

# MỐI QUAN HỆ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

GS. TS Trần Ngọc Hiền\*

Quy hoạch đô thị và quản lý phát triển đô thị, nhất là thủ đô là một trong những vấn đề chiến lược phát triển, là khâu then chốt trong quá trình hình thành bộ mặt Thủ đô Việt Nam ở thế kỷ XXI, nơi biểu hiện một nền văn hoá mới của dân tộc và góp phần vào nền văn minh mới của thời đại hiện nay. Do đó, công tác quy hoạch và quản lý đô thị cũng như mối quan hệ giữa quy hoạch và quản lý chịu ảnh hưởng, tác động của nhân tố khách quan (như thời đại kinh tế, trình độ phát triển khoa học và công nghệ, văn hoá) và nhân tố chủ quan (tầm nhìn của người lãnh đạo và chuyên gia, trình độ tổ chức và quản lý của Nhà nước).

Nghiên cứu mối quan hệ quy hoạch và quản lý đô thị Hà Nội tôi coi là một dịp để học tập, vận dụng *quan điểm phát triển với phương pháp hệ thống và lịch sử*.

## 1. Một số đặc điểm chủ yếu của mối quan hệ quy hoạch và quản lý phát triển Hà Nội

*Thứ nhất*, khi nước ta, cũng như Hà Nội, đã chuyển sang kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế thì nhân tố ảnh hưởng, tác động thường xuyên đối với Hà Nội là *xu thế phát triển của thời đại lấy kinh tế tri thức làm chủ đạo*.

Trong lịch sử phát triển kinh tế thị trường hơn 300 năm đã có hai mô hình kinh tế: kinh tế công nghiệp (từ thế kỷ XVIII đến cuối thế kỷ XX) và mô hình kinh tế tri thức (từ cuối thế kỷ XX trở đi). *Các đô thị lớn đều là sản phẩm của mô hình kinh tế và văn hoá của một giai đoạn phát triển kinh tế*. Vì vậy mối quan hệ quy hoạch và quản lý phát triển đô thị đều chịu ảnh hưởng của mô hình kinh tế và văn hoá.

Nhìn vào thực trạng quy hoạch và quản lý Hà Nội hiện nay người ta thấy chưa nhận rõ đặc điểm nói trên.

*Thứ hai, bảo tồn những kiến trúc trước đây* là một đặc điểm của mối quan hệ quy hoạch và quản lý hiện nay.

---

\* Liên hiệp Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam.

## MỐI QUAN HỆ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

Theo các nhà nghiên cứu thì cần phải chú ý bảo tồn quy hoạch không gian của trung tâm Hà Nội trước đây. Hồ Gươm với đền Ngọc Sơn, trấn Ba Đình, Tháp Rùa là một quần thể hài hoà. Ba công trình lớn (Nhà hát Lớn, Ngân hàng, Nhà thờ Lớn) chính là các công trình bảo tồn không gian quanh Hồ Gươm cả về chiều cao và chiều rộng. Ngay từ hồi Pháp thuộc, kiến trúc sư Pháp bảo đảm hết sức nghiêm ngặt việc xây dựng quanh khu vực Hồ Gươm. Theo kiến trúc sư Võ Ngọc Ngoạn thì người Pháp đã "*Đông Dương hoá kiến trúc Pháp ở Hà Nội*", mặc dù họ đã đạt tới trình độ cao về kiến trúc đô thị châu Âu. Các công trình như Trường Đại học Việt Nam (phố Lê Thánh Tông), Viện Bảo tàng Lịch sử... là sự kết hợp kiến trúc Pháp với kiến trúc Việt Nam. Chúng ta bảo tồn những kiến trúc trước đây để đạt tới sự kết hợp hài hoà giữa tính hiện đại với bản sắc dân tộc.

*Thứ ba, vấn đề an ninh môi trường* của Hà Nội là một đặc điểm quan trọng của quy hoạch và quản lý phát triển Thủ đô hiện nay.

Theo nhà nghiên cứu môi trường Nguyễn Đình Hoà thì vấn đề an ninh môi trường của Hà Nội là một trong những vấn đề cấp bách của quy hoạch và quản lý Thủ đô vì mấy hiểm họa sau đây:

– Thủ đô Hà Nội ở khu vực đất thấp, là vùng lắm thiên tai nguy hiểm như động đất, bão lụt, ngập úng đang có nguy cơ tăng lên.

– Những rủi ro ngoài tầm kiểm soát từ các sự cố khó đoán ở tổ hợp hạt nhân Phong Thành (Trung Quốc) cách Việt Nam 60km lại ở đầu nguồn gió mùa Đông Bắc tràn nhanh Hà Nội và vùng Bắc Bộ (chỉ trong vòng 15 - 20 giờ khi có sự cố hạt nhân ở Phong Thành), dù có chuẩn bị cũng rất khó khăn.

– Ngoài ra việc quy hoạch và quản lý Hà Nội còn phải tính đến những rủi ro ngoài tầm kiểm soát về hồ, đập thượng nguồn sông Hồng.

*Thứ tư, xây dựng cơ sở pháp lý cho công tác quy hoạch và quản lý phát triển Thủ đô*

Hiện nay, tốc độ xây dựng phát triển các doanh nghiệp và các khu đô thị ngày càng tăng, nhưng *cơ sở pháp lý* (cho *cơ cấu kinh tế* của một thủ đô hiện đại, cho các *khu đô thị mới* đáp ứng nhu cầu dân số tăng) đã không theo kịp để *hướng dẫn và kiểm soát* quá trình phát triển đô thị từ các khu đô thị mới cho đến các dự án quy mô lớn như Bắc sông Hồng - Tây Hồ (8.000ha), Bắc Thăng Long - Vân Trì (2.640ha), dự án lớn của nhà đầu tư nước ngoài như Nam Thăng Long - Hà Nội (365ha).

Nguyên nhân của tình trạng thiếu "nền móng" pháp lý cho sự phát triển đô thị Hà Nội cũng như đô thị cả nước là căn bệnh chạy theo phong trào, chạy theo thành tích tăng trưởng. Vì vậy, không tập hợp, phát huy được lực lượng kiến trúc sư và quản lý giỏi để có một tầm nhìn trong quy hoạch Hà Nội, có những sáng tạo trong quản lý phát triển.

## 2. Những cơ sở mới của quy hoạch và quản lý phát triển đô thị thế kỷ XXI

Phân tích mối quan hệ quy hoạch đô thị với quản lý phát triển đô thị trong thế kỷ XXI, phải bắt đầu từ làm rõ *những cơ sở mới* của quá trình đô thị hoá và phát triển đô thị lớn như Thủ đô Hà Nội. Không hoặc chậm nhận thức những cơ sở mới của phát triển đô thị thì công tác quy hoạch cũng như công tác quản lý sẽ đi vào lối mòn đưa đến một đô thị lỗi thời.

Dưới đây xin nêu vấn đề *những cơ sở mới* của quy hoạch và quản lý phát triển đô thị đầu thế kỷ XXI:

a. *Sự ra đời và lớn mạnh của kinh tế tri thức - cơ sở kinh tế mới của quy hoạch và quản lý phát triển đô thị*

Lịch sử cho thấy, các đô thị hiện đại trên thế giới đều ra đời và phát triển trong quá trình phát triển kinh tế thị trường. Các đô thị hiện đại là bộ mặt tiêu biểu cho nền *văn minh công nghiệp* ở những trình độ khác nhau. Cho đến cuối thế kỷ XX, kinh tế công nghiệp hiện đại đã kéo dài gần 300 năm, bắt đầu từ thế kỷ XVIII.

Từ cuối thế kỷ XX, cuộc cách mạng khoa học và công nghệ mới, cùng với những thay đổi sâu sắc trong tổ chức và quản lý kinh tế đã thúc đẩy sự ra đời kinh tế tri thức. Sự lớn mạnh nhanh chóng của kinh tế tri thức đã tạo ra *bước chuyển từ thời đại kinh tế công nghiệp lên thời đại kinh tế tri thức*, kéo theo những chuyển biến sâu sắc trên tất cả các lĩnh vực xã hội, văn hoá, chính trị và quan hệ quốc tế. Hiện nay đã có thể nhìn thấy: thế kỷ XXI sẽ phát triển dựa trên *nguồn lực vô hạn* của kinh tế tri thức, khác với nguồn lực hữu hạn của kinh tế công nghiệp. Cuộc cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, tập đoàn hay quốc gia trong toàn cầu hoá ngày càng phụ thuộc vào phát huy nguồn lực kinh tế tri thức. Chính sự phát triển kinh tế tri thức đang làm *thay đổi định hướng phát triển kinh tế*, từ định hướng phát triển kinh tế chỉ nhằm tăng lợi nhuận cho chủ đầu tư, tăng tỷ lệ tăng trưởng và nguồn thu của nhà nước, coi nhẹ vấn đề xã hội và tàn phá môi trường (vốn là đặc trưng của kinh tế công nghiệp) chuyển lên *định hướng phát triển bền vững*, tức là phát triển đồng thời về kinh tế với tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường. Chỉ có kinh tế tri thức mới có khả năng và nhu cầu phát triển như thế. Thay đổi định hướng phát triển kinh tế thị trường nói trên là xu thế chủ đạo của thời đại hiện nay - thời đại kinh tế tri thức. Chính sự phát triển và tác động của xu thế này là nguyên nhân sâu xa của cuộc "khủng hoảng xã hội đô thị" ở các nước phát triển, đồng thời là cơ hội chưa từng có và thách thức chưa từng thấy đối với các nước đang phát triển như nước ta về quy hoạch đô thị và quản lý đô thị.

b. *Sự hình thành và phát triển lực lượng lao động tri thức và tầng lớp trung lưu từ kinh tế tri thức - cơ sở xã hội mới của quy hoạch và quản lý phát triển đô thị*

Cơ sở xã hội của đô thị đều phát sinh từ cơ sở kinh tế. Như lịch sử đã diễn ra, trong thời đại kinh tế công nghiệp, các đô thị trung tâm được coi là *các cực tăng trưởng kinh tế công nghiệp hướng về xuất khẩu*, vì ở các đô thị trung tâm của một vùng mới có sự phát triển các ngành công nghiệp có sức bành trướng mạnh, ảnh hưởng quyết định đến cả một vùng, một khu vực. Ở các đô thị ấy mới có khả năng tăng trưởng cao nhất, nên các đô thị trung tâm ấy được gọi là những *cực tăng trưởng*<sup>1</sup>. Vì vậy, GDP đầu người ở đô thị thường cao hơn 3 đến 5 lần GDP bình quân đầu người cả nước. Quá trình đô thị hoá với vai trò là cực tăng trưởng kinh tế đã đem lại những tiến bộ và những hạn chế về mặt xã hội. Những *tiến bộ về mặt xã hội* theo thông tin Liên hợp quốc thì đã nâng mức tuổi thọ trung bình trên thế giới; đã giảm tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng, trẻ em tử vong; tỷ lệ dân cư dùng nước sạch và tỷ lệ xoá nạn mù chữ đều tăng khá nhanh. Còn *những hậu quả khó tránh* của giai đoạn lấy đô thị trung tâm làm cực tăng trưởng khá nặng nề như:

- Môi trường đô thị bị ô nhiễm, còn các vùng phụ cận bị tàn phá nặng nề;
- Sự cản trở của khu vực nội thành;
- Tội phạm gia tăng, an ninh kém;

## MỐI QUAN HỆ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

– Tuy mức sống tăng, nhưng lối sống chỉ dựa vào tiền bạc nên kết cấu gia đình tan rã dần; trẻ em bụi đời tăng nhanh, vấn đề nhà ở ngày càng khó khăn.

Cơ sở xã hội như vậy là kết quả của phát triển kinh tế công nghiệp, chỉ lấy tăng trưởng làm mục tiêu. Vì vậy, khi chuyển lên kinh tế tri thức thì cơ sở xã hội của đô thị thay đổi cả về cơ cấu và chất lượng cuộc sống con người. Đây vừa là *kết quả* vừa là *đòi hỏi* của kinh tế tri thức, làm thay đổi *định hướng phát triển đô thị* từ phát triển đô thị lấy tăng trưởng kinh tế làm trọng tâm sang định hướng *lấy sự phát triển xã hội và con người làm trung tâm*.

Sự chuyển hướng này bắt nguồn từ *cơ cấu kinh tế mới* ở đô thị với các ngành dịch vụ, các ngành công nghiệp văn hoá, thông tin, các viện nghiên cứu khoa học và công nghệ, các trường đào tạo nhân lực chất lượng cao, đồng thời có sự phát triển nhất định các ngành công nghiệp hỗ trợ, nhất là về bảo vệ môi trường. Sự phát triển cơ cấu kinh tế mới ở đô thị sẽ tăng nhanh *lực lượng lao động tri thức và tầng lớp trung lưu* có mức sống và lối sống cao hơn, hợp lý hơn (về vật chất và văn hoá) so với các bộ phận xã hội trong cơ cấu kinh tế công nghiệp. Đây mới là cơ sở của một xã hội mới - một xã hội công bằng, văn minh - một xã hội dân chủ đích thực mà loài người đang hướng tới.

*c. Sự hình thành và phát triển mối quan hệ hài hoà giữa con người với con người và giữa con người với tự nhiên là định hướng văn hoá của quy hoạch và quản lý phát triển bền vững của Thủ đô thế kỷ XXI*

Mối quan hệ hài hoà này không chỉ là mong muốn mà nó phát sinh từ hai nguồn gốc: *Một là*, ở giai đoạn kinh tế công nghiệp, sự phát triển phải trả giá bằng quá trình *người bóc lột người*, nhóm nhỏ thống trị số đông, khoảng cách giàu nghèo ngày càng mở rộng. Mặt khác, kinh tế công nghiệp với mục tiêu duy nhất là lợi nhuận cho chủ đầu tư, với trình độ cơ sở vật chất kỹ thuật của nó đã *tàn phá môi trường* ngày càng trầm trọng đến mức thảm hoạ cho cả loài người (cả người giàu và người nghèo, cả chủ nghĩa tư bản và không chủ nghĩa tư bản) nên đòi hỏi phải giải quyết. *Hai là*, sự ra đời và lớn mạnh kinh tế tri thức là khả năng để vượt qua và cũng là đòi hỏi của kinh tế tri thức. Ưu thế của kinh tế tri thức bắt nguồn từ xu thế *thay đổi định hướng của hoạt động khoa học và công nghệ*, từ chỗ là công cụ làm giàu cho số ít người, lên định hướng vì hạnh phúc của cả dân tộc và loài người. Sự thay đổi này, một mặt do tác động của những hậu quả nghiêm trọng của việc sử dụng thành tựu khoa học và công nghệ trong chiến tranh giết người và hậu quả khai thác tài nguyên làm giàu; mặt khác, do xu hướng thâm nhập vào nhau giữa khoa học tự nhiên với khoa học xã hội, hình thành một thể hệ trí thức mới với bản chất nhân văn.

Ngoài ra, đặc điểm phát triển khoa học là *trước hết dựa trên sự phát triển sáng tạo của cá nhân* trong môi trường khoa học khác trước, do đó sự phát triển cá nhân được coi trọng. Từ thế kỷ XIX, do nhạy cảm về xu thế mới ở tầm thiên tài nên C. Mác dự báo "*Khoa học trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp*" của một thời đại mới, trong đó Mác chỉ rõ bản chất xã hội của thời đại mới là "*Sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện cho sự phát triển của mọi người*".

Cho nên, cuộc khủng hoảng lớn đầu tiên trong thế kỷ XXI ở các nước tư bản phát triển không chỉ là khủng hoảng kinh tế theo chu kỳ, mà thực chất là khủng hoảng về xã hội và thể chế chính trị.

Khủng hoảng lần này phát sinh từ mâu thuẫn giữa *cơ sở kinh tế mới* (kinh tế tri thức) với *thượng tầng chính trị* (chủ nghĩa tư bản). Vì vậy, cải cách thể chế kinh tế chính trị là lối ra của khủng hoảng. Đây là vấn đề không dễ dàng, mặc dù bước đầu đã thể hiện ở các cuộc bầu cử mà thắng lợi thuộc về các nhà chính trị muốn có những thay đổi nào đó.

Nhận thức và vận dụng những cơ sở mới này trong công tác quy hoạch và quản lý là một đòi hỏi về chất lượng của những người lãnh đạo và chuyên gia.

### 3. Xây dựng mối quan hệ giữa quy hoạch và quản lý phát triển Hà Nội ở giai đoạn mới

Hiện nay, công tác quy hoạch và quản lý đô thị nước ta còn ở trình độ thấp, do sự phát triển đô thị vẫn nằm trong quỹ đạo của mô hình công nghiệp hoá truyền thống đã lỗi thời vào cuối thế kỷ XX. Đó là mô hình chạy theo tăng trưởng kinh tế bằng đầu tư, ngay cả đầu tư phát triển đô thị cũng chủ yếu nhằm mục tiêu tăng trưởng, nên các vấn đề xã hội và môi trường ngày càng tăng. Thực trạng công tác quy hoạch và quản lý cho thấy rõ.

Do đặc điểm cơ bản của nước ta từ một nước nông nghiệp lạc hậu bước vào công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở thời đại kinh tế tri thức đang thay thế kinh tế công nghiệp, nên hình thành mối quan hệ mới giữa quy hoạch với quản lý đô thị rất khó khăn. Vì vậy, những người chủ trì việc vạch chiến lược quy hoạch, quản lý phải là *những người am hiểu lĩnh vực này* ở thời điểm hiện nay. Hà Nội chỉ có thể vượt lên trình độ hiện đại, văn minh khi xây dựng được mối quan hệ giữa quy hoạch và quản lý, với một tiến trình xây dựng dựa trên những *tri thức và phương pháp mới* có tính hệ thống nhằm vận dụng những *cơ sở mới của quy hoạch quản lý đô thị* (đã phân tích ở trên). Theo phương hướng ấy, Hà Nội sẽ là trung tâm lan toả nền văn minh mới ra cả vùng và cả nước.

Xét về mặt thể chế chính trị, phát triển theo hướng đó mới có thể hiện thực hoá "*định hướng xã hội chủ nghĩa*" ở tầm thời đại mới và Việt Nam mới.

*Những tiền đề* cho xây dựng mối quan hệ mới quy hoạch và quản lý Hà Nội phụ thuộc vào *cấp vĩ mô* về:

a. *Chiến lược phát triển kinh tế tri thức*. Trong Nghị quyết Đại hội IX của Đảng đã nêu "Từng bước vận dụng kinh tế tri thức" đã 10 năm rồi, quá chậm nên khó vượt qua những mặt lỗi thời cản trở sự phát triển.

b. Nước ta phải *đổi mới mô hình kinh tế*, từ mô hình dựa vào đầu tư khai thác tài nguyên và lao động rẻ để xuất khẩu (mô hình này chỉ cần ở *giai đoạn xuất phát* công nghiệp hoá mà thôi) chuyển lên mô hình phát triển bền vững "Tăng trưởng kinh tế đi đôi với tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường". Đây là *chuyển đổi mô hình kinh tế với thể chế quản lý*, chứ không phải "tái cơ cấu nền kinh tế" theo kiểu "sai đâu sửa đấy". Mô hình phát triển bền vững chỉ có thể dựa trên nền tảng kinh tế tri thức.

c. Phù hợp với đòi hỏi chuyển đổi mô hình kinh tế và phát triển kinh tế tri thức, phải đổi mới tư duy và phương pháp của *công tác tổ chức, cán bộ*, mà khâu đột phá là bố trí những người giỏi, am hiểu thời đại và dân tộc vào các cương vị chủ chốt. Chỉ những người đó mới biết *làm thế nào, dựa vào đâu* để thực hiện chiến lược phát triển một cách sáng tạo, thoát ra khỏi thói quen hành chính quan liêu, nói không đi đôi với làm.

## MỐI QUAN HỆ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

d. Để thực hiện mối quan hệ mới giữa quy hoạch và quản lý đô thị, cần phải xây dựng *một hệ thống kiểm kê, kiểm toán* về chất lượng và hiệu quả. Hệ thống này phải có tính độc lập, tự chịu trách nhiệm được giao, hoạt động dựa trên pháp luật.

e. Chất lượng công tác quy hoạch và quản lý đô thị còn *phụ thuộc vào dân trí* đang ngày càng nâng cao. Vì vậy, công tác quy hoạch và quản lý cần phải được công khai, minh bạch bằng quy chế dân chủ thực sự (chứ không phải hình thức).

Hiện nay, công tác quy hoạch và quản lý đang là *khâu then chốt* và là thước đo hiệu quả của hoạt động của tổ chức đảng, chính quyền và đoàn thể xã hội.

---

### CHÚ THÍCH

<sup>1</sup> Hans Heuer, *Các nhân tố kinh tế – xã hội quyết định quá trình phát triển đô thị*.