đạo sẽ đề ra các mục tiêu. Ủy ban kỹ thuật đề xuất các phương án tương ứng. Khi một phương án được ủy ban chỉ đạo chọn sau khi lấy ý kiến của tất cả các chủ thể, dự án chi tiết sẽ được lập với các đề xuất về cơ sở hạ tầng, tổ chức mạng lưới, giá vé, lộ trình ra quyết định và thực hiện. Đánh giá môi trường cũng được thực hiện song song với quá trình lập quy hoạch giao thông đô thị để xác định các tác động và đề ra các giải pháp bảo vệ hoặc bù đắp. Sau khi tiến hành lấy ý kiến người dân, quy hoạch giao thông đô thị sẽ được phê duyệt. Các hành động phải cụ thể và tương thích với định hướng của quy hoạch chung: ví dụ, kéo dài các tuyến xe buýt hoặc xe điện, tổ chức lại giao thông, dành thêm không gian cho các phương thức giao thông thân thiện với môi trường (đi bộ, xe đạp) và giao thông công cộng, thành lập cơ quan giao thông, khuyến khích doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước lập kế hoạch đi lại cho nhân viên của mình.

#### Nội dung của quy hoạch giao thông đô thị ở Cộng đồng đô thị Lyon

Quy hoạch giao thông đô thị của Lyon do SYTRAL lập với sự phối hợp của Cộng đồng đô thị Lyon, tỉnh Rhône, vùng Rhône-Alpes, Chính phủ và các thành phố/xã. Quy hoạch này được lập năm 2007 và được theo dõi hàng năm, đưa ra bốn định hướng chính: hệ thống giao thông đa phương thức, mọi người đều tiếp cận được, giảm ô nhiễm kết hợp với tăng cường an toàn giao thông và phối hợp đồng bộ trong việc triển khai thực hiện quy hoạch.



▲ Quy hoạch giao thông đô thị đề xuất kéo dài các tuyến tàu điện mặt đất, tàu điện ngầm và xe buýt điện ở Lyon

Bốn định hướng này được cụ thể hóa bằng 200 hành động. Ví dụ trong định hướng “phát triển hệ thống giao thông đa phương thức”, quy hoạch giao thông đô thị đề xuất phát triển các loại hình giao thông thân thiện với môi trường như tổ chức mạng lưới xe đạp cho thuê, phát triển các làn đường dành cho xe đạp. Về giao thông công cộng, Quy hoạch giao thông đô thị dự kiến kéo dài ba tuyến xe điện, hai tuyến xe điện bánh hơi và một tuyến tàu điện ngầm. Các công trình cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ lớn như đường vành đai, đường tránh khu trung tâm cũng sẽ được hoàn thành; tính đúng giờ của các tuyến xe buýt cũng sẽ được cải thiện. Ngoài ra, quy hoạch này cũng xem taxi là phương tiện giao thông công cộng quan trọng và đề xuất thiết lập thỏa thuận hợp tác với các doanh nghiệp kinh doanh taxi để cho phép taxi chạy vào các hành lang dành cho xe buýt.

Song song đó, một chiến lược làm nản lòng người sử dụng phương tiện cá nhân cũng được triển khai. Hạ thấp năng lực thông xe của một số tuyến đường trục chính để giảm số lượng xe ô tô lưu thông. Lập bản đồ giao thông cho từng khu vực và phân cấp hệ thống đường giao thông: đường trục chính xuyên đô thị, đường nội đô và đường trong khu phố; phân chia mạng lưới đường giao thông cho các loại phương tiện ví dụ có thể xác lập khu 30 km/h đối với các khu vực có nhiều tuyến đường trong khu phố. Việc giảm số chỗ đậu xe và thu phí giữ xe, trừ trường hợp xe của những người sống trong khu vực, sẽ làm nản lòng người sử dụng phương tiện cá nhân. Quy hoạch giao thông đô thị đề xuất giảm số chỗ đậu xe bắt buộc đối với các chung cư và tòa nhà văn phòng xây dựng mới (một chỗ đậu xe cho 120 m<sup>2</sup> diện tích ở trong khu trung tâm). Các hành động cụ thể cũng sẽ được triển khai thực hiện trên mạng lưới giao thông công cộng để cải thiện việc tiếp cận (phù hợp với người có khả năng đi lại bị hạn chế) và mức giá vé (giá vé ưu đãi cho các đối tượng xã hội).



Do đó, quy hoạch đô thị địa phương phải tương thích với quy hoạch giao thông và quy hoạch giao thông phải tương thích với quy hoạch chung.

Ở Pháp, Cơ quan tổ chức giao thông chịu trách nhiệm phát triển và quản lý nguồn cung dịch vụ giao thông công cộng. Cơ quan này xác định lộ trình tuyến, tần suất, loại phương tiện (loại xe buýt...) và vị trí các trạm dừng; xây dựng chương trình phát triển cơ sở hạ tầng mới, tổ chức phân chia đường giao thông, tăng cường nguồn cung giao thông công cộng trên các tuyến hiện hữu hoặc mở tuyến mới. Cơ quan tổ chức giao thông chủ trì việc tích hợp các phương thức giao thông công cộng và chịu trách nhiệm về chất lượng dịch vụ (phát triển các điểm trung chuyển, tạo thuận lợi cho người đi bộ và người có khả năng đi lại hạn chế tiếp cận giao thông công cộng). Cơ quan tổ chức giao thông xác định các chỉ số và phương thức kiểm soát chất lượng dịch vụ: tính đúng giờ, sạch sẽ và khả năng sẵn sàng vận hành của các trang thiết bị. Cơ quan này cũng tạo thuận lợi cho việc sử dụng mạng lưới giao thông công cộng bằng cách thực hiện các tài liệu thông tin, truyền thông để phát cho hành khách (bản đồ, thông tin theo thời gian thực) và các chiến dịch truyền thông đối với người dân, người sử dụng lao động và cơ quan công để quảng bá việc sử dụng giao thông công cộng.

Cơ quan tổ chức giao thông có thể lựa chọn một trong hai phương thức quản lý: quản lý trực tiếp hoặc ủy quyền quản lý (khoán hoặc nhượng quyền).



“Quản lý trực tiếp”: các đơn vị trực thuộc chính quyền địa phương trực tiếp quản lý và vận hành mạng lưới giao thông công cộng.

“Quản lý ủy quyền”: là hình thức quản lý thường được áp dụng ở Pháp (92% mạng lưới). Cơ quan tổ chức giao thông ủy quyền điều kiện được xác định rõ trong yêu cầu định mức kinh tế - kỹ thuật. Đơn vị khai thác chịu một phần rủi ro khi vận hành mạng lưới tùy theo hình thức ủy quyền (khoán hoặc nhượng quyền). Thu nhập của đơn vị khai thác phụ thuộc một phần vào kết quả vận hành dịch vụ.



◀ Hình bên trong tàu điện ngầm ở Paris: thời gian chờ thực tế được thông báo cho hành khách tại điểm dừng, qua điện thoại di động và internet; thời gian hành trình được hiển thị trên toa tàu

Trong hình thức khoán, chính quyền đầu tư và đơn vị khai thác vận hành mạng lưới. Đơn vị khai thác chuyển cho chính quyền tiền để góp phần khấu hao các khoản đầu tư đã thực hiện và tiền sử dụng cơ sở hạ tầng.

Trong hình thức nhượng quyền, đơn vị khai thác chịu trách nhiệm đầu tư, chi phí vận hành và bảo dưỡng. Thời hạn hợp đồng có thể lên đến 10 năm và dài hơn hợp đồng khoán. Đơn vị khai thác có thể là một doanh nghiệp nhà nước, tư nhân hoặc công ty công tư hợp doanh.

## Hệ thống vé và cơ chế vé liên thông để tạo thuận lợi cho việc sử dụng giao thông công cộng

Việc áp dụng vé liên thông là một yếu tố quan trọng để hình thành mạng lưới giao thông liên hoàn. Sử dụng giao thông công cộng sẽ dễ dàng hơn khi vé lượt và thẻ thuê bao có thể được sử dụng trên tất cả các tuyến trong



▲ STIF điều phối các dịch vụ và mạng lưới giao thông công cộng trong vùng: tàu điện ngầm, tàu nhanh nội vùng, xe buýt, xe buýt đêm, hệ thống thẻ Navigo...

◀ Cơ quan tổ chức giao thông điều phối việc xây dựng các điểm trung chuyển, trong hình là điểm trung chuyển Ga phía Bắc ở Paris, nơi kết nối các tuyến đường sắt quốc tế, quốc gia, nội vùng, tàu điện ngầm và xe buýt

mạng lưới. Hệ thống này sẽ giúp cho việc chuyển tuyến giữa cùng một loại phương tiện hoặc khác phương tiện được thực hiện một cách đơn giản và dễ dàng hơn. Một cơ quan tổ chức giao thông quản lý toàn bộ mạng lưới, xây dựng hệ thống vé, giá vé, in, bán vé và phân bổ doanh thu từ vé cho các đơn vị khai thác. Các loại vé phải dựa trên công nghệ chung được sử dụng cho toàn mạng lưới. Hiện nay, vé giấy dần dần được thay thế bằng thẻ thông minh hoặc thẻ từ. Trong một số trường hợp, có thể mua hoặc nạp thêm tiền vào thẻ thuê bao thông qua internet hoặc điện thoại.



Thẻ Navigo, thẻ chip thông minh giao tiếp không cần tiếp xúc: người sử dụng có thể nạp thêm tiền theo tuần, tháng hoặc năm. Việc soát vé tự động tại các trụ soát vé của tàu điện ngầm và trên xe buýt giúp biết được số lượt hành khách của các tuyến



Trong hệ thống vé liên thông, các thẻ thuê bao thường có nhiều ưu đãi để giữ chân người sử dụng. Ở vùng Île-de-France, chủ thẻ “pass Navigo” có thể sử dụng mạng lưới giao thông công cộng trong đô thị, mạng lưới đường sắt trong vùng do công ty RATP và SNCF khai thác và mạng lưới xe khách tư nhân “Optile”. Tương tự, ở Lyon, người sử dụng thẻ thuê bao chiếm 75% tổng số lượt hành khách. Ở cả hai địa phương nói trên, các đối tượng như sinh viên, người cao tuổi, người thất nghiệp và các gia đình đông con đều được giảm giá vé.

Giá vé được tính theo thời gian, theo khoảng cách di chuyển hoặc theo khu vực. Ở Pháp, giá vé theo khu vực ít được áp dụng trong mạng lưới giao thông công cộng ở đô thị, trừ ở vùng Île-de-France. Vé lẻ theo giờ được sử dụng trên toàn mạng lưới và có thể chuyển tuyến trong vòng một giờ. Vé lẻ bán trên xe buýt mắc hơn vé lẻ mua tại quầy để hạn chế việc mua vé trên xe, từ đó giúp tăng tốc độ lên xuống của hành khách và rút ngắn thời gian hành trình.

### Nguồn tài chính đa dạng

Thu từ vận hành mạng lưới, thuế giao thông và trợ cấp của chính quyền là ba nguồn chính để đầu tư và khai thác mạng lưới giao thông công cộng. Thu từ vận hành mạng lưới chiếm 33% tổng thu của mạng lưới giao thông công cộng ở vùng Île-de-France và 31% ở Cộng đồng đô thị Lyon. Thuế giao thông đánh trên tổng quỹ lương của các doanh nghiệp có từ 9 nhân viên trở lên; mức thuế suất do Hội đồng quản trị của Cơ quan tổ chức giao thông đô thị quyết định. Mức thuế suất trần là 1% đối với các mạng lưới giao thông công cộng chỉ có xe buýt và 1,8% đối với mạng lưới có tàu điện ngầm hoặc xe điện. Thuế giao thông chiếm 37% tổng nguồn thu cho giao thông công cộng ở vùng Île-de-France và 43% ở Cộng đồng đô thị Lyon. Phần trợ cấp của chính quyền địa phương chiếm 20% tổng thu ở vùng Île-de-France và 26% ở Cộng đồng đô thị Lyon; phần hỗ trợ của Chính phủ và thu từ tiền phạt chiếm khoảng 10% tổng thu. Vốn đầu tư của các Cơ quan tổ chức giao thông đô thị ở Pháp rất hạn chế, do đó phải sử dụng vốn vay với thời hạn vay khoản 20 năm hoặc quan hệ đối tác công tư.

### SYTRAL, cơ quan tổ chức giao thông đô thị Lyon, quản lý mạng lưới không ngừng được mở rộng

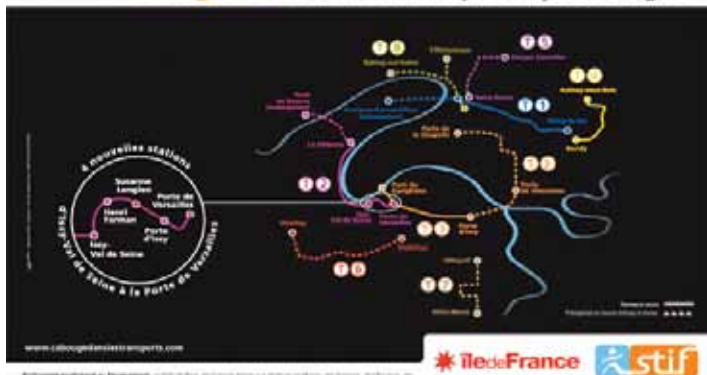
SYTRAL là Cơ quan tổ chức giao thông đô thị Lyon. Hội đồng quản trị của SYTRAL gồm 16 đại biểu dân cử của Cộng đồng đô thị Lyon và 10 đại biểu dân cử của tỉnh Rhône.

SYTRAL đã thực hiện dự án kéo dài tuyến tàu điện ngầm B thêm 2 km trong đó có 300 m dưới sông Rhône đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân ở Oullins và khu vực phía Tây - Nam Lyon



- Tham khảo thêm:
  - Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon “Corridor design in town planning – sustainable planning for large cities in developed countries; Challenges of implementation in booming cities in emerging and developing cities – (CODATU XIII), 30 p. [http://www.urbalyon.org/Document/\\_Lurbanisme\\_de\\_corridors\\_quelles\\_difficultes\\_de\\_mise\\_en\\_oeuvre\\_dans\\_les\\_metropoles\\_des\\_pays\\_en\\_voie\\_de\\_developpement\\_-1721](http://www.urbalyon.org/Document/_Lurbanisme_de_corridors_quelles_difficultes_de_mise_en_oeuvre_dans_les_metropoles_des_pays_en_voie_de_developpement_-1721)
  - STIF, Cơ quan tổ chức giao thông Vùng Île-de-France, <http://www.stif.info/>
  - SYTRAL, Cơ quan tổ chức giao thông Lyon, <http://www.sytral.fr/>
  - GART, Hội các cơ quan tổ chức giao thông, <http://www.gart.org/>
  - IAU-IDF, Hồ sơ giao thông và đi lại, <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/theme/transport-et-mobilite.html>

## Samedi 21 novembre la ligne 2 du tramway est prolongée



SYTRAL quản lý mạng “TCL” (Giao thông công cộng Lyon) và mạng “Optibus” (phục vụ theo yêu cầu của người khuyết tật và người già). Thời hạn hợp đồng khai thác, không bao gồm hoạt động thương mại, là 10 năm.

Những năm gần đây, nhiều tuyến xe điện đã được đưa vào hoạt động và một tuyến tàu điện ngầm đã được kéo dài, nâng tổng số tuyến xe điện lên thành 4 bằng với tổng số tuyến tàu điện ngầm. Mạng lưới xe buýt cũng đã được cải thiện bằng cách tổ chức lại khoảng 120 tuyến, mua xe buýt mới và tuyến dụng thêm tài xế. Mục tiêu là tăng thị phần của xe buýt từ 8% lên 10%, tương đương với tăng thêm 14 triệu lượt hành khách vào cuối năm 2012. Cơ quan tổ chức giao thông đô thị cũng tập trung vào việc kết nối giữa các loại phương tiện giao thông: xe buýt, tàu điện ngầm, xe điện và các phương tiện giao thông cá nhân. Mạng lưới giao thông công cộng của Lyon là mạng lưới có số lượt hành khách cao nhất ngoài vùng Île-de-France với 1,4 triệu lượt hành khách mỗi ngày và 314 lượt đi lại/người dân/năm.

### STIF, cơ quan tổ chức giao thông vùng Ile-de-France

Là cơ quan tổ chức giao thông của vùng Ile-de-France, STIF có nhiệm vụ thiết lập các mối quan hệ, mạng lưới giao thông, chọn đơn vị khai thác, xác định phương thức kỹ thuật, yêu cầu chung và các điều kiện tài chính đối với việc khai thác mạng lưới trong khuôn khổ thẩm quyền của mình, của Cơ quan quản lý mạng lưới đường sắt Pháp và Công ty khai thác mạng lưới giao thông công cộng Paris (RATP). STIF tổ chức, điều phối và đầu tư tài chính cho mạng lưới vận tải hành khách công cộng; sau đó, công ty khai thác mạng lưới giao thông công cộng Paris, công ty đường sắt quốc gia vùng Île-de-France và các công ty xe buýt Optile sẽ vận hành mạng lưới này. STIF cũng chịu trách nhiệm về tổ chức và hoạt động của mạng lưới đưa đón học sinh, vận tải hành khách công cộng bằng đường sông. Từ sau đợt cải cách năm 2006, Chủ tịch Hội đồng quản trị của STIF là Chủ tịch Hội đồng Vùng Île-de-France. Thành viên của Hội đồng quản trị STIF là các vị đại biểu dân cử của vùng, tỉnh và thành phố Paris.

Vùng Île-de-France có 11 triệu dân và Chính quyền phải đảm bảo điều kiện đi lại thông suốt, thân thiện với môi trường cho người dân trong vòng bán kính 50 km. Quy hoạch giao thông đô thị, có thể được STIF điều chỉnh, nhằm phục vụ cho tham vọng nói trên. Quy hoạch này bao gồm vận tải hành khách, hàng hóa, lưu thông và giao thông tĩnh. Quy hoạch này cũng lồng ghép mảng xây dựng và cơ sở hạ tầng. Mặc dù thị phần giao thông công cộng đã gia tăng đáng kể từ sau bản quy hoạch giao thông đô thị lần thứ nhất (năm 2000), nhưng việc sử dụng xe ô tô cá nhân vẫn còn tăng. Quy hoạch giao thông đô thị của vùng Île-de-France đã được điều chỉnh từ năm 2007 đến năm 2011 nhằm có tính khả thi cao hơn nữa trong giai đoạn từ nay đến năm 2020. Theo đó, mỗi hành động dự kiến sẽ xác định rõ đơn vị chịu trách nhiệm, kế hoạch và nguồn tài chính để thực hiện.

▲ STIF thông tin cho người dân biết về việc hoàn thành thi công kéo dài tuyến xe điện T2 và kết nối với tuyến T3, Vùng Île-de-France

▼ Grand Paris Express, mạng lưới tàu điện tự động gồm 4 tuyến, sẽ được hoàn thành vào năm 2025 để phục vụ đi lại trong vùng Île-de-France





# SUY NGÃM VÀ DỰ ÁN HỢP TÁC GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG CỦA PHÁP VÀ VIỆT NAM

Trước sự phát triển của rất nhiều dự án giao thông công cộng ở Hà Nội và TP.HCM, rủi ro lớn nhất là thiếu sự tích hợp, liên thông về mặt hạ tầng và thể chế giữa các mạng lưới. Sự kết hợp giữa quy hoạch đô thị và giao thông, tính liên thông về hạ tầng, thể chế và giá vé giữa các mạng lưới là những yếu tố quyết định hiệu quả và sức hấp dẫn của giao thông công cộng.

## Cải thiện tổ chức thể chế<sup>1</sup>

Các dự án đang triển khai ở hai thành phố này sẽ làm thay đổi sâu sắc hệ thống giao thông đô thị. Sự phát triển của nhiều loại phương tiện giao thông, việc mở rộng địa bàn phục vụ và triển khai nhiều dự án trong thời gian rất ngắn đòi hỏi phải có sự phối hợp đồng bộ ngay từ đầu của tất cả các dự án để đảm bảo tính liên thông.

Thật vậy, hiện nay và theo dự kiến, mạng lưới xe buýt và tàu điện ngầm ở Hà Nội và TP.HCM được hai đơn vị quản lý: Trung tâm quản lý và điều hành giao thông đô thị Hà

Nội (TRAMOC), Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng TP.HCM (MOCPT) quản lý mạng lưới xe buýt. Ban quản lý đường sắt đô thị Hà Nội (MRB) và Ban quản lý đường sắt đô thị TP.HCM (MAUR) quản lý mạng lưới tàu điện ngầm.

Hiện nay, có nhiều cơ quan, đơn vị tham gia đầu tư, xây dựng các tuyến tàu điện ngầm, nhưng đơn vị vận hành mạng lưới này vẫn chưa được thành lập. Điều này khẳng định sự cần thiết phải có một cơ quan tổ chức giao thông có vai trò kết nối các đơn vị có liên quan dưới sự chỉ đạo của một định chế duy nhất. Nguyên tắc thành lập cơ quan tổ chức giao thông ở các thành phố của Việt Nam đã được Thủ tướng chấp thuận vào năm 2008. Các Cơ quan tổ chức giao thông ở Việt Nam sẽ được thành lập trong khuôn khổ này.

## Xác định lại nhiệm vụ của các cơ quan quản lý hiện nay để thành lập cơ quan tổ chức giao thông

Cơ quan tổ chức giao thông mới sẽ điều phối ngay từ đầu việc triển khai xây dựng mạng lưới với sự tham gia của tất cả các đơn vị hiện nay, chủ đầu tư và các đơn vị khai thác trong tương lai. Đối với các cơ quan hiện có như Sở GTVT, TRAMOC, MAUR và MOCPT, vấn đề đặt ra là tổ chức hệ thống liên thông (nguồn cung, chất lượng dịch vụ, giá vé và hình thức vé) và mở rộng phạm vi hành động đối với tất cả các hình thức giao thông (chính sách giao thông tnh...).

Ở Hà Nội, UBND Thành phố, Trung tâm quản lý và điều hành giao thông đô thị Hà Nội và nhiều nhà tài trợ đang nghiên cứu mô hình tổ chức của các đơn vị có liên quan. IMV hỗ trợ tăng cường năng lực và tài chính cho TRAMOC, đơn vị sẽ được sáp nhập vào Cơ quan tổ chức giao thông trong tương lai, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của UBND Thành phố.

Thông tin cho hành khách, đặc biệt là việc phát bản đồ mạng lưới và thời gian hoạt động, là rất cần thiết để thu hút người dân sử dụng giao thông công cộng ở TP.HCM



<sup>1</sup> Khóa tập huấn PADDI-IMV về “Cơ quan tổ chức giao thông và mô hình quản lý các đơn vị khai thác” do Ông Maurice Lambert hướng dẫn vào tháng 12 năm 2009



Cơ cấu tổ chức của TRAMOC sẽ có sự thay đổi để đáp ứng một cách có hiệu quả hơn các mục tiêu của Cơ quan tổ chức giao thông. TRAMOC sẽ có một phòng quản lý hợp đồng để quản lý các hợp đồng với đơn vị khai thác mạng lưới, đơn vị khai thác điểm trung chuyển và đơn vị khai thác cơ sở hạ tầng. Phòng này cũng sẽ sử dụng các công cụ kiểm soát việc thực thi hợp đồng. Việc mở rộng địa giới hành chính của Hà Nội dẫn đến mở rộng phạm vi phục vụ của mạng lưới giao thông công cộng kết hợp với các nhà ga trung chuyển.

Ngoài ra, phạm vi địa lý hành chính đặc biệt có thể được xác lập với sự hình thành cơ quan tổ chức giao thông cho các thành phố vệ tinh dưới sự chỉ đạo của Cơ quan tổ chức giao thông Hà Nội. Sự phát triển của mạng lưới đòi hỏi phải triển khai hệ thống liên thông (giá vé và thông tin cho hành khách) giữa các khu vực trong vùng đô thị.

giới, HIDS đã đề xuất mô hình Cơ quan quản lý giao thông công cộng bao gồm Hội đồng chỉ đạo và Văn phòng điều hành. Chủ tịch Hội đồng là Chủ tịch UBND TP.HCM; các thành viên là Giám đốc Sở GTVT, các đại biểu HĐND, đại diện của Sở QHKT, Sở KH&ĐT, Sở TN&MT, Sở Tài chính. Hội đồng chịu trách nhiệm phê duyệt quy hoạch, chiến lược giao thông, chính sách giá vé và chính sách phát triển. Văn phòng có nhiệm vụ xây dựng chiến lược, quản lý các dự án phát triển, điều phối các đơn vị khai thác, quản lý doanh thu, tổ chức thông tin - truyền thông về giao thông công cộng, thực thi chính sách giá vé. Văn phòng sẽ trực thuộc UBND Thành phố và sẽ được thành lập bằng cách sáp nhập Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng với Ban quản lý đường sắt đô thị TP.HCM.

Ngoài ra, Ban quản lý đường sắt đô thị TP.HCM cũng đang nghiên cứu thành lập Công ty vận



▲ Làm thế nào để đảm bảo tính liên thông giữa mạng lưới xe buýt và tàu điện ngầm ở Hà Nội?

Các tuyến tàu địa phương và quốc gia, thuộc thẩm quyền của hai cơ quan khác nhau (một của Thành phố và một của Trung ương) đôi khi sẽ chạy trên cùng hệ thống đường ray (đường sắt quốc gia chạy xuyên qua Thành phố).

Từ vài năm nay, Viện nghiên cứu phát triển TP.HCM (HIDS) phối hợp với Sở GTVT TP.HCM để nghiên cứu thành lập Cơ quan tổ chức giao thông ở TP.HCM.

Năm 2012, sau nhiều lần trao đổi với PADDI và các nhà tài trợ, đặc biệt là Ngân hàng thế

### ← Tăng cường năng lực cho Trung tâm quản lý và điều hành giao thông đô thị Hà Nội (Tramoc)

Trước năm 1998, năm thành lập Tramoc, mạng lưới xe buýt Hà Nội do nhiều đơn vị nhà nước trực tiếp quản lý khai thác. Sau đó, các đơn vị này được sáp nhập vào Tổng công ty vận tải Hà Nội (Transerco). Từ năm 2002 đến 2008, Tramoc được Vùng Île-de-France hỗ trợ kỹ thuật trong khuôn khổ các dự án của Châu Âu là AsiaTrans và EcoTrans. Dự án EcoTrans cũng nhận được tài trợ bổ sung từ vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA) của Đức trong giai đoạn 2006 - 2008.

Các dự án này nhằm tăng cường năng lực cho Tramoc trong công tác lập kế hoạch, quy hoạch và tổ chức dịch vụ phù hợp với nhu cầu của người sử dụng. Nhờ đó, thời gian hoạt động của xe buýt trong ngày được kéo dài thêm và bản đồ mạng lưới xe buýt được ấn hành và phát rộng rãi cho người sử dụng. Vị trí và biển báo điểm dừng của xe buýt cũng được bố trí lại một cách hợp lý hơn. Hệ thống thẻ thông minh có thể nạp thêm tiền vào bất kỳ ngày nào trong tháng cũng đã được triển khai trên tuyến 32. Việc áp dụng vé tháng cho toàn mạng lưới hoặc cho một tuyến cụ thể kết hợp với chính sách ưu đãi giá vé cho sinh viên đã góp phần thu hút thêm hành khách.



▲ Thẻ tháng theo cách làm truyền thống và Thẻ thông minh của tuyến 32 ở Hà Nội.

Những hành động này cùng với nỗ lực trợ giá từ ngân sách cho các đơn vị khai thác đã góp phần làm tăng số lượt hành khách sử dụng giao thông công cộng. Cụ thể, số lượt hành khách đã tăng từ 10 triệu lên 300 triệu từ năm 2001 đến 2007, đồng thời, số lượng tuyến cũng đã tăng gấp đôi và số xe buýt tăng gấp ba.

hành và bảo dưỡng tuyến tàu điện ngầm số 1. Thật vậy, việc phát triển các dự án tàu điện ngầm đặt ra vấn đề liên thông về mặt kỹ thuật và hạ tầng giữa các mạng lưới giao thông công cộng. Liên thông kỹ thuật gắn với việc lựa chọn trang thiết bị cho hệ thống vé, các quy chuẩn kỹ thuật và giá vé. Liên thông hạ tầng thể hiện ở việc phát triển các nhà ga trung chuyển đa phương thức. Hai điểm này luôn gắn chặt với sự phối hợp giữa các chủ thể về thể chế và kỹ thuật.

Ở Hà Nội và TP.HCM, các mối quan hệ với đơn vị khai thác sẽ được dần dần làm rõ thông qua việc nhân rộng mô hình đấu thầu để chọn đơn vị khai thác các tuyến giao thông công cộng. IMV đã gợi ý Hà Nội thành lập Ban điều phối các dự án đang triển khai (thống nhất cách tiếp cận, hệ thống liên thông, vé, thông tin cho hành khách) để tạo thuận lợi cho sự phối hợp đồng bộ giữa các dự án. Việc tăng cường quan hệ với các cơ quan quản lý nhà nước về giao thông sẽ tạo thuận lợi cho việc quy hoạch, bố trí làn đường dành riêng cho xe buýt và thống nhất các ưu tiên dành cho xe buýt trên các trục đường chính.

### Tăng cường năng lực

Việc tăng cường năng lực chuyên môn cho các đơn vị hiện nay thông qua các khóa đào tạo và tuyển dụng mới cũng góp phần cải thiện hiệu quả của công tác quản lý. Ở Hà Nội, TRAMOC có thể nhờ sự hỗ trợ của các chuyên gia bên ngoài, đặc biệt là của vùng Île-de-France, để xây dựng các công cụ khảo sát và phát triển dự án. Hàng năm, SYTRAL và các cơ quan khác của vùng Rhône-Alpes đón tiếp khoảng 4 - 5 cán bộ của Ban quản lý đường sắt đô thị TP.HCM và Sở GTVT sang trao đổi chuyên môn. PADDI đóng vai trò quan trọng trong việc tổ chức Hội nghị quốc tế về phát triển bền vững giao thông đô thị ở các quốc gia đang phát triển, CODATU XIII, diễn ra vào tháng 11 năm 2008 tại TP.HCM.



- **Tham khảo thêm:**
  - Các bài thuyết trình bằng tiếng Anh và tiếng Pháp của các diễn giả tại Hội nghị CODATU XIII có thể được tải về từ trang web: <http://www.codatu.org>
  - PADDI, 2008, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn "Quản lý một tuyến xe buýt" <http://www.paddi.vn/fr/centre-de-ressources/livrets-des-ateliers-de-formation>
  - PADDI, 2012, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn "An toàn giao thông: thách thức và giải pháp"

◀ Một số điểm đen tại nạn giao thông ở TP.HCM. Năm 2012, trong khuôn khổ năm An toàn giao thông quốc gia, PADDI đã phối hợp với Sở GTVT TP.HCM tổ chức một khóa tập huấn và một chuyên công tác hỗ trợ kỹ thuật về an toàn giao thông

### Đào tạo bảo dưỡng phương tiện vận tải và hình thành depot xe buýt

Các chuyên gia của Công ty khai thác mạng lưới giao thông công cộng Paris, đơn vị khai thác mạng lưới xe buýt và tàu điện ngầm ở Paris, đã đến Hà Nội để thiết kế và giám sát thi công cài tạo, nâng cấp trang thiết bị của Trung tâm bảo dưỡng xe buýt Thụy Khuê với các trang thiết bị mới của Châu Âu. Dự án cũng góp phần nâng cao năng lực cho cán bộ và kỹ thuật viên của Trung tâm. Mục tiêu tổng quát của dự án là thiết lập kế hoạch phối hợp bảo dưỡng xe buýt giữa các Trung tâm. RATP cũng tiến hành đào tạo bồi dưỡng cho khoảng 20 tài xế xe buýt, sau đó, những người này sẽ đào tạo lại cho các tài xế khác. Thành phố cũng đã ban hành quy định bắt buộc đào tạo ban đầu cho tài xế xe buýt để họ có thể thích nghi với giao thông mật độ cao. Những hành động nêu trên đã giúp tăng cường tính an toàn và độ tin cậy của xe buýt, từ đó góp phần làm giảm một phần ô nhiễm không khí.



Xưởng bảo dưỡng xe buýt Thụy Khuê, Hà Nội trước và sau khi cài tạo ▶



▲ Khóa tập huấn PADDI - IMV là cơ hội để chia sẻ kinh nghiệm của Hà Nội, TP.HCM và Pháp về Cơ quan tổ chức giao thông và mở ra các hướng suy nghĩ

Các đề tài thảo luận trong hội nghị này là những thách thức về quy hoạch đô thị, tài chính cho giao thông, tính liên thông giữa các phương tiện giao thông và các công cụ có thể huy động được cho mục đích này.

## Vé liên thông giữa xe buýt và tàu điện ngầm

Hệ thống vé ở Hà Nội gồm nhiều loại (vé lượt, vé tháng). TRAMOC giám sát việc bán vé, thu tiền bán vé và sau đó phân bổ cho các đơn vị khai thác. Vé tháng có thể được sử dụng trên toàn bộ mạng lưới hoặc trên một tuyến cụ thể. Vé lượt và vé tháng do các đơn vị khai thác bán tại các bến xe chính và điểm trung chuyển. Nhân viên phụ bán vé lượt trên xe buýt. Giá vé khá thấp và được tính theo khoảng cách di chuyển: từ 5.000 đến 10.000 VND tại TP.HCM và từ 7.000 đến 9.000 VND tại Hà Nội. Các tuyến xe buýt nhanh có ít trạm dừng hơn, nhưng giá vé cao hơn. Các Cơ quan tổ chức giao thông sẽ chuyển từ hệ thống vé của mạng lưới đơn phương thức sang hệ thống đa phương thức khi các tàu điện ngầm đi vào hoạt động.

## Mở rộng các nguồn tài chính

Các nguồn tài chính dành cho Cơ quan tổ chức giao thông có thể được mở rộng (tiền phạt vi phạm giao thông, tiền trông giữ xe...) để đầu tư trực tiếp cho các dự án đảm bảo

tính liên thông và nâng cao chất lượng dịch vụ. Cơ quan tổ chức giao thông cần có nguồn tài chính riêng tương xứng với nghĩa vụ theo hợp đồng đã ký với các đơn vị khai thác và với nhu cầu của mình.

Các suy nghĩ về việc hình thành Cơ quan tổ chức giao thông ở Hà Nội và TP.HCM đã có nhiều tiến triển nhờ vào nhiều cuộc hội thảo và các đề xuất về cơ cấu tổ chức do các cơ quan chuyên môn ở hai thành phố (Sở Giao thông Vận tải, Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng, HIDS) và các đơn vị tư vấn quốc tế đưa ra. Hiện nay, việc thành lập Cơ quan tổ chức giao thông cần có sự ủng hộ mạnh mẽ về chính trị.

## Thách thức về liên thông kỹ thuật

Một thách thức lớn khác ở Hà Nội và TP.HCM là việc kết nối hạ tầng giữa các mạng lưới đường sắt, xe buýt nhanh chạy trên làn đường dành riêng (BRT), xe buýt đô thị và xe khách liên tỉnh. Các mạng lưới này với tầng bậc rõ ràng sẽ tạo thành bộ khung cho sự phát triển của mỗi thành phố.

Để việc kết nối được thực hiện thành công, cần có chương trình hiện đại hóa, nâng cấp trang thiết bị và phương tiện đồng thời cũng cần có sự phối hợp đồng bộ ngay từ đầu giữa tất cả các dự án (tàu điện ngầm, BRT). Ngoài ra, việc mở rộng địa giới hành chính của Hà Nội đã làm thay đổi quy mô phát triển và



▲ Điểm trung chuyển xe buýt ở Chợ Lớn, Quận 5, TP.HCM

### Tham khảo thêm:

• PADDI-IMV, 2009, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn "Cơ quan tổ chức giao thông và các mô hình quản lý đơn vị khai thác"

IMV, Maublanc Y., 2005, "Mô hình hoạt động của các cơ quan tổ chức giao thông ở Vùng Ile-de-France đối chiếu với bối cảnh tại Hà Nội", 21 tr. <http://imv-hanoi.com/Uploaded/Documents/TC%20Rapport%20Fonctionnement%20du%20STIF%20-%20Maublanc%202005.pdf>

• Tramoc, <http://www.tramoc.com.vn/>

• MAUR, <http://hcmc-maur.vn/en/>

Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng TP.HCM <http://www.buytTP.HCM.com.vn/>



phạm vi phục vụ của mạng lưới giao thông công cộng. Để thực hiện được điều này, cần dựa trên việc mở rộng các dự án đang triển khai, tổ chức mạng lưới tàu nhanh nội vùng và phủ kín mạng lưới cục bộ. Toàn bộ mạng lưới

sẽ được kết nối tại các điểm trung chuyển có tích hợp các bãi đậu xe và taxi. Ngoài ra, cũng cần suy nghĩ về cách kết nối Hà Nội với các tỉnh lân cận.



### Thu phí vào khu trung tâm: các câu hỏi về hiệu quả và chi phí

**Việc thu phí vào khu trung tâm được xem là giải pháp giảm ùn tắc giao thông và mang đến nguồn tài chính cho giao thông công cộng và cơ sở hạ tầng. Các mục tiêu có khả thi không? Tác động về mặt kinh tế - xã hội của việc này như thế nào?**

Có nhiều dạng thu phí:

- Thu phí sử dụng cơ sở hạ tầng (ví dụ cầu, đường cao tốc ở Pháp, đường hầm sông Sài Gòn...): mục tiêu là để trang trải chi phí vận hành, bảo dưỡng và một phần chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng dưới dạng BOT trong một thời hạn nhất định;
- Thu phí vào một khu vực: các phương tiện vào khu vực này sẽ phải đóng một khoản phí.

Mô hình này đã được áp dụng ở Singapore từ năm 1975 và gần đây ở các thành phố châu Âu như Luân Đôn, Stockholm, Oslo. Mục tiêu chính là hạn chế ùn tắc giao thông và giảm ô nhiễm không khí cũng như tiếng ồn. Đây cũng là một nguồn thu của thành phố (50 triệu euro mỗi năm sau khi trừ chi phí vận hành ở Stockholm, 140 triệu euro ở Luân Đôn) để đầu tư phát triển giao thông công cộng và giao thông nói chung. Tuy nhiên, khoản thu này cũng hiếm khi tương xứng với nhu cầu đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông, tàu điện ngầm, xe điện. Thu phí chưa phải là giải pháp tài chính đầy đủ cho chính sách giao thông công cộng ở các thành phố.

Thu phí môi trường, dưới dạng kết hợp hoặc độc lập, có thể được áp dụng đối với các loại phương tiện tùy theo mức phát thải khí tạo hiệu ứng nhà kính của phương tiện đó. Loại phí này hiện đang được nghiên cứu ở Pháp, đặc biệt là ở Lyon trong Khu vực hành động ưu tiên bảo vệ bầu khí quyển. Một số phương tiện có thời gian sử dụng hơn 10 năm có thể sẽ bị cấm lưu hành trong khu vực này.

### Tác động của việc thu phí

Ở các thành phố đã áp dụng thu phí vào khu trung tâm, người ta đã ghi nhận được một số tác động tích cực như số lượng xe ô tô vào khu trung tâm đã giảm, khung giờ cao điểm kéo dài, số người sử dụng giao thông công cộng và các phương tiện thân thiện với môi trường tăng lên. Trong đa số các thành phố đã áp dụng mô hình này, nhiều giải pháp khác cũng đã được triển khai thực hiện trước đó nhằm hạn chế việc sử dụng xe ô tô cá nhân và tạo thuận lợi cho các phương thức giao thông khác. Ví dụ: các ràng buộc về đậu xe, điều tiết giao thông, phát triển giao thông công cộng



▲ Ở Singapore, các cổng điện tử kiểm tra để đảm bảo xe ô tô chạy trong khu trung tâm đã đóng phí vào khu vực này

và các loại hình giao thông thân thiện với môi trường đã được áp dụng trước khi áp dụng thu phí vào khu trung tâm.

Trái lại, giải pháp thu phí vào khu trung tâm thường có tác động tiêu cực về không gian - xã hội. Việc thu phí vào khu trung tâm tạo ra bất bình đẳng xã hội giữa những người sử dụng xe ô tô cá nhân. Những người phụ thuộc vào xe ô tô để đi làm trong khu trung tâm cảm thấy bất công vì bị bắt buộc phải đóng phí. Trong khu vực thu phí, giá bất động sản tăng lên, chất lượng cuộc sống được cải thiện nhưng chỉ dành cho những người sống trong đó và lưu lượng giao thông tăng lên ở những khu vực xung quanh. Giải pháp này thường không được người dân ủng hộ và hiếm khi được chấp nhận ngay từ đầu.

## Tổ chức điểm trung chuyển Long Biên và Cầu Giấy ở Hà Nội<sup>2</sup>

Điểm trung chuyển là nơi kết nối giữa các phương tiện giao thông công cộng với nhau và với phương tiện cá nhân. Các điểm trung chuyển giúp giảm tác động tiêu cực của việc chuyển tuyến và tạo thuận lợi cho việc tiếp cận giao thông công cộng. Điểm trung chuyển cho phép các tuyến chính chạy xuyên tâm kết nối với các tuyến nhánh hoặc tuyến phụ chạy ở khu vực ven trung tâm. Các điểm này tạo ra cấu trúc cho không gian đô thị với việc cung cấp thêm các hoạt động dịch vụ, thương mại và không gian công cộng. Nó cũng đóng vai trò là nơi kết nối giữa đô thị với mạng lưới giao thông. Quy hoạch xây dựng một điểm trung chuyển thường là cơ hội để cải tạo một khu phố, cải thiện khả năng tiếp cận mạng lưới giao thông công cộng và tăng cường sức hấp dẫn của các trung tâm phụ.

### Phương pháp thực hiện

Việc quy hoạch, xây dựng một điểm trung chuyển cần có sự phối hợp đồng bộ giữa các chủ thể: Cơ quan tổ chức giao thông, các cơ quan chuyên môn có liên quan, các đơn vị khai thác mạng lưới và cơ quan quy hoạch đô thị. Các đơn vị này sẽ thống nhất nội dung thiết kế điểm trung chuyển trong đó xác định rõ số tuyến kết nối, nhu cầu của từng loại phương tiện, cách bố trí điểm trung chuyển. Ở Hà Nội, việc phân tích, đối chiếu chéo dữ liệu do TRAMOC cung cấp kết hợp với việc khảo sát và đếm số lượt hành khách do IMV thực hiện đã giúp thiết kế điểm trung chuyển đúng với nhu cầu thực của mạng lưới.



▲ Nguyên tắc quy hoạch, xây dựng điểm trung chuyển Long Biên, Hà Nội

Vị trí của điểm trung chuyển cần đáp ứng các tiêu chí kỹ thuật và chiến lược. Địa điểm được chọn phải là nơi trung chuyển hiện hữu hoặc tiềm năng trong tương lai giữa nhiều tuyến xe buýt. Đầu tiên, điểm trung chuyển Cầu Giấy, ít bị bó buộc, đã được chọn thực hiện để dễ thuyết phục các cấp có thẩm quyền về cách làm mới này. Điểm trung chuyển Long Biên được thực hiện sau thành công của điểm trung chuyển Cầu Giấy.

Việc xác định quy mô của điểm trung chuyển bao gồm việc ước tính số lượng điểm dừng, chiều rộng của nhà chờ, số điểm dừng của taxi, số chỗ đậu xe ô tô tùy theo số lượng xe buýt ra vào điểm trung chuyển và số lượt hành khách tại khu vực này. Việc thiết kế điểm trung chuyển phụ thuộc rất nhiều vào đặc điểm của nơi đặt điểm trung chuyển: một dãy nhà chờ đặt ở giữa (trường hợp ở Cầu Giấy), hai dãy nhà chờ đặt ở hai bên (ở Long Biên). Các khu vực đậu xe taxi và xe ô tô đảm bảo sự kết nối giữa các loại hình giao thông công cộng. Lối đi dành cho người đi bộ và không gian công cộng giúp kết nối điểm trung chuyển với khu vực xung quanh. Luồng di chuyển của người đi bộ để chuyển đổi phương tiện cũng được phân tích và dự báo nhằm xác định lối đi có sự liên kết với các khu chức năng, nơi bán vé và cửa hàng thương mại. Khoảng cách di chuyển của người đi bộ phải ngắn nhất và lối đi phải được đơn giản hóa tối đa. Các bảng thông tin cho hành khách được đặt ở những nơi có đông người đi bộ nhất, điều này cho phép hành khách nhanh chóng nắm bắt được cách thức tiếp cận phương tiện giao thông ngay từ lúc bước vào điểm trung chuyển. Thông tin này được lập lại và bổ sung thêm chi tiết tại nhà chờ. Kiến trúc sư có thể giám sát việc lựa chọn vật liệu xây dựng, phần hoàn thiện và các hình vẽ không gian công cộng để làm nổi bật điểm trung chuyển trong không gian đô thị.

### Xây dựng hai điểm trung chuyển tại Hà Nội

Cho đến năm 2005, Hà Nội chưa có điểm trung chuyển đúng nghĩa, mặc dù một vài điểm dừng nằm tại các ngã tư của trục đường lớn có thể có tới hơn 10 tuyến xe buýt chạy qua.

<sup>2</sup> Dự án được IMV hỗ trợ từ 2005 đến 2009 trong khuôn khổ chương trình Asia Trans và Ecotrans

Việc hành khách lên, xuống và chuyển tuyến được thực hiện giữa các luồng xe và số lượng các nhà chờ không đủ để phục vụ cho hành khách. Năm 2005, dự án thí điểm quy hoạch, xây dựng điểm trung chuyển Cầu Giấy, nơi có hơn 15 tuyến xe buýt đi qua, được triển khai nhằm giúp cho việc kết nối giữa các tuyến được thuận lợi, dễ dàng và an toàn hơn.

Một dãy trung tâm dài 100 m tập hợp tất cả các nhà chờ của các tuyến và các điểm bán vé (vé lượt và thẻ thuê bao). Trước khi triển khai xây dựng, dự án đã lập mô hình mô phỏng động trên máy tính để nghiên cứu các dòng di chuyển của hành khách cũng như hoạt động của xe buýt tại điểm trung chuyển. Năm 2010, mỗi ngày có khoảng 40.000 lượt hành khách (lên và xuống) đi qua điểm trung chuyển này và gần 200 xe buýt đến và đi mỗi giờ vào khung giờ cao điểm. Điểm trung chuyển này đã trở thành hình mẫu ở Hà Nội trong việc hiện đại hóa giao thông công cộng. Ngoài ra, điểm trung chuyển này cũng nằm trên hành lang của tuyến tàu điện ngầm số 3 đang triển khai và sẽ trở thành điểm trung chuyển đa phương thức.

Điểm trung chuyển Long Biên (tháng 3 năm 2009) đã được thực hiện trong khuôn khổ dự án Ecotrans do UBND thành phố Hà Nội và vùng Île-de-France khởi xướng năm 2006. Được thực hiện trong vòng 3 năm và do Ủy ban châu Âu đồng tài trợ trong khuôn khổ chương trình Asia Pro Eco, dự án này nhằm cải thiện hệ thống giao thông công cộng ở Hà Nội thông qua các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo và thực hiện thí điểm các dự án. Điểm trung chuyển Long Biên là điểm nhấn trong dự án này. Ngay từ đầu, việc thiết kế điểm trung chuyển này xoay quanh ba mục tiêu chính: hình thành điểm trung chuyển xe buýt, giảm xung đột giao thông và phát huy giá trị của khu vực nằm ngay dưới chân cầu Long Biên bằng việc thiết kế kiến trúc và không gian công cộng có chất lượng cao.

Hiện nay, đây là điểm trung chuyển giao thông công cộng lớn nhất Hà Nội với 19 tuyến xe buýt và ga đường sắt liên vùng Long Biên. Quy mô của điểm trung chuyển được thiết kế để đáp ứng luồng di chuyển lớn của xe buýt. Nó được bố trí ở giữa một trục giao thông chính nhằm tạo thuận lợi cho việc chuyển đổi qua lại giữa các phương tiện.



◀ Chuyến xe buýt ở Cầu Giấy, trước và sau khi xây dựng điểm trung chuyển, Hà Nội

Nguyên tắc điểm trung chuyển theo chiều vòng xoay giúp giảm xung đột giữa nhiều loại phương tiện tham gia giao thông (xe đạp, xe gắn máy, xe ô tô, xe buýt, xe tải và người đi bộ). Hai khu vực nhà chờ với 4 điểm dừng tạo thuận lợi cho việc phân bổ luồng hành khách giữa trung tâm Hà Nội với vùng ven. Việc kết nối với ga Long Biên (ga đường sắt liên vùng) được thực hiện nhanh chóng và an toàn. Điểm trung chuyển cũng có quầy bán vé lượt và thẻ thuê bao, nhà vệ sinh, gần bãi đậu xe taxi và xe gắn máy. Hiện nay, vào lúc cao điểm, có gần 200 xe buýt ra, vào điểm trung chuyển này mỗi giờ. Điểm trung chuyển được thiết kế với công suất 300 xe buýt ra, vào mỗi giờ và có thể tiếp nhận lượng hành khách lớn. Điểm trung chuyển Cầu Giấy nhanh chóng bị quá tải do đã không tính trước việc gia tăng số lượt xe buýt ra, vào.



## Tuyến tàu điện ngầm tại Hà Nội với sự hỗ trợ của Pháp

Ngay từ năm 2001, thành phố Hà Nội đã dự định phát triển hệ thống giao thông công cộng có sức chở lớn hơn xe buýt. Năm 2002, IMV đã thực hiện một nghiên cứu theo yêu cầu của UBND thành phố Hà Nội và vùng Île-de-France để triển khai thí điểm tuyến xe điện. Dự án này sau đó đã được tiếp nối với nghiên cứu được phê duyệt năm 2005 và do Quỹ FASEP tài trợ trong khuôn khổ hợp tác giữa chính phủ Pháp và Việt Nam để triển khai tuyến tàu điện ngầm. Năm 2010, Chính phủ Pháp, Cơ quan Phát triển Pháp, Ngân hàng Phát triển châu Á và Ngân hàng đầu tư châu Âu đã cam kết tài trợ 1,1 tỷ euro cho tuyến tàu điện ngầm này. Các nghiên cứu kỹ thuật do Tập đoàn tư vấn Systra điều phối và thực hiện. Theo dự kiến, giai đoạn 1 của tuyến này sẽ có 8 ga nổi và 4 ga ngầm. Giai đoạn 2 của dự án sẽ kéo dài tuyến về phía Đông - Nam. AFD và IMV hỗ trợ kỹ thuật cho UBND thành phố Hà Nội để tạo thuận lợi cho việc triển khai thực hiện và đảm bảo tính liên thông về hạ tầng, hệ thống vé và tín hiệu giữa tuyến này với các tuyến sử dụng vốn vay của Trung Quốc và Nhật Bản.

Ga cuối của tuyến tàu điện ngầm số 3 trong tương lai ở Hà Nội sẽ là điểm trung chuyển giữa tàu điện ngầm, xe buýt đô thị, xe khách liên tỉnh, xe ôm và xe taxi

Vùng Île-de-France, AFD và ADB cũng phối hợp với nhau trong các nghiên cứu về thiết kế đô thị xung quanh các nhà ga và việc kết nối với mạng lưới xe buýt hiện hữu. Ví dụ, IMV đã tài trợ nghiên cứu sơ bộ việc kết nối các tuyến xe buýt với các tuyến xe khách liên tỉnh và bãi đậu xe chuyển tiếp để hình thành điểm trung chuyển đa phương thức tại Nhón, bến xe buýt đồng thời cũng là bến cuối của tuyến tàu điện ngầm Nhón - Ga Hà Nội.



## Tham khảo thêm:

- IMV, <http://imv-hanoi.com/fr-FR/Home/ecotrans2-139/1371/Le-pole-dechange-de-bus-de-Long-Bien-20062008.aspx>
- AFD, <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PAYS/VIETNAM/fiches-projets/Fiche%20-%20m%C3%A9tro%20de%20Hanoi.pdf>

<sup>3</sup> Hội thảo “Hô Chi Minh City, East-West boulevard BRT and Greenway concept workshop” được tổ chức vào tháng 7 năm 2011 với sự tham gia của PADDI, Ngân hàng thế giới, Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Sở Giao thông - Vận tải, Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon, Công ty DeSo và Công ty Daklony.

Nếu không có sự hỗ trợ của kiến trúc sư để thiết kế và xây dựng không gian công cộng có tính sáng tạo, đẹp và có chất lượng, thì việc sử dụng không gian mở có trồng cây vừa báo hiệu cho hành khách biết có điểm trung chuyển vừa tạo môi trường thoải mái, dễ chịu cho người sử dụng. TRAMOC là cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và giám sát thi công với sự hỗ trợ của các chuyên gia vùng Île-de-France.

## Kết hợp quy hoạch đô thị với giao thông, dự án BRT trên đại lộ Võ Văn Kiệt tại TP.HCM<sup>3</sup>

Dự án này nằm trong chuỗi các nghiên cứu và phiên làm việc với sự tham gia của UBND TP.HCM, Sở Giao thông Vận tải, Ngân hàng thế giới và PADDI. Năm 2005, Ngân hàng thế giới đã đề xuất dự án xây dựng mạng lưới BRT cho TP.HCM và PADDI khuyến nghị thực hiện thí điểm một tuyến xe buýt chạy trên làn đường dành riêng từ Bến xe Chợ Lớn đến

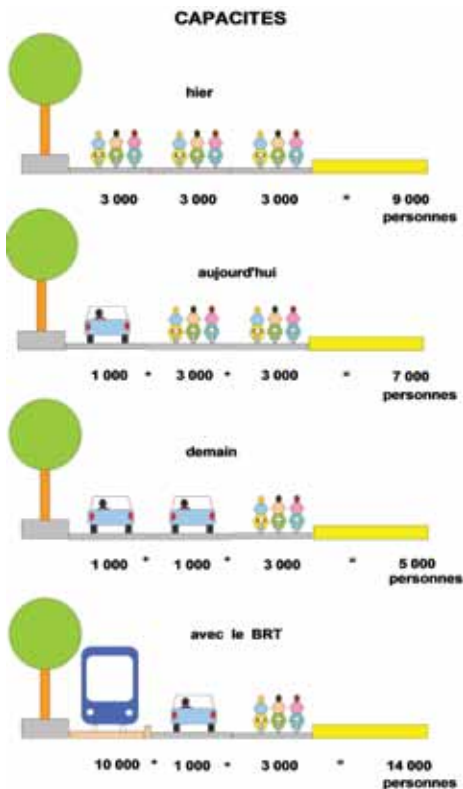
Bình Thạnh. Sau khi dự án xe điện chạy dọc đại lộ Võ Văn Kiệt bị tạm hoãn, UBND TP.HCM đã tổ chức nghiên cứu để thực hiện tuyến BRT trên đại lộ này.

Phạm vi của dự án bao gồm một phần khu trung tâm, các phường dọc theo kênh và cửa ngõ TP.HCM



## Phương pháp mới có sự tham gia của các bên

Dự án quy hoạch, đầu tư, xây dựng tuyến BRT trên đại lộ Võ Văn Kiệt bao gồm các vấn đề về giao thông và quy hoạch đô thị. Ở Việt Nam, đây là điểm mới đối với các cơ quan chuyên môn của TP.HCM và với các nhà tài trợ quốc tế. PADDI và Ngân hàng thế giới đã tổ chức một tuần làm việc với sự tham gia của hầu hết các cơ quan phụ trách về giao thông và đô thị của TP.HCM: Sở Giao thông Vận tải, Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Ban quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị TP.HCM (UCCI), Ban quản lý đường sắt đô thị TP.HCM (MAUR), Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Xây dựng, Trung tâm chống ngập, Viện nghiên cứu phát triển (HIDS) và các quận/huyện có liên quan. Sở Giao thông Vận tải và Sở Quy hoạch - Kiến trúc đã phối hợp chặt chẽ và làm việc tích cực với nhóm chuyên gia Pháp (Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon, Công ty kiến trúc Deso và Công ty cảnh quan Dalkony) để định hướng thảo luận và đưa ra các khuyến nghị cho dự án. Khuyến nghị của nhóm chuyên gia Pháp bao gồm các khía cạnh xã hội, đất đai, cảnh quan, vị trí tuyến BRT và các nhà chờ.



## Trục giao thông chính và cảnh quan đô thị gắn với hoạt động thương mại trên kênh

Đại lộ Võ Văn Kiệt là tuyến đường trục chính, có tốc độ cao, đã được đưa vào sử dụng cách đây không lâu, chạy từ Đông sang Tây của Thành phố, nối với Khu đô thị Thủ Thiêm và đi qua khu trung tâm hiện hữu (Quận 1). Các khu phố dọc hai bên đại lộ chủ yếu là khu dân cư và thương mại, có mật độ dân số cao (205 đến 500 người/ha) và nằm gần hai khu vực thương mại lớn là Chợ Lớn và Chợ Bến Thành. Cảnh quan dọc theo đại lộ chủ yếu là các dãy nhà phố và nhà kho cũ với các hoạt động truyền thống gắn với kênh, rạch. Hiện nay, cảnh quan ở đây đang chuyển biến nhanh chóng với việc xây dựng các tòa nhà cao tầng.

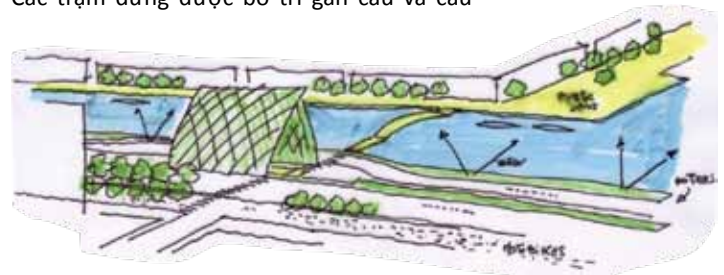


▲ Dãy nhà phố liên kề ở Chợ Lớn, quận 5, TP.HCM

## Cải thiện khả năng tiếp cận mạng lưới giao thông công cộng và chất lượng cuộc sống

Việc xây dựng tuyến giao thông công cộng có sức chở lớn sẽ giúp cải thiện khả năng tiếp cận các khu phố này. Dự án này sẽ làm thay đổi kết cấu đô thị và cũng là cơ hội tốt để cải thiện chất lượng cuộc sống ở các khu phố xung quanh đại lộ.

Công viên, mảng xanh và cây xanh đường phố sẽ biến tuyến xe buýt nhanh chạy trên làn đường dành riêng thành “hành lang xanh”. Các trạm dừng được bố trí gần cầu và cầu



bộ hành sẽ đảm bảo kết nối với mạng lưới xe buýt hiện hữu và với các tuyến tàu điện ngầm trong tương lai. Không gian xung quanh trạm dừng sẽ được tổ chức theo hướng tạo thuận lợi cho việc chuyển đổi từ phương tiện giao

▲ Các trạm dừng BRT có thể là điểm nhấn trong cảnh quan đô thị và đảm bảo tiếp cận xe buýt một cách an toàn

◀ Năng lực thông xe của tuyến đường khi có BRT





thông cá nhân (xe gắn máy) sang giao thông công cộng với việc bố trí các bãi giữ xe và lối đi an toàn cho người đi bộ. Các không gian công cộng có sức hấp dẫn (sân thể thao, sân chơi, không gian xanh) và công trình công cộng cũng có thể được bố trí gần các trạm dừng BRT và tạo thành mạng lưới công trình công cộng được kết nối với nhau nhờ tuyến xe buýt.

Tính chất của trục đường này, đại lộ trong đô thị hay đường tốc độ cao, vẫn chưa được xác định, có liên quan đến vị trí đặt tuyến BRT. Có 3 vị trí đặt tuyến BRT: dọc theo dãy nhà (sát lề bên phải), chính giữa đường hoặc dọc theo bờ kênh (sát bên trái).

Theo các chuyên gia Pháp, vị trí trung tâm (chính giữa đường) có nhiều ưu điểm nhất xét về mặt chi phí xây dựng, khả năng tiếp cận nhà chờ đối với người ở xung quanh công trình, không gian công cộng dọc theo kênh và trên vỉa hè. Việc bố trí tuyến BRT ở giữa đường cùng với việc tăng cường số lượng lối băng qua đường được bảo vệ bằng đèn tín hiệu dành cho người đi bộ sẽ chuyển đổi trục đường đi qua các khu phố cổ này thành đại lộ đô thị và tạo thuận lợi cho sự gắn kết của nó vào đô thị. Trái lại, việc bố trí tuyến BRT dọc theo kênh cùng với các trạm dừng nối kết với cầu bộ hành tuy sẽ giúp quản lý giao thông dễ dàng hơn, nhưng sẽ làm tăng thêm tính chất “cao tốc” cho trục đường này. Vấn đề vị trí của BRT sẽ là một nội dung quan trọng trong nghiên cứu khả thi của dự án.

Không gian công cộng xung quanh các trạm dừng BRT tạo thuận lợi cho người đi bộ tiếp cận trạm dừng, TP.HCM



#### Tham khảo thêm:

- Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon, PADDI, 2011, “Hồ Chí Minh City, East-West boulevard BRT and Greenway concept workshop”, 73 tr.  
[http://www.urbalyon.org/Document/Ho\\_Chi\\_Minh\\_City\\_-\\_Vietnam\\_-\\_East\\_West\\_BRT\\_and\\_Greenway\\_Concept\\_Workshop\\_-\\_4\\_th\\_to\\_8\\_july\\_2011-3230](http://www.urbalyon.org/Document/Ho_Chi_Minh_City_-_Vietnam_-_East_West_BRT_and_Greenway_Concept_Workshop_-_4_th_to_8_july_2011-3230)
- PADDI, 2010, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Cải tạo đô thị dọc theo các trục đường mới ở TP.HCM”, <http://www.paddi.vn/fr/centre-de-ressources/livrets-des-ateliers-de-formation>
- Tổ chức TGH, PADDI, 2012, “Nghiên cứu nghèo đô thị: suy nghĩ về chính sách giảm nghèo từ nghiên cứu trường hợp ở Quận 8, TP.HCM”, 164 tr.  
<http://www.paddi.vn/fr>

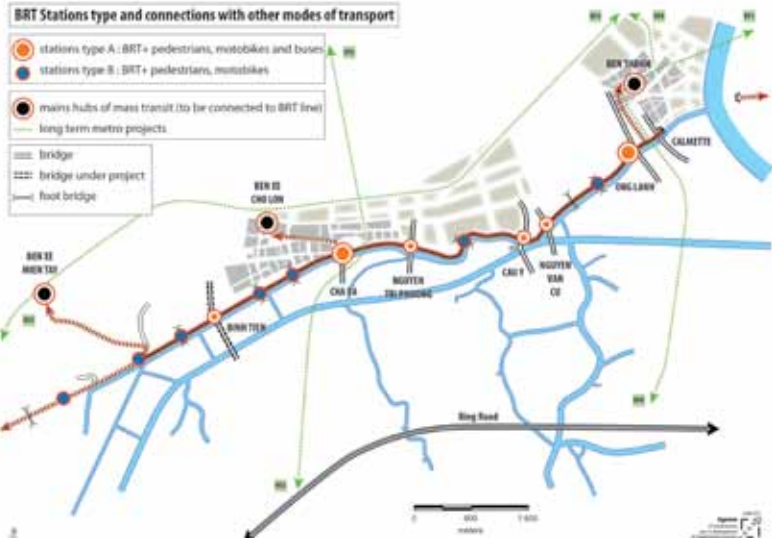


Đại lộ Võ Văn Kiệt nhìn từ tòa tháp Bitexco, TP.HCM



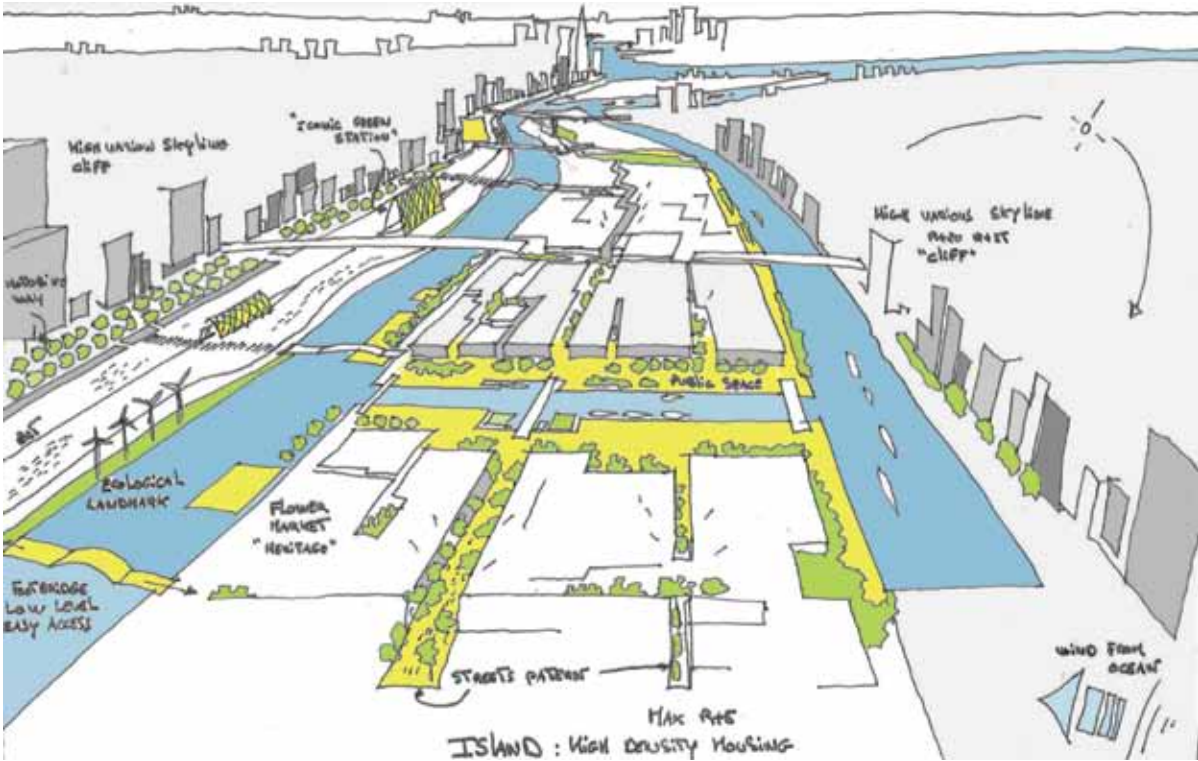
### Quy hoạch “thung lũng xanh” bằng cách hạn chế chiều cao các công trình xây dựng ở phía bên kia kênh thuộc Quận 4 và Quận 8

Dự án này là cơ hội để định hướng sự phát triển đô thị trên 9 km dọc theo bờ kênh. Một trong những định hướng được khuyến nghị là giữ người dân, đặc biệt là người có thu nhập trung bình, thuộc Quận 4 và Quận 8 ở lại đồng thời cải thiện điều kiện sống của họ. Trong khu vực này, khả năng hành động của chính quyền khá hạn chế vì quy hoạch chung xây dựng của các quận/huyện trong phạm vi dự án đã được phê duyệt và phần lớn các khu đất đã được giao cho các dự án đầu tư tư nhân. Các công trình xây dựng cao tầng có thể tập trung ở bờ phía Bắc và phía Nam của dòng kênh. Khu vực ở giữa nằm trong Quận 4 và Quận 8 có thể hạn chế chiều cao còn khoảng 4 đến 5 tầng để tạo thành thung lũng. Đây là những khu dân cư có mật độ cao (280 người/ha) hiện đang thiếu không gian xanh và công trình công cộng, do đó có thể được cải tạo và bố trí thêm trung tâm văn hóa, thể thao và quảng trường.



▲ Các trạm dừng BRT và các điểm kết nối với các phương thức giao thông công cộng khác

▼ Nguyên tắc của “thung lũng xanh”: công trình xây dựng thấp tầng ở Quận 4 và Quận 8, không gian công cộng dọc theo bờ kênh, công trình cao tầng ở các bờ bên kia



# NHÀ Ở

**T**rong thập niên 1999-2009, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) có tốc độ tăng trưởng dân số đạt trung bình 3% mỗi năm khiến mật độ tại các khu trung tâm và vùng ven đô ngày càng tăng, đô thị cũng được mở rộng ra rất nhiều. Nhiều chung cư cao tầng liên tiếp mọc lên bên cạnh các ngôi nhà riêng lẻ. Nhìn chung, chất lượng nhà ở được cải thiện khá rõ rệt nhờ chính sách xoá bỏ nhà lụp xụp. Mặc dù thị trường xây dựng bất động sản tư nhân rất năng động, song nguồn cung về nhà ở vẫn thấp hơn nhu cầu thực tế, đặc biệt là nhà ở dành cho người có thu nhập trung bình và thấp. Đa số nhà ở xây dựng mới là nhà thương mại, mặc dù hiện nay, chính quyền đang tìm cách phát triển thị trường nhà cho thuê phù hợp với sức mua của người dân. Các dự án nhà ở có sự hỗ trợ thường có liên quan chặt chẽ đến việc thu hồi đất phục vụ cho xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc dự án bất động sản. Tuy thủ tục bồi thường và tái định cư có đơn giản hơn trước, nhưng việc thu hồi đất vẫn còn chưa đảm bảo hài hòa lợi ích giữa người dân, chủ đầu tư và chính quyền địa phương.

Nhà liên kế ở Quận Bình  
Thạnh, TP.HCM





# NHÀ Ở TẠI VIỆT NAM

## Nhà cho hộ gia đình có thu nhập thấp và nhà tái định cư cho người bị thu hồi đất

**C**ho đến những năm 1980, phần lớn nhà ở được xây dựng và quản lý bằng nguồn vốn của Nhà nước. Thời đó, tiền thuê nhà rất thấp, đất và nhà ở được cấp miễn phí, người dân hầu như không bao giờ chuyển nhà. Cuối những năm 1980, ngân sách Nhà nước eo hẹp dần khiến Chính phủ phải quyết định “xã hội hoá” nhà ở, tức là khuyến khích người dân tự xây dựng nhà ở. Các công ty xây dựng có thể vay vốn ngân hàng. Chính quyền địa phương cho phép các hộ gia đình xây dựng, cải tạo, mở rộng nhà ở trên một số khu đất, thậm chí được mua lại chính căn nhà mà họ đang được nhà nước cho thuê. Tiếp theo, nhờ Luật Đất đai năm 2003, các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân đã nắm bắt được rất nhiều cơ hội phát triển các dự án chung cư dành cho tầng lớp trung lưu và nhất là tầng lớp thượng lưu.

### Chiến lược nhà ở quốc gia kể từ năm 2011

Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 được Bộ Xây dựng lập và Thủ tướng phê duyệt vào năm 2011. Chiến lược này chú trọng vào các chương trình nhà ở cho công nhân và sinh viên, xây dựng nhà cho thuê đối với những hộ có thu nhập thấp ở đô thị từ nguồn vốn của nhà nước và tư nhân. Nhìn chung, chiến lược hỗ trợ mở rộng quỹ nhà chung cư cho thuê hơn là phát triển nhà ở riêng lẻ.

Tại TP.HCM, trong lĩnh vực nhà ở, Phòng phát triển nhà và Phòng quản lý nhà và công sở thuộc Sở Xây dựng có chức năng thẩm định hồ sơ của tổ chức, cá nhân muốn mua nhà thuộc sở hữu nhà nước. Ở cấp quận/huyện, Phòng quản lý đô thị phụ trách về nhà ở. Ban quản lý đầu tư xây dựng công trình phụ trách quy nhà tái định cư.

Bên cạnh các công ty tư nhân, một số doanh nghiệp nhà nước như Tổng công ty Địa ốc Sài Gòn, Công ty quản lý và kinh doanh nhà quận/huyện cũng tham gia làm chủ đầu tư các dự án xây dựng nhà ở.

### Nhà ở tại Hà Nội và TP.HCM hiện nay

Ở Việt Nam, theo số liệu thống kê, diện tích nhà ở bình quân đã tăng từ 9,7 m<sup>2</sup>/người vào năm 1999 lên 18,6 m<sup>2</sup>/người vào năm 2009. Tuy nhiên, năm 2004, có tới 30% dân số phải sống trong diện tích dưới 3 m<sup>2</sup>/người, thậm chí là 2,2 m<sup>2</sup>/người tại khu phố cổ ở Hà Nội. Khoảng 25% nhà ở không đạt chuẩn về mức độ tiện nghi, nhiều trường hợp có thể xếp vào loại nhà ở tạm thời. Nguyên nhân một phần là do người dân tự xây dựng, tính pháp lý không ổn định (người nhập cư bất hợp pháp trên địa bàn thành phố, không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) và thiếu cơ sở hạ tầng thiết yếu (cấp, thoát nước...). Mặc dù Nhà nước quyết tâm đáp ứng nhu cầu nhà ở ngày một tăng của các hộ có thu nhập trung bình và thấp bằng cách dành nhiều ưu đãi cho nhà đầu tư tư nhân, nhưng hiện nay, lượng cung về nhà ở vẫn còn thấp hơn nhu cầu thực tế rất nhiều.

#### ◀ Khó khăn pháp lý

- 2003: Luật Đất đai, tạo thuận lợi cho đầu tư tư nhân và phát triển các dự án bất động sản.
- 2005: Luật Nhà ở (56/2005/QH11) công nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền chuyển nhượng, quy định về các dự án xây dựng, cho phép lập Quỹ nhà ở xã hội và xác định các tiêu chí được thuê mua nhà ở xã hội (Người được thuê mua nhà ở xã hội phải thanh toán lần đầu 20% giá trị của nhà ở thuê mua).
- 2009: Nghị định 90/2009/NĐ-CP về nhà ở xã hội và Nghị định 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;
- 2011: Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 được phê duyệt theo Quyết định 2127/QĐ-TTg;
- 2013: Nghị định 188/2013/NĐ-CP về phát triển và quản lý nhà ở xã hội; Nghị định 11/2013/NĐ-CP về quản lý đầu tư phát triển đô thị.
- 2014: Thông tư 08/2014/TT-BXD của Bộ Xây dựng quy định cụ thể và hướng dẫn thực hiện một số nội dung của Nghị định số 188/2013/NĐ-CP;



Hiện nay, quỹ nhà ở chủ yếu thuộc sở hữu tư nhân, phần lớn là do người dân tự xây dựng nhà riêng lẻ (chiếm hơn 80% trước thời điểm ban hành luật đất đai 2003). Cảnh quan đô thị chủ yếu được tạo thành từ những ngôi nhà ống hay còn gọi là nhà liên kế thường có chiều cao từ một đến bốn tầng, là nơi cư trú của một gia đình nhiều thế hệ, kết hợp kinh doanh ở tầng trệt (đối với những nhà dọc đường phố).

Năm 2012, căn hộ chung cư chiếm 16,6% quỹ nhà ở tại Hà Nội và 6% tại TP.HCM. Nhà cho thuê chủ yếu do tư nhân sở hữu chỉ chiếm 11% quỹ nhà ở tại Hà Nội và 16% tại TP.HCM. Tuy nhiên, thị phần căn hộ chung cư vẫn gia tăng đều đặn.

Nhà tái định cư dành cho những hộ bị thu hồi đất được xem là nhà thuộc sở hữu tư nhân vì các hộ gia đình này sẽ trở thành chủ sở hữu căn hộ tái định cư, bất kể hình thức đầu tư tài chính ban đầu (do chính quyền bỏ vốn xây dựng hoặc đơn vị tư nhân đầu tư xây dựng sau đó bán lại cho chính quyền).

Nhà ở xã hội ưu tiên dành cho cán bộ, công chức, sỹ quan công an và quân đội. Tiền thuê loại nhà này khá thấp, được tính dựa vào mức thu nhập của hộ gia đình theo khung giá của Bộ Xây dựng. Số lượng nhà ở xã hội cho thuê chỉ chiếm 10% tổng quỹ nhà ở nhà

ở xã hội, số còn lại là nhà ở xã hội cho thuê mua. Người thuê mua trả trước ít nhất 20% giá trị căn nhà tại thời điểm thuê mua, sau đó trả tiền thuê hàng tháng trong suốt 10 năm. Sau khoảng thời gian đó, người thuê mua có quyền quyết định tiếp tục thuê mua hay không. Đối với căn hộ cho thuê mua, tiền thuê cao hơn so với căn hộ nhà ở xã hội cho thuê.

Một yếu tố nữa khiến những hộ gia đình khó khăn nhất không tiếp cận được nhà ở xã hội. Đó là theo quy định hiện hành, một căn hộ nhà xã hội phải có diện tích từ 30 đến 70 m<sup>2</sup>, vượt quá khả năng tài chính của các hộ nghèo. Tại Hà Nội, nhà ở xã hội được xây với diện tích tối thiểu là 60 m<sup>2</sup> khiến người nghèo không đủ sức mua (giá trung bình 630 triệu đồng). Chính vì vậy, cần phải xem xét xây nhà ở xã hội với diện tích nhỏ hơn. Ngoài ra, năm 2009, nhiều dự án mới hướng tới đối tượng là công nhân và sinh viên, những người đang phải tự đi thuê trọ bên ngoài do nhà lưu trú do doanh nghiệp đầu tư hoặc ký túc xá của trường đại học không đủ chỗ, đã được khởi xướng. Thách thức đặt ra là làm sao để những đối tượng khác, đặc biệt là người có thu nhập thấp và người nghèo, cũng có khả năng thuê hoặc mua nhà nhằm bảo đảm sự gắn kết xã hội, xoá bỏ nhà không đảm bảo điều kiện vệ sinh môi trường và thúc đẩy thị trường nhà ở phát triển.

#### Tham khảo thêm:

- Chương trình Nhà ở của Liên Hiệp Quốc (ONU Habitat); tài liệu hội thảo, ấn bản, thông tin thời sự về Việt Nam [http://www.fukuoka.unhabitat.org/projects/voices/vietnam/index\\_en.html](http://www.fukuoka.unhabitat.org/projects/voices/vietnam/index_en.html)
- PADDI, 2009, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Phát triển nhà ở xã hội tại TP.HCM”, <http://www.paddi.vn/IMG/pdf/finale.pdf>
- PADDI, 2007, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn “Nhà ở xã hội” <http://www.paddi.vn/IMG/pdf/qlclxh.pdf>
- Parenteau R. (dir), 1997, Nhà ở và Môi trường đô thị tại Việt Nam, 335 tr. Khartala, [http://books.google.com.vn/books?id=QE8lzVMep9kC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&q&f=false](http://books.google.com.vn/books?id=QE8lzVMep9kC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&q&f=false)
- Cerise E., 2009, luận án tiến sĩ, *Xây dựng thành phố Hà Nội, giữa quy hoạch và cách làm của người dân - Thiết kế, xây dựng và nhìn nhận về hình dạng công trình xây dựng.*



◀ Nhà ở đa dạng tại quận Bình Thạnh, TP.HCM: nhà tạm bợ trên kênh, nhà liên kế, chung cư hạng thường và chung cư cao cấp

## Nhà ở xã hội: nguyên tắc phát triển, khai thác, quản lý và cơ chế tài chính

Việc phát triển nhà ở xã hội phải hoàn toàn tuân thủ theo quy hoạch xây dựng. Tuy nhiên, hiện nay Nhà nước đang đối mặt với hai khó khăn lớn là tìm kiếm quỹ đất trống để xây dựng nhà xã hội và huy động vốn để bồi thường, giải phóng mặt bằng. Một số cơ chế tài chính đã được áp dụng để thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia phát triển nhà ở xã hội. Ví dụ, chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại, khu đô thị mới, không phân biệt quy mô diện tích tại các đô thị loại 3 trở lên phải dành 20% tổng diện tích đất ở làm nhà ở xã hội và phải hoàn thiện hạ tầng kỹ thuật. Một biện pháp khác là Nhà nước giao đất cho một nhà đầu tư, nhưng đổi lại, nhà đầu tư phải cam kết xây dựng nhà ở xã hội tại nơi khác. Hoặc quy định nếu nhà đầu tư xây nhà sau đó bán lại theo giá do Nhà nước quy định, thì sẽ được giảm thuế. Ngoài ra, nếu nhà đầu tư dành một phần nhà ở cho Nhà nước thì có thể được cấp phép xây dựng thêm tầng.

Vì những lý do trên, những dự án nhà ở xã hội hoặc tái định cư thường tập trung ở những nơi có giá đất thấp, thường là ở vùng ven, nơi chưa được trang bị đầy đủ cơ sở hạ tầng và

		Giá thuê/ thuê mua	Tiền thuê phải trả mỗi tháng			Thu nhập của hộ gia đình (VND/hộ/tháng) được quyền thuê/ thuê mua	
		VND/m <sup>2</sup> / tháng	30 m <sup>2</sup>	45 m <sup>2</sup>	60 m <sup>2</sup>	Tối thiểu	Tối đa
Thuê	Tiền thuê Tối thiểu	15 000	15 000	675 000	900 000	1 800 000	4 500 000
	Tiền thuê Tối đa	28 000	28 000	1 260 000	1 680 000	3 360 000	8 400 000
Thuê mua	Tiền thuê Tối thiểu	18 000	18 000	81 000	1 080 000	2 160 000	5 400 000
	Tiền thuê Tối đa	30 000	30 000	1 350 000	1 800 000	3 600 000	9 000 000

Nguồn: Bộ Xây dựng

▲ Biểu giá căn hộ cho thuê hoặc thuê mua, 2010

▼ Cư dân của các Khu tập thể đã biến đổi căn hộ của mình (thêm mái hiên, gác lửng ở tầng trệt) cho phù hợp với lối sống.  
Hình bên dưới là ở Khu tập thể Giảng Võ, Hà Nội



khó tiếp cận với giao thông công cộng. Một số chung cư vừa có căn hộ được bán với giá thị trường vừa có căn hộ do các công ty nhà nước quản lý thường gặp phải vấn đề liên quan đến phần thuộc sở hữu chung do quy chế sở hữu chưa rõ ràng.

Ngân hàng tư nhân và “Quỹ phát triển nhà” cũng tham gia hỗ trợ vốn xây dựng nhà ở xã hội. Quỹ phát triển nhà cho cán bộ, công chức có thu nhập thấp vay tiền mua nhà nhờ vào lợi nhuận thu được từ các hoạt động đầu tư đa dạng trong nhiều lĩnh vực. Mặc dù vậy, các nguồn tài chính này vẫn chưa đủ, do các doanh nghiệp vẫn còn chưa mặn mà đầu tư vào nhà ở xã hội và đặc biệt là nhà cho thuê vì khả năng thanh toán của các hộ gia đình còn thấp, tín dụng dành cho nhà ở chưa nhiều và thời gian thu hồi vốn đầu tư dài. Mặc dù Ngân hàng đầu tư phát triển Việt Nam có cho các dự án nhà ở xã hội vay với lãi suất ưu đãi nhưng lượng vốn vẫn còn ít so với số dự án, trong khi đó các ngân hàng thương mại thì cho vay với lãi suất cao.

Ngay cả chính quyền địa phương cũng ngần ngại trong việc khuyến khích các dự án nhà ở xã hội vì các khoản thu từ đất và thuế đối với dự án này thấp hơn so với các dự án chung cư cao cấp hay cao ốc văn phòng, trong khi những khoản thu này là lại nguồn thu chủ yếu của ngân sách địa phương.

### Cải tạo nhà ở và khu phố bị xuống cấp

Những năm gần đây, cải tạo đô thị trở thành một thách thức lớn vì quỹ nhà xây dựng từ những năm 1970-1980 đã bị xuống cấp nghiêm trọng.

Ví dụ những khu tập thể (KTT) cho cán bộ, công chức thuê với giá rất thấp được Nhà nước xây từ những năm 1960 đến 1980 ở miền Bắc và từ năm 1975 ở miền Nam. Những khu nhà từ hai đến năm tầng này được xây dựng theo kiểu nhà tập thể thời Xô Viết với bê tông cốt thép đúc sẵn và lắp ghép tại chỗ. Sau Đổi Mới, Nhà nước không quản lý những khu nhà này nữa. Do đó, từ những năm 1990, người dân được phép bán lại căn hộ cho người khác và hiện nay, Nhà nước đang đẩy mạnh việc bán lại các căn hộ này cho người đang sử dụng. Như vậy, khu tập thể trở thành chung cư đồng sở hữu và việc bảo trì rất kém gây ra tình trạng xuống cấp nghiêm trọng như hiện nay. Những khu tập thể nằm ở vị trí đắc địa thường bị phá đi và xây lại, sau đó người dân sẽ tái định cư tại đó hoặc được bồi thường và dời đi nơi khác.

Từ những năm 1990, chính quyền địa phương tiến hành giải tỏa những khu nhà lụp xụp, đặc biệt là dọc theo kênh, rạch tại TP.HCM. Phạm vi của những dự án nằm ở vị trí chiến lược và có thể thu hút nhà đầu tư do Nhà nước quyết định. Những vị trí ít mang tính chiến lược hoặc kém hấp dẫn hơn sẽ được cải tạo tại chỗ theo hướng “Nhà nước và nhân dân cùng làm”: Nhà nước sẽ xây dựng và nâng cấp cơ sở hạ tầng còn người dân thì tự cải tạo lại nhà của mình; ; hoặc Nhà nước và người dân góp theo tỷ lệ (nhưng chủ yếu vẫn là Nhà nước).

Ngoài ra, một số nhà tài trợ quốc tế cũng hỗ trợ các dự án cải tạo đô thị tại Việt Nam. Ví dụ chương trình “Nâng cấp đô thị Việt Nam” do Ngân hàng Thế giới tài trợ được triển khai năm 2004 với việc xây dựng công trình công cộng (trường học, trạm y tế), cơ sở hạ tầng kỹ thuật cơ bản (cấp, thoát nước...) tại những khu phố lụp xụp, cho vay vốn để cải tạo nhà ở, hỗ trợ người dân về thủ tục để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

## Thu hồi đất: bồi thường và tái định cư<sup>1</sup>

Khi số lượng các dự án bất động sản có quy mô lớn càng tăng, thì những thách thức về bồi thường và tái định cư cho người bị thu hồi đất trong những dự án này càng lớn. Năm 2010, TP.HCM có 450 dự án khu dân cư và

khu đô thị mới cần thu hồi đất. Trong giai đoạn 2010-2015, theo quy hoạch, có 498 dự án vì lợi ích công cần bồi thường và tái định cư cho người dân.

Từ năm 2006 đến 2015, khoảng 30.000 hộ trước đây sống ở những khu nhà lụp xụp hoặc dọc bờ kênh đã và sẽ được tái định cư tại 44.000 căn hộ hoặc nền đất. Ở Hà Nội, dự án cải tạo khu phố cổ ở trung tâm Thành phố dự tính sẽ tái định cư cho 30.000 người, trong đó có những hộ tự nguyện và 600 hộ chiếm dụng đất bất hợp pháp tại các công trình tôn giáo hoặc lịch sử của Thành phố. Dự án này sẽ giúp giảm mật độ dân số ở phố cổ, hiện đang vào khoảng 80.000 người/km<sup>2</sup> (mật độ của quận 11, quận đông dân nhất tại Paris chỉ là 41.000 người/km<sup>2</sup>). UBND Thành phố đã bắt đầu thực hiện dự án từ tháng 12 năm 2009 và đã thu hồi được một số khu vực.

<sup>1</sup> Khóa tập huấn của PADDI về “bồi thường và tái định cư người dân trong các dự án cải tạo đô thị”, phần trình bày của Ông C.Musil, Tháng 03/2010

Thu hồi đất của 6.790 hộ trong dự án xây dựng Đại lộ Võ Văn Kiệt (năm 2005 và 2011) trong số đó 34% được bồi thường bằng căn hộ hoặc nền đất ở các quận/huyện xung quanh. Các hộ khác được bồi thường bằng tiền mặt tương đương với 20% giá trị đất





Tuy nhiên, chính quyền gặp khó khăn khi thương lượng với người dân vì giá trị đất rất lớn, đặc biệt là giá trị thương mại; tiến độ xây dựng các khu tái định cư rất chậm và khoảng cách từ nơi ở cũ đến nơi ở mới rất xa. Ngoài ra, do chưa nghiên cứu đầy đủ địa bàn phố cổ (thống kê dân số, tình trạng sở hữu bất động sản và quyền sử dụng đất) nên dự án gặp nhiều cản trở. Hơn nữa, cũng chưa có cơ sở pháp lý cho việc giảm mật độ dân số vì đây không phải là một dự án cải tạo đô thị theo luật hiện hành.

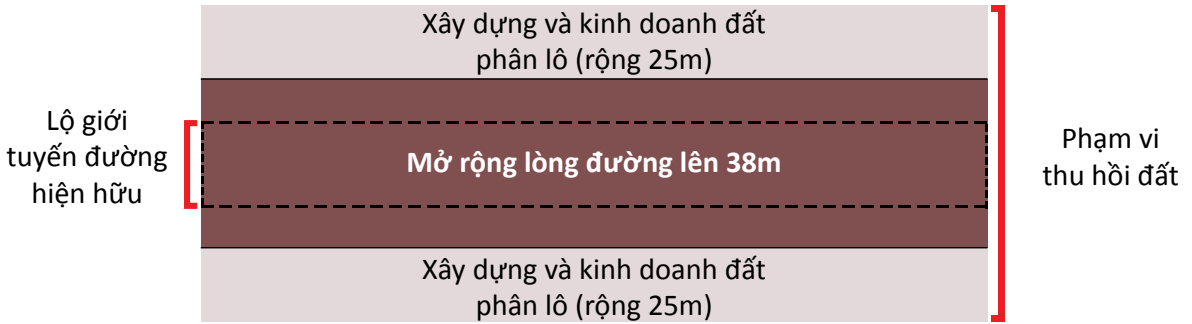
Nghị định 69/2009/NĐ-CP và Quyết định 108/2009/QĐ-UBND quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên trên thực tế, việc bồi thường được thực hiện

sở hữu, hoặc ngược lại, một số căn nhà nhỏ thuộc sở hữu của những gia đình khác nhau nhưng nằm trên một mảnh đất mà chỉ có một người có quyền sử dụng.

Về phía người dân bị thu hồi đất, họ cũng có những chiến lược khác nhau. Trong nhiều dự án mở rộng đường, một số hộ dân tìm cách đầu cơ (mua và bán đất) để có đất nằm trong phạm vi dự án. Một số khác thì xây thêm một tầng nữa để được bồi thường cao hơn hoặc chuyển chỗ ở nhưng vẫn giữ lại đất để cho thuê. Thường những hộ này và những hộ sở hữu đất mặt tiền mà thu nhập của họ chủ yếu là từ hoạt động thương mại là tác nhân chính khiến cho quá trình giải phóng mặt bằng bị chậm trễ, do đó việc xây dựng cơ sở hạ tầng cũng bị chậm tiến độ theo.

**Tham khảo thêm:**

- Cerise E., Kelly S., 2010, “KTT transformation in Hanoi; Informalization of formal housing, formalization of informal housing”, 8 p. [www.cades.be/attachments/download/98](http://www.cades.be/attachments/download/98)
- Ngân hàng thế giới, “Dự án Nâng cấp đô thị Việt Nam”, <http://www.worldbank.org/projects/P070197/urban-upgrading-project?lang=en>



tùy theo loại dự án (công hay tư), tình trạng pháp lý về đất đai, công trình trên đất và mức độ chấp nhận của người dân. Có ba phương án bồi thường và tái định cư: tái định cư tại chỗ, tái định cư bằng nền đất tại những khu vực khác và bồi thường bằng tiền mặt. Đối với những dự án do Nhà nước đầu tư và quản lý, chính quyền có nghĩa vụ bồi thường và/hoặc tái định cư cho các hộ dân. Nhiệm vụ này do Ban bồi thường và giải phóng mặt bằng quận/huyện phối hợp với Ban quản lý dự án và Trung tâm phát triển quỹ đất (nếu có) thực hiện theo khung giá đất do Nhà nước quy định. Ngược lại, đối với những dự án tư nhân hoặc được sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế, người dân được bồi thường theo giá thị trường. Cơ chế này góp phần tạo ra căng thẳng giữa chính quyền và người dân. Ngoài ra, một số trường hợp rất phức tạp về mặt pháp lý và khó tính giá trị bồi thường do tài sản bị đổi chủ sở hữu và thiếu giấy tờ. Ví dụ: một căn nhà có thể có năm gia đình cùng

**Phổ biến thông tin**

Việc phổ biến thông tin về các dự án quy hoạch và thu hồi đất cũng là một vấn đề. Trên lý thuyết, chính quyền phải thông tin cho người dân về tên dự án, tỉ lệ bồi thường, giá bán căn hộ hoặc nền đất tái định cư và hạn chót để bàn giao mặt bằng. Trên thực tế, những tiêu chí được hưởng bồi thường chưa được thông báo rõ ràng, mà thường được công bố qua những cuộc họp công khai, loa truyền thanh, thông báo dán ở trụ sở UBND, văn bản và những cuộc tiếp xúc chính thức của các tổ chức đoàn thể ở địa phương với từng hộ gia đình. Bên cạnh đó, thông tin cũng lan truyền khi người dân nói chuyện với hàng xóm hoặc thông qua mối quan hệ cá nhân của họ. Tuy nhiên, việc thiếu minh bạch về các dự án và phương thức bồi thường, tái định cư đã dẫn đến sự xuất hiện và lan truyền của tin đồn.

▲ Phạm vi thu hồi đất trong dự án mở rộng trục đường Kim Liên ở Hà Nội

## Nhiều giá bồi thường

Giá bồi thường được xác định theo các mốc thời gian, đặc biệt là mốc lần đầu tiên thực hiện thống kê số hộ đang sử dụng đất khi dự án đang ở giai đoạn nghiên cứu, hoặc mốc thời điểm công bố chính thức dự án. Giá bồi thường được tính bằng cách áp dụng quy định hiện hành vào năm phê duyệt dự án. Tuy nhiên, trên thực tế, sau khi dự án được phê duyệt, phải mất nhiều năm mới hoàn tất khâu giải phóng mặt bằng, trong thời gian đó giá trị tài sản lại tăng lên do lạm phát. Người dân thường yêu cầu chính quyền phải áp dụng luật mới nhất như Nghị định 69 năm 2009 bổ sung một số phương pháp đánh giá và tính giá bồi thường theo hướng có lợi hơn cho người dân.

Đối với các dự án công ích, giá bồi thường được tính dựa trên khung giá đất (giá này thấp hơn rất nhiều so với giá trị trường). Tổng giá trị bồi thường cũng tính thêm giá trị tài sản trên đất, các khoản trợ cấp và hỗ trợ tái định cư. Việc tính tổng giá trị bồi thường có phần linh hoạt vì người dân thường cố gắng thương lượng về các khoản trợ cấp và hỗ trợ tái định cư.

## Tái định cư

Sau khi các quận/huyện tiến hành điều tra về mặt xã hội và tình trạng pháp lý nhà ở của các hộ gia đình, chính quyền sẽ đưa ra giải pháp hỗ trợ người dân chuyển nhà, tái định cư và chuyển đổi việc làm.

Thông thường, người dân mong muốn tái định cư gần nơi ở cũ của họ trong khi phần lớn các khu tái định cư lại nằm ở vùng ven Hà Nội và TP.HCM. Việc chuyển chỗ ở thường gây ra các xáo trộn cuộc sống cho người dân như mất mối quan hệ gia đình, hàng xóm và phong tục truyền thống liên quan đến thờ cúng tổ tiên. Ngoài ra, họ cũng không còn được tiếp cận với các dịch vụ công ích như trường học, trạm y tế...) và đôi khi còn mất đi một số nguồn thu nhập. Nhiều căn hộ tái định cư vẫn bị bỏ trống do không phù hợp với lối sống của người dân. Hơn nữa, phí dịch vụ cao và đi lại tốn kém cũng khiến cuộc sống của một số khó khăn hơn và họ buộc phải bán nhà tái định cư. Tuy được nhà nước trợ, nhưng chủ sở hữu căn hộ tái định cư thường tìm cách nhanh chóng bán lại cho những người có khả năng kinh tế cao hơn mặc dù xét về mặt pháp lý, họ không được quyền bán lại tài sản của mình trong vòng 10 năm đầu sở hữu. Thị trường cho thuê lại nhà tái định cư có thể hình thành trong những khu vực này.

### Tham khảo thêm:

- Musil C., luận văn tiến sĩ đang trong quá trình hoàn thành, *Hỗ trợ phát triển chính thức và hợp tác trong lĩnh vực đô thị ở Hà Nội: điểm tựa cho việc xây dựng mạng lưới giao thông đô thị.*



◀ Nhà liên kế ở Khu phố cổ Hà Nội, phố Hàng Đào

# NHÀ Ở TẠI PHÁP

## Một số chính sách công điều tiết đồng thời quỹ nhà ở tư nhân và quỹ nhà ở xã hội

**C**hính phủ Pháp can thiệp rất mạnh trong lĩnh vực nhà ở. Các chính sách công hướng đến các đối tượng thụ hưởng khác nhau (người mua nhà, công ty tư nhân cung cấp dịch vụ cho thuê nhà, đơn vị đầu tư và quản lý nhà ở xã hội) dưới những hình thức khác nhau: Hỗ trợ cho xây dựng nhà ở dưới hai dạng: Hỗ trợ này dành cho chủ đầu tư nhà nước hoặc tư nhân, để xây dựng nhà ở (cho thuê hoặc bán); Hỗ trợ cho người dân thông qua trợ cấp cho gia đình thu nhập thấp để giảm gánh nặng chi phí thuê nhà hoặc áp lực trả tiền vay. Ngoài ra, còn có hỗ trợ về thuế. Hơn nữa, không chỉ có Nhà nước, mà các tổ chức khác cũng góp sức hỗ trợ về nhà ở bằng các cơ chế tài chính phù hợp. Sự đa dạng trong các phương thức hỗ trợ và nguồn tài chính là đặc thù của Pháp và là điểm tựa vững chắc cho nhà ở bất kể tình hình kinh tế và chính trị như thế nào.

### Xây dựng nhà ở hàng loạt trong những năm 1960, giảm dần trong giai đoạn hiện nay

Cuối Chiến tranh Thế giới II, 1/5 số nhà ở đã bị phá bỏ, số nhà được trang bị tiện nghi hiện đại cũng rất nhỏ (năm 1954 chỉ có 10% nhà ở có đủ trang thiết bị vệ sinh). Gia tăng dân số mạnh mẽ sau chiến tranh và nông dân lên thành phố sinh sống ngày càng nhiều khiến tình trạng thiếu nhà ở trở nên trầm trọng hơn, thiếu 4 triệu nhà ở vào năm 1958. Do đó, Nhà nước đã đề ra chính sách khuyến khích xây dựng nhà ở. Chính sách này dựa trên cơ sở hợp lý hoá và chuẩn hoá mô hình xây dựng chung cư theo phương pháp tiền chế. Những khu phố mọc lên trong giai đoạn này được gọi là những “khu chung cư cực lớn”, trào lưu xây dựng với mô hình kiến trúc và quy hoạch đô thị hiện đại theo cách phân

khu chức năng: khu dân cư, khu thương mại, khu làm việc và khu vui chơi giải trí. Kết quả: trong vòng 20 năm (1958-1977) đã xây dựng được hơn 8,7 triệu nhà ở. Mặc dù việc xây dựng nhà ở hàng loạt này đã giúp nước Pháp xoá bỏ nhiều nhà tạm, nhà ổ chuột, song đến giữa những năm 1970 cách làm này đã bộc lộ rõ nhiều hạn chế vì chất lượng xây dựng thấp và các khu dân cư này không được kết nối tốt với thành phố. Kể từ những năm 1990, mỗi năm có từ 300.000 đến 400.000 nhà ở được xây mới tại Pháp. Năm 2011, nhà tư nhân cho thuê chiếm 22% quỹ nhà ở chính, nhà ở xã hội cho thuê chiếm 17% và nhà ở do cá nhân sở hữu chiếm 58%. Trong quỹ nhà ở chính có 56% là căn hộ chung cư.

Các chung cư cực lớn với hơn 1.000 căn hộ được xây dựng trong những năm 1960



#### Tài sản đặc biệt

Nhà ở được xem là một loại tài sản đặc biệt. Khác với tài sản tiêu thụ, nhà ở vừa có giá trị lâu dài, vừa cần thiết cho sự phát triển của một cá nhân hoặc một gia đình. Một số quyền đặc biệt dành riêng cho nhà ở như quyền có chỗ ở. Quyền này đã được đưa vào luật ở Pháp và châu Âu.

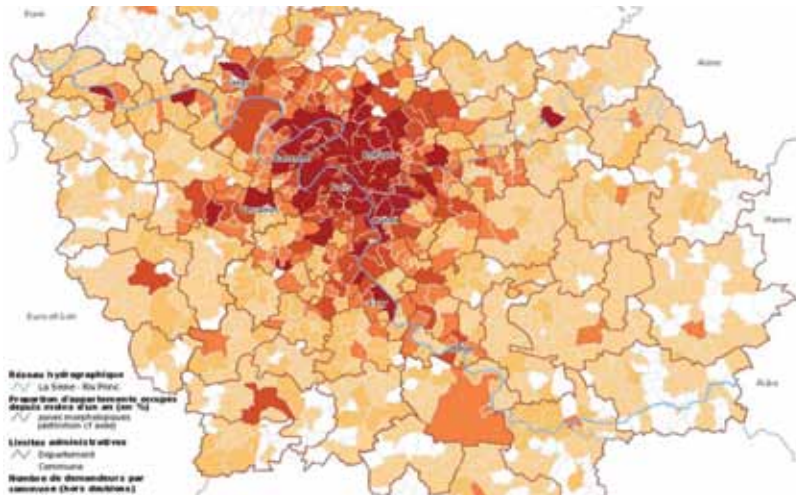
### “Khủng hoảng nhà ở”

Nước Pháp đang phải đối mặt với những vấn đề lớn về nhà ở như thiếu nhà giá thấp, giá bất động sản tăng cao, khoảng cách xã hội ngày càng lớn. Cụm từ “khủng hoảng nhà ở” được nhắc đến ngày càng nhiều và thậm



chí ảnh hưởng đến cả một bộ phận tầng lớp trung lưu tại những thành phố lớn nhất cả nước. Tình hình đặc biệt nghiêm trọng ở vùng Île-de-France, nơi việc xây dựng nhà ở đã giảm và quỹ nhà không đáp ứng được nhu cầu của các hộ gia đình. Cuộc khủng hoảng này do nhiều nguyên nhân: tăng trưởng dân số nhanh; một phần quỹ nhà tư nhân chất lượng thấp, giá cho thuê phù hợp đã bị phá bỏ và thay vào đó là nhà ở cao cấp với mức giá cao hơn; xu hướng di cư cũng thay đổi: thay vì di chuyển sang các nước khác sinh sống, người dân chỉ di chuyển trong nước từ vùng này sang vùng khác (số người chuyển đến sống ở phía Nam và phía Tây gia tăng, trong khi phía Bắc và phía Đông giảm); gia tăng chênh lệch giữa giá bất động sản và thu nhập của người dân; già hóa dân số; số gia đình cha, mẹ đơn thân và số người sống một mình gia tăng. Bên cạnh đó, đôi khi các dự án xây dựng nhà ở cũng bị cản trở vì thiếu sự phối hợp giữa các địa phương, hoặc một số thị trường do không muốn làm xáo trộn về dân số tại thành phố của mình đã đề ra những chính sách mang tính cục bộ khiến Quy hoạch đô thị địa phương bị bó hẹp, việc xây dựng nhà ở xã hội vốn rất cần thiết để đáp ứng nhu cầu của người dân bị hạn chế.

Nguồn cung nhà ở giá thấp còn hạn chế ở Vùng Île-de-France



## Cơ chế tạo quỹ nhà ở xã hội hiện nay

Nhà ở xã hội tại Pháp dành cho những hộ gia đình có thu nhập thấp hơn mức trần do Nhà nước quy định. Theo đó, trên lý thuyết, gần 2/3 dân số đủ điều kiện tiếp cận nhà ở xã hội cho thuê (mặc dù, trong thực tế, số người được ở trong nhà ở xã hội vẫn còn khá khiêm tốn). Đa số các chính sách công đều do Chính phủ chủ trì thực hiện, tuy nhiên hiện nay càng ngày càng có nhiều chính quyền địa phương làm nhiệm vụ này. Thông thường, Bộ Công bằng lãnh thổ và Nhà ở sẽ đề ra các mục tiêu thường niên về xây dựng nhà ở cho từng địa phương. Song song đó, chính quyền địa phương (Cộng đồng đô thị) xây dựng các chương trình nhà ở địa phương, hỗ trợ tài chính và hỗ trợ các Trung tâm phát triển quỹ đất nếu có. Ngoài ra, để thực hiện một số chính sách đặc biệt, Chính phủ có thể sử dụng các cơ quan chuyên trách cải thiện nhà ở cũ hoặc cải tạo đô thị. Trợ cấp dành cho cá nhân được lấy từ Quỹ trợ cấp các hộ gia đình. Nguồn vốn của Quỹ này được trích từ ngân sách trung ương và một phần từ quỹ “Hành động vì nhà ở”.

Từ năm 2000, luật Đoàn kết và Cải tạo đô thị có hiệu lực đã đưa ra một cách tiếp cận mới về nhà ở xã hội và tính hỗn hợp xã hội ở các thành phố. Theo đó, các địa phương có trên 3.500 dân thuộc các cộng đồng đô thị trên 50.000 dân phải có tối thiểu 25% nhà ở xã hội cho thuê trên địa bàn (20% đối với những thành phố có nhu cầu nhà ở thấp).

▲ Khủng hoảng nhà ở đặc biệt nghiêm trọng tại các thành phố lớn và Vùng Île-de-France, nơi nhiều người cần nhà ở xã hội thường sống ở khu trung tâm (khu vực màu đỏ đậm).

Mục tiêu là tăng cường tính hỗn hợp xã hội và mở ra các không gian mới để phát triển dự án xây dựng nhà ở xã hội. Hầu hết các thành phố lớn rất tích cực hoàn thành mục tiêu này, song một số khác không muốn xây dựng nhà ở xã hội trên địa bàn, họ sẵn sàng nộp phạt và khoản tiền phạt thu được sẽ nộp vào quỹ để hỗ trợ các dự án xây nhà ở xã hội tại nơi khác.

**Quỹ “Hành động vì nhà ở”**

Tên gọi cũ của quỹ này là “1% nhà ở”, do các doanh nghiệp có quy mô từ 20 nhân viên trở lên đóng góp. Mức đóng góp tương đương với 0,45% tổng quỹ lương của doanh nghiệp đó. Việc thu số tiền này do các tổ chức công hoặc hiệp hội đảm nhận. Sau đó, họ sẽ dùng số tiền này để hỗ trợ dự án xây dựng và cải tạo nhà ở xã hội, hỗ trợ cho các hộ gia đình (mua nhà, thuê nhà hoặc cải tạo nhà ở của mình). Ngoài ra, quỹ này cũng tài trợ các dự án nhà ở xây mới dành cho nhân viên các doanh nghiệp. Chính phủ sử dụng quỹ này ngày càng nhiều để tài trợ các chính sách công (Cơ quan cải tạo nhà ở quốc gia - ANRU, Cơ quan nhà ở quốc gia - ANAH).

### Các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội: vừa là chủ đầu tư và vừa là người quản lý quỹ nhà ở xã hội

Nhiều đơn vị đảm nhận nhiệm vụ chủ đầu tư và quản lý quỹ nhà ở xã hội cho thuê. Những đơn vị này được gọi chung là các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội. Họ hợp tác chặt chẽ với chính quyền cũng như với các cơ quan nhà nước khác. Có hai dạng tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội: Cơ quan công phụ trách nhà ở do chính quyền địa phương thành lập và Công ty nhà ở xã hội - công ty tư nhân nhưng hoạt động phi lợi nhuận, vốn chủ yếu do cá nhân và Quỹ “Hành động vì nhà ở” đóng góp. Trong số các tổ chức nói trên, một số cũng làm chủ đầu tư các dự án xây nhà ở xã hội để bán.

Thông thường, với sự hỗ trợ của đội ngũ kiến trúc sư, các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội thiết kế, soạn thảo bộ hồ sơ yêu cầu kinh tế - kỹ thuật chi tiết cho các dự án xây dựng hoặc cải tạo nhà ở và giao việc xây dựng cho các nhà thầu thực hiện. Hiện nay, hình thức và chất lượng của nhà ở xã hội không có

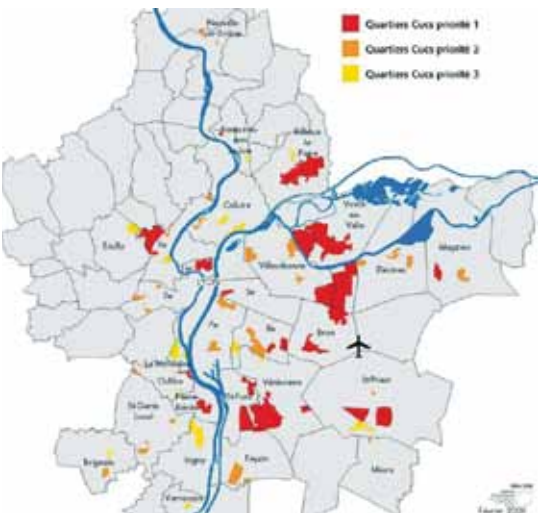
sự khác biệt với nhà ở thương mại, đôi khi có phần tốt hơn, đặc biệt là khả năng tiết kiệm năng lượng. Trong một số trường hợp, dự án nhà ở xã hội được lồng ghép vào dự án nhà ở thương mại.

Tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội cũng chịu trách nhiệm quản lý người thuê nhà: chọn người được thuê nhà ở xã hội, đánh giá tình trạng nhà trước khi cho thuê, hủy hợp đồng cho thuê, giải quyết các yêu cầu của người thuê và thu tiền thuê nhà. Ngoài ra, tổ chức này cũng quản lý mối quan hệ giữa những người thuê nhà (xung đột giữa láng giềng...); chịu trách nhiệm về tài sản của mình, bảo trì, bảo dưỡng phần chung, các trang thiết bị (lò sưởi, thang máy...) và có thể cả không gian riêng của từng căn hộ nếu cần. Họ cũng phải cải thiện các căn hộ và đáp ứng được những nhu cầu mới (ví dụ tình hình già hóa dân số). Do đó cần lên kế hoạch trước nhiều năm để chuẩn bị hành động và tính trước các chi phí cần thiết.

- **Tham khảo thêm:**
  - ANIL, Trung tâm thông tin nhà ở quốc gia, <http://www.anil.org/>
  - CDC, Caisse des Dépôts et Consignations, [www.caissedesdepots.fr/](http://www.caissedesdepots.fr/)
  - ANRU, Cơ quan cải tạo nhà ở quốc gia, [www.anru.fr/](http://www.anru.fr/)
  - Action Logement, <http://www.actionlogement.fr/>
  - Union sociale pour l’habitat, <http://www.union-habitat.org/>



◀ Kiến trúc nhà ở xã hội rất đa dạng, ở trung tâm Paris (1), ở thành phố nhỏ gần ngoại ô (2) và ở vùng ven đô (3)



▲ Hợp đồng gắn kết xã hội ở đô thị là thỏa thuận đối tác giữa Chính phủ và Chính quyền địa phương nhằm cải thiện tiếp cận việc làm, phát triển kinh tế, nhà ở và môi trường, giáo dục, an ninh, y tế tại các khu dân cư khó khăn

## Nguồn tài chính cho nhà ở xã hội

Các dự án xây nhà cho thuê với giá thấp rất cần vốn tài trợ hoặc cho vay với lãi suất thấp. Nguồn tài chính chủ yếu cho nhà ở xã hội là từ Quỹ tiền gửi tiết kiệm. Đây là tổ chức đầu tư vốn trong lĩnh vực nhà ở và đất đai. Họ dùng tiền gửi tiết kiệm của người dân để giải ngân những khoản vay dài hạn với lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường cho các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội. Chính quyền địa phương bảo lãnh các khoản vay của tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội, đối lại các tổ chức này sẽ dành riêng một số căn hộ trong các dự án nhà ở xã hội cho địa phương. Quỹ “Hành động vì nhà ở” cũng cho các dự án nhà ở xã hội vay vốn.

Nhìn chung, Chính phủ, Chính quyền địa phương, cơ quan công lập, doanh nghiệp, các đơn vị gây quỹ “Hành động vì nhà ở”, phòng thương mại và các tổ chức hoạt động phi lợi nhuận hoàn toàn có thể được hưởng nhà ở xã hội bằng cách đứng ra bảo lãnh về tài chính, hỗ trợ về đất đai hoặc tài chính cho các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội<sup>2</sup>.

Nhiều năm trở lại đây, Chính phủ có xu hướng cắt giảm hỗ trợ trực tiếp cho các dự án nhà ở xã hội. Hỗ trợ của Chính phủ ngày càng tập trung vào việc chấp thuận cho các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội hưởng ưu đãi về thuế. Ngược lại, chính quyền địa phương lại dần dần gia tăng hỗ trợ tài chính khi ngày càng có nhiều dự án xây dựng nhà ở xã hội. Chính quyền địa phương cũng có thể bán đất với giá thấp hơn giá thị trường cho các tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội.

## Giải pháp biệt xã hội: chính sách của thành phố

Từ 30 năm trở lại đây, nhằm cải thiện điều kiện sống của người dân tại những khu phố khó khăn, nhiều chương trình hành động đã được các thành phố triển khai thực hiện. Các chương trình này chủ yếu tập trung ở những khu phố có nhiều khu chung cư cực lớn được xây dựng từ những năm 1950-1960, thường ở xa trung tâm và ít có các dịch vụ công cộng, thương mại và việc làm. Một số chung cư được xây dựng nhanh chóng bằng những vật liệu kém chất lượng nay đã xuống cấp trầm trọng, đặc biệt là khả năng cách nhiệt và cách âm. Những hộ gia đình có thu nhập trung bình đã chuyển ra khỏi các chung cư này từ những năm 1970 và mua nhà ở nơi khác, thay vào đó là những hộ nghèo hơn và ít hoà nhập về kinh tế, xã hội hơn. Chương trình hành động của các thành phố đối với những khu phố này bao gồm cải thiện nhà ở, các hoạt động xã hội và kinh tế. Điều này tuy có thể giúp cải thiện điều kiện sống của một bộ phận người dân tại các khu phố này và tránh không làm cho tình hình xấu hơn, song vẫn khó xóa bỏ hẳn cách biệt xã hội.

## Chương trình cải tạo đô thị 2004 - 2014

Chương trình Cải tạo đô thị Quốc gia nhằm mục tiêu tái cấu trúc các khu phố tại một số khu đô thị phức tạp, từ đó tạo thuận lợi cho sự hỗn hợp xã hội và hướng đến phát triển bền vững.

Các hoạt động cụ thể của Chương trình bao gồm cải tạo nhà ở (phá dỡ các chung cư cực

<sup>2</sup> Việc lựa chọn người được thuê nhà ở xã hội dựa trên các tiêu chí về kinh tế và xã hội: tài sản, thành phần gia đình, mức thu nhập, điều kiện nhà ở hiện tại, khoảng cách từ nơi ở hiện tại đến nơi làm việc và đến các công trình công cộng

Các chung cư cực lớn ở khu Duchère, Lyon, đầu năm 2010





lớn đã xuống cấp, tu sửa nhà ở, căn hộ), xây dựng cơ sở hạ tầng (đường, giao thông công cộng), dịch vụ (xây dựng các trung tâm thương mại và dịch vụ) và cảnh quan đô thị (khoảng lùi bắt buộc đối với các công trình, xây dựng chung cư quy mô trung bình, không gian công cộng...). Bao nhiêu căn hộ nhà ở xã hội bị phá bỏ sẽ được thay thế bởi bấy nhiêu căn hộ mới tại cùng vị trí hoặc ở bên ngoài khu phố. Chương trình này sẽ được triển khai trên gần 500 khu phố với 3,8 triệu người đang sinh sống.

Chương trình này có liên quan đến mọi khía cạnh của đời sống xã hội, nên đòi hỏi tất cả các cơ quan, đơn vị tham gia phải có sự hợp tác chặt chẽ. Do đó, năm 2003, Cơ quan cải tạo đô thị quốc gia đã được thành lập, với nhiệm vụ cốt lõi là hỗ trợ tài chính và triển khai thực hiện Chương trình Cải tạo đô thị. Các dự án ở quy mô địa phương do chính quyền địa phương phụ trách. Việc hợp tác dựa trên một hợp đồng có thời hạn năm năm giữa Cơ quan cải tạo đô thị quốc gia, Chính phủ, Chính quyền địa phương, tổ chức đầu tư và quản lý nhà ở xã hội và một số nhà đầu tư khác. Ngân sách của Cơ quan này là 12,5 tỉ euro. Tổng kinh phí cần huy động để thực hiện Chương trình cải tạo đô thị khoảng từ 50 đến 55 tỉ euro trong đó Cơ quan cải tạo đô thị quốc gia tài trợ 27% (chủ yếu trích từ quỹ "Hành động vì nhà ở"), các tổ chức xã hội hỗ trợ tài trợ 43% và chính quyền địa phương tài trợ 23%.

Tuy chưa thể đánh giá chính xác hiệu quả của chương trình này, nhưng số lượng và nội dung các dự án phần nào cho thấy chính

Đặt chất nổ phá bỏ chung cư 220 vào tháng 5 năm 2010 tại khu Duchère, Lyon



◀ Chương trình tái thiết khu Duchère ở Lyon bao gồm xây dựng lại nhà ở xã hội, ký túc xá sinh viên, hỗ trợ mua nhà thương mại, nhà ở xã hội (trong hình) nhằm đa dạng hóa nhà ở và dân cư trong khu phố, nơi trước đây nhà ở xã hội chiếm đến 80%.

quyền địa phương thực sự quyết tâm cải thiện việc hòa nhập xã hội cho người dân ở những khu phố này. Nhiều khu phố thực sự đã có những thay đổi lớn về diện mạo, môi trường đô thị. Chất lượng và tính sáng tạo của các công trình được thể hiện rõ nét. Các chủ đầu tư đã nỗ lực khuyến khích xây dựng bền vững. Nhìn chung, người dân khá hài lòng với chương trình này. Tuy nhiên, số căn nhà xây mới vẫn thấp hơn số căn nhà đã bị phá dỡ do các dự án xây dựng nhà ở xã hội cho thuê thường gặp nhiều khó khăn hơn. Ở Vùng Île-de-France, nhiều căn hộ được xây lại tại vị trí cũ khiến cho việc phát triển hỗn hợp xã hội không đạt được mục tiêu ban đầu. Những hộ khá thường chuyển đi sống ở nơi khác, còn những hộ nghèo, ít có khả năng tự chủ và cần được hỗ trợ, thì được tái định cư tại chỗ. Do các dự án đa dạng hóa mô hình nhà ở thường bị chậm tiến độ thi công, nên mục tiêu thu hút các hộ gia đình có khả năng hòa nhập tốt như ban đầu đặt ra sẽ phải mất thêm thời gian để hoàn thành. Như vậy, đối với các dự án này, thời gian luôn là yếu tố cốt lõi.

Song song với các chính sách cải thiện chất lượng nhà ở xã hội, Chính phủ cũng đã thành lập một số cơ quan để nâng cao chất lượng kiến trúc và quảng bá xây dựng bền vững, điển hình như Cơ quan quốc gia cải tạo nhà ở (1971) hoặc Cơ quan quy hoạch - xây dựng - kiến trúc (1998). Các cơ quan này tài trợ cho các nghiên cứu thúc đẩy xây dựng bền vững, các dự án thí điểm và hỗ trợ đổi mới cũng như đẩy mạnh áp dụng khoa học công nghệ trong lĩnh vực quy hoạch lãnh thổ, nhà ở, xây dựng, thiết kế kiến trúc, đô thị. Việc đánh giá nhà ở xây dựng mới cũng được thực hiện trong khuôn khổ các chương trình đặc biệt, ví dụ Chương trình: Chi phí, Chất lượng, Độ tin cậy và Thời hạn (CQFD).

■ Tham khảo thêm:

- PADDI, 2011, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn "Kiến trúc xanh: Ý tưởng, Thiết kế và Thực hành"
- PADDI, 2011, Tài liệu tổng hợp khóa tập huấn "Hỗ trợ chủ đầu tư nhà nước về công trình xanh, xây dựng bền vững ứng phó với biến đổi khí hậu"
- PUCA, Bản đồ/ Quy hoạch/Xây dựng/Kiến trúc, <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>
- Chương trình CQFD, giúp đẩy mạnh tiến độ xây dựng nhà ở và quảng bá mô hình nhà ở hiện đại, có tính đến chất lượng về mặt kiến trúc, đô thị và môi trường, <http://www.chantier.net>
- ANAH, Cơ quan nhà ở quốc gia, <http://www.anah.fr/>
- VGBC, Vietnam Green Building Council, [www.vgbc.org.vn/](http://www.vgbc.org.vn/)

# SUY NGÃM VÀ DỰ ÁN HỢP TÁC GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG CỦA PHÁP VÀ VIỆT NAM

## Thu hồi đất, bồi thường và tái định cư: trường hợp dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm<sup>3</sup>

Khu đô thị mới Thủ Thiêm (Quận 2), trung tâm mới mở rộng phía Đông sông Sài Gòn với chức năng tài chính, thương mại, công viên và nhà ở, là dự án quy hoạch trọng điểm nhằm mang lại hình ảnh hiện đại và khẳng định vai trò đại đô thị cho TP.HCM. Đây được xem là dự án “vì lợi ích công”, dù chưa có quy trình xác lập điều này. Công tác bồi thường và tái định cư cho người dân do các cơ quan nhà nước trong đó có Ban Quản lý đầu tư xây dựng Khu đô thị mới Thủ Thiêm (đại diện chủ đầu tư) đảm nhận. Theo quy hoạch, 97 ha trên tổng diện tích 720 ha của dự án sẽ được thu hồi để xây các khu tái định cư tại chỗ, ngoài ra còn có 68 ha nhà tái định cư nằm ngoài ranh của khu đô thị. Dự kiến sẽ xây dựng 12.500 căn hộ và dành 2.037 lô đất ở ba địa điểm để tái định cư. Tổng cộng ước tính có hơn 14.000 căn nhà bị giải tỏa và 58.000 người phải di dời. Đến năm 2010, Thành phố đã giải ngân 8.000 tỉ đồng để giải quyết 70% hồ sơ đề nghị xét bồi thường.

Về lĩnh vực nhà ở, khó khăn chủ yếu nằm ở khâu lập dự án, phân chia vai trò, trách nhiệm giữa chính quyền và nhà đầu tư, đặc biệt là trách nhiệm bồi thường. Thông thường người bị thu hồi đất sẽ được bồi thường với mức giá đất tương đương với 40% giá thị trường, nhưng mức giá này luôn gây tranh cãi vì 80% trong số họ cho rằng giá bồi thường như vậy là quá thấp và họ cảm thấy bị thiệt thòi so với mức giá bán lại và lợi nhuận của nhà đầu tư.

## Công khai khuôn khổ của một dự án quy hoạch đầu tư xây dựng

Để tạo hành lang cho các hành động có liên quan đến kinh tế - xã hội trong một dự án quy hoạch đầu tư xây dựng và đảm bảo những điều kiện cần thiết cho việc tái định cư, mỗi thành phố cần chú trọng vào công tác quản lý nhà nước đối với các dự án.

Để làm được điều đó, các thành phố cần xác định phạm vi cụ thể của từng dự án, từ đó xây dựng bộ hồ sơ yêu cầu kinh tế - kỹ thuật chi tiết tùy theo mỗi dự án và văn bản thỏa thuận có giá trị pháp lý quy định rõ trách nhiệm của từng chủ thể. Sau đó, cần phân kỳ dự án nhằm xác định các giai đoạn thực hiện và lập bảng cân đối tài chính thu, chi cụ thể cho từng hạng mục (đất đai, nhà ở, tái định cư, cơ sở hạ tầng, trang thiết bị, thương mại...). Tài chính của dự án cần được tách bạch với ngân sách chung của thành phố. Cần theo dõi và đánh giá công việc đang và sẽ triển khai (mục tiêu, kế hoạch, kinh phí) trong suốt dự án.

Việc xác định rõ ràng các nhiệm vụ trên sẽ là cơ sở để thành phố giao cho đơn vị tư nhân hoặc Nhà nước làm chủ đầu tư dự án đồng thời vẫn đảm bảo kiểm soát được dự án. Một tổ liên ngành có thể làm đầu mối để cung cấp thông tin, hỗ trợ và trao đổi với các nhà đầu tư.

### Tham khảo thêm:

- Wust S. và al., “Siêu đô thị và phát triển bền vững; các thách thức đối với việc tái định cư người dân ở các khu dân cư tạm bợ tại TP.HCM: giữa các chương trình lớn và dự án nhỏ”, PRUD, <http://www.gemdev.org/prud/rapports/rapport17.pdf>



▲ Thu hồi đất và bồi thường ở Thủ Thiêm

<sup>3</sup> Khóa tập huấn của Paddi về “bồi thường và tái định cư người dân trong các dự án quy hoạch”, do Bà Pascale Bonnard hướng dẫn, tháng 03 năm 2010

## Hướng đến bồi thường thỏa đáng, công bằng hơn

Để đưa ra giá bồi thường sát với giá thị trường trước khi triển khai dự án, chính quyền địa phương có thể ước tính giá trị bất động sản nhờ vào cơ sở dữ liệu và các giao dịch trên thị trường bất động sản.

Bên cạnh đó, cũng cần đơn giản hóa thủ tục hành chính để rút ngắn thời gian và có thể xem xét tăng giá bồi thường cho người dân nếu mức giá trước đó quá thấp so với giá thị trường.

Các thủ tục và tiêu chí xét bồi thường cũng có thể được thống nhất giữa các chủ đầu tư dự án. Việc công khai số tiền bồi thường dựa trên các điều kiện kinh tế - xã hội của từng hộ dân và xử lý những hộ xây dựng trái phép sẽ góp phần đảm bảo tính minh bạch và công bằng đối với những hộ dân bị ảnh hưởng. Ngoài ra, chính quyền địa phương cũng có thể xem xét mức độ can thiệp của mình khi dự án gặp cản trở, ví dụ người dân không đồng ý với mức giá được bồi thường hoặc nhất định không chịu di dời. Trong những trường hợp này, có thể chính quyền nên hoãn hoặc dừng dự án.

## Cần lập kế hoạch tài chính ngay từ đầu

Vấn đề giải phóng mặt bằng phải được đặt ra ngay từ giai đoạn đầu của dự án. Thật vậy, việc tính toán cụ thể các chi phí ngay từ đầu sẽ giúp chủ đầu tư có thể cân đối giữa chi phí bồi thường, tái định cư và lợi nhuận thu được. Để có đủ ngân sách dành cho tái định cư, cần phải huy động nguồn lực của chính dự án: lợi nhuận thu được nên tính vào ngân sách dự án thay vì nhập vào ngân sách chung. Bên cạnh đó, phương thức quản lý linh hoạt quỹ nhà ở tái định cư sẽ cho phép chuyển những căn hộ mới xây thành nhà tái định cư hoặc đưa vào quỹ nhà dự trữ mà vẫn đảm bảo thống nhất mức giá đối với các dự án khác nhau.

Các nhà đầu tư có thể đóng góp vào việc tái định cư bằng việc cam kết xây dựng nhà tái định cư trong dự án hoặc mua đất với mức

giá cao hơn để thành phố có nguồn tài chính hỗ trợ người dân tái định cư. Về khía cạnh pháp lý, việc áp dụng quy định Nhà nước có quyền ưu tiên nhận chuyển nhượng bất động sản sẽ giúp tạo quỹ đất dễ dàng hơn.

Nhờ đó Nhà nước có thể tạo quỹ đất dành riêng cho tái định cư. Chính quyền địa phương và nhà đầu tư cũng có thể áp dụng cơ chế để đa dạng hóa nguồn tài chính cho nhà ở, ví dụ huy động tiền tiết kiệm của người dân và sự tham gia đóng góp của các doanh nghiệp.

## Công khai minh bạch

Khi đã có kế hoạch chi tiết về tài chính, nên thông tin rõ về tổng thể dự án cho người dân, đặc biệt là chi phí thực hiện dự án và kế hoạch dự kiến sử dụng chênh lệch địa tô. Hiện nay, cách làm này chưa được các cơ quan nhà nước áp dụng. Việc lấy ý kiến người dân trong khi thực hiện nghiên cứu tiền khả thi giúp chủ đầu tư hiểu rõ hơn về dự án và công tác tái định cư. Ở Việt Nam, Nhà nước có thể sẽ ban hành quy định về việc người dân tham gia đóng góp ý kiến hoặc các hình thức trung gian hòa giải, ví dụ thông qua các đơn vị tư vấn độc lập.

## Quỹ nhà ở đáp ứng nhu cầu người dân

Thực hiện một cuộc điều tra chi tiết về tình hình kinh tế - xã hội giúp đưa ra những mô hình nhà tái định cư phù hợp với nhu cầu của người dân.



▲ Một hộ dân đã mở cửa hàng tạp hóa nhỏ trong căn hộ tái định cư tại TP.HCM



▼ Chung cư tái định cư ở vùng ven TP.HCM



Nghiên cứu kỹ trước khi chọn địa điểm tái định cư cũng rất quan trọng nhằm tránh cho người tái định cư có cảm giác bị đưa đến sống ở một nơi cô lập. Ngoài ra, cũng nên đưa vào khu tái định cư nhiều hoạt động khác để giúp người dân duy trì buôn bán nhỏ và các dịch vụ tiện ích. Lý tưởng nhất là đưa ra loại nhà tái định cư phù hợp với đặc điểm và điều kiện của từng hộ dân, ví dụ một mảnh đất cho nông dân hay một căn nhà mặt phố cho tiểu thương. Trên thực tế, chung cư không phải là hình thức nhà tái định cư duy nhất mà còn có nhiều mô hình nhà ở khác. Điều quan trọng là cần chọn mô hình nhà ở phù hợp với những hộ có thu nhập thấp, ví dụ: chung cư thấp tầng, không có thang máy và căn hộ có diện tích nhỏ để giảm chi phí quản lý và giá dịch vụ, từ đó tránh tình trạng người dân nghèo đi sau tái định cư, bán lại, đầu cơ và làm xuất hiện nhiều nhóm nghèo khác. Có thể triển khai nhiều công cụ đánh giá tái định cư nhằm nghiên cứu và phòng tránh những hiện tượng trên.

Việc theo dõi cuộc sống của những người phải thay đổi hoàn toàn lối sống sau khi tái định cư chỉ có thể thực hiện được trên cơ sở hợp tác chặt chẽ giữa Ban bồi thường giải phóng mặt bằng tại nơi ở cũ với ngành lao động, thương binh, xã hội và UBND phường/xã, quận/huyện nơi tiếp nhận tái định cư. Theo hướng này, các doanh nghiệp tại địa phương có thể hợp tác với các đơn vị thụ hưởng dự án để tuyển dụng người tái định cư, đặc biệt là các tiểu thương, thợ thủ công, nông dân - những người đã mất đi nguồn thu nhập sau khi chuyển nơi ở.

#### **Khuôn khổ pháp lý về chung cư**

- 2008: Quyết định 08/2008/QĐ-BXD của Bộ Xây dựng về việc ban hành Quy chế quản lý sử dụng nhà chung cư.
- 2009: Thông tư 01/2009/TT-BXD của Bộ Xây dựng về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và hướng dẫn mẫu hợp đồng mua bán căn hộ nhà chung cư trong dự án đầu tư xây dựng của tổ chức kinh doanh nhà ở;
- 2009: Thông tư 37/2009/TT-BXD của Bộ Xây dựng hướng dẫn phương pháp xác định và quản lý giá dịch vụ nhà chung cư;
- 2009: Công văn 144/BXD-QLN của Bộ Xây dựng về việc xác định phần diện tích sở hữu chung, sở hữu riêng đối với nhà chung cư;

## **Chung cư<sup>4</sup>: cơ sở pháp lý về quản lý chung cư chưa đầy đủ**

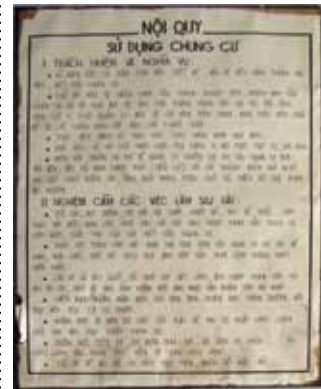
TP.HCM hiện có 570 chung cư quy mô trung bình (5-6 tầng) được xây trước 1975 và 432 chung cư lớn hơn được xây sau 1975. Năm 2009, Thành phố đã phê duyệt 55 dự án chung cư với tổng số 19.500 căn hộ. Phần diện tích sở hữu chung ở các chung cư thường xuống cấp và bị chiếm dụng bất hợp pháp. Trước đây, phần diện tích chung này thuộc sở hữu nhà nước, nhưng kể từ khi Luật Nhà ở được ban hành năm 2005, phần chung này thuộc trách nhiệm của những hộ dân đồng sở hữu chung cư và được Ban quản trị chung cư và chủ đầu tư quản lý. Tuy nhiên, các hộ dân trong chung cư thường không mấy quan tâm đến công tác quản lý và bảo trì/bảo dưỡng những phần sở hữu chung này. Trong khi đó, định nghĩa phần diện tích sở hữu chung, sở hữu riêng vẫn còn chưa rõ ràng và mâu thuẫn ngay trong bản thân các quy định (Thông tư năm 2009 và Luật Nhà ở năm 2005) hoặc trong hợp đồng mua nhà và quy định về sở hữu chung. Giữa chủ đầu tư chung cư và những hộ dân thường xảy ra các tranh chấp về sở hữu riêng hay chung bãi đậu xe, cửa hàng trong chung cư.

Nguồn kinh phí chi cho việc quản lý và bảo dưỡng chung cư trong một khoảng thời gian không xác định được lấy từ 2% giá trị căn hộ mà người mua đóng vào thời điểm mua. Số tiền này không được xác định trên cơ sở chi phí thực tế và do đó khi cần sửa chữa quy mô lớn, rất khó huy động các hộ gia đình đóng góp thêm nữa. Thành phố phải thường xuyên tìm ngân sách thêm phục vụ cho công việc bảo dưỡng, sửa chữa, giải quyết tranh chấp liên quan đến quyết định do Ban quản trị chung cư hoặc Hội nghị nhà chung cư đưa ra, bảo lãnh trong trường hợp tài sản bị thiệt hại vì chủ sở hữu không mua bảo hiểm. Việc quản lý và trang trải chi phí chung cư đang trở thành vấn đề cấp bách vì các cơ quan nhà nước sẽ không thể hoàn thành tốt vai trò như hiện nay được nữa do quy mô quản lý và số lượng chung cư ngày càng gia tăng.

#### **Tham khảo thêm:**

- PADDI, 2010, Tài liệu “Chung cư và khái niệm về sở hữu riêng trong chung cư ở TP.HCM”, [http://www.paddi.vn/IMG/pdf/2010-07\\_Copropriete\\_et\\_propriete\\_privée\\_dans\\_le\\_logement\\_a\\_HCMV.pdf](http://www.paddi.vn/IMG/pdf/2010-07_Copropriete_et_propriete_privée_dans_le_logement_a_HCMV.pdf)

Nội quy sử dụng chung cư và địa vị pháp lý của các phần chung chưa được xác định rõ ràng, dẫn đến các tranh chấp trong chung cư



<sup>4</sup> Tài liệu của PADDI về khóa tập huấn “Chung cư và khái niệm về sở hữu riêng trong chung cư ở TP.HCM” do Jean-Charles Castel hướng dẫn, năm 2010

◀◀ **Hội đồng nhà chung cư**

Trong một chung cư, mọi chủ sở hữu đều là thành viên của Hội đồng nhà chung cư. Mục tiêu của Hội đồng là bảo dưỡng và quản lý phần chung. Đại hội nhà chung cư họp mỗi năm một lần, bầu ra Hội đồng quản trị chung cư gồm một số chủ sở hữu tự nguyện làm việc không hưởng lương. Hội đồng quản trị đại diện cho chung cư và phối hợp với đơn vị quản lý chung cư chuyên nghiệp để giải quyết các vấn đề của chung cư. Đại hội nhà chung cư ra quyết định trên nguyên tắc biểu quyết theo đa số. Các quyết định liên quan đến sửa chữa, bảo trì đơn giản được thông qua khi có hơn 50% đồng ý. Các sửa chữa lớn, những thay đổi quan trọng của chung cư cần có 2/3 thành viên đồng ý. Các chủ sở hữu có mặt hoặc có người được ủy quyền tại Hội nghị nhà chung cư có thể khiếu kiện quyết định của Hội đồng. Những người khác có hai tháng để thực hiện việc khiếu kiện.

mình. Đây có lẽ là cách làm tiết kiệm chi phí nhất hiện nay tại Việt Nam.

Đối với chung cư hoặc khu tập thể, hợp đồng mua bán nên bao gồm các quy định về đồng sở hữu, mô tả rõ ràng phần diện tích sở hữu chung và riêng (trong Thông tư 03/2014/TT-BXD và với tiêu chí càng cụ thể càng tốt), liệt kê các khoản chi và số tiền phải đóng góp, quyền sử dụng và những quy định cụ thể hơn tại khu vực sở hữu riêng, cũng như không gian chung. Ngoài ra, cũng có thể yêu cầu các hộ gia đình mua bảo hiểm cháy nổ và thiệt hại do nước gây ra, đồng thời phải nộp phí quản lý, bảo dưỡng định kỳ căn cứ theo chi phí thực tế.

Trong tương lai, Nhà nước có thể sẽ xem xét công nhận việc quản lý chung cư như một nghề chính thức và đưa ra các khóa đào tạo chính quy về lĩnh vực này. Việc chỉ định đơn vị quản lý chuyên nghiệp đối với các chung cư xuống cấp có thể cần quy định trong luật để có đơn vị chuyên nghiệp quản lý.

**Hướng đến mô hình quản lý chuyên nghiệp hơn và người sở hữu nhà ở có trách nhiệm hơn**

Chi phí tại các chung cư cao tầng rất lớn và thường vượt quá khả năng chi trả của những người có thu nhập thấp. Do đó, cần hướng đến phát triển những mô hình nhà ở có chi phí thấp hơn, chẳng hạn như các khu chung cư từ năm đến sáu tầng, không có thang máy. Một giải pháp khác đó là chính quyền địa phương có thể nhượng hoặc bán đất cho các hộ dân với giá ưu đãi để họ tự xây nhà cho

◀◀ **Vai trò của đơn vị quản lý chung cư tại Pháp**

Sau khi hoàn thành xây dựng chung cư, Chủ đầu tư chọn đơn vị quản lý (có thể là cá nhân tình nguyện hoặc tổ chức chuyên nghiệp). Đơn vị này có tư cách pháp nhân. Trong hội nghị toàn thể nhà chung cư lần thứ nhất, các chủ sở hữu có thể tiếp tục với đơn vị quản lý đã được chủ đầu tư chọn hoặc tìm một đơn vị khác. Chủ đầu tư không còn giữ bất kỳ vai trò gì sau đó, ngoài tư cách là đồng sở hữu nếu họ vẫn còn giữ một số căn hộ trong tòa nhà. Đơn vị quản lý chung cư có nhiệm vụ thực hiện các quyết định của Đại hội nhà chung cư và giám sát việc chấp hành của các hộ gia đình; tổ chức hội nghị toàn thể của chung cư, dự trữ ngân sách, thu phí, ký hợp đồng bảo hiểm và bảo dưỡng, trang trải chi phí hàng ngày và giữ hồ sơ bảo dưỡng chung cư.

◀◀ Quản lý chung cư trở thành vấn đề bức thiết với sự hình thành của các khu chung cư lớn ở Hà Nội



# DI SẢN ĐÔ THỊ

**N**hững năm gần đây, ở Việt Nam, khái niệm di sản cần bảo tồn và phát huy giá trị đã được mở rộng hơn trước. Ngoài các di tích lịch sử được xếp hạng, còn có khu phố, không gian công cộng và quần thể nổi bật. Khái niệm này cũng bắt đầu hướng đến cả di sản công nghiệp, cây xanh và làng nghề. Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) vẫn còn có nhiều công trình kiến trúc cổ và khu phố mang đậm dấu ấn lịch sử, trong khi đó nhiều thành phố khác ở châu Á đã phá bỏ những công trình có giá trị di sản. Từ những con hẻm nhỏ chằng chịt đến khu phố Pháp với mạng lưới đường hình bàn cờ ở Hà Nội và khu trung tâm của TP.HCM, từ các con phố nhỏ hình thành vào những năm 1980 đến các khách sạn quốc tế cao tầng, các thành phố ở Việt Nam đã không ngừng biến đổi theo hai hướng mở rộng và tái xây dựng. Sự mở rộng đã giúp thành phố bảo tồn được các công trình thừa kế từ quá khứ, trong khi việc tái xây dựng trên nền đô thị hiện hữu lại thường là nguy cơ dẫn đến sự phá hủy các công trình này. Thách thức ở đây là làm thế nào để phát huy giá trị di sản đô thị nhưng không vì thế mà kìm hãm sự phát triển của hai thành phố.

Hoàng thành Thăng Long,  
Hà Nội





# DI SẢN ĐÔ THỊ VIỆT NAM

## Những thành phố đang biến động, nhiều bản sắc cần được phát huy

**B**ảo tồn, phát huy giá trị công trình kiến trúc và khu phố cổ đặc trưng là thách thức lớn đối với lịch sử và bản sắc văn hóa Việt Nam. Bản sắc đô thị là một lợi thế cần được phát huy để đẩy mạnh sự phát triển kinh tế. Trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế, các đô thị lớn cần phát huy bản sắc đặc trưng riêng nhằm góp phần vào việc xây dựng hình ảnh riêng của mình. Phát huy giá trị di sản đô thị sẽ giúp Hà Nội và TP.HCM xác định vị thế so với các đô thị lớn của châu Á như Bangkok hay Singapore. Mục tiêu không phải là “bảo tàng hóa” một thành phố nào đó ở Việt Nam đã từng qua thời kỳ hoàng kim, mà là phát huy giá trị di sản đô thị và văn hóa để tạo cho người dân, nhà đầu tư và du khách những thành phố đa dạng, vừa có bản sắc vừa hiện đại. Điều quan trọng đối với các cấp chính quyền là tự trang bị cho mình những công cụ pháp lý và tài chính thích hợp để phát huy giá trị di sản nhằm khẳng định bản sắc đô thị mà không làm ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế.

### Hà Nội, thành phố giàu di sản

Hà Nội là một trong số ít những thành phố ở khu vực Đông Nam Á có di sản lịch sử, văn hóa và đô thị đã hơn 1.000 năm. Khu vực ngoại thành Hà Nội có hơn 500 làng nghề truyền thống chuyên sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ, dệt may, đan thúng, rất đặc trưng cho văn hóa vùng đồng bằng sông Hồng. Khu vực nội thành Hà Nội có ba quần thể di tích chính: khu phố cổ hay còn gọi là “Ba mươi sáu phố phường”, khu phố Pháp và khu Thành cổ. Cấu trúc đô thị trong khu phố cổ phản ánh cách tổ chức đô thị thời xưa theo các phố nghề (phố Hàng Đào, phố Hàng Bông, phố Hàng Đường...). Đặc điểm của khu phố cổ là

mật độ dân cư và mật độ xây dựng cao, hoạt động thương mại và thủ công tập nập và có nhiều di tích quan trọng (nhà ở, đình, đền, chùa theo kiến trúc truyền thống Việt Nam hoặc Trung Hoa). Khu phố Pháp, hay còn gọi

Nhà liên kế ở phố Mã Mây, Hà Nội



### Khái niệm di sản theo tổ chức UNESCO và đối với người Việt Nam

UNESCO định nghĩa di sản là những gì chúng ta thừa kế từ quá khứ, đang được tận hưởng hiện nay và sẽ truyền lại cho các thế hệ mai sau. Di sản đô thị, gồm đường phố, tòa nhà, công trình kiến trúc và cảnh quan đặc biệt, vì tính đặc sắc, tính biểu tượng hoặc ý nghĩa lịch sử của chúng, có thể được coi là di sản của quá khứ và cần được bảo tồn vì lợi ích của các thế hệ hiện tại và tương lai. Theo định nghĩa này, di sản thuộc phạm vi tài sản chung và lợi ích chung.

Người Việt Nam nói riêng và phương Đông nói chung, thường coi trọng và gắn bó với những giá trị tinh thần, những biểu tượng và với nền văn hóa phi vật thể. Vì vậy, khái niệm di sản của họ khác với khái niệm của phương Tây, nơi mà người ta coi trọng việc để lại những dấu tích văn hóa vật chất (đồ vật, nhà cửa, đường phố). Theo các nền văn hóa phương Đông, giá trị di sản ẩn náu trong địa điểm (hay còn gọi là «hòn» nơi chốn) hơn là trong công trình, trong cách làm hơn là trong vật liệu. Tuy nhiên, thời kỳ Pháp thuộc có vẻ đã ảnh hưởng đến khái niệm di sản của người Việt Nam. Cộng đồng khoa học Việt Nam (các kiến trúc sư, giáo sư đại học...) rất năng động trong lĩnh vực này và nhiều nghiên cứu đang được thực hiện. Về phía các nhà quản lý đô thị, mối quan tâm của họ là các công cụ điều hành, những biện pháp cần ưu tiên thực hiện và việc cập nhật các quy định sao cho phù hợp với bối cảnh đầu cơ mạnh mẽ hiện nay.

là “thành phố-vườn” với mạng lưới đường bàn cờ hình thành từ đầu thế kỷ 20, gồm các công trình công cộng thời Pháp và những ngôi biệt thự (theo kiến trúc địa phương, tân cổ điển, art-deco, hiện đại).

Khu di tích Hoàng thành Thăng Long, nơi đóng đô của các vương triều Việt Nam từ thế kỷ 11, gồm một khu khảo cổ học với giá trị lịch sử cao và đã được tổ chức UNESCO công nhận là di sản thế giới từ năm 2010.

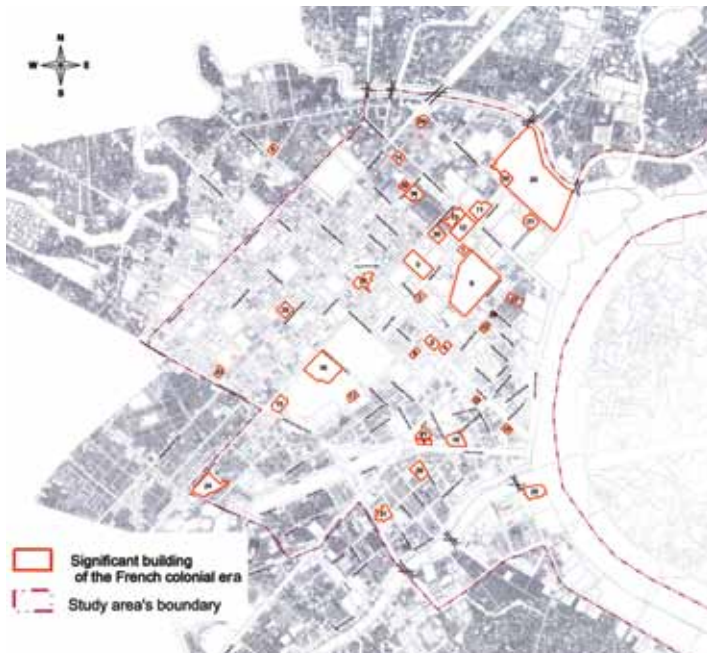


▲ Các tòa nhà cao tầng ở Quận 1, diện mạo mới của TP.HCM

## TP.HCM, di sản đa dạng trong một đô thị hiện đại

Di sản của TP.HCM được thể hiện ở trung tâm thành phố qua các công trình kiến trúc lịch sử, tòa nhà và quần thể đô thị nổi bật, góp phần tạo nên bản sắc của Thành phố qua các thời kỳ. Các công trình kiến trúc chính của Quận 1 như trụ sở Ủy ban Nhân dân Thành phố, Nhà hát thành phố, Bưu điện trung tâm đã được thành phố Lyon hỗ trợ trùng tu, chiếu sáng và được xếp hạng di tích lịch sử. Quận 1 còn có các địa điểm đặc trưng khác như chợ Bến Thành, Khu liên hợp đóng tàu Ba Son. Quận 3 có nhiều biệt thự từ thời Pháp. Quận 5 với khu Chợ Lớn - khu phố cổ của người Hoa - có nhiều đền, chùa, các quần thể đô thị như

▼ Các tòa nhà có giá trị được xây dựng vào thời Pháp nằm trong phạm vi nghiên cứu ở khu trung tâm TP.HCM



chợ Bình Tây, dãy nhà phố và nhà kho cũ dọc theo các con kênh. Ngày nay, Thành phố đang hướng đến “văn hóa hiện đại”, kiến trúc Việt Nam đương đại với các tòa cao ốc và tòa tháp mang tính biểu tượng như tháp Bitexco. Điều này đặt ra thách thức lớn đối với khái niệm di sản.

### ◀ Nhà liền kề

Ở Hà Nội, đó là những ngôi nhà độc lập nằm kề bên nhau, tạo thành nhà ở truyền thống trong khu phố cổ. Những ngôi “nhà ống” này có mặt tiền hẹp (từ 2-4 m) nhưng chúng lại rất dài, từ 20-60 m, có khi lên đến 90 m. Những ngôi nhà cổ chỉ có một tầng trệt, hoặc hiếm khi mới có một tầng lầu. Sự kết hợp giữa hai chức năng nhà ở và thương mại là yếu tố căn bản của nhà liền kề. Mở rộng ra đường phố, tầng trệt, gồm các hạng mục nhà và sân xây luân phiên nhau, được dành riêng cho việc buôn bán hoặc làm nghề thủ công, trong khi không gian sống nằm ở phía trong cùng của thửa đất hoặc trên lầu. Trong tình trạng quá tải dân số ở khu phố cổ, các mảnh sân đã dần biến mất, nhà ngày càng cao lên và mật độ xây dựng cũng tăng lên đáng kể. Ở TP.HCM, phần lớn nhà liền kề nằm ở khu phố cổ Chợ Lớn. Cũng như ở Hà Nội, hiện tượng tăng mật độ dân số và mật độ xây dựng cũng đã thay đổi những ngôi nhà này mà phần lớn trong số chúng đã được xây dựng từ thế kỷ 19 hoặc 20.

## Áp lực đất đai đe dọa di sản

Áp lực và đầu cơ bất động sản, thêm vào đó là sự cần thiết mở rộng các trục giao thông chính và xóa bỏ các khu nhà lụp xụp nhằm hiện đại hóa thành phố, làm cho việc bảo tồn các công trình kiến trúc khó được thực hiện trong trước mắt. Đất biệt thự trong khu phố Pháp tại Hà Nội hay ở Quận 1 và Quận 3 tại

TP.HCM là những khu đất “vàng” với điều kiện tuyệt vời để xây dựng cao ốc vì vị trí trung tâm, mặt bằng rộng (500-1000 m<sup>2</sup>) và hạ tầng giao thông tốt. Trong khu phố cổ Hà Nội, giá đất tăng cao đã dẫn đến hiện tượng tăng mật độ xây dựng bằng cách xây thêm tầng hoặc xây mới các công trình cao hơn nhiều so với những ngôi nhà truyền thống.

### Công trình xây dựng và điều kiện sống xuống cấp

Mong muốn bảo tồn và phát huy giá trị di sản đô thị Việt Nam cũng gặp phải khó khăn do tình trạng xuống cấp của các công trình xây dựng, quá tải dân số, đặc biệt là có nhiều hộ nghèo trong các biệt thự và nhà phố cổ ở Hà Nội. Mỗi ngôi nhà liền kề ở khu phố cổ Hà Nội hay khu Chợ Lớn TP.HCM có thể là nơi sinh sống của nhiều hộ gia đình: một thửa đất 240 m<sup>2</sup> có thể là nơi ở của khoảng 100 người dân Hà Nội<sup>1</sup>.

Tình trạng quá tải dân số và xuống cấp này cũng liên quan đến các biệt thự thuộc quản lý của Nhà nước và đã được cấp cho một số hộ gia đình sử dụng. Tiền thuê nhà quá thấp nên không cho phép nhà quản lý tái đầu tư vào việc tu sửa những ngôi nhà này.

Tầng mật độ do coi nới dẫy nhà liền kề trong khu phố Pháp ở Hà Nội



Mặt khác, tình trạng ở thuê bấp bênh của cư dân cũng không khuyến khích họ tự bỏ tiền ra để thực hiện công tác bảo trì. Có khi một ngôi biệt thự có nhiều chủ sở hữu, từ đó dẫn đến sự phân chia rõ rệt trên cùng thửa đất hoặc cùng tòa nhà, gây ra nhiều khó khăn trong công tác quản lý cũng như khi giao dịch nhà đất.

Tuy nhiên, một số biệt thự sau khi được cải tạo thành trụ sở cơ quan hoặc làm mặt bằng kinh doanh, đã được trùng tu và quản lý khá tốt. Ở Hà Nội, những ngôi biệt thự được bảo tồn và giữ gìn tốt nhất là những biệt thự được cấp cho các phái đoàn ngoại giao nước ngoài. Các hạng mục mở rộng, xây mới trên thửa đất, các bảng hiệu lớn mang tính chất thương mại thường che khuất mặt tiền của biệt thự và nhà phố.

### Quy định nghiêm ngặt hơn ở quy mô khu phố

Các dự án liên quan đến di sản văn hóa cấp “quốc gia và đặc biệt” phải có sự chấp thuận của văn phòng Thủ tướng. Các hoạt động bảo tồn và quản lý di tích lịch sử do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đảm nhiệm. Bộ Xây dựng phụ trách việc xếp hạng và quản lý biệt thự.

Các di tích lịch sử, văn hóa là nội dung của chính sách trùng tu được quy định tại Nghị định “bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử, văn hóa và danh lam, thắng cảnh” ngày 31/3/1984. Nghị định này cho phép xác định những di tích quốc gia như phố cổ Hội An, được xếp hạng năm 1985. Công tác phục hồi các ngôi chùa, đền và đình bắt đầu vào những năm 1990. Sau đó, nhiều công trình đã được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch xếp hạng.

Luật di sản văn hóa năm 2001 quan tâm đến di sản phi vật thể và các công trình, di tích, danh lam, thắng cảnh được công nhận vì vẻ đẹp, giá trị lịch sử và tính đặc biệt của chúng. Luật tạo khuôn khổ pháp lý cho việc kiểm kê di tích lịch sử và nhất là xác định những di tích đang có nguy cơ bị phá hủy hoặc đang cần được trùng tu. Luật cũng tạo công cụ bảo vệ các khu vực xung quanh di tích được bảo tồn. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 có quy định việc thể hiện di tích lịch sử trên các tài liệu quy hoạch đô thị. Ngoài ra, tại TP.HCM,

Tham khảo thêm:

• Ngân hàng Phát triển châu Á, Steinberg F., 2008, “Tái tạo sức sống cho các khu nội thành Châu Á, tiềm năng cải tạo đô thị ở Hà Nội, Jakarta và Manila”, 220 trang.

• Các hoạt động và tài liệu trong khuôn khổ hợp tác giữa Toulouse và Hà Nội, <http://www.toulouse-hanoi.org>

• Các giải pháp đô thị, 2010, *Quản lý di sản đô thị tại Việt Nam, số tay giới thiệu dành cho nhà quy hoạch*, Viện Bảo tồn Di tích, 83 trang.

<http://www.urban-solutions.nl/en/home/>

• DCU, 2011, đề tài nghiên cứu “Bảo tồn và phát triển Chợ Lớn, Thành phố Hồ Chí Minh”, 223 trang. [www.lopezmarzo.com/proyectos/hdmc\\_final.pdf](http://www.lopezmarzo.com/proyectos/hdmc_final.pdf)

• Fanchette S., Stedman N., 2009, Khám phá làng nghề tại Việt Nam; Mười hành trình xung quanh Hà Nội, IRD, 322 trang.

Tùng Nguyễn và Krowolski Nelly, “Hội An, từ đánh thức đến trở dậy của di sản”, Autrepart, 2005/1 n° 33, p. 141-155. DOI: 10.3917/autr.033.0141

<sup>1</sup> Mật độ dân số ở khu phố cổ Hà Nội lên đến 84 000 người/km<sup>2</sup>.



cây xanh có giá trị di sản cũng được Phòng công viên cây xanh thuộc Sở Giao thông Vận tải kiểm kê và áp dụng các biện pháp bảo vệ.

Các thành phố Việt Nam đã nắm bắt những thay đổi về mặt pháp lý và bắt đầu nghiên cứu phạm vi bảo tồn ở quy mô đô thị ngay từ những năm 1990. Thành phố Hội An và Huế, được xếp hạng di sản quốc gia, đã tự triển khai các quy định bảo tồn và phát huy khu phố cổ của mình. Sau đó, toàn thể các di tích của Huế và phố cổ Hội An được UNESCO xếp hạng di sản thế giới vào năm 1993 và 1999, và từ đó áp dụng các quy định mới. Xây dựng công trình hiện đại trong khu trung tâm Hội An là điều bị nghiêm cấm và xây dựng các công trình khác ở khu vực lân cận cũng cần có sự cho phép của Ban quản lý di tích.

## Làm mới di sản Hà Nội

Chính quyền địa phương tại Hà Nội và TP.HCM, đặc biệt là Sở QHKT, ngày càng hiểu rõ tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ di sản đô thị. Tại Hà Nội vào những năm 1990, trong khi đô thị phát triển nhanh chóng cũng là lúc người ta nhận ra sự cần thiết bảo tồn di sản kiến trúc đô thị. Năm 1995, UBND thành phố ra quyết định bảo vệ di sản và năm 1996, kế hoạch bảo tồn và quy hoạch khu vực hồ Hoàn Kiếm và phụ cận được thông qua. Nhờ có kế hoạch này mà đã hủy được hai dự án xây dựng cao ốc có thể làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến cảnh quan đô thị xung quanh hồ Hoàn Kiếm, biểu tượng của thủ đô Hà Nội. Năm 1998, Phòng Quản lý khu phố cổ, trực thuộc UBND quận Hoàn Kiếm được thành lập nhằm kiểm soát các công trình xây dựng và đảm bảo việc tuân thủ các quy định về bảo tồn di sản. Năm 2004, khu phố cổ Hà Nội được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch xếp hạng di tích lịch sử quốc gia. Ngoài ra, thành phố Toulouse đã hỗ trợ thành phố Hà Nội phục hồi nhiều ngôi nhà đặc trưng của khu phố cổ và phát triển du lịch tại khu vực này. Với sự hỗ trợ kỹ thuật của vùng Île-de-France, năm 2010, khu Hoàng thành Thăng Long được UNESCO công nhận là di sản thế giới và một bộ quy chế bảo tồn khu phố Pháp đang trong quá trình phê duyệt. Vấn đề di sản được tính đến trong quy hoạch chung của thành phố, nhất là việc bảo tồn khu phố cổ

### ◀ Khung pháp lý để phát huy giá trị di sản

- 1984: Nghị định bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử, văn hóa và danh lam, thắng cảnh, ngày 31/3/1984.
- 2001: Luật di sản văn hóa ngày 29/6/2001 (Điều 54-56) quy định các khu vực được bảo tồn phải được thể hiện trên các tài liệu quy hoạch đô thị đang được soạn thảo (Nghị định 92/2002/NĐ-CP, tháng 11/2002);
- 2003: Quyết định số 05/2003/QĐ-BVHTT (tháng 2/2003) của Bộ Văn hóa về việc bảo tồn, tu bổ và phục hồi di tích lịch sử, văn hoá, danh lam, thắng cảnh;
- 2009: Luật Quy hoạch đô thị quy định việc thể hiện các di tích lịch sử trên các tài liệu quy hoạch đô thị;



▲ Một biệt thự vẫn còn tốt ở Hà Nội, 2012

và mạng lưới các làng nghề. Các dự án quy hoạch trong khu phố Pháp dựa trên cơ sở bộ quy chế chưa chính thức, được đề xuất trong nghiên cứu IMV-Interscène và Sở QHKT đang nghiên cứu để mở rộng phạm vi khu phố này.



◀ Di sản ở Hà Nội rất đa dạng, trong hình là một biệt thự theo phong cách hiện đại ở khu phố Pháp

## Mở rộng khái niệm di sản sang không gian công cộng tại TP.HCM

Ngoài ra, tại TP.HCM, sau đợt rà soát được thực hiện vào năm 1996 trên phạm vi toàn thành phố dựa trên các nghiên cứu trong khuôn khổ hợp tác với Cộng đồng đô thị Lyon<sup>2</sup>, Thông báo 46/TB-UB-QLĐT tháng 5/1996 đã xác lập danh mục các công trình (trong đó có biệt thự) cần được nghiên cứu để bảo tồn cũng như trách nhiệm của mỗi cơ quan trong công tác bảo tồn. Từ đó đến nay, Thành phố không ngừng suy nghĩ kế hoạch phát huy giá trị của các công trình này. Thông tư số 38/2009/TT-BXD phân loại biệt thự thành ba nhóm, mỗi nhóm tương ứng với một cách quản lý với mức độ chặt chẽ khác nhau. Ngoài ra, việc phá dỡ công trình cần được UBND Thành phố phê duyệt. Hiện chưa có quy định chung và chi tiết về quản lý di sản bình thường nhưng ý thức về vấn đề này, tuy chưa rõ rệt, cũng đã bắt đầu hình thành, nhất là đối với di sản cây xanh, công nghiệp và không gian công cộng. Ví dụ, việc bảo tồn hay chuyển đổi công năng xưởng đóng tàu Ba Son tại Quận 1 là đề tài tranh luận trong

bối cảnh áp lực của thị trường nhà đất, đầu cơ bất động sản và các dự án cải tạo bờ sông Sài Gòn. Ngoài ra, hệ thống kênh rạch cũng được quan tâm và được cụ thể hóa bằng các dự án cải tạo bao gồm các hạng mục như nạo vét lòng kênh, làm sạch hai bờ và làm đường đi bộ công cộng dọc bờ kênh.

Nhà liên kế và chùa ở Chợ Lớn, một khu phố rất nhộn nhịp, đang trong quá trình bị phá bỏ và xây dựng lại mà không hoàn toàn tôn trọng môi trường đô thị. Một dự án cải tạo nhà ở và không gian công cộng có thể sẽ được thực hiện



Cây xanh đường phố, yếu tố đặc trưng của TP.HCM, được khảo sát và có thể có các giải pháp bảo vệ



<sup>2</sup> Thống kê dựa trên cơ sở các nghiên cứu do Cộng đồng đô thị Lyon kết hợp với Sở Xây dựng TP.HCM thực hiện, đặc biệt hai nghiên cứu của H. Desbenoit: “Di sản kiến trúc của TP.HCM, một số đặc điểm nhận dạng, các công trình công cộng”, 83 trang, và “Di sản kiến trúc của TP.HCM, một số đặc điểm nhận dạng, các công trình nhà ở”, 173 trang.

# DI SẢN TẠI PHÁP

## Am hiểu, bảo vệ, phát huy và phát triển địa bàn<sup>3</sup>

**Ở** Pháp, khái niệm bảo tồn di sản xuất hiện trong thời kỳ Cách mạng Pháp, vào cuối thế kỷ 18. Trong thời kỳ này, nhiều công trình kiến trúc, lúc đó được coi là biểu tượng của chế độ quân chủ, đã bị phá hủy hoặc bán lại cho cá nhân. 30 năm sau, Nhà nước Pháp tổ chức kiểm kê di sản kiến trúc quốc gia, đánh giá tình trạng phá hủy và năm 1840, lần đầu tiên một danh mục các công trình cần được bảo tồn được lập ra. Các công trình của Nhà nước (1887) và công trình tư nhân (1920-1930) sau khi được xếp hạng hoặc liệt kê vào danh mục tổng kiểm kê di sản, chúng chính thức trở thành di tích lịch sử. Mọi thay đổi bên trong, bên ngoài hay ở khu vực xung quanh công trình đều phải được phê duyệt dựa trên cơ sở một bộ quy định đặc biệt. Năm 1962, với luật Malraux, phạm vi bảo vệ được mở rộng ra thành các “khu vực bảo tồn”, giúp bảo tồn cả một khu phố. Vào thời đó, Luật này nhằm tránh việc phá hủy một cách có hệ thống những khu phố cổ, đã xuống cấp, để thay vào đó bằng những khu phố hiện đại hoặc những trục đường chính.

Khu trung tâm thành phố Lyon đã được UNESCO xếp hạng di sản thế giới vào năm 1998 nhờ có vị trí độc đáo, lối sống đặc trưng và di sản đô thị được bảo vệ tốt, là chứng nhân cho những thay đổi của thành phố. Vùng “đệm” (màu đỏ) đã được thiết lập để phát huy giá trị của khu vực xung quanh địa điểm được bảo vệ và tăng sự tương tác với phần còn lại của thành phố



Khu phố cổ Lyon có từ thời Trung Cổ, với những công trình cũ kỹ, lúc đó bị đe dọa phá hủy trong khuôn khổ các dự án xây dựng đường cao tốc. Năm 1964, khu phố này trở thành khu bảo tồn đầu tiên tại Pháp, đặc biệt nhờ vào sự vận động của người dân. Trong những năm 1990, các công trình được yêu thích vì giá trị biểu tượng hoặc phi vật thể, hoặc vì chúng là bằng chứng của một thời kỳ đã qua, cũng được công nhận là di sản.



▲ Khu phố cổ Lyon, từng là khu vực bị xuống cấp trước khi được xếp thành khu bảo tồn vào năm 1964, đã được tôn tạo rất nhiều nhờ vào các chính sách cải tạo đô thị

## Lợi ích và thách thức của công tác phát huy di sản đô thị

Di sản đô thị là một trong những yếu tố thuộc bản sắc văn hóa. Việc phục hồi, thay vì phá bỏ di sản, giúp nâng cao chất lượng sống của người dân và qua đó, thành phố giữ được vẻ thân thiện với con người. Hơn nữa, các công trình trùng tu di sản và phát triển văn hóa, du lịch hoặc nhằm các mục đích sử dụng khác cho hiện tại còn tạo việc làm và kích thích kinh tế địa phương.

Thế hệ hiện tại có trách nhiệm bảo vệ những dấu vết của quá khứ cho thế hệ tương lai trong bối cảnh thành phố không ngừng vận động, phát triển. Hiện nay, công tác bảo tồn và phát huy giá trị di sản đôi khi dẫn đến một

### ■ Than khảo thêm:

- Vụ Văn hóa vùng Île-de-France, <http://www.ile-de-france.culture.gouv.fr/page-les-monuments.htm>
- Bộ Văn hóa Pháp, <http://www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/publications.html>
- Hội Kiến trúc sư công trình quốc gia Pháp, <http://anabf.archi.fr/>
- Khu phố cổ Lyon, [www.vieux-lyon.org/](http://www.vieux-lyon.org/)

<sup>3</sup> Khóa tập huấn của Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu Đô thị - PADDI về “Bảo tồn di sản kiến trúc đô thị và triển vọng quản lý di sản trong khu trung tâm lịch sử của TP.HCM”, với sự hướng dẫn của Ông Brunos Delas, tháng 1/2010.





▲ Nhà hát Opera Lyon đã được hiện đại hóa trong những năm 2000

số hậu quả tiêu cực do việc gia tăng các biện pháp bảo vệ. Một số công trình và khu vực được bảo tồn có khi bị “bảo tàng hóa”: người dân không còn hoặc chỉ còn rất ít cơ hội để tiếp cận với di sản. Trong một số trường hợp khác, di sản có thể bị “thương mại hóa”: nó được thay đổi chức năng và người ta chỉ còn nhìn thấy giá trị thẩm mỹ của nó mà thôi. Như vậy, thách thức lớn là công tác phát huy di sản phải đi đôi với chính sách hỗn hợp chức năng (nhà ở, thương mại, dịch vụ công cộng đô thị...) và hỗn hợp xã hội, đó là đặc điểm của các khu trung tâm lịch sử ở các thành phố phương Tây.

### Các công cụ pháp lý<sup>4</sup>: xếp hạng di tích lịch sử

Luật ban hành ngày 31/12/1913 về di tích lịch sử và thủ tục pháp lý bảo vệ công trình kiến trúc liên quan đến các công trình mà việc bảo vệ chúng đem lại lợi ích chung về lịch sử hoặc nghệ thuật. Các công trình này được Bộ Văn hóa Pháp xếp hạng “di tích lịch sử” toàn phần hoặc một phần. Các tòa nhà không đảm bảo tiêu chí để được xếp hạng ngay lập tức nhưng vẫn có đủ giá trị lịch sử hoặc nghệ thuật có thể được đăng ký vào danh mục di tích lịch sử bổ sung. Các cơ quan nhà nước (Cơ quan Văn hóa cấp vùng) bắt đầu tiến hành quy trình bảo vệ di tích sau khi điều tra ở một khu vực nhất định, theo một cách phân loại rõ ràng (ví dụ di sản công nghiệp, biệt thự thế kỷ 19...), hoặc sau khi nhận được yêu cầu từ phía chủ sở hữu một tòa nhà, chính quyền địa phương hoặc hiệp hội.

Hồ sơ bảo vệ di sản gồm các thông tin chi tiết về tòa nhà (mô tả tòa nhà, lịch sử, tình trạng của tòa nhà về mặt kiến trúc, pháp lý...) và các tài liệu để xác định tòa nhà (hình chụp, sơ đồ, bản vẽ, giấy tờ địa chính...). Tòa nhà nào đã được xếp hạng hoặc đăng ký vào danh mục, thì không được phép tu sửa, nhượng lại hoặc bán lại mà không có sự phê duyệt của các cơ quan nhà nước. Công tác trùng tu phải được Kiến trúc sư công trình quốc gia<sup>5</sup> giám sát và có thể được Nhà nước hỗ trợ chi phí lên đến 40%. Mọi dự án xây dựng, tu bổ hay phá bỏ công trình trong phạm vi 500 m đều phải được sự đồng ý của Kiến trúc sư công trình quốc gia trước khi thực hiện.



◀ Les Grands moulins de Paris, được xây dựng vào đầu thế kỷ 20 và được cải tạo vào năm 1996, hiện nay là Trường đại học Paris VII

### Khu bảo tồn

Mục đích của khu bảo tồn vừa là bảo vệ khung cảnh đô thị và kiến trúc cổ, vừa cho phép phát triển các chức năng đô thị hiện đại cần thiết và phù hợp với các khu vực khác của thành phố. Bản đồ bảo tồn và phát huy di sản, gồm bộ quy chế và các tài liệu đồ họa, được hội đồng địa phương gồm các cơ quan trực thuộc trung ương và địa phương lập ra. Bản đồ này có thể cấm phá bỏ và khuyến nghị bảo tồn các tòa nhà có giá trị di sản, hoặc ngược lại, đề nghị phá bỏ toàn bộ hoặc một số hạng mục của các tòa nhà kém chất lượng trong khuôn khổ các dự án quy hoạch đô thị. Bản đồ có quy định về cách bố trí công trình trên thửa đất và so với lề đường, kích thước công trình, phong cách kiến trúc (đặc điểm hình học, vật liệu...). Nó cũng có thể quy định về đường phố, các mạng lưới hạ tầng kỹ thuật, việc đỗ, đậu xe và mật độ xây dựng. Sau khi lấy ý kiến của người dân qua khảo sát, Bản đồ này được chính quyền địa phương và trung ương phê duyệt. Khi đó, Bản đồ quy hoạch

<sup>4</sup> Khóatập huấn của Dự án Đào tạo Chuyên ngành Đô thị- IMV về “Kiểm kê di sản”, với sự hướng dẫn của Arlette Auduc, tháng 3/2009.

<sup>5</sup> Công chức nhà nước có nhiệm vụ đảm bảo sự tôn trọng và phát huy di sản.

đô thị địa phương phải tuân thủ theo Bản đồ bảo tồn và phát huy di sản. Kiến trúc sư công trình quốc gia có trách nhiệm theo dõi và triển khai Bản đồ bảo tồn này. Các dự án tu sửa phía trong hay phía ngoài tòa nhà thuộc khu bảo tồn đều phải được trình lên Kiến trúc sư này để phê duyệt. Kiến trúc sư xem xét các đề xuất tu sửa so với quy định của Bản đồ bảo tồn và phát huy di sản và hướng dẫn chủ sở hữu tòa nhà thực hiện cho phù hợp.

## Khu vực phát huy giá trị công trình kiến trúc và di sản (AVAP hoặc AMVAP)

Từ năm 2011, các “Khu vực phát huy giá trị công trình kiến trúc và di sản” (AVAP) thay thế các khu vực trước đây gọi là “Khu bảo tồn di sản kiến trúc đô thị và cảnh quan” (ZP-PAUP). Mục tiêu của cơ chế này là mở rộng phạm vi quản lý không gian di sản để phù hợp với nhiều thách thức mới của đô thị trong bối cảnh phát triển bền vững. Cơ chế này do chính quyền địa phương phối hợp với trung ương tiến hành thực hiện. Các nguyên tắc chung cũng giống như các nguyên tắc của khu bảo tồn nhưng chúng ít nghiêm ngặt hơn. Cơ chế AVAP bổ sung cho các công cụ pháp lý về quy hoạch, ví dụ Bản đồ quy hoạch đô thị địa phương (PLU).

Hồ sơ AVAP gồm báo cáo trình bày những lý do vì sao cần tạo ra khu vực đó, khảo sát kiến trúc, di sản và môi trường dựa trên Quy hoạch đô thị địa phương, những biện pháp dự kiến nhằm bảo tồn và phát huy giá trị của khu vực, bộ quy chế (hạn chế quyền sử dụng đất, khuyến nghị về vật liệu, cách xử lý không gian công cộng, trang thiết bị đô thị) và tài liệu đồ họa. Tài liệu này xác định phạm vi của khu AVAP và khu này có thể bao gồm nhiều khu vực cách biệt nhau về mặt địa lý. Các quy định về khu AVAP được đính kèm vào Quy hoạch đô thị địa phương. Kiến trúc sư công trình quốc gia là người bảo đảm các công trình thực hiện trong khu AVAP tuân theo quy định. Cũng như các di tích lịch sử đã được xếp hạng hoặc được đăng ký và các khu bảo tồn, khu AVAP cũng có nhiều ưu đãi về thuế nhằm khuyến khích đầu tư vào các khu phố cổ bị xuống cấp.



▲ Các tòa nhà và không gian tự do trong khu bảo tồn được xếp vào từng nhóm (công trình có giá trị lịch sử, công trình được bảo vệ theo quy hoạch bảo tồn và phát huy giá trị, công trình có quy định đặc biệt...). Khu bảo tồn Marais, một khu phố ở trung tâm Paris, được thiết lập vào năm 1964, nhờ đó nhiều công trình đã được trùng tu. Gần đây, khu phố này đã được cải tạo lại để thực hiện những định hướng mới về nhà ở, phát triển bền vững và quảng bá khái niệm di sản động.

Tóm lại, quy trình đăng ký và xếp hạng di tích lịch sử được quyết định cho từng tòa nhà một, trong khi quy trình khu bảo tồn và AVAP liên quan đến từng khu phố. Giữa hai cơ chế này không có sự phân biệt cấp bậc về mức độ bảo vệ, sự khác biệt là cơ chế bảo tồn từng tòa nhà do Chính phủ khởi xướng và cơ chế bảo tồn cả khu phố là do chính quyền địa phương khởi xướng. Từ khi có luật phân cấp thẩm quyền cho địa phương (1982), có rất ít khu bảo tồn mới được hình thành trong khi nhiều khu AVAP được tạo ra (610 khu AVAP). Quy hoạch đô thị địa phương cũng có thể bảo vệ di sản nhưng công cụ này chỉ phát huy tác dụng đối với các công trình cần giấy phép xây dựng, trong khi cơ chế khu bảo tồn và khu AVAP có khả năng can thiệp đến mọi vấn đề, kể cả các vấn đề không cần giấy phép xây dựng ví dụ không gian công cộng, không gian quảng cáo hay các bảng hiệu. Ngoài ra, trên thực tế, khu bảo tồn và khu AVAP cũng tạo được sự ổn định lâu dài hơn so với Quy hoạch đô thị địa phương vì Quy hoạch này thường xuyên bị điều chỉnh.

### Tham khảo thêm:

- PADDI, 2010, Tài liệu về “Bảo tồn di sản kiến trúc đô thị và triển vọng quản lý di sản trong khu trung tâm lịch sử của TP.HCM”.
- Choay F., 1996, Phúng dụ của di sản, NXB Seuil, 271 trang.
- OPAH, [www.lesopah.fr/](http://www.lesopah.fr/)
- IAU-IdF, Hồ sơ về di sản, <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/theme/patrimoine.html>

## Lập dự án cải tạo công trình xây dựng

Ở Pháp, thông thường có ba cơ chế để tái tạo sức sống cho các khu phố cổ:

- Dự án tư nhân là cơ chế cải tạo đầu tiên: đó là khi một hoặc nhiều nhà đầu tư tự bỏ vốn ra mua và cải tạo nhà để ở, cho thuê hoặc bán lại.

- Dự án công ích, thường có mục tiêu xóa bỏ các khu nhà lụp xụp bằng cách mua lại và cải tạo toàn bộ tòa nhà. Trong khuôn khổ Chương trình cải tạo công trình xây dựng (ORI), sau khi lấy ý kiến của người dân qua khảo sát, dự án cải tạo được công bố là vì lợi ích công và được thông báo đến các chủ sở hữu. Các chủ sở hữu phải cam kết sẽ thực hiện việc cải tạo, nếu không bất động sản của họ có thể bị trưng mua. Cơ chế này có thể áp dụng trong các khu vực được bảo tồn di sản.

- Cơ chế cuối cùng là khi chính quyền quyết tâm thay đổi hình ảnh và chức năng của một số khu phố và phối hợp với khu vực tư nhân để thực hiện mục đích này. Chính quyền tạo điều kiện thuận lợi bằng cách nâng cấp cơ sở hạ tầng, cải thiện dịch vụ công, vận động, tuyên truyền đến người dân về dự án. Khu vực tư nhân được khuyến khích tham gia các chương trình đồng hành và hỗ trợ kỹ thuật trong khuôn khổ các chương trình lớn như Chương trình lập Khu quy hoạch có sự phối hợp (ZAC) hoặc Chương trình cải tạo nhà ở (OPAH). Khi có Chương trình cải tạo nhà ở,

Chính quyền sẽ trợ cấp trực tiếp cho người dân để họ cải tạo tòa nhà hoặc căn hộ của họ. Các chủ sở hữu cho thuê nhà cũng có thể nhận tiền trợ cấp nếu họ cam kết sẽ không tăng tiền thuê nhà trong một khoảng thời gian nhất định. Các quy trình này không chỉ áp dụng riêng cho các khu phố có di sản.

Để thực hiện thành công các chương trình này, những khó khăn chính cần vượt qua là việc phân chia tòa nhà giữa các chủ đồng sở hữu, kiểm soát hiện tượng đầu cơ, và hạn chế sự “giàu hóa” do các tầng lớp bình dân và trung lưu rời khỏi khu phố và thay vào đó là các tầng lớp giàu có hơn chuyển đến ở.

Việc phát huy giá trị và quảng bá di sản đến các nhà đầu tư chứng tỏ có thể mang lại nhiều lợi ích kinh tế khi bảo tồn các công trình này (danh tiếng, giá trị thặng dư của bất động sản, lợi thế du lịch...). Vì thế, các cơ quan quảng bá du lịch thường phối hợp với chính quyền và tư nhân để phát huy hình ảnh của các thành phố. Kết hợp hài hòa giữa cách tiếp cận văn hóa và cách tiếp cận kỹ thuật - tài chính sẽ giúp biến luận một cách mạnh mẽ và thuyết phục cho việc thực hiện các dự án phát huy di sản.



Việc hình thành lối đi dạo xanh dọc theo bờ sông Rhône ở Lyon đã giúp khám phá lại di sản gắn với dòng sông và tạo cho người dân cũng như du khách một nơi đi dạo thoải mái

Dự án trùng tu các công trình xây dựng hai bên lối đi Thiaffait ở Lyon trong những năm 1990 đã giúp cải tạo nhà ở (nhà ở xã hội và thương mại) và tầng trệt của tòa nhà (lập vườn ươm doanh nghiệp). Lối đi được chiếu sáng trong khuôn khổ Lễ hội ánh sáng ở Lyon



# SUY NGÃM VÀ DỰ ÁN HỢP TÁC GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG CỦA PHÁP VÀ VIỆT NAM

## Một số yếu tố chiến lược để triển khai hiệu quả công tác bảo tồn di sản<sup>6</sup>

Vấn đề di sản có thể được đưa vào quy hoạch chung. Nhìn nhận những thách thức liên quan đến di sản ở quy mô quy hoạch chung sẽ giúp ta đặt ra những câu hỏi xác đáng về giao thông (giảm ùn tắc ở các trục giao thông chính), về mật độ ở khu vực trung tâm và về phát triển địa bàn. Việc xây dựng quy hoạch chung cho trung tâm TP.HCM và phát triển khu đô thị hiện đại Thủ Thiêm đang là thời điểm thích hợp để để xây dựng chương trình bảo tồn các khu vực có giá trị lịch sử đối với quá trình phát triển của thành phố.

## Thực hiện khảo sát, kiểm kê và nghiên cứu đô thị

Để am hiểu di sản thì cần khảo sát, nghiên cứu sâu và kỹ, đồng thời kiểm kê để xác định các khu vực tập trung nhiều di sản hoặc các di sản nằm riêng lẻ. Khảo sát kiến trúc và cảnh quan giúp xác định những đặc điểm của cảnh quan: tỷ lệ giữa không gian xây dựng và không gian không xây dựng, đường phố, dãy nhà biệt thự, khu vườn phía sau các biệt thự, cây xanh đường phố...)

Khảo sát từng công trình giúp xác định kết cấu của công trình, tình trạng hư hỏng, tình trạng pháp lý về đất đai, đặc điểm xã hội của người đang ở, chức năng của công trình. Ngay giai đoạn này, có thể thu hút sự tham gia của người dân vào công tác bảo tồn di sản bằng cách hỏi ý kiến của họ xem họ mong muốn khu phố sẽ thay đổi như thế nào.

Sau khi khảo sát, nhiều kịch bản khác nhau được lập ra, bao gồm các yếu tố liên quan đến tính khả thi về mặt kỹ thuật, tài chính và con người. Các chính trị gia và nhà lãnh đạo sẽ thảo luận để quyết định chọn một trong các kịch bản này và từ đó ban hành quy chế chi tiết. Nghiên cứu các sinh hoạt ở đô

thị có thể dẫn đến các quy hoạch đặc biệt, ví dụ: thiết kế những tuyến đường thuận lợi hơn cho người đi bộ ở một số khu vực, quản lý dòng khách du lịch bằng cách quy hoạch bãi đậu cho xe du lịch hoặc bằng hệ thống biển chỉ dẫn riêng giúp khám phá thành phố một cách dễ dàng hơn. Giai đoạn khảo sát và nghiên cứu này có thể dựa vào việc phân tích các dữ liệu tập trung trong các phần mềm của Hệ thống Thông tin Địa lý (GIS).



Hệ thống này cho phép tổng hợp các phần mềm ứng dụng khác nhau mà mỗi sở, ngành đang sử dụng.

## Lập và quản lý dự án

Với quyết tâm cao từ phía chính quyền để làm định hướng cho dự án, có thể giao công tác quản lý cho một ban chỉ đạo không quá lớn, gồm đại diện các cơ quan chức năng cấp thành phố và quận, và một số chuyên gia có uy tín trong cộng đồng khoa học. Tháng 8/2010, tại TP.HCM, Ban chỉ đạo bảo tồn di sản kiến trúc và cảnh quan được thành lập. Nhiệm vụ của Ban chỉ đạo bao là lên kế hoạch hành động, điều phối công việc giữa các cơ quan hữu quan, xác định các khu vực cần bảo tồn và xây dựng quy chế bảo tồn.

▲ Thành phố ở Việt Nam phát triển trên cấu trúc đô thị trong hiện hữu.... Công trình gì đang được xây dựng phía sau mặt dựng kia?

<sup>6</sup> Khóa tập huấn của Trung tâm Dự báo và Nghiên cứu Đô thị - PADDI về “Bảo tồn di sản kiến trúc đô thị và triển vọng quản lý di sản trong khu trung tâm lịch sử của TP.HCM”, với sự hướng dẫn của Brunos Delas, tháng 1/2010.

## Có thể tạm ngừng cấp phép cho một số công trình tại TP.HCM

Mặc dù có nhiều áp lực từ phía thị trường nhà đất nhưng để có đủ thời gian thực hiện các nghiên cứu cần thiết, vẫn có thể xem xét việc tạm ngừng cấp phép cho các dự án sửa chữa, xây dựng tại các khu vực thí điểm (ví dụ khu vực đường Tú Xương, khu vực xung quanh chợ Bến Thành và khu vực Chợ Lớn). Những biến đổi tại các khu vực trên sẽ phải tuân theo một quy chế riêng và bị “đóng băng”, tức là cấm xây mới và cấm phá hủy, nhưng các giao dịch nhà đất vẫn được phép diễn ra. Có thể thực hiện dự án thí điểm ở một trong những khu vực nói trên nhằm đánh giá sự phối hợp giữa các đơn vị, đồng thời chứng tỏ cho người dân và các vị đại biểu HĐND thấy việc cải tạo các khu vực này là có thể làm được. Theo hướng này, một dự án phát huy di sản và phát triển khu vực Chợ Lớn có thể sẽ được triển khai trong thời gian tới, dựa trên cơ sở công trình nghiên cứu của công ty tư vấn DCU thực hiện cho Sở QHKT với nguồn tài trợ của chính phủ Tây Ban Nha. Nghiên cứu này đề xuất khuôn khổ triển khai dự án cải tạo các tòa nhà cổ, không gian công cộng và phát triển du lịch tại khu vực này.



## Xây dựng văn hóa di sản

Nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng quy định và thực hiện dự án, cần khẳng định vị trí của di sản trong văn hóa đô thị và tuyên truyền về vấn đề này đến các cơ quan chức năng. Thường hay có khoảng cách rõ rệt giữa các cơ quan bảo tồn di sản và các cơ quan quản lý đô thị. Ngược lại, sự hợp tác giữa các cơ quan hữu quan có thể giúp tránh xảy ra xung đột về chức năng sử dụng không gian, ví dụ giữa các hộ kinh doanh, người dân, khách du lịch và giao thông. Cũng nên tiến hành các hoạt động quảng bá và giáo dục nhằm nâng cao hiểu biết về di sản ở trường học và đối với công chúng nói chung. Ở Lyon, người ta tổ chức các buổi dạo phố theo chuyên đề và với hướng dẫn viên, nhằm giúp người dân khám phá thành phố.

Các buổi đi dạo tham quan theo chuyên đề do bảo tàng lịch sử Lyon tổ chức (bảo tàng Gadagne)



Ở Pháp và châu Âu, “những ngày di sản châu Âu”, tổ chức vào cuối tuần thứ ba của tháng 9 hàng năm, là dịp để người dân tham quan các công trình và địa điểm bình thường không mở cửa cho công chúng, đến bảo tàng miễn phí hoặc với giá rẻ hơn ngày thường.

▲ Phiếu lý lịch tòa nhà trong nghiên cứu của IMV-Interscène về khu phố Pháp



▲ Chuyến tham quan bảo tàng lịch sử Lyon sẽ giúp tìm hiểu, khám phá những thay đổi và các khía cạnh khác nhau của thành phố

## Nghiên cứu bảo tồn và phát triển khu phố Pháp tại Hà Nội<sup>7</sup>

Do có nhiều dự án xây dựng với quy mô lớn đã hoặc dự kiến sẽ thực hiện tại đây, nên khu phố trung tâm Hà Nội, nằm ở phía Nam hồ Hoàn Kiếm, đang chịu nhiều thay đổi lớn. Một số biệt thự cổ thời Pháp thuộc đã bị phá hủy hoặc xuống cấp nghiêm trọng. Các tòa nhà có chức năng phục vụ cho các ngành nghề mới thuộc lĩnh vực dịch vụ (trụ sở doanh nghiệp, ngân hàng, kinh doanh hàng cao cấp...) được xây lên mà không tính đến di sản kiến trúc xung quanh và đặc điểm của khu phố. Bắt đầu vào năm 2007, nghiên cứu này do Công ty tư vấn quy hoạch đô thị và cảnh quan Pháp Interscène thực hiện, dưới sự chỉ đạo của Dự án Phát triển Đô thị (IMV) và Sở Quy hoạch-Kiến trúc Hà Nội. Dựa trên cơ sở khảo sát địa bàn và kiểm kê di tích, công ty này đã đề xuất một bộ quy chế quản lý đô thị. Mục tiêu là tìm đến sự cân bằng giữa bảo tồn di sản và phát triển đô thị một cách có kiểm soát. Bảo tồn bản sắc của khu phố có thể thực hiện được bằng cách phát huy các quần thể đô thị nổi bật, di sản cây xanh và không gian công cộng mà vẫn giữ được chức năng đa dạng của khu phố (nhà ở, thương mại...) và vẫn cho phép chuyển đổi chức năng của biệt thự.

### Thống kê di sản

Việc thống kê các công trình có giá trị di sản (thuộc sở hữu nhà nước và tư nhân), đặc biệt là các công trình tôn giáo và thời Pháp đã cho phép xếp hạng hơn 400 công trình. Các công trình có thể nhìn thấy từ không gian công cộng, không kể các công trình tưởng niệm, được phân loại thành ba nhóm: 71 công trình “đặc biệt”, 252 công trình có giá trị “đáng chú ý” và 112 công trình có giá trị “trung bình”. Mỗi công trình này đều có một phiếu đánh giá riêng với các thông tin chung, nhận xét của chuyên gia Việt Nam và chuyên gia Pháp và cấp bậc xếp hạng của công trình.

Các thông tin chung gồm tên kiến trúc sư, thời gian xây dựng, diện tích khu đất, chủ sở hữu, chức năng của công trình (công trình tưởng niệm, công trình dân sự hay văn hóa nổi bật, công trình tôn giáo, thương mại,



### Hoàng thành Thăng Long, di sản văn hóa thế giới được UNESCO công nhận

Hoàng thành Thăng Long được xây dựng vào thế kỷ 11 dưới thời nhà Lý và là nơi đóng đô của chính quyền phong kiến cho đến thế kỷ 19. Ngày nay còn sót lại sơ đồ của Thành cổ, các di tích khảo cổ học vẫn tiếp tục được khai quật, một số công trình đã bị thay đổi hoặc được khôi phục qua nhiều thời đại (cổng thành Bắc Môn và Đoan Môn, di tích Hậu Lâu - lâu công chúa...). Năm 2010, quần thể di tích này được tổ chức UNESCO xếp hạng di sản văn hóa thế giới vì tính đại diện cho nền văn hóa gốc của khu vực đồng bằng sông Hồng và vì khu di tích gắn liền với nhiều sự kiện văn hóa, lịch sử quan trọng. Hiện khu di tích đang được Trung tâm bảo tồn và quản lý khu di tích Cổ Loa và Hoàng thành Thăng Long quản lý. Kế hoạch bảo tồn và quản lý đang trong quá trình xây dựng.

IMV và vùng Île-de-France đã hỗ trợ lập hồ sơ ứng cử của Hoàng thành Thăng Long. Năm 2008, Ủy ban Du lịch vùng Île-de-France đã cùng Trung tâm bảo tồn Hoàng thành Thăng Long biên soạn kế hoạch quản lý tổng thể và du lịch cho hồ sơ gửi UNESCO. Một nghiên cứu bổ sung đã được thực hiện nhằm đề xuất kế hoạch tu sửa và cải tạo không gian công cộng trong khu Hoàng thành trước khi khu di tích được mở cửa cho khách du lịch tham quan. Nghiên cứu này còn đề xuất một “vùng đệm” để bảo vệ khu di tích, đó là các đại lộ rộng với nhiều cây xanh, khu vực Lăng Chủ tịch Hồ Chí Minh và các biệt thự thời Pháp thuộc vẫn trong tình trạng tốt do các cơ quan hành chính sử dụng.

nhà ở...), phong cách kiến trúc (phong cách cổ điển, kiến trúc địa phương, art-deco, hiện đại...). Các yếu tố khác của công trình có đóng góp vào giá trị di sản của khu phố như hàng rào, không gian mở, cây xanh... cũng được ghi chép lại.

Bốn tiêu chí lựa chọn chính đã được sử dụng để xếp hạng các công trình theo ba cấp bậc nêu trên:

- Tính “nổi bật” là đặc điểm riêng của di tích, chủ yếu là chất lượng và phong cách kiến trúc.

- Tính “hài hòa so với quần thể di tích” là giá trị gia tăng của công trình trong một loạt các công trình khác, ví dụ các tòa nhà phụ xây quanh một công trình chính, nhiều biệt thự kế tiếp nhau hoặc các biệt thự tạo điểm nhấn cho góc phố.

- Tính “hài hòa với quần thể đô thị” là giá trị gia tăng của công trình trong bố cục quy hoạch đô thị, ví dụ vị trí then chốt của di tích so với một không gian mở nào đó (ven hồ, ngã tư, quảng trường...) hoặc di tích nằm trong một quần thể đô thị đặc biệt. Quần thể đô thị này có thể bao gồm các yếu tố mà một mình chúng thì không có gì đặc biệt, nhưng cùng nhau thì chúng góp phần tạo nên một quần thể nổi bật.

- Cuối cùng là “giá trị văn hóa”, tức là giá trị tượng trưng gắn liền với từng địa điểm, từng công trình mà không kể đến dáng vẻ hay giá trị kiến trúc của chúng. Đánh giá giá trị tượng

<sup>7</sup> Nghiên cứu IMV-Interscène, “Nghiên cứu bảo tồn và phát triển khu phố Pháp tại Hà Nội”, 2007-2010.



trung của công trình là công việc liên quan mật thiết đến văn hóa và lịch sử Việt Nam, vì vậy nó đã được giao cho các chuyên gia Việt Nam thực hiện.

Hai tiêu chí bổ sung khác, liên quan đến tình trạng chung của công trình và những biến đổi của nó, đã được sử dụng để đánh giá. Phần đánh giá chung được thực hiện sau khi tổng hợp điểm xếp hạng của mỗi di tích. Sau đó, trên một bản đồ theo khu vực và theo cụm nhà, mỗi di tích được thể hiện bằng một màu tương ứng với cấp bậc xếp hạng của nó (màu vàng cho các di tích có giá trị “trung bình”, màu cam cho các di tích “đáng chú ý” và màu đỏ cho các di tích “đặc biệt”). Bản đồ này cho thấy các quần thể di tích cần được ưu tiên phát triển.

### Các đề xuất của bản đồ quy hoạch: kết nối bằng cây xanh và nhiều phương án cải tạo đô thị uyển chuyển theo từng khu vực

Bản đồ quy hoạch đề xuất tạo ra một hành trình cho người đi bộ, gồm các phố nhỏ/ngõ, công viên và ven hồ. Hành trình này sẽ là cầu nối giữa các khu phố có di tích khác nhau.

Theo bản đồ này, công tác bảo vệ di tích sẽ được thực hiện dựa trên cấp bậc xếp hạng của chúng. Thửa đất của các công trình được

xếp hạng “công trình di sản” sẽ là nơi không được xây dựng và các công trình này sẽ không được phép phá hủy. Có thể cho phép xây dựng ở phía sau thửa đất của các công trình được xếp hạng “đặc biệt” và “đáng chú ý”. Bản đồ cũng đề xuất nguyên tắc về mức độ tăng dần chiều cao cho các tòa nhà xây mới và khoảng lùi của tòa nhà so với đường phố tùy theo đặc điểm của mỗi con phố. Cuối cùng, có thể cho phép phá hủy các công trình xếp hạng có giá trị “trung bình” nhưng mặt tiền của chúng thì nên được bảo tồn. Nhìn chung, công tác khôi phục, cải tạo di tích nên

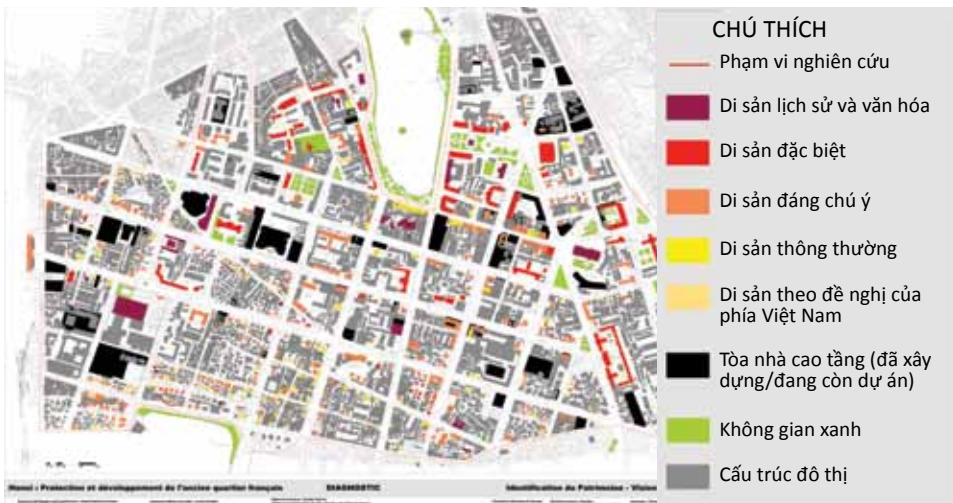
**Tham khảo thêm:**

- Phòng Tổng kiểm kê di sản văn hóa vùng Île-de-France, IMV, Hà Nội, *những giấc mơ về phương Tây ở Viễn Đông*, NXB Sogomy, Hình ảnh di sản
- Clément P., Lancret N. (dir.), 2001, Hà Nội; chu kỳ biến đổi, NXB Recherches/IPRAUS, Paris, 351 trang.



◀ Đường liên kết xanh, phát huy giá trị cảnh quan, nhằm nối Hồ Tây với Hồ Hoàn Kiếm và tạo lối đi dạo dễ chịu cho người dân cũng như du khách

được thực hiện theo một hồ sơ yêu cầu kinh tế - kỹ thuật cụ thể, nên phá bỏ các công trình xây xen vào giữa các công trình cổ và mặt tiền của các công trình nên thẳng hàng với nhau.



◀ Việc khảo sát di sản và đô thị được thực hiện ở khu phố Pháp tại Hà Nội giúp có tầm nhìn tổng thể và toàn diện về các di sản cần phát huy giá trị



CHÚ THÍCH	
<span style="color: red;">■</span>	Công trình di sản (đặc biệt)
<span style="color: orange;">■</span>	Công trình di sản (đáng chú ý)
<span style="color: yellow;">■</span>	Công trình di sản (thông thường)
<span style="color: blue;">■</span>	Công trình di sản (được ghi nhận, không xếp hạng...)
<span style="color: green;">■</span>	Không gian xanh cần bảo vệ, cải tạo
<span style="color: lightblue;">■</span>	Khu vực được bảo vệ, các công trình xây dựng phải tôn trọng chiều cao của các công trình di sản
<span style="color: lightblue;">■</span>	Công trình xây dựng cao tối đa 12 m tính đến mái xối
<span style="color: blue;">■</span>	Công trình xây dựng cao tối đa 15 m tính đến mái xối
<span style="color: blue;">■</span>	Công trình xây dựng cao 17m có khoảng lùi gấp đôi
<span style="color: blue;">■</span>	Công trình xây dựng cao từ 30 đến 40m có khoảng lùi gấp đôi
<span style="color: lightblue;">■</span>	Các khu đất lớn (việc quy hoạch các khu đất này sẽ phải được thực hiện thông qua cuộc thi)
<span style="color: red;">—</span>	Dãy phố liên tục ("đô thị")
<span style="color: green;">—</span>	Dãy phố không liên tục (dân cư)
<span style="color: green;">■</span>	Khu vực không xây dựng được và khu vực cây xanh
<span style="color: green;">■</span>	Lối đi xanh dành cho người đi bộ sẽ được cải tạo
<span style="color: black;">—</span>	Lối đi dành cho người đi bộ sẽ thực hiện

Phạm vi cần bảo tồn nghiêm ngặt có thể bao gồm khu vực Nhà hát lớn, Nhà thờ lớn, hồ Thiên Quang, khu Ba Đình. Thách thức lớn về mặt di sản là quản lý một cách bao quát và đồng đều cả ba khu phố lịch sử: Hoàng thành Thăng Long, khu phố cổ và khu phố Pháp.

## Dự thảo quy chế quản lý riêng cho các khu phố này

Quy chế đính kèm với bản đồ quy hoạch có thể giúp các cơ quan chức năng của thành phố và các quận Hoàn Kiếm và Ba Đình áp dụng các biện pháp đề xuất một cách dễ dàng hơn. Bản đồ này, dù chưa được chính quyền phê duyệt chính thức vào năm 2012, là một tài liệu tham khảo quan trọng cho Sở QHKT trong công tác cấp phép xây dựng và quản lý đô thị. Trên thực tế, có 600 ngôi biệt thự đang được bảo tồn.

## Bảo tồn di sản và phát triển du lịch tại làng cổ Đường Lâm<sup>8</sup>

Sự kiện mở rộng thủ đô Hà Nội về phía Tây năm 2008 đã góp phần làm nổi bật di sản xây dựng của tỉnh Hà Tây cũ, đặc biệt là các làng cổ, đền và chùa. Bảo vệ tốt hơn và phát huy giá trị di sản văn hóa đặc trưng của các làng,

Quy chế quản lý đề ra các tiêu chí phân loại di sản cần phát huy giá trị và các khu vực trong đó khoảng lùi của công trình xây dựng tùy thuộc vào bề rộng của từng tuyến đường

xã nằm ở phía Đông sông Hồng, gọi là văn hóa xứ Đoài, đã trở thành một trong những vấn đề ưu tiên của chính quyền địa phương. Làng Đường Lâm, đại diện cho nền văn hóa này, đã được xếp hạng di tích lịch sử quốc gia từ năm 2005 nhờ vào nét kiến trúc độc đáo của các ngôi nhà truyền thống còn lưu lại (ngôi nhà cổ nhất làng đã 400 tuổi) và những địa điểm văn hóa đặc sắc.

Là một phần không tách rời của sự phát triển kinh tế của làng, hoạt động du lịch nơi đây đang ngày càng tăng trưởng (hơn 70.000 khách trong năm 2010, dự kiến 150.000 khách trong năm 2015). Trong bối cảnh này, Trung tâm quản lý di sản của làng đã kêu gọi sự hỗ trợ của vùng Île-de-France để giúp phát triển du lịch mà vẫn tôn trọng di sản. Dự án thí điểm đề xuất khôi phục một đoạn đường từ cổng làng đến sân đình, nhằm làm sống lại ngôi đình và không khí làng xã, những đặc điểm đã bị những thay đổi gần đây làm biến dạng.



▲ Lối đi trong làng cổ Đường Lâm

<sup>8</sup> Nghiên cứu của IMV đang trong quá trình thực hiện.

# Chữ viết tắt

**BAD:** Ngân hàng Phát triển Châu Á  
**AFD:** Cơ quan phát triển Pháp  
**AVAP:** Khu vực phát huy giá trị Kiến trúc và Di sản  
**ANAH:** Cơ quan quốc gia cải tạo nhà ở  
**ANRU:** Cơ quan quốc gia cải tạo đô thị  
**AOT(U):** Cơ quan tổ chức giao thông (đô thị)  
**BRT:** Xe buýt nhanh chạy trên làn đường dành riêng  
**CDF:** Trung tâm phát triển quỹ đất  
**MOCP:** Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng TP.HCM  
**Sở XD:** Sở Xây dựng  
**Sở TN&MT:** Sở Tài nguyên và Môi trường  
**Sở KH&CN:** Sở Khoa học và Công nghệ  
**Sở GTVT:** Sở Giao thông Vận tải  
**Sở KH-ĐT:** Sở Kế hoạch và Đầu tư  
**DTA:** Chỉ thị quy hoạch lãnh thổ  
**DUP:** Tuyên bố vì lợi ích công  
**Sở QHKT:** Sở Quy hoạch - Kiến trúc  
**EPA:** Ban quản lý dự án Quy hoạch - Đầu tư - Xây dựng  
**EPF (L):** Trung tâm phát triển quỹ đất  
**TP.HCM:** Thành phố Hồ Chí Minh  
**HIDS:** Viện nghiên cứu phát triển TP.HCM  
**ICA:** Ban quản lý đầu tư xây dựng khu đô thị mới Thủ Thiêm  
**IMV:** Dự án hợp tác phát triển đô thị Hà Nội -Ile-de-France  
**JICA:** Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản  
**KTT:** Khu tập thể  
**LOTI:** Luật định hướng giao thông nội địa  
**MAUR:** Ban quản lý đường sắt đô thị TP.HCM  
**BXD:** Bộ Xây dựng  
**Bộ TN&MT:** Bộ Tài nguyên và Môi trường  
**OIE:** Trung tâm theo dõi bất động sản doanh nghiệp  
**OPAH:** Chương trình cải tạo nhà ở  
**OPALE:** Trung tâm theo dõi kinh tế Lyon  
**OTIF:** Trung tâm theo dõi giao dịch bất động sản và tài chính  
**PADD:** Dự án Quy hoạch và Phát triển bền vững  
**PDU:** Quy hoạch giao thông đô thị  
**PLD:** Quy hoạch giao thông địa phương  
**PLH:** Chương trình nhà ở địa phương  
**PLU:** Quy hoạch đô thị địa phương  
**PNR:** Công viên tự nhiên cấp vùng  
**PNRU:** Chương trình quốc gia tái thiết đô thị  
**PTU:** Phạm vi giao thông đô thị  
**RATP:** Công ty khai thác mạng lưới giao thông công cộng Paris

**RER:** Mạng lưới tàu nhanh nội vùng  
**SCoT:** Sơ đồ liên kết địa bàn (Quy hoạch chung)  
**SDRIF:** Quy hoạch chung của Vùng Ile-de-France  
**SEM:** Công ty công tư hợp doanh  
**SEPAL:** Cơ quan hỗn hợp nghiên cứu và xây dựng chương trình phát triển vùng đô thị Lyon  
**SHON:** Diện tích sử dụng  
**SIG:** Hệ thống thông tin địa lý  
**SNCF:** Công ty đường sắt quốc gia Pháp  
**SRADT:** Quy hoạch lãnh thổ cấp vùng  
**SRU:** Luật đoàn kết và cải tạo đô thị  
**STIF:** Cơ quan tổ chức giao thông Vùng Ile-de-France  
**SWOT:** Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức  
**SYTRAL:** Cơ quan tổ chức giao thông tỉnh Rhône và Cộng đồng đô thị Lyon  
**VIAP:** Viện Kiến trúc Quy hoạch đô thị và nông thôn Việt Nam  
**ZAC:** Khu quy hoạch có sự thoả thuận  
**ZAD:** Khu quy hoạch dự kiến  
**ZAPA:** Khu vực ưu tiên hành động vì chất lượng bầu khí quyển  
**ZPPAUP:** Khu bảo tồn di sản kiến trúc, cảnh quan và đô thị



# Lời cảm ơn

Chúng tôi đặc biệt cảm ơn Laura Petibon đã đảm nhận nhiệm vụ tổng hợp các thông tin trong các tài liệu làm việc của IMV và PADDI.

Quyển sách này được biên soạn từ các kết quả nghiên cứu và khóa tập huấn do PADDI và IMV thực hiện với sự hỗ trợ thường trực của các đối tác Việt Nam. PADDI trân trọng cảm ơn các Giám đốc và cán bộ, công chức của các sở, ban ngành của TP.HCM : Sở Quy hoạch - Kiến trúc, Viện Nghiên cứu phát triển, Sở Giao thông Vận tải, Trung tâm quản lý và điều hành vận tải hành khách công cộng, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Xây dựng, Trung tâm tiết kiệm năng lượng, Ban Quản lý đường sắt đô thị, Ban Quản lý đầu tư xây dựng khu đô thị mới Thủ Thiêm, Trung tâm chống ngập, đã có nhiều trao đổi, đóng góp ý kiến và tham gia tích cực vào các hoạt động của PADDI. PADDI cũng chân thành cảm ơn các chuyên gia của Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon, Cơ quan tổ chức giao thông tỉnh Rhône và Cộng đồng đô thị Lyon (SYTRAL), Trung tâm nghiên cứu mạng lưới hạ tầng, giao thông, quy hoạch đô thị và xây dựng (CERTU) và các thành phố ở vùng Rhône-Alpes, đặc biệt là thành phố Saint-Étienne và Grenoble đã đóng góp chuyên môn vào các hoạt động của PADDI.

Cuối cùng, PADDI chân thành cảm ơn Bà Nguyễn Hồng Vân, Đồng giám đốc PADDI, Ông Jean-Charles Castel, Cố vấn khoa học, Ông Huỳnh Hồng Đức, phiên dịch, và toàn thể nhân viên của PADDI.

## Hình ảnh

Bìa: Sandrine Llouquet, [www.tumtumtree.asia](http://www.tumtumtree.asia)

**Giới thiệu:** TP.HCM © Sở QHKT TP.HCM — Mở rộng đô thị TP.HCM © PADDI — Vùng Rhône-Alpes — Cộng đồng đô thị Lyon © Cộng đồng đô thị Lyon — Mở rộng đô thị Lyon © Cộng đồng đô thị Lyon — Hà Nội © Sở QHKT Hà Nội — Mở rộng đô thị Hà Nội © IMV theo Ban quản lý phố cổ Hà Nội — Vùng Île-de-France © Vùng Île-de-France — Mở rộng đô thị Paris © IMV theo IAU-IdF

**Chương Quy hoạch đô thị:** Quy hoạch chung TP.HCM © Sở QHKT TP.HCM — Ngập nước ở TP.HCM © PADDI — Vùng ven TP.HCM © PADDI — Quy hoạch khu trung tâm TP.HCM © Nikken Sekkei — Không gian công cộng ở Thủ Thiêm © DeSo — Quy hoạch dựa vào chỉ tiêu © PADDI theo Sở QHKT TP.HCM — Dự án Thủ Thiêm © Sasaki — Hà Đông © C.Musil — Quy hoạch chung xây dựng Quận 4 © Sở QHKT TP.HCM — Workshop © PADDI — SCoT 2030 © Cơ quan quy hoạch đô thị Lyon (AUAL) — Nhãn hiệu khu phố sinh thái © Bộ Phát triển bền vững — Thảo luận © PADDI — Logo Vùng Île-de-France © Vùng Île-de-France — Logo Paris métropole © Paris métropole — Logo Công ty Grand Paris © Công ty Grand Paris — Liên thành phố © IAU-IdF — Cuộc họp các cơ quan hỗn hợp © Cộng đồng đô thị Lyon — Các định hướng chiến lược © AUAL — Quy hoạch vùng Île-de-France © IAU-IdF — Bộ khung đô thị TP.HCM © AUAL/P.Berger — Bốn phân khu © AUAL — ZAC Lyon Confluence © Flickr, Calysee — Phương pháp lập quy hoạch chung © PADDI theo G.Antier — Quy hoạch đô thị địa phương Lyon © AUAL — Quy hoạch liên quận/huyện © Sở QHKT TP.HCM — Phân khu Lyon 2010 © AUAL — Phân khu TP.HCM © AUAL/P.Berger — Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội © VIAP — Thành phố vệ tinh ở Hà Nội © VIAP — SDAURP 1965 © IAU-IdF — Phân bố đất ở Hà Nội © VIAP — Hành lang xanh © IMV — Quy hoạch vùng Hà Nội © VIAP — Bản đồ phát triển kinh tế © AUAL — Onlylyon © Flickr F.Virone — Bản đồ bố trí doanh nghiệp © OPALE — Bản đồ các cụm liên kết tăng cường năng lực cạnh tranh © AUAL

**Chương Đất đai đô thị:** An Phú © C.Musil — Mỹ Đình © C.Musil — Quy hoạch sử dụng đất TP.HCM © DoNRE TP.HCM — Khung giá đất © PADDI theo DoNRE TP.HCM — Trung Hòa © C.Musil — Sổ hồng © PADDI — Quy hoạch sử dụng đất quận 1 và 2 © DoNRE HCMV — Quy hoạch sử dụng đất quận 4 © DoNRE HCMV — Bản đồ địa chính © Cộng đồng đô thị Lyon — Bản đồ khu vực can thiệp đất đai © AUAL — Bản đồ khu vực áp dụng quyền ưu tiên mua © Tòa thị chính Évry — Tuyên bố v lợi ích công © CERF — Bản đồ giá bất động sản © OTIF — Tài liệu tham chiếu đất đai © Cộng đồng đô thị Lyon — Đất trống ở quận 8 © Sở QHKT TP.HCM — Thu hồi đất

© Sở XD TP.HCM — *Đất có thể chuyển nhượng* © PADDI/TGH — *Phú Mỹ Hưng* © C.Musil — *Lô đất* © Nikken Sekkei— *Phân lô* © PADDI — ZAC © PADDI — *Vignettes SIG* © Cộng đồng đô thị Lyon — *GIS công cụ phân tích* © Cộng đồng đô thị Lyon — *GIS chiều cao* © Cộng đồng đô thị Lyon — *GIS bản đồ nền* © Cộng đồng đô thị Lyon — *WebSIG* © DoSTE HCMV

**Chương Giao thông đô thị:** *Điểm trung chuyển xe buýt Long Biên* © C.Musil — *Phân chia đường giao thông* © C.Musil — *Thị phần của các loại phương tiện ở Hà Nội* © IMV — *Bên trong xe buýt* © C.Musil — *Xe buýt Transerco* © IMV — *Ùn tắc giao thông ở Bangkok* © Flickr Misterfred — *Chiếm dụng vỉa hè* © IMV/Interscène — *Hành lang xe buýt* © IMV — *Chờ xe buýt* © C.Musil — *Bản đồ mạng lưới xe buýt* © DoT TP.HCM/CGB TP.HCM — *Giao thông đa phương thức* © Flickr J-L Zimmermann — *Giao thông thân thiện với môi trường* © SYTRAL— *Thông tin truyền thông về tiếp cận mạng lưới* © SYTRAL — *Phân chia đường giao thông* © PADDI — *Quy hoạch đô thị thực tế/ước mơ/khả thi* © D.Mangin — *Quy hoạch đô thị theo hành lang* © IPPUC — *Ưu tiên tăng mật độ* © IAU-IdF — *Quy hoạch giao thông đô thị Cộng đồng đô thị Lyon* © SYTRAL — *Điểm trung chuyển nhà ga Phía Bắc* © CC C.Shoshany — *Thông tin cho hành khách ở Paris* © Flickr J-L.Zimmerman — *Điều phối mạng lưới* © STIF — *Thẻ Navigo* © STIF — *Đầu đọc thẻ Navigo* © CC Greenski — *Đào đường hầm* © SYTRAL — *Kéo dài tuyến tramway* © STIF — *Grand Paris Express* © STIF — *Thông tin cho hành khách ở TP.HCM* © PADDI — *Liên thông giữa các mạng lưới ở Hà Nội* © IMV — *Thẻ xe buýt tháng* © IMV — *Điểm đến tai nạn giao thông* © DoT TP.HCM — *Xưởng bảo trì xe buýt trước/sau khi cải tạo* © IMV — *Khóa tập huấn* © PADDI — *Điểm trung chuyển xe buýt Chợ Lớn* © C.Musil — *Thu phí vào khu trung tâm ở Singapour* © Flickr I.Tomoaki — *Thiết kế sơ phác điểm trung chuyển xe buýt Long Biên* © IMV — *Điểm trung chuyển xe buýt Cầu Giấy trước/sau* © IMV — *Điểm trung chuyển Nhổn* © IMV — *Métro tuyến số 3* © Systra — *Phạm vi dự án BRT* © AUAL - DeSo - PADDI - Ngân hàng thế giới (WB) — *Năng lực vận chuyển của BRT* © PADDI theo Y.Genevois — *Trạm dừng BRT* © AUAL - DeSo - PADDI - BM — *Dãy nhà liên kế* © AUAL - DeSo - PADDI - BM — *Lối đi cho người đi bộ* © AUAL - DeSo - PADDI - BM — *Đại lộ Võ Văn Kiệt* © AUAL - DeSo - PADDI - BM — *Kết nối với trạm dừng BRT* © AUAL - DeSo - PADDI - BM — *Thung lũng xanh* © AUAL - DeSo - PADDI - BM

**Chương Nhà ở:** *Bình Thạnh* © C.Musil — *Nhà ở đa dạng* © C.Musil — *Khung giá cho thuê nhà* © MoC — *KTT* © IMV — *Đại lộ Võ Văn Kiệt 2005* © C.Gallavardin — *Đại lộ Võ Văn Kiệt 2012* © PADDI — *Phạm vi thu hồi đất* © PADDI theo C.Musil — *Nhà liên kế ở phố cổ* © IMV — *Dãy nhà chung cư* © PADDI — *Nhà ở tại Vùng Île-de-France* © B.Basset, IAU-IdF — *Bản đồ người cần nhà ở xã hội* © IAU-IdF — *Các dạng nhà ở xã hội* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Bản đồ hợp đồng đô thị gắn kết xã hội* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Các chung cư cực lớn ở La Duchère* © J.Léone — *Dynamitage* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Chương trình tái xây dựng* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Thu hồi đất ở Thủ Thiêm* © PADDI — *Bồi thường ở Thủ Thiêm* © Sở XD — *Cửa hàng tạp hóa và tái định cư* © PADDI — *Chung cư tái định cư* © PADDI — *Hợp thư* © PADDI — *Quy định quản lý chung cư* © PADDI — *Chung cư* © C.Musil

**Chương Di sản:** *Hoàng thành Thăng Long Hà Nội* © IMV — *Nhà liên kế ở Hà Nội* © IMV — *Bản đồ các tòa nhà xây dựng thời Pháp* © Nikken Sekkei - Sở QHKT — *Cao ốc ở Quận 1* © C.Musil — *Cơi nới nhà liên kế* © IMV — *Biệt thự* © IMV — *Biệt thự hiện đại* © IMV-Interscène — *Nhà liên kế ở Chợ Lớn* © PADDI — *Hàng cây xanh đường phố* © PADDI — *Phạm vi Unesco* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Khu phố cổ Lyon* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Nhà hát Opéra* © Flickr P.Guinoiseau — *Grands moulins* © CC PierRoman — *Khu bảo tồn* © Tòa thị chính quận 4, Paris — *Dự án Thiaffait* © Cộng đồng đô thị Lyon — *Bờ sông Rhône* © AUAL — *Hàng rào bao quanh công trường* © IMV — *Phiếu khảo sát* © IMV-Interscène — *Đi dạo ở đô thị* © Musée Gadagne — *Bảo tàng* © Musée Gadagne — *Liên kết xanh* © IMV-Interscène — *Toàn cảnh di sản* © IMV-Interscène — *Quy chế quản lý được khuyến nghị* © IMV-Interscène — *Làng* © IMV





## XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

Làm thế nào để quy hoạch đô thị ở Việt Nam có hiệu quả hơn? Làm thế nào để phát triển nguồn cung nhà ở, dịch vụ đô thị, cơ sở hạ tầng trong một quốc gia mà theo dự kiến dân số đô thị (hiện chiếm 1/3) sẽ lớn hơn dân số nông thôn vào năm 2040 và có tốc độ đô thị hoá cao nhất Đông Nam Á? Tăng trưởng đô thị, tập trung ở Hà Nội và TPHCM, dẫn đến những biến đổi sâu sắc trên địa bàn ở cấp quốc gia và địa phương.

Do tốc độ tăng trưởng kinh tế và dân số cao, nên chính quyền và đơn vị chuyên môn trong lĩnh vực đô thị đôi khi phải hành động trong tình huống khẩn cấp để vượt qua những thách thức của sự phát triển đô thị rất năng động nhằm cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân và tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển kinh tế.

Quy hoạch đô thị ở Việt Nam đang phát triển mạnh và đang tìm kiếm công cụ cũng như phương pháp mới. Quyển sách này mang tính tổng hợp, với nhiều hình ảnh minh họa và cách nhìn liên ngành về những thách thức trong quy hoạch đô thị ở Việt Nam, giới thiệu các công cụ thực hành và nhiều hướng suy nghĩ về 5 lĩnh vực: quy hoạch đô thị, đất đai, giao thông công cộng, nhà ở và di sản. Nội dung của quyển sách được đúc kết từ những trao đổi kinh nghiệm về quy hoạch đô thị giữa giới chuyên môn của Pháp và Việt Nam trong khuôn khổ hoạt động của Dự án hợp tác Phát triển đô thị Hà Nội - Vùng Île-de-France - IMV (Hợp tác giữa Vùng Île-de-France và Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội) và của Trung tâm dự báo và nghiên cứu đô thị - PADDI (Hợp tác giữa Vùng Rhône-Alpes và Ủy ban nhân dân TPHCM).

