

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ QUY HOẠCH ĐÔ THỊ HÀ NỘI ĐỂ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

TS. KTS Đào Ngọc Nghiêm*

Khái niệm Quy hoạch đô thị có thể được diễn giải với nhiều cách khác nhau, song tựu chung đều thống nhất là việc tổ chức không gian kiến trúc, cảnh quan đô thị, xác lập hệ thống hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp thoát nước, năng lượng, thông tin...), hệ thống hạ tầng xã hội (các công trình giáo dục, dịch vụ, không gian, công cộng...) và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp nhằm đảm bảo lợi ích chung của cộng đồng dân cư trong đô thị và xã hội.

Với khái niệm như vậy rõ ràng lịch sử phát triển Hà Nội gắn liền với hoạt động quy hoạch đô thị. Quá trình phát triển Thăng Long – Hà Nội với nhiều bước chuyển qua các giai đoạn kinh tế - xã hội, lại ở khu vực giao lưu giữa nhiều nền văn hoá đã tạo cho quy hoạch đô thị Hà Nội có những đặc thù từ lý luận đến thực tiễn. Nhìn nhận khách quan để xác định bài học kinh nghiệm cho giai đoạn phát triển tới là công việc khoa học và phức tạp, bởi vậy trong bài này, tác giả chỉ xin đề cập đến một số nghiên cứu, suy nghĩ ban đầu về quy hoạch đô thị.

1. Vai trò quy hoạch đô thị trong phát triển bền vững

Từ cuối thế kỷ XX, phát triển bền vững đã là định hướng của nhiều quốc gia và là vấn đề toàn cầu. Hội nghị thượng đỉnh Rio de Janeiro (1992) và Johannesburg (2002) đã nêu những vấn đề toàn cầu mà nhiều quốc gia đã thống nhất. Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2001 – 2010 của Việt Nam, Chương trình nghị sự 21 của Chính phủ Việt Nam đã được Đảng, Nhà nước đề ra quan điểm phát triển nhanh và bền vững với những chủ trương nhất quán trong lãnh đạo, quản lý, điều hành, những cam kết mạnh mẽ, đảm bảo kết hợp chặt chẽ, hài hoà cả ba mặt: phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Từ những chủ trương này, các đô thị Việt Nam đã bổ sung thêm các yếu tố để đảm bảo phát triển bền vững. Sau định hướng phát triển đô thị Việt Nam được ban hành năm 1998, Chính phủ đã có quyết định 445/QĐ – TTg ngày 7/4/2009 phê duyệt điều chỉnh định hướng phát triển đô thị Việt Nam đến 2025 tầm nhìn đến 2050. Để phát triển đô thị bền vững cần thực hiện đồng bộ 5 vấn đề: Kinh tế đô thị, văn hoá, xã hội, môi

* Hội Quy hoạch Phát triển đô thị Hà Nội.

trường, cơ sở hạ tầng và quản lý đô thị. Quy hoạch đô thị được xem là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng để định hướng cho các vấn đề trên. Nhận thức được vai trò ý nghĩa này đòi hỏi phải có sự chuyển biến, đổi mới để nâng cao chất lượng đề án quy hoạch. Với Hà Nội, chỉ tính từ 1954 đến nay công tác quy hoạch đã được đặc biệt quan tâm và luôn đi trước. Sau khi Hà Nội mở rộng (tháng 8/2008), quy hoạch chung đã được nghiên cứu với thời hạn đến 2030 tầm nhìn đến 2050. Đề án này đã được báo cáo Chính phủ nhiều lần, được Quốc hội góp ý, được nhiều chuyên gia, tổ chức xã hội nghề nghiệp, cộng đồng tham gia đóng góp ý kiến, đang hoàn chỉnh để trình Chính phủ phê duyệt. Quy hoạch chung lần này có những thách thức mới về quy mô, về tầm nhìn cho Hà Nội trong hội nhập. Chất lượng đề án tốt sẽ đóng góp đáng kể cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững và bảo vệ môi trường.

2. Cấu trúc đô thị Hà Nội là sự hài hoà trong đa dạng, kế thừa có chọn lọc nhiều hình thái đô thị

Để đánh giá khách quan thực trạng Hà Nội cần nhìn lại cả quá trình phát triển hơn 2000 năm qua. Trước kia là Thăng Long, với Cổ Loa ở phía Bắc sông Hồng đã là kinh đô thời Hùng Vương. Với nhiều di tích còn để lại đến nay. Từ khi Cổ Loa trong địa giới Hà Nội, nhiều lần quy hoạch chung Hà Nội đã xác định đây là khu đặc trưng cần bảo tồn. Nhiều khu vực trước Thăng Long chỉ là những làng cổ ven sông, các điểm dân cư nông nghiệp tập trung, phát triển thành huyện rồi nâng cấp thành quận. Thế kỷ VI, Hà Nội đã có vai trò là trung tâm đất nước, đến thế kỷ VII là trung tâm thống trị của Bắc thuộc ở Đồng bằng Bắc Bộ.

Chỉ tới thế kỷ X, khi đã là Thăng Long mới phát triển rực rỡ. Trong cả giai đoạn phong kiến từ thời Lý, Trần, Lê, Nguyễn cấu trúc đô thị Hà Nội mang đậm dấu ấn đô thị phong kiến với vai trò trung tâm Chính trị Quốc gia. Diện mạo Hà Nội trải qua nhiều thăng trầm, có tác động của nhiều dòng văn hoá, song điểm thấy rõ nhất là luôn giữ gìn, gắn kết được với điều kiện tự nhiên, khí hậu và cảnh quan thiên nhiên của vùng Hà Nội.

Trong giai đoạn Pháp thuộc, Hà Nội đã có cấu trúc mới và được mở rộng nhiều so với thời phong kiến. Qua hai lần quy hoạch do người Pháp đề xuất đã tạo nên Hà Nội với mô hình đô thị hiện đại của thời điểm đó. Ưu điểm rõ nhất là hệ thống hạ tầng kỹ thuật và không gian công cộng. Nhiều loại hình kiến trúc mới, nhiều cảnh quan đô thị theo phong cách châu Âu đã được xây dựng và đặc biệt xuất hiện dòng kiến trúc Đông Dương với sự kết hợp truyền thống Việt Nam và hiện đại đã tạo nên diện mạo đặc trưng cho Hà Nội.

Thời kỳ từ sau Cách mạng tháng Tám đến nay với các giai đoạn cải tạo, xây dựng kinh tế - xã hội, công nghiệp hoá – hiện đại hoá, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với sáu lần lập và điều chỉnh quy hoạch chung, 4 lần mở rộng, điều chỉnh địa giới đã tạo cho Hà Nội diện mạo mới, cấu trúc đô thị đa năng, đa cực song cũng có nhiều tồn tại, thách thức mới cần định hướng thích hợp để phát triển bền vững.

Để định hướng phát triển bền vững cho Hà Nội cần nhận diện khách quan quá trình phát triển đã qua để hướng tới sự hài hoà trong đa dạng và kế thừa chọn lọc những thành quả của từng giai đoạn.

3. Nhận diện, bảo tồn quỹ di sản đô thị là tạo lập bản sắc cho Hà Nội

Quá trình phát triển Hà Nội ngày nay, nhất là khu vực Thăng Long – Hà Nội dù có nhiều tác động của chiến tranh, hay thăng trầm trong giai đoạn phong kiến, song với sức mạnh, với niềm tin đã để lại cho Hà Nội nhiều giá trị văn hoá vật thể, phi vật thể, đã tạo nên một Hà Nội là đô thị lịch sử, mang bản sắc của một đô thị Việt Nam, đô thị phương Đông. Để phát triển bền vững rất cần nhận diện, bảo tồn quỹ di sản đô thị này. Xin nêu một nội dung cần quan tâm:

Giá trị văn hiến của Hà Nội là những truyền thống từ nhiều giai đoạn lịch sử để lại. Giá trị này không chỉ thể hiện qua những di tích còn lại mà còn cần phải đối chiếu với lịch sử để xác định, chọn lựa, bổ sung thêm minh chứng những dấu ấn lịch sử đã qua, ghi nhận bằng những hình thức văn hoá, những công trình mới.

Những địa danh đặc trưng như Cổ Loa, Hoàng thành, thành cổ Sơn Tây ... cần phải được xác định rõ khu vực bảo tồn, khu vực bảo vệ.

Về kinh tế - xã hội cần xác định được mạng lưới các làng nghề truyền thống (hiện có khoảng 1300 làng nghề), các làng nghề cổ còn lại như: Đường Lâm, Cự Đà... Lịch sử của đời sống văn hoá Hà Nội đã để lại nhiều lễ hội, trong đó có những lễ hội nổi trội so với khu vực, với thế giới đang được quan tâm như lễ hội Thánh Gióng, các sinh hoạt văn hoá khác... đòi hỏi phải duy trì, phải tạo lập không gian tương xứng. Hệ thống hơn 5000 di tích với khoảng 1000 di tích xếp hạng quốc gia là những điểm nhấn của không gian đô thị, phải được tôn tạo không chỉ bởi xác định khu vực bảo tồn mà cả khu vực bảo vệ, kiểm soát phát triển. Tìm sự hài hoà giữa di tích với không gian hiện đại là yêu cầu để phát triển bền vững.

Cảnh quan thiên nhiên, sông, hồ, hệ thống cây xanh, đã tạo cho Hà Nội nhiều hấp dẫn, một nét riêng của đô thị cổ ở khu vực nhiệt đới gió mùa. Những cảnh quan như hồ Tây, hồ Gươm, Hương Sơn, Quan Sơn, Ba Vì... đã trở thành điểm hấp dẫn không chỉ cho khách du lịch trong nước mà cả nước ngoài. Gìn giữ được những cảnh quan mà thiên nhiên đã ưu đãi cho Hà Nội là đã tạo được một môi trường bền vững. Nói đến nhận diện quỹ di sản không thể không kể đến kiến trúc công trình, của nhiều xu hướng văn hoá Đông – Tây được kế thừa có chọn lọc, dù còn một số vấn đề phải trao đổi cả ở đô thị và nông thôn, song thực tế đã nhận thấy có sự hài hoà trong đa dạng.

Để phát triển bền vững, để hiện đại hoá mà vẫn có truyền thống, không thể không khảo sát, tìm hiểu để phân vùng kiểm soát và quản lý.

Một Hà Nội phát triển bền vững phải nhận diện và có giải pháp bảo tồn cho các di sản đô thị, trong đó cần tập trung vào các nội dung:

- Khu vực nội đô Hà Nội cũ;
- Khu thành cổ, khu phố cổ, khu phố Pháp;
- Thành Cổ Loa, thành cổ Sơn Tây;
- Các làng nghề truyền thống, làng cổ;
- Hệ thống các di tích phân bố trong cả địa giới Hà Nội;
- Cảnh quan thiên nhiên, sông, hồ, cây xanh;

- Các giá trị văn hoá phi vật thể, lễ hội;
- Các khu trung tâm đặc trưng như trung tâm hành chính, chính trị Ba Đình, trung tâm hồ Gươm...

Giải quyết được đồng bộ các vấn đề trên là xu hướng tất yếu, là sự phát triển hài hoà giữa hiện đại và truyền thống, là hướng phát triển Hà Nội bền vững.

4. Quản lý đô thị bền vững

Bài học kinh nghiệm từ nước ngoài và từ lý luận chung cho thấy: muốn đô thị phát triển bền vững phải có giải pháp quản lý thích hợp với vị thế, chức năng đô thị. Hà Nội không chỉ là thủ đô, là trung tâm hành chính – chính trị quốc gia mà còn là trung tâm lớn về kinh tế, trung tâm giao lưu quốc tế của cả nước. So với nhiều thủ đô khác thì đa chức năng là đặc thù của Hà Nội, bởi vậy càng cần chú trọng đến giải pháp quản lý đô thị thích hợp. Chỉ tính từ năm 1954 đến nay, Hà Nội đã 4 lần điều chỉnh địa giới hành chính và 6 lần phê duyệt hoặc điều chỉnh quy hoạch chung. Mỗi quy hoạch chung gắn với định hướng cho một giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội và theo đó là quy chế, giải pháp quản lý tương thích.

a. Trong quy hoạch chung lần này phải làm rõ được các vấn đề:

- Những tồn tại cần giải quyết
- Giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch bao gồm từ quy trình triển khai, cơ cấu tổ chức, quy chế quản lý đô thị, xác lập vai trò cộng đồng...
- Nêu rõ cơ chế, chính sách, kế hoạch thực hiện nhằm đạt được các chỉ tiêu đề ra (dân số, tốc độ phát triển kinh tế, các dự án ưu tiên...) và đạt được sự phối hợp tốt có hiệu quả giữa các bộ, ngành, các tỉnh trong vùng với Hà Nội.

b. Để quản lý đồng bộ, có hiệu quả, theo kinh nghiệm từ thực tiễn đã qua và bài học từ nước ngoài cho thấy cần phải tập trung vào các vấn đề sau:

- Hoàn thành đồng bộ quy hoạch (quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, quy hoạch hạ tầng kỹ thuật, quy hoạch bảo tồn...);
- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Quy hoạch kinh tế - xã hội;
- Quản lý đầu tư xây dựng;
- Thực hiện quy hoạch gắn với cải cách hành chính và xác lập vai trò của cộng đồng;
- Thanh tra, giám sát, xử lý vi phạm.

Hệ thống cơ cấu tổ chức quản lý đô thị cũng là nội dung cần xây dựng để phù hợp với Hà Nội. Hà Nội không chỉ là thủ đô, là đô thị đặc biệt nên phải có hệ thống tổ chức quản lý thích hợp mới tạo lập được thuận lợi để phát triển bền vững. Đây không phải là vấn đề mới đặt ra mà trước đây gần hai mươi năm đã áp dụng cơ chế thí điểm: Ban chỉ đạo quy hoạch Thủ đô, quy chế kiến trúc sư trưởng thành phố, sau là Sở Quy hoạch Kiến trúc, các Ban quản lý chuyên ngành...

Để thực hiện quy hoạch lần này, một yêu cầu quan trọng tạo thành công là rà soát lại hệ thống cơ cấu tổ chức để nâng cao chất lượng quản lý, tránh chồng chéo, phiền hà trong thực hiện. Xu thế ngày nay là hình thành đồng bộ có tính chuyên nghiệp cả hệ thống (thí dụ Sở Quy hoạch Kiến trúc ở cấp thành phố, Phòng Quản lý đô thị ở cấp huyện và ít nhất phải có đại diện ở cấp phường, xã). Đồng thời là tăng cường phân cấp, tăng cường vai trò của cộng đồng tham gia từ các bước (lập quy hoạch, thực hiện quy hoạch và quản lý, khai thác sử dụng).

Với quy mô, tiềm năng của Hà Nội, với kinh nghiệm từ thực tiễn trong công tác quy hoạch đô thị, chúng ta tin rằng Hà Nội sẽ là đô thị có quy hoạch với chất lượng cao, là điểm sáng về quy hoạch đô thị, về quản lý để phát triển bền vững xứng đáng là Thủ đô văn hiến, hiện đại, giàu truyền thống.