

MỤC LỤC	TRANG
Lời giới thiệu	2
1. Phân tích và đối sách với quy hoạch tổng thể đô thị có nhiều biến động trong thời kỳ cải cách	3
2. Đổi mới quá trình lập quy hoạch đô thị và nông thôn	11
3. Quy hoạch chiến lược đang xuất hiện từ Quảng Châu đến Hàng Châu	19
4. Một số vấn đề của quy hoạch chiến lược	34
5. Bàn về lý luận thực tiễn của quy hoạch xây dựng ngắn hạn	39
6. Lấy quy hoạch ngắn hạn làm cửa đột phá cải cách quy hoạch	50
7. Từ "Quy hoạch chiến lược" đến "Quy hoạch xây dựng ngắn hạn". Phán đoán xu thế biến đổi quy hoạch tổng thể	61

LỜI GIỚI THIỆU

Ở Trung Quốc, quy hoạch tổng thể đô thị trải qua 2 đợt lập và thực hiện trong cả nước vào hai thập kỷ 1980 và 1990 đều phát huy tác dụng một cách hạn chế. Trong điều kiện kinh tế thị trường, toàn cầu hoá kinh tế và thời đại kinh tế tri thức, quy hoạch tổng thể đô thị càng tỏ ra lạc hậu và có nhiều khuyết tật, đang đứng trước xu thế lớn đòi hỏi cải cách.

Để thực hiện đòi hỏi đó, một số thành phố lớn tỉnh lỵ và trực thuộc tỉnh học tập kinh nghiệm của nước ngoài, được các viện quy hoạch của Trung ương giúp đỡ, đã lần lượt đề ra quy hoạch chiến lược, còn gọi là quy hoạch khái niệm của thành phố mình. Quy hoạch chiến lược chú trọng nghiên cứu đô thị, có tính động thái và tính linh hoạt, không bị hạn chế về thời gian, phù hợp với yêu cầu của chính quyền đô thị trong việc quyết sách phát triển. Nhưng quy hoạch chiến lược cũng có nhược điểm là không có địa vị pháp định, do đó không có tính quyền uy và sức hấp dẫn.

Trong khi các địa phương đang hy vọng quy hoạch chiến lược sẽ thay thế quy hoạch tổng thể đô thị thì vào giữa năm 2002, Chính phủ Trung Quốc lại ra văn bản yêu cầu tăng cường quy hoạch xây dựng ngắn hạn, vốn là một bộ phận của quy hoạch tổng thể nhưng trước đây bị coi nhẹ vì chỉ có tác dụng phụ, muốn dùng quy hoạch xây dựng ngắn hạn làm biện pháp quan trọng tăng cường sức điều tiết khống chế xây dựng đô thị.

Tổng luận này lần lượt trình bày các nội dung trên, trong đó có phân tích vì sao quy hoạch chiến lược được các địa phương sốt sắng triển khai nhưng lại không được Chính phủ trung ương chấp nhận; có phán đoán rằng quy hoạch xây dựng ngắn hạn 5 năm sẽ được chính quyền đô thị và toàn xã hội quan tâm như kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội 5 năm, còn phát huy chức năng điều tiết khống chế tổng hợp quan trọng hơn kế hoạch này, xác lập địa vị trung tâm có ảnh hưởng lớn nhất trong hệ thống các chế độ công tác của chính quyền đô thị.

Đây là tài liệu tham khảo có nội dung rất đáng được quan tâm nhằm phục vụ cán bộ lãnh đạo, quản lý và nghiên cứu trong và ngoài Ngành Xây dựng.

Phần 1

PHÂN TÍCH VÀ ĐỐI SÁCH VỚI QUY HOẠCH TỔNG THỂ ĐÔ THỊ CÓ NHIỀU BIẾN ĐỘNG TRONG THỜI KỲ CẢI CÁCH

Việc nhiều lần sửa đổi và điều chỉnh quy hoạch tổng thể đô thị đang gây khó khăn cho giới quy hoạch và cơ quan chủ quản, ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc quy hoạch đô thị phát huy vai trò đầu tàu và thực hiện chiến lược đô thị hoá, ảnh hưởng việc xây dựng và quản lý đô thị. Phân tích nguyên nhân, tìm ra biện pháp khắc phục khó khăn đã trở thành một phân nhiệm vụ cấp bách của chúng ta.

1. Một sự thực không thể tranh cãi: Quy hoạch tổng thể đô thị lạc hậu và bị động

Muốn hoàn thành quy hoạch tổng thể đô thị, phải trải qua vài năm lập và xét duyệt rất vất vả, song ngày được duyệt cũng là khi phải sửa đổi, đây là hiện tượng phổ biến. Có thành phố đã trải qua tròn chục năm để lập và xét duyệt, được duyệt rồi, khi nghiên cứu thực hiện tinh thần bản phê duyệt thì bản quy hoạch vừa mới được duyệt đã lạc hậu rất xa so với hiện trạng. Một thành phố khác hoàn thành việc lập quy hoạch tổng thể đô thị và báo cáo lên trên năm 1995, khi Hội nghị liên tịch các Bộ và Ủy ban liên quan xét duyệt năm 1998 đã sửa đổi những số liệu báo cáo lỗi thời và cuối cùng cũng thông qua. Nhưng tới khi chính thức phê chuẩn năm 2000, lãnh đạo cơ quan chủ quản lại phát hiện thấy quy hoạch ngắn hạn của năm 2000 đã trở thành "quá khứ". Họ đành không thể phê chuẩn được tuy rất muốn phê chuẩn cho xong.

Không chỉ đơn vị lập quy hoạch tổng thể đô thị, mà ngay cả cơ quan chủ quản cấp trên cũng đều rất sợ phải sửa đổi quy hoạch. Thế là bên ngoài họ "điều chỉnh" nhưng thật ra họ mưu tính đối phó với việc sửa đổi. Vì quy hoạch tổng thể đô thị là sự bố trí chiến lược phát triển đô thị nên dưới sức nặng đó các quy hoạch khác tuy hợp lý những phải "uốn nắn" theo. Chấp hành quy hoạch được phê chuẩn thì hợp pháp nhưng không hợp lý, chấp hành quy hoạch đang sửa đổi thì hợp lý nhưng lại không hợp pháp. Tình trạng lúng túng này đã làm mất đi tính nhìn thấy trước và tính chỉ đạo cần phải có.

Thực tiễn là tiêu chuẩn duy nhất để kiểm nghiệm chân lý. Thực sự cầu thị là chỗ dựa cơ bản của thái độ khoa học. Nhiều thành phố buộc phải áp dụng đối sách "bên ngoài thì phục tùng, bên trong thì chống lại". Các nhà hoạt động trong ngành nóng lòng muốn làm thế nào thoát khỏi tình thế bị động, khôi phục tính quyền uy của quy hoạch, thực sự phát huy vai trò đầu tàu của quy hoạch.

Ở Trung Quốc hiện nay, chức năng chính quyền đang thay đổi, chính quyền làm thế nào chuyển tinh lực chủ yếu vào công tác giám sát quản lý và quyết sách vĩ mô, còn để cho các tổ chức trung gian, các hiệp hội xã hội quản lý vấn đề kỹ thuật cụ thể, cho thị trường vận hành các hành vi xây dựng cụ thể, khôi phục và nâng cao quyền uy của chính quyền, cải cách không thể chờ đợi nữa.

2. Phân tích việc sửa đổi (điều chỉnh) nhiều lần quy hoạch tổng thể đô thị

2.1. Hiện tượng khó tránh khỏi trong thời kỳ đô thị hoá nhanh chóng

Các chuyên gia trong ngành thường tranh luận về việc nhiều lần sửa đổi (điều chỉnh) quy hoạch tổng thể đô thị. Nghe nói, "quy hoạch đô thị của các nước phương Tây đều không thay đổi sau vài chục năm", ý nói trình độ quy hoạch đô thị của Trung Quốc thấp kém, hành chính, lập pháp và chấp pháp không mạnh, khiến cho quy hoạch không ngừng biến động. Thực ra, điều này hoàn toàn không phù hợp với thực tế lịch sử. Ở thời kỳ công nghiệp hoá, đô thị các nước phương Tây không ngừng mở rộng do dân số đô thị tăng lên nhanh chóng. Ví dụ, Luân Đôn (Anh) đã từ 1 triệu người năm 1801 tăng vọt lên tới 2 triệu người vào năm 1851, nhưng vì khi đó đang ở vào thời đại xe ngựa nên bán kính khu nội thành chỉ từ 3,2 km (2 dặm Anh) tăng lên tới 4,8 km (3 dặm Anh). Nhưng đến thời gian năm 1860 - 1910, do xuất hiện giao thông công cộng (năm 1860 xây xong tuyến đường sắt đầu tiên ra ngoại ô phục vụ những người đi làm, năm 1863 xây xong tuyến đường sắt ngầm cho tàu chạy bằng đầu máy hơi nước), dân số Luân Đôn năm 1881 lên tới 4 triệu người, năm 1911 là 6,5 triệu người, phạm vi khu nội thành nhanh chóng mở rộng, bán kính của nó khoảng 9,7 - 12,9km (6-8 dặm Anh, thật khó tưởng tượng nổi nếu không sửa đổi quy hoạch đô thị. Thủ đô Oasinhton (Mỹ) năm 1790 được quy hoạch thành khung đô thị hình tam giác thể hiện 3 chân vạc: Lập pháp (Quốc hội), Tư pháp (Toà án tối cao) và Hành chính (phủ Tổng thống), nhưng về sau Toà án tối cao được dời tới sau ngọn đồi Quốc hội, năm kia, quy hoạch của Oasinhton vẫn còn được sửa đổi.

Đương nhiên, ở thập kỷ 70 thế kỷ XX, do các nước công nghiệp phát triển phương Tây bước vào thời kỳ hậu công nghiệp hoá, tiến trình đô thị hoá đã chín muồi, đã xuất hiện hiện tượng ngoại ô. Từ năm 1971 tới năm 1981, dân số khu đại đô thị Luân Đôn giảm 3,4%. Từ năm 1970 tới năm 1976, ở Mỹ dân số khu trung tâm các đô thị lớn giảm sút và dân số khu ngoại ô lại gia tăng. Trọng tâm xây dựng khu nội thành lại chuyển hướng từ mở rộng khu mới sang cải tạo khu cũ. Kết cấu không gian khu nội thành trung tâm đương nhiên cũng hướng tới ổn định.

Ngược lại, thập kỷ 50 thế kỷ XX - đặc biệt là thập kỷ 70, kinh tế các nước đang phát triển có sự tăng trưởng mạnh, dân số đô thị gia tăng nhanh chóng, tỷ lệ gia tăng bình quân hàng năm từ 1925 đến 1980 gần và vượt quá 4%, vượt tốc độ cao nhất trước đây của các nước công nghiệp phát triển cùng kỳ. Không là ngoại

lệ, đô thị Trung Quốc phát triển nhanh chóng, vượt quá dự đoán của mọi người. Quy hoạch được sửa đổi và điều chỉnh nhiều lần là hiện tượng khó tránh khỏi trong bối cảnh lịch sử này.

2.2. Ở thời kỳ cải cách, thể chế chính trị và kinh tế không ngừng đổi mới, ảnh hưởng tới quy hoạch đô thị

Trung Quốc đang ở trong thời kỳ cải cách, thể chế đổi mới là nhân tố có ảnh hưởng lớn nhất trong đó, vì cơ sở kinh tế thay đổi ắt sẽ đòi hỏi kiến trúc thượng tầng phải cải cách, khiến cho nó thích hợp. Ví dụ, tăng cường xây dựng thành phố trung tâm kinh tế, phải làm cho thành phố trung tâm lớn mạnh. Mấy chục năm qua, Trung Quốc thực hiện phương châm "khống chế nghiêm ngặt các đô thị lớn", trên thực tế đã không được coi trọng, ngược lại, việc đẩy mạnh phát triển các thành phố trung tâm đã trở thành bộ phận cấu thành quan trọng của việc thực hiện chiến lược đô thị hoá. Những phương châm, sách lược quan trọng này thay đổi tất nhiên sẽ có ảnh hưởng lớn đối với tư tưởng chỉ đạo quy hoạch đô thị và nguyên tắc quy hoạch. Phương châm thay đổi thì quy hoạch ắt cũng phải thay đổi.

Mấy năm gần đây, các tỉnh thành đua nhau điều chỉnh việc phân vùng hành chính, bỏ thành phố toàn huyện lập quận, bỏ địa khu lập thành phố, bỏ trấn lập đường phố. Nhiều thành phố trước đây bị hạn chế bởi ranh giới hành chính, khó bố cục quy hoạch cho hợp lý, đã lợi dụng cơ hội này để sửa đổi và hoàn thiện quy hoạch. Vì vậy, sửa đổi quy hoạch tổng thể trở thành nhiệm vụ quan trọng sau khi điều chỉnh việc phân vùng hành chính nói trên.

2.3 Lý luận cơ bản quy hoạch đô thị có những phát triển quan trọng, khiến cho nguyên lý quy hoạch phải đổi mới

Từ khi chính thức được đưa ra năm 1987 cho tới nay, tư tưởng chiến lược phát triển bền vững đã trải qua hơn 10 năm, nhanh chóng được các lĩnh vực hữu quan coi là một trong những tư tưởng hạt nhân, quy hoạch tổng thể đô thị cần cố gắng thực hiện tư tưởng chiến lược phát triển bền vững, chú trọng vấn đề môi trường sinh thái đô thị. Điều quan trọng hơn là trong quá trình chuyển từ kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường, phải nhận thức hơn nữa về công năng đô thị. Nó không hề dừng lại ở bốn công năng lớn là giải quyết nhu cầu làm việc, cư trú, nghỉ ngơi và giao thông, mà nó còn có công năng thúc đẩy kinh tế phát triển, nâng cao chất lượng đặc sắc của môi trường đô thị, đó là nhân tố quan trọng để thu hút đầu tư, nâng cao sức cạnh tranh của đô thị. Cơ cấu hình thái đô thị không những liên quan tới hiệu quả đô thị và chất lượng sinh hoạt, mà còn liên quan tới việc kích thích nhân tố nội tại trong phát triển kinh tế đô thị.

Đã có một thời, cơ cấu bố cục không gian đô thị theo từng nhóm rất thịnh hành vì nó có lợi cho việc nâng cao chất lượng môi trường sinh thái đô thị. Nhưng xét về tính chỉnh thể của kinh tế và sinh hoạt đô thị, chia nhỏ một đô thị

lớn thành mấy đô thị nhỏ, đến nỗi sống ở đô thị lớn mà lại không có bầu không khí sinh hoạt của đô thị lớn, khí thế con người không mạnh, khó kích thích nhu cầu tiêu dùng, cản trở sự phát triển của ngành sản xuất thứ ba. Rõ ràng, cơ cấu không gian đô thị hình bàn tay hoặc hình dải vừa có thể có môi trường sinh thái tốt đẹp, vừa có thể có môi trường văn hoá cao.

Lý luận hoàn thiện và phát triển ắt sẽ đòi hỏi quy hoạch phải sửa đổi. Suy cho cùng, nghiên cứu lý luận là nhằm chỉ đạo thực tiễn, đòi hỏi quy hoạch phải theo kịp sự phát triển của lý luận, "không ngừng tiến theo thời gian" là sự lựa chọn đúng đắn.

2.4. Kinh tế, khoa học kỹ thuật phát triển nhanh chóng, thường vượt quá dự kiến

Một trong những nội dung cơ bản của quy hoạch là tính dự kiến và tính nhìn thấy trước. Khi quy hoạch, người ta phải cố gắng dự kiến sự phát triển trong tương lai. Nhưng chu kỳ cách mạng kỹ thuật ngày nay đang dần dần rút ngắn, kinh tế tăng trưởng nhanh chóng, kéo theo sự phát triển đô thị cũng thường vượt quá dự kiến. Vì nhận thức của con người luôn có tính giới hạn lịch sử, những người tiên tri là cá biệt, cho nên quy hoạch khó tránh khỏi lỗi thời.

Ví dụ, xây dựng đường sắt ga xe lửa thường là phương hướng quan trọng hấp dẫn đô thị phát triển, nhưng gần đây đường cao tốc và đường cao cấp phát triển nhanh chóng, cửa ngõ ra vào của chúng thường trở thành sức hấp dẫn chủ yếu đô thị phát triển. Ở cơ chế kinh tế thị trường, phương hướng phát triển đô thị trong thực tế thường xa rời với quy hoạch; nếu không điều chỉnh quy hoạch, ta sẽ bị động hơn, đánh mất tính khoa học và tính quyền uy của quy hoạch.

Cũng vậy, việc phát triển nhanh chóng giao thông công cộng với dung lượng lớn cũng có thể nằm ngoài dự kiến của mọi người. Mấy năm gần đây, những "thành phố đại học" phát triển, các khu phát triển công nghệ cao và các mô hình máy để trứng cũng sẽ có nhiều thay đổi quan trọng v.v.... Nhiều điều khó tưởng tượng cũng có thể sẽ xuất hiện, tuyên bố trước quy hoạch cũ lại không còn phù hợp nữa. Động là tuyệt đối, cân bằng tĩnh thái là tương đối. Nhận thức đầy đủ khả năng này sẽ khiến cho chúng ta có sức thích ứng hơn về tư tưởng trạng thái tâm lý.

Đương nhiên, ta cũng không thể phủ nhận nhân tố con người trong đó. Mỗi nhiệm kỳ chính quyền lại có một cách nghĩ riêng, xưa nay "thay đổi triều đại" cần phải có "niên hiệu" mới. Nếu biết dựa vào nguyên nhân trên thì có lẽ lại là cơ hội thực hiện "không ngừng tiến theo thời gian", nếu không thì sẽ phải làm lại nhiều lần, đó là tiêu cực. Vì vậy, cần phải tăng cường sự giám sát quản lý của chính quyền cấp trên.

3. Đối sách và kiến nghị

Biến động là tuyệt đối, bất biến là tương đối. Quy luật của biến động ở những giai đoạn lịch sử khác nhau cũng không giống nhau. Hiện nay, Trung Quốc đang ở vào giai đoạn đô thị hoá nhanh chóng, đồng thời lại ở vào thời đại cải cách thể chế, hai nhân tố này cùng phát huy tác dụng. Muốn cho quy hoạch đô thị ổn định, càng cần phải nghiên cứu quy luật của nó, tìm ra nhân tố tương đối ổn định và đối sách có thể thích ứng với nhiều biến động, khiến cho quy hoạch không bị lạc hậu và bị động, thực sự phát huy vai trò đầu tàu của quy hoạch, chỉ đạo xây dựng đô thị một cách hữu hiệu hơn, xây dựng và quản lý có trật tự, hợp lý.

3.1. Cải cách phương pháp lập quy hoạch tổng thể đô thị và chế độ xét duyệt

Nội dung quy hoạch tổng thể đô thị có liên quan rất rộng và tổng hợp, nhưng điều quan trọng nhất là xác định tính chất của đô thị, dự đoán quy mô phát triển đô thị, căn cứ vào điều kiện tự nhiên, kinh tế v.v..., nghiên cứu bố cục không gian đô thị, bố cục các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng và hệ thống mạng đường chính. Kinh nghiệm đã chứng minh rằng, khi đánh giá xét duyệt quy hoạch tổng thể đô thị, cho dù có phối hợp các chuyên gia của nhiều ngành, nhưng trên thực tế vẫn coi các nội dung nói trên là chủ yếu. Đồng thời, phải hoàn thành các quy hoạch chuyên ngành như đường sá, đất phủ xanh, cấp thoát nước, điện lực thông tin, bảo vệ môi trường v.v... do việc xét duyệt quy hoạch tổng thể. Những quy hoạch chuyên ngành này có mối quan hệ máu chốt rõ ràng với các nội dung trên. Còn trình tự lập và xét duyệt quy hoạch hiện hành lại quy định đồng thời giao nộp những nội dung chủ yếu và thứ yếu để cùng thẩm tra, làm như vậy tất nhiên sẽ tốn nhiều công sức. Muốn tránh tình trạng "đại cương" chưa xác định đã làm "chi tiết", có thể phải làm lại, gây lãng phí số lượng lớn lao động, cần tăng thêm giai đoạn nghiên cứu nội dung chủ yếu của quy hoạch tổng thể trong quá trình lập quy hoạch, thực ra đó là sự thẩm tra trước. Điều này chứng tỏ chế độ xét duyệt quy hoạch đã phát hiện hoặc nhận thức được mối quan hệ pháp luật nội tại của công tác lập quy hoạch tổng thể, chỉ là vẫn tiếp tục biện pháp xét duyệt trước đây.

Mối quan hệ máu chốt này nói lên đầy đủ rằng điều cần phải nắm chắc là nội dung cốt yếu, tức là chiến lược phát triển đô thị. Chỉ cần "đại cương" là cơ bản đúng đắn thì dưới tiền đề đó, đi sâu lập quy hoạch chuyên ngành sẽ không phạm phải sai lầm lớn mang tính nguyên tắc hoặc chiến lược. Về cơ bản, quy hoạch chuyên ngành là vấn đề chiến thuật mang đậm tính kỹ thuật. Những vấn đề chiến thuật cụ thể này thường không thể có sai lầm chiến lược lớn; ngược lại, nó đòi hỏi các chuyên gia chuyên ngành phải nắm chắc khâu kỹ thuật kỹ lưỡng hơn, đòi hỏi nhiều chuyên gia phải tham gia hơn.

Chia ra thành hai giai đoạn lập và xét duyệt quy hoạch tổng thể đã tạo tiền đề nâng cao hiệu quả, tiết kiệm thời gian và nhân viên chuyên ngành. Thập kỷ 70, nước Anh thực hiện quy hoạch 2 cấp: cấp thứ nhất là quy hoạch cơ cấu, còn gọi là quy hoạch chiến lược. Quy hoạch cơ cấu ở cấp này là làm nổi rõ vấn đề phương hướng phát triển và bố cục cơ cấu không gian đô thị, còn nhiều việc bố trí tương đối cụ thể được chuyển cho quy hoạch địa phương ở cấp hai. Tất nhiên, hệ thống quy hoạch hai cấp này của Anh hoàn toàn khác với kiến nghị nêu trên, nhưng phương pháp tư duy lại giống nhau: phân biệt rõ chủ yếu và thứ yếu, đại cương và chi tiết.

3.2. Phá bỏ quy hoạch theo mô thức tư duy kinh tế kế hoạch

Quy hoạch tổng thể đô thị truyền thống luôn luôn dự đoán quy mô dân số đô thị sau một số năm, sau đó căn cứ vào quy mô dân số đô thị và chỉ tiêu Nhà nước về đất đô thị bình quân đầu người tính ra quy mô đất dùng làm lượng không chế, sau đó mới lập quy hoạch sử dụng đất đai đô thị.

Kiểu quy hoạch này tồn tại nhiều vấn đề rõ nét.

(1) Đô thị là một hệ thống to lớn phức tạp vì nó bao hàm rất nhiều yếu tố, đặc biệt là bao hàm các nhân tố kinh tế, xã hội khiến cho ta rất khó dự đoán được chính xác quy mô dân số của mấy năm sắp tới, nhất là quy mô dân số dài hạn (20 năm). Để "nộp bài", các nhân viên quy hoạch phải tìm cách dự đoán, rồi "kiểm tra" lẫn nhau. Thực tế, căn cứ vào tổng dân số dự đoán trong phạm vi địa lý nhất định, sau đó căn cứ vào tỷ trọng của dân số đô thị trong tổng dân số thời kỳ đô thị hoá chín muồi (khoảng 70%-80%) và bố trí hợp lý quy mô dân số mỗi thành phố thị trấn trong hệ thống các thành phố thị trấn, ta có thể dự tính được quy mô dân số đô thị thời kỳ đô thị hoá chín muồi vì có thể dựa vào bố trí quy mô dân số hợp lý, thực hiện chỉ đạo và khống chế bằng chính sách. Căn cứ vào quy mô dân số cuối cùng để quy hoạch cơ cấu không gian đô thị, đề ra quy hoạch sử dụng đất đai đô thị phù hợp với quy mô dân số các giai đoạn khác nhau, hoàn toàn có thể bỏ qua một năm cụ thể nào đó đạt được quy mô này, tức là xem nhẹ niên hạn, coi trọng giai đoạn.

(2) Quy hoạch tổng thể đô thị truyền thống là quy hoạch sử dụng đất đai kiểu "ngồi ghế theo số" căn cứ vào dân số đô thị và quy mô đất. Ví dụ dân số đô thị là 500 nghìn người thì phải quy hoạch đất đô thị 50 km². Nhưng lại không có đủ dự án để đáp ứng nhu cầu thị trường khác nhau. Ưu thế của thành phố nọ là có bờ biển, nếu trong kỳ quy hoạch, đúng là cần đầu tư xây dựng những dự án ven bờ biển thì quy hoạch đó có thể được thực hiện hợp lý. Nhưng nếu dự án đầu tư không nằm ở bờ biển thì phải giữ lại đất xây dựng ven bờ biển mà sử dụng đất nơi khác. Rõ ràng, không thể quy hoạch một cách rập khuôn máy móc theo tổng lượng nhu cầu đất xây dựng, quy mô dân số và tiêu chuẩn đất bình quân đầu người để bố trí theo kiểu "ngồi ghế theo số", 500 nghìn người cần 50 km², mà phải chuẩn bị đủ đất xây dựng để mọi người chọn lựa, cần phải tuân theo quy

luật thị trường, khiến cho xây dựng trong thực tế phù hợp với quy mô dân số, tổng lượng đất đô thị tăng trưởng đồng bộ. Xem nhẹ tổng lượng tĩnh thái đất, coi trọng tổng lượng động thái đất.

(3) Do quy hoạch dài hạn 20 năm thường dẫn tới vấn đề coi nhẹ công tác phát triển đô thị sau 20 năm. Ví dụ thành phố nọ quy hoạch sử dụng đất xây dựng theo dân số và đất xây dựng trong thời gian 20 năm, khi đó đặt một trạm biến áp điện lớn ở phía đông thành phố là hợp lý. Nhưng quy mô phát triển của thành phố đã vượt quá sự dự đoán của quy hoạch, khi sửa đổi quy hoạch tổng thể, người ta phát hiện thấy trạm biến áp điện gây trở ngại nghiêm trọng cho việc mở rộng đô thị hơn nữa. Người nào không có sự lo xa ắt sẽ có nỗi buồn gần. Vì vậy, muốn bảo đảm phát triển đô thị hợp lý, quy hoạch tổng thể đô thị cần coi nhẹ dài hạn, coi trọng viễn cảnh.

Dựa vào phân tích những khuyết điểm của quy hoạch tổng thể đô thị truyền thống trên đây, chúng ta hy vọng sẽ cải cách được biện pháp lập và chế độ xét duyệt quy hoạch tổng thể đô thị.

3.3. Thay đổi chức năng của chính quyền, tăng cường quản lý chiến lược phát triển đô thị và giám sát sau xét duyệt

Sau khi Trung Quốc gia nhập WTO, thay đổi chức năng của chính quyền vừa là cơ hội vừa là thách thức. Chức năng chính quyền cần phải "chuyển hướng sang điều tiết kinh tế, quản lý xã hội, phục vụ công cộng, thực sự trao quyền sản xuất kinh doanh, quyền quyết sách đầu tư cho doanh nghiệp, trao chức năng có thể tự điều tiết doanh nghiệp công cộng cho các tổ chức trung gian xã hội, trao cho quần chúng tự xử lý theo luật định những công việc nằm trong phạm vi tự trị của quần chúng. Trong công tác lập pháp, đồng thời với việc quy định quyền lợi của cơ quan hành chính hữu quan, phải quy định trách nhiệm tương ứng của họ, quy phạm, ràng buộc và giám sát việc thực hiện quyền sử dụng quyền lợi hành chính, ngăn chặn hiện tượng lạm dụng quyền hành; quy định nghĩa vụ pháp nhân công dân và các tổ chức khác, đồng thời phải xác định quyền lợi tương ứng của họ và bảo đảm cho họ thực hiện quyền lợi".

Như đã nói ở trên, quy hoạch tổng thể đô thị, chính quyền cần phải tăng cường khống chế chiến lược phát triển đô thị. Như khống chế tính chất, quy mô, bố cục không gian đô thị, công trình kết cấu hạ tầng quan trọng, tiêu chuẩn đất xây dựng, tiêu chuẩn kỹ thuật, chính sách hữu quan v.v... Tức là tăng cường thẩm định nội dung cơ bản của quy hoạch tổng thể. Có thể trao quy hoạch chuyên ngành mang tính kỹ thuật cao cho các tổ chức trung gian xã hội như hiệp hội, học hội, cơ quan tư vấn kỹ thuật v.v... Họ tập hợp được nhiều nhân viên chuyên ngành giỏi, có thể phát huy đầy đủ ưu thế và nguồn lực hùng mạnh của mình, từ đó giảm nhẹ gánh nặng của cơ quan xét duyệt chủ yếu cho chính quyền.

Giai đoạn quy hoạch, tồn tại nhiều nhân tố không xác định do tính phức tạp của đô thị, vì vậy, khi đó cần phải nắm vững mục tiêu phương hướng vĩ mô và chiến lược, còn nhiều vấn đề cụ thể thường dần dần bộc lộ trong giai đoạn thực hiện. Vì vậy, đối sách khoa học là cần phải trước thả lỏng, sau thắt chặt, tăng cường giám sát sau xét duyệt. Cần phải "thúc đẩy các tổ chức khác nhau hình thành phương pháp quản trị đi sâu quản lý lẫn nhau, vấn đề căn bản là phân chia lại quyền lợi và lợi ích". Điều này đòi hỏi trong quá trình cải cách cần phải "phân loại các quyền được giao, tăng cường cơ chế tác dụng của các tổ chức trung gian xã hội... Nhiều công tác quản lý vĩ mô trong quản lý xây dựng đô thị của chính phủ là do các tổ chức hiệp hội ngành tiến hành". Còn Chính phủ cần tăng cường giám sát quản lý đối với xét duyệt các loại năng lực nhằm bảo đảm đường lối chính sách hữu quan và pháp quy được quán triệt chấp hành có hiệu quả.

Phần 2:

ĐỔI MỚI QUÁ TRÌNH LẬP QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ NÔNG THÔN

Hệ thống lập quy hoạch theo hai giai đoạn: quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết được hình thành từng bước trong thời kỳ kinh tế kế hoạch đã trở nên khó đáp ứng được nhu cầu phát triển thực tế của đô thị trong kinh tế thị trường, toàn cầu hoá và thời đại thông tin. Quy hoạch khái niệm (còn gọi là quy hoạch chiến lược) của nước ngoài đã trở thành hình thức quy hoạch mới mà các đô thị lớn của Trung Quốc đua nhau áp dụng. Quy hoạch khái niệm bao hàm nhiều môn khoa học, chúng cân đối tổng hợp với nhau, chú trọng nghiên cứu phương hướng phát triển và có các đặc điểm như tính động thái chứ không phải là tính tĩnh thái, rất thích hợp với chỉ đạo quy hoạch tổng thể đô thị. Đó không chỉ là con đường đích thực về phát triển xây dựng đô thị cần cố gắng đạt tới do chúng ta đã đưa quan điểm cạnh tranh vào để so sánh, mà còn là sự lựa chọn bắt buộc và sáng suốt của các nhà quy hoạch sau khi Trung Quốc đi vào kinh tế thị trường. Khi biện pháp chủ yếu để bố trí nguồn lực đã chuyển từ kế hoạch sang thị trường, một số lượng lớn chỉ tiêu chỉ đạo mang tính mệnh lệnh được đề ra bằng kế hoạch cũng đã đành phải nhường chỗ cho các chỉ tiêu chỉ đạo mang tính dự đoán xu thế phát triển, những phương pháp quy hoạch đô thị truyền thống lấy đó làm căn cứ đương nhiên sẽ phải chịu cải cách. Điều quan trọng hơn là trên cơ sở nhận thức rõ các ưu điểm của quy hoạch khái niệm, chúng ta cần phải phát huy chúng trong công tác thực tế, chứ không nên "gọt chân cho vừa giày" buộc chúng phải tuân theo "lệ làng" của biện pháp lập quy hoạch truyền thống. Điều này đòi hỏi chúng ta phải tiến hành cải cách một số biện pháp lập quy hoạch truyền thống trong thực tế, ra sức sáng tạo ở tám mặt sau:

1. Phá bỏ những hạn chế về thời hạn hữu hiệu của quy hoạch

Quy hoạch chiến lược phải có tính lường trước, ít chịu sự ràng buộc về thời hạn. Nó là cương lĩnh chiến lược phát triển lâu dài đô thị tương lai, có thể chỉ đạo mang tính nguyên tắc đối với công tác phát triển ở bất kỳ thời điểm nào trong tương lai, điều cần phải quan tâm là những sự việc của mấy chục năm sau, thậm chí còn lâu dài hơn nữa. Ví dụ, thập kỷ 90 thế kỷ 20, Xingapo học tập kinh nghiệm lập quy hoạch cơ cấu của Anh, đã lập quy hoạch khái niệm của mình. Điều họ quan tâm là những sự việc hơn 50 năm sau, rồi lại căn cứ vào mục tiêu phát triển dài hạn, chỉ ra những công tác cần phải làm trong thời gian sắp tới. Nhưng xét tình hình thực tế, do bị hạn chế về "thời hạn hữu hiệu" của pháp quy quy hoạch nên công việc lập quy hoạch tổng thể của nhiều thành phố thường tiến hành lựa chọn mang tính thực tế nhằm thoả mãn mục tiêu ngắn hạn, thiếu sự lựa

chọn mang tính dẫn hướng đối với mục tiêu lâu dài, đến mức "quy hoạch lạc hậu" trở thành "tội trạng" lớn nhất của chính quyền địa phương. Có thể nói rằng, không có một chính quyền địa phương nào dám nói trước đại biểu nhân dân là quy hoạch tổng thể của thành phố mình không lạc hậu, có nhiều ưu điểm hoặc "đi trước một bước". Trong một thế giới đầy biến động và chằng chịt những mối liên hệ, tương lai của đô thị có khả năng vô cùng, quy hoạch khái niệm không thể lại suy đoán tương lai đô thị một cách bị động, tĩnh tại và duy nhất, mà cần năng động, sáng tạo và thích ứng, đưa ra nhiều kịch bản cho tương lai đô thị có thể trình diễn. Cũng có nghĩa rằng đưa quy hoạch khái niệm vào cấp quy hoạch tổng thể khiến cho "thời gian hữu hiệu" và tính duy nhất truyền thống của nó mất hiệu lực.

Phá bỏ những ràng buộc về thời gian trong lập quy hoạch, tất nhiên, cũng mang lại một số vấn đề về trình tự và thao tác.

a - Có cần phải báo cáo thời gian biểu quy hoạch tổng thể theo quy định thông thường hay không;

b- Vấn đề tiếp nối giữa quy hoạch cấp cao và quy hoạch cấp thấp;

c- Vấn đề sửa đổi quy hoạch tổng thể và xây dựng cục bộ.

Đây là một trong những mâu thuẫn lớn nhất của sửa đổi quy hoạch và xây dựng đô thị. Giải quyết như thế nào? Về mặt cơ cấu không gian phải có sự đối xử khác nhau đối với quy hoạch chiến lược và quy hoạch khu vực cục bộ, phải tiến hành khống chế các khu vực nhạy cảm, đối với những khu vực thông thường khác hiện đã có dự án, phải làm tốt quy hoạch chi tiết mang tính khống chế, nếu không làm như vậy thì sẽ ảnh hưởng tới sự phát triển hiện nay.

2. Phá bỏ những hạn chế và không gian quy hoạch

Trước đây, khi lập quy hoạch tổng thể đô thị, trước hết là phải lập quy hoạch trong phạm vi phân vùng hành chính được duyệt. Không được vượt quá phạm vi quy hoạch dù rằng bên ngoài khu vực hành chính của mình có bao nhiêu thành phố thị trấn, công trình kết cấu hạ tầng cần phải quan tâm phối hợp như thế nào. Nếu không thì bị gọi là quy hoạch vượt quyền. Đặc biệt là nhiều huyện xung quanh thành phố sau khi cả huyện được đổi thành thành phố, họ có quyền quy hoạch độc lập, khiến cho tính khoa học hợp lý của quy hoạch đô thị bị hạn chế bởi pháp quy quy hoạch hiện hành. Điều quan trọng hơn là phương pháp lập quy hoạch tập thể truyền thống không thể nghiên cứu giải quyết được vấn đề bố trí không gian cho tài nguyên đô thị trong phạm vi lớn hơn.

Lewis Minford, nhà quy hoạch kiệt xuất của Mỹ đã nói: đô thị là một loại biểu hiện cá tính của một vùng ... hoạt động của đô thị đều cần có sự giúp đỡ của vùng: sự phát triển của vùng do sự thúc đẩy của đô thị quyết định. Xét từ góc độ trao đổi, đô thị chính là nơi trao đổi các yếu tố sản xuất. Đô thị nhỏ là nơi trao

đổi của vùng nông thôn xung quanh, đô thị vừa là nơi tập trung trao đổi yếu tố sản xuất của các đô thị nhỏ, đô thị lớn là nơi trao đổi yếu tố sản xuất trong phạm vi không gian rộng lớn hơn. Đặc biệt, sau khi Trung Quốc gia nhập WTO, trong thời đại thông tin, không gian bố trí nguồn lực của mọi đô thị đều mở rộng hơn. Trong tình hình này, nếu còn làm việc theo kiểu làm đâu biết đó thì không thể phán đoán chính xác tương lai sẽ có những cơ hội và thách thức nào. Đưa quy hoạch khái niệm vào cũng chính là nhận thức vấn đề đô thị theo quan điểm vùng, tìm đối sách ở không gian vùng lớn hơn, tức là đứng ở bên ngoài đô thị để giải quyết vấn đề đô thị. Ví dụ, lập kế hoạch chiến lược đô thị của Hàng Châu, phải nghiên cứu Hàng Châu ở vị trí nào trong toàn vùng duyên hải đông nam, đặc biệt phải nghiên cứu kỹ lưỡng mối quan hệ giữa Hàng Châu và Thượng Hải. Vì vậy, khi đề ra quy hoạch chiến lược, cần phải xử lý tốt mối quan hệ với các đô thị hàng đầu trong vùng và tác dụng tương hỗ giữa các đô thị xung quanh.

Ngoài ra, còn phải tạo ra một nét đặc sắc trong quy hoạch đô thị mới. Ở thời đại công nghiệp truyền thống, dự án công nghiệp tất nhiên xung đột nghiêm trọng với định vị đô thị du lịch phong cảnh. Nhưng tiêu chí của thời đại kinh tế tri thức là đi vào tài sản vô hình. Trong tình hình đó, khi đề ra quy hoạch chiến lược, nếu không quan tâm tới các nhân tố này, không kịp thời tạo điều kiện phát triển cho các ngành sản xuất mới thì sẽ đánh mất cơ hội tốt cho phát triển đô thị.

3. Phá bỏ những hạn chế do quá chú trọng nghiên cứu các vấn đề cụ thể

Cần phải chú trọng nghiên cứu các vấn đề chủ yếu liên quan tới phát triển đô thị trong tương lai. Quy hoạch chiến lược - quy hoạch khái niệm, là rất trừu tượng. Nó yêu cầu phải có ý tưởng và chính sách phát triển vĩ mô và toàn cục, nhưng có tính không xác định, tính không rõ ràng và tính linh hoạt đối với những vấn đề cụ thể vi mô. Những người làm công tác quy hoạch thường quen đề ra phương án thiết kế cụ thể, quen sắp đặt những dự án cụ thể. Điều này kỳ thực đã đảo ngược trình tự quy hoạch. Quy hoạch chiến lược chính là đặt những vấn đề quan trọng của đô thị như định vị, cách thức bố cục không gian, xây dựng bảo vệ sinh thái, tổ chức giao thông v.v... vào bối cảnh thời đại kinh tế tri thức, toàn cầu hoá kinh tế và phát triển vùng lớn để nghiên cứu phân tích tìm ra sự đột phá dòng suy nghĩ phát triển. Chỉ có nghiên cứu thấu đáo những vấn đề quan trọng này mới có thể khiến cho quy hoạch tổng thể đô thị tầng dưới càng có tính khoa học và hợp lý hơn.

Về bản chất, quy hoạch tổng thể đô thị chính là sự bố trí nguồn lực với ý nghĩa chiến lược. Nếu không có ý nghĩa chiến lược thì không thể dùng quy hoạch dài hạn vĩ mô của chính phủ để hướng dẫn bố trí các nguồn lực mà bản thân thị trường hoặc quy hoạch tầng dưới có thể phát huy tác dụng. Quy hoạch chiến lược đô thị được lập ra để bổ khuyết vấn đề "thị trường không có tác dụng dài hạn". Đối với điều thị trường không thể phát huy tác dụng này, quy hoạch phải có sự suy nghĩ, nhìn trước. Bởi vậy, khi lập quy hoạch chiến lược, không nên chỉ giới hạn ở việc nghiên cứu phân tích các vấn đề cụ thể vi mô. Xét dưới

góc độ khác, bản chất của đô thị là tập trung. Trong giai đoạn hiện nay, đô thị cần phải tụ tập những yếu tố sản xuất nào thì mới phát triển nhanh hơn tốt hơn? Đối tượng tụ tập ở đâu? Đối thủ cạnh tranh là ai? Trong quá trình so tài với đối thủ cạnh tranh, ưu thế của mình ở đâu? Bảo đảm năng lực tụ tập và cạnh tranh bền vững của đô thị bằng cách nào? Đó đều là những vấn đề vĩ mô. Nếu chuyển vào quy hoạch riêng biệt cá thể quá sớm thì quy hoạch sẽ sa vào ngõ cụt, kết quả là "tham đũa bỏ mâm", quy hoạch ắt sẽ lạc hậu so với sự phát triển của đô thị.

Tuy quy hoạch khái niệm không thuộc về quy hoạch phải lập theo quy định pháp luật, không có yêu cầu cách thức thống nhất nhưng từ cấp độ vĩ mô, vì sự đảm bảo định vị, định tính, định hướng và thiết kế bố cục hình thái không gian cho đô thị phát triển, nó tạo ra độ tự do hết mức. Nếu không ra sức nghiên cứu sâu những vấn đề quan trọng này thì dù có được đề ra tỷ mỉ hơn, cụ thể hơn nữa, quy hoạch tổng thể cũng sẽ mang lại nhiều vấn đề mang tính toàn cục cho sự phát triển của đô thị bởi vì mục tiêu và cơ cấu không hợp lý, phạm phải sai lầm có tính lịch sử. Gọi là chiến lược chính là phải đặt kế hoạch cho những quyết định toàn cục quan trọng, có tính toàn cục lâu dài và tương đối ổn định.

4. Phá bỏ những hạn chế của quy hoạch không gian vật chất đơn nhất

Quy hoạch không gian vật chất thịnh hành một mặt là do chịu ảnh hưởng của thuyết không gian vật chất quyết định. Cơ cấu không gian vật chất quyết định hành vi xã hội, hai nhân tố này có mối quan hệ một chiều. Trong mối quan hệ này, hành vi xã hội là biến số. Mặt khác, vì chịu ảnh hưởng của phương thức tư duy, tri thức bối cảnh kiến trúc học, đại đa số những người làm công tác quy hoạch đã quá coi trọng hiệu quả của bản vẽ và tưởng tượng hình thái không gian kiến trúc, đòi hỏi tương lai phát triển phải rõ ràng và xác định không thể này thì thế kia, mà ít khi đề cập tới sự diễn biến của không gian đô thị và các mối quan hệ tương hỗ giữa các nhân tố hữu quan. Điều này đã trở thành nền tảng tư duy làm cho quy hoạch đô thị thoát ly thực tế về đô thị, đến mức quy hoạch trước đây biến thành: a - Bức tranh ghép, lắp ghép một vài quy hoạch cục bộ lại; b - Áp đặt chỉ tiêu, tìm tòi những chỉ tiêu từ uỷ ban kế hoạch. Có chỉ tiêu, có bản vẽ thì coi như cơ bản đã hoàn thành quy hoạch. Nhưng những bản quy hoạch như vậy càng cụ thể hoá, càng vật chất hoá thì các bên lại tranh luận càng nhiều, phải mất hàng năm mới có thể giải quyết được những tranh luận này. Hiện nay, quy hoạch chiến lược của chúng ta phải là hình chiếu của những vấn đề quan trọng như kinh tế, xã hội, sinh thái, phát triển bền vững v.v... lên không gian vật chất. Không gian vật chất là vật chuyển tải những vấn đề quan trọng này, chỉ có nghiên cứu thấu đáo chúng thì việc xác định hình thái không gian vật chất mới có ý nghĩa, không thể đảo ngược thứ tự chủ yếu và thứ yếu.

Ngoài ra, chúng ta còn yêu cầu quy hoạch tổng thể đô thị phải có nhiều phương án giải quyết cho các mô thức và khả năng phát triển khác nhau trong tương lai. Như vậy, có thể tạo điều kiện cho người ra quyết sách lựa chọn hợp lý và đưa ra quyết sách có khoa học. Vì Trung Quốc đã gia nhập WTO và thời đại

kinh tế tri thức đã tới, môi trường phát triển đô thị ngày càng biến đổi phức tạp hơn, một chiến lược phát triển hợp lý phải đem lại năng lực đổi mới mạnh mẽ cho đô thị. Bản thân quy hoạch với đầy đủ tính dự đoán và tính thích ứng cần thiết có thể giúp cho chính quyền đô thị tránh được rủi ro và nắm bắt được cơ hội. Xuất phát từ thực tiễn môi trường đô thị, J.B Moloughlin (1968) đề xuất: "Mục đích của quy hoạch là gây ảnh hưởng và lợi dụng biến động, chứ không phải là vẽ ra bức tranh tĩnh lặng mô tả tương lai", "quy hoạch là quá trình liên tục, vì vậy, không tồn tại một quy hoạch xác định nào". Cho nên, quy hoạch chiến lược do chúng ta lập ra, tất nhiên có nhiều ngành khoa học, nhiều góc độ và nhiều phương án, tính bao hàm và tính thích ứng khá mạnh.

Tóm lại, là một cải cách trong hệ thống quy hoạch, quy hoạch khái niệm đòi hỏi quy hoạch phải nắm bắt chính xác những vấn đề có tính phương hướng chiến lược, phải vượt qua quan niệm cũ "chỉ đứng ở trong đô thị để bàn về vấn đề đô thị", chú ý tới sự phối hợp nhịp nhàng giữa phát triển vùng và xây dựng đô thị nông thôn. Muốn cho quy hoạch đô thị có hiệu quả, phải quyết tâm phá bỏ quan niệm cũ "đứng ở góc độ quy hoạch vật chất để bàn về quy hoạch vật chất", chú ý nghiên cứu các vấn đề sâu sắc như quan tâm tới xã hội, kinh tế, môi trường và con người, đề ra chính sách công cộng có ảnh hưởng lâu dài.

5. Phá bỏ những hạn chế của phương thức kinh tế kế hoạch

Trung Quốc đã cải cách thể chế được hơn 20 năm, thị trường đã thay thế kế hoạch một cách thành công, trở thành biện pháp chủ yếu trong bố trí nguồn lực. Theo đó, không xác định trong quá trình phát triển hiện thực đang thay thế tính xác định của kế hoạch truyền thống.

Khi chúng ta không còn coi "kế hoạch" là nơi cung cấp căn cứ cho quy hoạch đô thị nữa thì những người làm công tác quy hoạch đô thị phải căn cứ vào khả năng phát triển của kinh tế thị trường, phán đoán một cách độc lập và có tính cạnh tranh xu thế phát triển đô thị. Đó chính là vai trò phải thực hiện của quy hoạch khái niệm: biến khả năng và nhu cầu tiềm tàng về phát triển kinh tế xã hội (cơ cấu các ngành sản xuất thay đổi, ưu thế cạnh tranh biến động, điểm tăng trưởng kinh tế mới xuất hiện v.v...) thành phương hướng phát triển, cơ cấu đô thị chủng loại và bố cục công trình kết cấu hạ tầng theo phân bố không gian công năng và ngôn ngữ không gian. Trước đây, những điều này được xác định bằng "kế hoạch" từ trên xuống. Đồng thời, một trong những mục tiêu quy hoạch đô thị là bổ sung cho những điểm không đầy đủ của thị trường. Vì vậy, khi lập quy hoạch phải thao tác ngược lại, đối với những mặt nào mà sự điều tiết bằng thị trường mất tác dụng thì cụ thể quy hoạch phải thể hiện nổi bật trọng điểm về những mặt đó. Một số quy hoạch trước đây của chúng ta ở những địa phương thị trường có thể phát huy tác dụng thì đã tỏ ra là rõ ràng đúng đắn, còn ở những địa phương thị trường không có hiệu lực mà lại không có biện pháp bổ cứu thì tất nhiên tính hữu hiệu của quy hoạch cũng bị giảm sút. Hơn nữa, quy hoạch cần phải xác định rõ nên làm cái gì và không nên làm cái gì. Đặc biệt, điều rất quan

trọng là xác định rõ không nên làm cái gì. Quy hoạch chiến lược của Quảng Châu quy định rõ khu không được xây dựng và khu khống chế phát triển. Quy hoạch tổng thể của Thượng Hải xác định nhạy cảm về phát triển khu nhạy cảm về phát triển và khu nhạy cảm về lịch sử. Điều này rất có lý.

Kết hợp với thực tiễn của chúng ta, quy hoạch chiến lược cần phải xác định rõ khu nhạy cảm về phát triển, khu nhạy cảm về sinh thái và khu nhạy cảm về văn hoá lịch sử. Khu nhạy cảm có 2 tầng ý nghĩa:

a- Khu phát triển tương đối nhanh, ví dụ một thành phố thị trấn phát triển nhanh chóng về lịch sử, năng lực tụ tập tương đối mạnh, quy hoạch có thể bị lạc hậu thì khu đó cần phải được quy hoạch tử mỹ.

b- Khu thu hồi vốn đầu tư của chính quyền. Chính quyền xây dựng công trình kết cấu hạ tầng, phải đầu tư mạnh. Số vốn đầu tư này phải dựa vào thu lợi từ đất đai để thu hồi lại. Ví dụ, một thành phố muốn phát triển đường sắt, cần phải tập trung số vốn khổng lồ này ra sao? Phải khống chế từ trước dải đất được quy hoạch giao thông ven đường sắt. Bởi vì đất đai hai bên đường sắt - đặc biệt là gần nhà ga, sẽ đắt gấp bội phần nên trước hết phải khống chế thật tốt khu nhạy cảm này. Khi phương án giao thông đường sắt chính thức được xác định, có thể công khai bán đấu giá đất đai hai bên đường, thu hồi vốn đầu tư thông qua thu lợi từ đất đai... Khống chế kịp thời khu nhạy cảm về phát triển là một khái niệm. Việc xác định khu nhạy cảm về sinh thái càng quan trọng hơn. Những khu nào đặc biệt nhạy cảm đối với công tác bảo vệ tính đa dạng sinh học, bảo vệ tài nguyên sinh thái nhất định phải được quản lý chặt chẽ, nếu không thì sẽ tai hại vô cùng. Ví dụ, quy hoạch của Hàng Châu quy định rõ phải quản lý chặt chẽ ô nhiễm của ngành làm giấy Phú Dương bởi vì nó ảnh hưởng tới chất lượng nước uống của hơn 3 triệu người ở khu vực hạ lưu. Khu nhạy cảm về văn hoá lịch sử còn đáng quan tâm hơn khu nhạy cảm về sinh thái. Nếu sinh thái bị phá hoại, ta còn có thể hy vọng một ngày nào đó sẽ khôi phục được nó, nhưng hễ văn hoá lịch sử bị phá hoại thì ta sẽ vĩnh viễn mất nó, nhiều thành phố thiếu đi tình thân thiết cộng đồng, tình cảm thân thuộc. Từ góc độ đặt kế hoạch chính thể vĩ mô, quy hoạch khái niệm phải gánh vác trách nhiệm không thể thoái thác, thực sự thể hiện dùng quy hoạch để bảo vệ lợi ích lâu dài của nhân dân.

6. Phá bỏ những hạn chế của quy hoạch, chính sách vốn có bao gồm cả các biện pháp quen thuộc

Trong quá trình lập quy hoạch truyền thống, bên uỷ thác thường đề ra mục tiêu quy hoạch, sau đó những người làm công tác quy hoạch chuyển dịch hoặc luận chứng thêm dưới góc độ kỹ thuật chuyên ngành. Nhưng khi lập quy hoạch chiến lược, ta phân tích nghiên cứu mục tiêu chiến lược đô thị chứ không xác định trước. Như vậy, những người làm công tác quy hoạch có thể vứt bỏ lối suy nghĩ cũ: lập quy hoạch theo ý đồ lãnh đạo. Vì linh hồn của quy hoạch khái niệm ở dòng duy nghĩ phát triển đô thị, sáng tạo mục tiêu, phê phán và vứt bỏ quan

niệm lỗi thời. Quy hoạch cần phải tìm ra vấn đề còn tồn tại trong sự phát triển hiện nay và sau này của đô thị. Giống như "hiệu ứng thùng gỗ" của lý luận hệ thống, cần phải tìm ra tấm gỗ ngắn nhất trong quá trình lập quy hoạch rồi sẽ bổ sung cho nó thông qua thực hiện quy hoạch. Thông qua quy hoạch, chính quyền có thể bổ sung cho những nơi mà thị trường khó phát huy tác dụng. Nếu quy hoạch nào chỉ khuyếch đại những "tấm gỗ" đặc biệt dài mà không thấy những tấm ngắn thì quy hoạch đó không có hiệu quả, không thể phát huy đầy đủ tác dụng chỉ đạo phát triển, chỉ là đề cương tuyên truyền. Vì vậy, khi lập quy hoạch chiến lược, vừa phải ra sức kế thừa vừa phải mạnh dạn phá bỏ những gì mang tính kết luận sẵn có như quy hoạch, kế hoạch v.v... để cho quy hoạch thể hiện được tính khoa học. Khi lập quy hoạch, những nơi đó đều không thể bỏ sót, nếu không chúng sẽ cản trở tiến trình đô thị hoá trong tương lai. Hiện tượng "thôn trong thành phố" hiện nay rõ ràng là do những chú giải sai lầm trong quy hoạch trước đây. Không nên tranh luận về một số vấn đề trong quy hoạch trước khi đề ra nhiều phương án giải quyết, mà chỉ nên tranh luận sau đó. Đơn vị nghiên cứu quy hoạch không nên đón ý lấy lòng đối với ý kiến kết luận định sẵn của lãnh đạo hoặc những chủ đề thảo luận đang rất hấp dẫn, mà cần phải xây dựng kết quả nghiên cứu trên cơ sở phân tích luận chứng chặt chẽ. Quy định của chính quyền thành phố về phương án cần ra đời sau quyết sách của các chuyên gia. Phải xử lý tốt những mối quan hệ này để đạt được sáng tạo trong mạch suy nghĩ quy hoạch.

Tóm lại, ý nghĩa quan trọng của việc đưa quy hoạch khái niệm vào là tạo điều kiện khách quan thuận lợi cho những người làm công tác quy hoạch đô thị giữ vững được đạo đức nghề nghiệp của mình.

7. Phá bỏ chế độ do chỉ có một cơ quan lập quy hoạch

Viện sĩ Ngô Lương Dung cho rằng "Thiết kế quy hoạch cũng giống như tác phẩm văn học có cấu tứ bậc thầy không nên quá gấp, mà cần phải nghiên cứu ở tầm cao". Thông thường, mỗi đơn vị thiết kế chỉ có thể lập được một quy hoạch, không thể giao mấy quy hoạch cho một đơn vị làm. Nguồn lực tư chất bẩm sinh và kinh nghiệm thực tiễn tích lũy của mỗi đơn vị thiết kế một khác. Chỉ khi cơ cấu nhân tài, kinh nghiệm và tri thức khác nhau thì mới có thể đề ra được quy hoạch đa dạng. Như vậy, chúng ta có nhiều sự lựa chọn đối với phương án quy hoạch thì mới có thể tổ hợp những ưu điểm của chúng thông qua cạnh tranh chọn lọc.

Học tập kinh nghiệm của một số nước và khu lãnh thổ phát triển trên thế giới, tháng 6 năm 2000, chính quyền thành phố Quảng Châu mời Viện Quy hoạch đô thị Trung Quốc, Viện Quy hoạch đô thị Đại học Thanh Hoa, Viện Kiến trúc và Quy hoạch đô thị Đại học Đông Tế, Trung tâm nghiên cứu đô thị và vùng Đại học Trung Sơn, và 5 đơn vị thiết kế của Viện Quy hoạch, khảo sát thiết kế đô thị thành phố Quảng Châu để triển khai công tác tư vấn lập quy hoạch khái niệm phát triển tổng thể thành phố Quảng Châu. Thực tiễn cho thấy quy hoạch khái

niệm phát triển tổng thể thành phố Quảng Châu lần này do nhiều đơn vị lập đã đạt thành quả vượt xa dự kiến. Quy hoạch khái niệm không những nêu ra nhiều ý tưởng khai sáng mà còn đưa ra nhiều đối sách thực hiện cụ thể. Ví dụ, tổ đề tài Đại học Trung Sơn nêu ra đề tài " Kết cấu không gian đô thị dựa trên ngành công nghệ thông tin" và chia nhỏ thành: tổ chức lại không gian công trình kết cấu hạ tầng - mạng thông tin phát triển và mạng giao thông hiện đại kết hợp với nhau và bổ sung lẫn cho nhau; tổ chức lại không gian kinh tế - kết hợp kinh tế mạng và kinh tế công nghiệp; tổ chức lại đẳng cấp không gian và khu trung tâm - mức độ liên hệ với bên ngoài của đô thị trở thành chỉ tiêu chủ yếu để tổ chức lại hệ thống đẳng cấp khu trung tâm, chỉ tiêu quy mô dân số lui xuống vị trí thứ yếu; tổ chức lại hình thái không gian - phân khu ngành dịch vụ mạng hoá trung tâm đô thị, khu cân đối giữa công nghệ cao mới và cư trú, mạng lưu thông, phân phối và vận chuyển vật tư, phương hướng phát triển không gian tương quan v.v... Rõ ràng, những ý tưởng này có ý nghĩa tham khảo rất tốt đối với Hàng Châu - thành phố có ngành sản xuất chủ yếu là ngành công nghệ thông tin.

Điều đáng quý hơn là những người làm công tác quy hoạch đến từ nhiều mặt - những người trước đây chỉ biết chấp hành một cách bị động hoặc "cụ thể hoá" ý đồ của cấp trên - lần đầu tiên đã tham gia sâu vào quá trình quyết sách tầng chiến lược đô thị với vai trò chủ chốt, phát huy đầy đủ tài năng của mình, vận dụng một số công cụ phân tích mới tạo điều kiện thuận lợi cho tính khoa học của việc lập quy hoạch tầng chiến lược.

8. Phá bỏ những hạn chế của phương thức lập quy hoạch để được phê chuẩn

Trước đây, việc lập quy hoạch đô thị thường có mục tiêu là để được phê chuẩn. Thực ra, đó là cách làm sai lầm lấy ngọn làm gốc. Cũng đúng là đã chịu sự hạn chế của Luật quy hoạch đô thị khi đó. Việc xét duyệt quy hoạch tổng thể của Bộ Xây dựng Trung Quốc hiện nay đã ngày càng rõ ràng: 1- Hết sức đơn giản hoá trình tự xét duyệt; 2- Chỉ xét duyệt những nội dung chủ yếu, không đề cập tới vấn đề cụ thể. Việc giới thiệu để lựa chọn quy hoạch khái niệm cũng tạo điều kiện vứt bỏ mục tiêu để được phê chuẩn. Trước hết, đó là vì quy hoạch ở tầng này không thuộc về "quy hoạch được xét duyệt theo quy định của pháp luật"; tính khoa học của việc lập nó ít chịu ảnh hưởng của khung pháp quy quy hoạch. Thứ hai, là do tính cạnh tranh và tính sáng tạo của phương pháp lập quy hoạch khái niệm cũng khiến cho nó phải phá bỏ "lệ thường". Chính điều này tạo điều kiện cho chúng ta tăng cường nắm lấy tính chính xác của vấn đề đô thị và tính khả thi của quy hoạch khi lập quy hoạch.

Tính khả thi của quy hoạch thể hiện ở 3 mặt: a- Biện pháp bảo đảm về pháp luật và hành chính; b- Được xã hội chấp nhận và tham gia; c- Cần vận dụng đầy đủ lực lượng thị trường. Ngoài ra, trong quá trình sửa đổi quy hoạch tổng thể đô thị, cần đảm bảo về mặt cơ cấu tổ chức và nhân lực tiền vốn, xây dựng trung tâm nghiên cứu lập quy hoạch tổng thể đô thị, định kỳ tiến hành nghiên cứu và thảo luận quy hoạch nhằm tiếp tục nghiên cứu các vấn đề quan trọng.

Phần 3

QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC ĐANG XUẤT HIỆN Ở QUẢNG CHÂU ĐẾN HÀNG CHÂU

Quy hoạch chiến lược phát triển đô thị (còn gọi là quy hoạch khái niệm, nghiên cứu chiến lược) là suy nghĩ ở tầng chiến lược về việc phát triển đô thị, rất thịnh hành trong thời gian gần đây. Các thành phố có ảnh hưởng khá lớn trong nước như Quảng Châu, Nam Kinh, Ninh Ba, Hàng Châu v.v... lần lượt tổ chức nhiều cuộc hội thảo nghiên cứu học thuật với yêu cầu cao, tạo nên sự quan tâm rộng rãi trong giới học thuật. Tạp chí “Quy hoạch đô thị” tháng 3-2001 đã giới thiệu “Quy hoạch khái niệm phát triển tổng thể thành phố Quảng Châu” Tại hội nghị học thuật hàng năm năm 2001 của Học hội Quy hoạch đô thị Trung Quốc, “Chi hội quy hoạch khu vực và quy hoạch tổng thể đô thị” cũng chọn quy hoạch khái niệm đó làm chủ đề. Hội nghị hàng năm năm 2001 của Ủy ban Học thuật quy hoạch khu vực và kinh tế đô thị” với chủ đề “Quy hoạch khu vực đô thị” đưa ra phát ngôn chủ yếu “Quy hoạch chiến lược phát triển thành phố Ninh Ba”. Đồng thời chủ đề này cũng được một số vị tiền bối trong giới học thuật luận bàn ở nhiều cấp và ở nhiều hội nghị khác nhau. Qua đó, ta có thể thấy rằng, quy hoạch chiến lược - một “quy hoạch phi pháp định” khác với lệ thường đã được giới học thuật nâng lên thành dòng suy nghĩ phát triển vĩ mô đô thị và phương pháp luận quy hoạch.

Chính quyền các thành phố cũng hết sức quan tâm tới điều này. Ví dụ, lãnh đạo chính quyền thành phố Ninh Ba đã nhiều lần nghe báo cáo, chỉ đạo những người làm công tác quy hoạch đô thị toàn thành phố học tập và thảo luận về “quy hoạch chiến lược”. Ở một khía cạnh nào đó, điều này phản ánh chính quyền thành phố các khu vực phát triển đã chuyển hướng từ quan tâm những chi tiết kỹ thuật quy hoạch cụ thể như quảng trường, một đường phố, hình tượng đô thị v.v... sang nghiên cứu tầng chiến lược phát triển đô thị. Đó là một việc đáng mừng.

Đứng trước xu thế phát triển mạnh mẽ của quy hoạch chiến lược hiện nay, chúng ta phải phân tích tình hình mới của sự phát triển đô thị Trung Quốc, đưa ra phán đoán về đường lối kỹ thuật và triển vọng của quy hoạch chiến lược. Bài viết này phân tích khái quát quy hoạch chiến lược của bốn thành phố Quảng Châu, Nam Kinh, Ninh Ba và Hàng Châu mà Viện Quy hoạch đô thị Trung Quốc vừa mới hoàn thành.

1. Bối cảnh ra đời của quy hoạch chiến lược

Nói chung, trong 20 năm cải cách mở cửa vừa qua, quy hoạch đô thị Trung Quốc đứng trước cục diện hoàn toàn khác với 30 năm trước do thể chế, chính trị, kinh tế quốc gia được cải cách. Đặc biệt, ở thập kỷ 90, cùng với thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa được xác định, Nhà nước tăng cường mở cửa nên nội dung của công tác quy hoạch đô thị có những thay đổi tự giác và không tự giác.

1.1. Toàn cầu hoá nền kinh tế đòi hỏi công tác phát triển đô thị phải có tầm nhìn toàn cầu

Nếu 5 năm trước đây, “toàn cầu hoá” còn là một khái niệm mới thì 5 năm sau, cùng với Trung Quốc chính thức gia nhập WTO, mọi hoạt động kinh tế đô thị Trung Quốc phải được suy nghĩ trong sự phát triển của kinh tế toàn cầu. Thực tế, trong 20 năm cải cách mở cửa vừa qua, nền kinh tế Trung Quốc đã từng bước hoà nhập với nền kinh tế thế giới, các thành phố của khu vực phát triển duyên hải phát triển mạnh mẽ chính là do ưu tiên tiếp cận với quốc tế. Có nghiên cứu cho rằng, thực lực cạnh tranh tổng hợp của một quốc gia thể hiện ở chừng mực nào đó bằng sức cạnh tranh của các thành phố trung tâm. Nguyên nhân chủ yếu khiến cho quy hoạch chiến lược phát triển mạnh ở hai khu vực đồng bằng Châu Giang và Trường Giang là hoạt động kinh tế của những vùng này đã tiếp cận với quốc tế ở mức độ tương đối lớn, chính quyền thành phố có tầm nhìn toàn cầu khi nghiên cứu vấn đề.

1.2. Khu vực hoá đô thị và đô thị hoá khu vực đã gắn kết đô thị và khu vực

Sự phát triển to lớn của nền kinh tế Trung Quốc 20 năm qua gắn liền với sự phát triển nhanh mạnh của các khu vực đô thị Trung Quốc. Ví dụ, khu vực đồng bằng Trường Giang so với của cả nước chỉ chiếm 1% diện tích đất đai, dân số chỉ bằng 6%, nhưng lại chiếm 20% GDP cả nước và 23% thu nhập tài chính Trung ương (số liệu 1997). Đồng thời, các đô thị vùng này đã hình thành khu vực đô thị lớn liền nhau với trung tâm là Thượng Hải, trực là Thượng Hải - Nam Kinh, Thượng Hải - Hàng Châu - Ninh Ba. Hiện nay một nhận thức mới được mọi người tiếp nhận rộng rãi là khu vực đô thị với hạt nhân là thành phố trung tâm đã trở thành đơn nguyên không gian cơ bản của cạnh tranh đô thị trong thời đại toàn cầu hoá. Gần đây, do năng lực phối hợp trong khu vực kém nên khu vực đồng bằng Trường Giang và Châu Giang bị tổn thất khá lớn, hai thành phố đại biểu là Hàng Châu, Quảng Châu vấp phải một số vấn đề khá gay gắt. Quy hoạch chiến lược ở mức độ tương đối lớn đi sâu nghiên cứu vùng, một mặt bù đắp cho những thiếu hụt của quy hoạch vùng hiện hành, mặt khác hy vọng thúc đẩy đô thị và vùng cùng phát triển bằng cách dùng phân tích vùng đem lại, chân lý cho người quyết sách đô thị”.

1.3. Quá trình đô thị hoá Trung Quốc tiếp tục phát triển nhanh chóng đòi hỏi chính quyền đô thị phải có ý thức vượt trước hiện nay

Stiglitze - người được giải thưởng Nôben về kinh tế năm 2000, cho rằng sự kiện lớn nhất có ảnh hưởng tới toàn cầu đầu thế kỷ 21 là khoa học công nghệ cao phát triển và công cuộc đô thị hoá của Trung Quốc. Mức độ đô thị hoá của Trung Quốc hiện nay là 36% (số liệu tổng điều tra năm 2000), sẽ đạt 43% trong 10 năm tới. Điều này đưa đến những thách thức mới cho cả những thành phố vốn có lẫn những thành phố sắp xây dựng, gây sức ép lớn về dân số, không gian đô thị, công trình kết cấu hạ tầng. Xét về mặt kỹ thuật, biện pháp lập quy hoạch hiện hành - đặc biệt là quy hoạch tổng thể, rất khó dự đoán được xu thế phát triển này (dân số tăng trưởng, chỉ tiêu đất xây dựng). Đó là vấn đề chiến lược không bị hạn chế bởi thời hạn quy hoạch đòi hỏi chính quyền thành phố phải nghiên cứu nghiêm túc.

1.4. Công năng đô thị ngày càng phức tạp và đa dạng đòi hỏi công tác quy hoạch đô thị phải có tính chất nghiên cứu mạnh hơn

Một mặt, “Đô thị là máu chốt để phát triển xã hội”, công tác đô thị trở thành một bộ phận cấu thành quan trọng của công tác chính quyền. Mặt khác, công cuộc đô thị hoá Trung Quốc lại đồng thời đứng trước công nghiệp hoá và tin học hoá, nội dung công tác của quy hoạch đô thị càng thêm phức tạp, trong khi đó công năng xã hội của đô thị lại được nâng tới tầm cao mới. Năm 2000, Hội nghị Đô thị thế giới Berlin (URBAN 21) nêu ra sự phát triển ngành dịch vụ xã hội mà đại biểu là “công nghệ cao” (high tech), “tiếp xúc cao” (high touch), “tính sáng tạo cao” (high creativity) là nền tảng quan trọng của sự phát triển kinh tế đô thị trong tương lai. Chính là công năng kinh tế, công năng xã hội và năng lực sáng tạo cùng các thành phần năng lực tổng hợp của đô thị. Điều này buộc chúng ta phải có nhận thức mới về công năng đô thị, còn nhất thiết yêu cầu những người làm công tác quy hoạch đô thị, càng coi trọng việc định ra tư tưởng chiến lược khi lập quy hoạch đô thị. Xét về tính chất và thao tác làm việc của quy hoạch đô thị, nó trước tiên là công tác nghiên cứu. Quy hoạch chiến lược tạo cơ sở tốt cho nghiên cứu vấn đề.

1.5. Chính quyền địa phương quan tâm hơn tới đô thị, thông qua quy hoạch đô thị họ có thể phát huy tổng hợp tác dụng điều tiết khống chế vĩ mô

Hiện nay, có ba động thái chủ yếu. Một là thông qua tích cực đẩy mạnh đô thị hoá để thúc đẩy kinh tế phát triển, tức là từ chỗ chỉ đơn thuần dựa vào công nghiệp hoá để thúc đẩy kinh tế phát triển trước đây chuyển hướng sang đồng thời dựa vào công nghiệp hoá và đô thị hoá. Tiêu biểu là hai tỉnh Chiết Giang và Giang Tô, họ đã đề ra chiến lược đô thị hoá và ý định về khu vực đô thị trong tỉnh. Hai là nhằm nâng cao sức cạnh tranh tổng hợp của đô thị, hy vọng vị trí hàng đầu cạnh tranh thị trường thông qua nghiên cứu tổng hợp về đô thị, ví dụ Quảng Châu, Nam Kinh v.v.... Ba là chính quyền địa phương nhận thức được

phải kết hợp phát triển kinh tế với bố cục không gian, thông qua các biện pháp như điều chỉnh phân vùng v.v.. để phát huy tác dụng của các thành phố trung tâm và vùng của chúng. Những động thái này đều đòi hỏi công tác quy hoạch đô thị phải phá bỏ ranh giới công tác cũ, có tính tổng hợp và tính chính sách hơn.

Vì vậy, xét về bản chất, bối cảnh vĩ mô sinh ra quy hoạch chiến lược là nhu cầu của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa phát triển tới một giai đoạn nhất định, là thời đại toàn cầu hóa, đứng trước môi trường có nhiều thay đổi nhanh chóng và thách thức khắc nghiệt, các đô thị phải có kế hoạch tổng thể để tự phát triển. Đó cũng là một thử nghiệm chính quyền đô thị chỉ đạo phát triển đô thị trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

2. Phân tích đánh giá thực tiễn quy hoạch của bốn thành phố trọng điểm

2.1. Quy hoạch khái niệm phát triển tổng thể thành phố Quảng Châu tỉnh Quảng Đông

2.1.1 Bối cảnh lập quy hoạch

(1) Địa vị và tác dụng của vùng bị giảm sút. Cùng với kinh tế toàn cầu được nhất thể hoá, quần thể đô thị vùng đồng bằng Châu Giang và các đô thị mở cửa duyên hải phát triển nhanh chóng, Quảng Châu chịu sự thách thức chưa từng có của Hồng Kông và Thâm Quyến.

(2) Thể chế hành chính trong phạm vi thành phố thay đổi. Năm 2000, hai thành phố toàn huyện Hoa Đô và Phiên Ngu cũ chuyển thành quận, khiến cho diện tích khu nội thành Quảng Châu từ 1443 km² mở rộng tới 7434 km², phải điều chỉnh lớn về cơ cấu không gian của đô thị trung tâm.

(3) Tồn tại nhiều vấn đề đô thị, chính quyền thành phố hy vọng thông qua quy hoạch có thể điều chỉnh lại cơ cấu không gian. Trong 20 năm cải cách mới của kinh tế Quảng Châu phát triển nhanh chóng, đô thị Quảng Châu cũng “long trời lở đất”, nhưng đồng thời vấn đề đô thị của Quảng Châu cũng ngày một xấu đi. Chính quyền thành phố hy vọng phát triển kinh tế song song với tạo dựng lại môi trường không gian đô thị, phát triển bền vững.

2.1.2. Tìm vấn đề chủ yếu trong phát triển đô thị

(1) Khu nội thành trung tâm có các công năng trùng lặp, phát triển “tràn ra ngoài”; các công năng tranh giành nhau nguồn lực không gian, phát triển không có trật tự; môi trường và chất lượng sinh hoạt đô thị ngày một xấu đi, giao thông tắc nghẽn, hiệu quả đô thị bị giảm sút rõ rệt.

(2) Các công trình di tích, danh lam thắng cảnh bị đe dọa nghiêm trọng, nét đặc sắc của đô thị mất dần.

(3) Địa vị của thành phố trung tâm bị hạ thấp, chức năng là trung tâm của vùng không được phát huy đầy đủ; cơ cấu không gian bất lợi cho việc nâng cấp các ngành sản xuất; thiếu suy nghĩ chỉnh thể khi mở mang khu mới; công trình kết cấu hạ tầng lớn không phát huy được tác dụng hình thành điểm tăng trưởng mới.

2.1.3. Dòng suy nghĩ nghiên cứu

Dựa trên cơ sở tăng trưởng dân số, tỷ lệ tăng trưởng GDP, chỉ đạo mô thức tăng trưởng không gian đô thị bằng phương pháp quy nạp, đưa ra dòng suy nghĩ và lý luận phát triển kiểu “nhảy vọt” của Quảng Châu. Từ góc độ chiến lược đô thị hoá, xác định quy mô đô thị Quảng Châu (10 triệu dân vào năm 2010); dựa trên phán đoán xu thế phát triển của Hồng Kông và khu vực đồng bằng Châu Giang, xác định “mô thức hai trung tâm” của dải đô thị khu vực đồng bằng Châu Giang, tức là cấu tứ của thành phố mới Quảng Châu.

2.1.4. Đối sách quy hoạch

(1) Về phương pháp phát triển không gian, nêu ra phương châm “hạn chế phía bắc, mở rộng phía nam, tiến ra phía đông, điều chỉnh phía tây”.

(2) Nêu ra cấu tứ mới về xây dựng “Quảng Châu mới”, tái tạo cơ cấu không gian đô thị Quảng Châu, tức là xây dựng một Quảng Châu mới với 2,5 triệu dân ở Phiên Ngu Nam Sa, hình thành “trung tâm dịch vụ vùng” mới ở đồng bằng Châu Giang trong tương lai.

(3) Nêu ra phương thức phát triển sinh thái mới, tức là bố cục đô thị theo từng nhóm đan xen với không gian sinh thái xanh.

(4) Nêu ra phương thức phát triển TOD, xây dựng mạng giao thông đường sắt với bối cảnh là khu vực đồng bằng Châu Giang.

2.1.5. Đánh giá

Phân tích lý luận phát triển “nhảy vọt” có sáng tạo, phân tích vùng có phạm vi nhìn rộng rãi, ý nghĩa lý luận của bản thân việc nghiên cứu lớn hơn phương án thực tế.

2.2. Nghiên cứu chiến lược phát triển tổng thể thành phố Nam Kinh tỉnh Giang Tô

2.2.1. Bối cảnh lập quy hoạch

(1) Địa vị của thành phố trung tâm vùng bị lung lay. Hai mươi năm cải cách mở cửa vừa qua, tuy Nam Kinh cũng phát triển nhanh chóng như những thành phố xung quanh, nhưng do tác dụng trung tâm của Thượng Hải ngày càng

nổi bật, các thành phố như Tô Châu, Vô Tích, Thường Châu phát triển sôi nổi lạ thường nên địa vị tương đối của Nam Kinh không ngừng bị hạ thấp.

(2) Chính quyền tỉnh đưa ra chiến lược dải đô thị Nam Kinh - Trấn Giang - Dương Châu. Yêu cầu khu vực phải phát triển phối hợp chung.

(3) Các cơ quan chuyên ngành của thành phố thiếu tư duy chính thể về vấn đề chiến lược.

2.2.2. Tìm vấn đề chủ yếu trong phát triển đô thị

(1) Mối quan hệ khu vực nằm ở dưới bóng của Thượng Hải. Vùng Tô Nam “thoát ly” dần khỏi ảnh hưởng của Nam Kinh và liên hệ ngày càng chặt chẽ về kinh tế với Thượng Hải; xây dựng hàng loạt công trình giao thông vượt sông mà tiêu biểu là cầu lớn Giang Âm, khiến cho Thượng Hải trực tiếp toả sáng tới vùng Tô Bắc, Tô Trung. Trong dải đô thị Nam Kinh - Trấn Giang - Dương Châu, đối với Trấn Giang và Dương Châu, Nam Kinh chỉ là “nơi làm công văn”; Nam Kinh có ảnh hưởng toả sáng khá mạnh đối với tỉnh An Huy, giống như là trung tâm kinh tế giữa 2 tỉnh Giang Tô và An Huy, bao gồm các ngành như dịch vụ thương nghiệp v.v...

(2) Cơ cấu các ngành sản xuất đơn nhất và non yếu. Công nghiệp nặng và công nghiệp hoá học lớn mạnh, các doanh nghiệp vừa và nhỏ suy yếu, chưa tạo nên sự gắn kết tốt giữa các ngành sản xuất; các ngành sản xuất mới nổi non yếu, công nghệ cao và ngành giáo dục đều chưa đạt trình độ cần thiết, ngành công nghiệp nặng gây ô nhiễm nghiêm trọng, giá thành bên ngoài của tăng trưởng kinh tế rất cao.

(3) Cơ cấu không gian đô thị không phù hợp với nhu cầu phát triển. Tư tưởng quy hoạch trước đây và hiện nay chạy theo sự cân đối khiến cho đô thị phát triển theo kiểu “tràn ra bên ngoài”; không gian dành cho các ngành sản xuất không có thứ tự trọng điểm và ưu tiên; khu thành cổ tập trung quá nhiều công năng đô thị, diện mạo truyền thống bị phá hoại nghiêm trọng; bỏ lỡ cơ hội phát triển sang bên kia sông tới Phố Khẩu, định vị công năng không thoả đáng.

2.2.3. Dòng suy nghĩ nghiên cứu

Lấy việc nghiên cứu các ngành sản xuất và phân tích cơ cấu không gian làm đột phá khâu, luận chứng tính ưu tiên của việc phát triển các ngành sản xuất và phát triển không gian, nêu ra cấu tứ phát huy tốt hơn nữa tác dụng của điểm tựa trong vùng không cân đối.

2.2.4. Đối sách quy hoạch

(1) Điều chỉnh cơ cấu các ngành sản xuất, đẩy nhanh những ngành sản xuất nổi phát triển, đẩy mạnh phát triển kinh tế.

(2) Lợi dụng đầy đủ ưu thế về vị trí vùng độc đáo của Nam Kinh, dựa trên cơ sở điểm hội tụ các ngành sản xuất, hình thành đô thị trung tâm của vùng.

(3) Diện phát triển hướng về Đại Thượng Hải, trục phát triển là ưu tiên mở rộng không gian đô thị về phía đông, xây dựng khu đô thị Nam Kinh - Trấn Giang - Dương Châu.

(4) Xây dựng CBD mới với kết cấu nhiều trung tâm, bảo vệ thành phố cổ.

(5) Nhanh chóng xây dựng đường cao tốc, chọn địa điểm sân bay mới, tăng cường tác dụng của công trình giao thông đối với cơ cấu không gian.

2.2.5. Đánh giá

Nghiên cứu không gian và các ngành sản xuất có tính sáng tạo, nghiên cứu cơ cấu không gian tương đối sâu, bố cục có tính khả thi, ý nghĩa thực tiễn lớn hơn ý nghĩa lý luận.

2.3. Chiến lược phát triển đô thị thành phố Ninh Ba tỉnh Chiết Giang

2.3.1. Bối cảnh lập quy hoạch

(1) Việc xây dựng đường giao thông lớn vịnh Hàng Châu đã làm thay đổi vị trí vùng của Ninh Ba.

(2) Thượng Hải phát triển lớn, đặc biệt là việc xây dựng cảng lớn Tiểu Dương Sơn, khu công nghiệp hoá học Kim Sơn, gây ra tác động mạnh đối với ngành sản xuất trụ cột ở Ninh Ba.

(3) Ninh Ba đứng đầu trong phong trào cải cách mở cửa thập kỷ 80. Sau thập kỷ 90, Ninh Ba chưa đạt mức độ mở cửa đối ngoại cần thiết, trực tiếp ảnh hưởng tới địa vị và tác dụng của Ninh Ba trong kinh tế vùng và phát triển đất nước.

(4) Cơ cấu không gian đô thị không phù hợp với xu thế phát triển kinh tế mạnh mẽ 20 năm qua, phán đoán phương hướng phát triển tương lai thiếu tính nhìn thấy trước.

2.3.2. Tìm vấn đề chủ yếu trong phát triển đô thị

(1) Bố cục vùng thay đổi, đô thị phải định vị lại. Xét dải duyên hải, đặc biệt là so sánh 5 thành phố cấp phó tỉnh duyên hải (Đại Liên, Thanh Đảo, Hạ Môn, Thâm Quyển, Ninh Ba) trừ các tỉnh lý, Ninh Ba đứng đầu về tổng lượng kinh tế, nhưng mức độ mở cửa và ảnh hưởng xã hội lại hơi thấp; xét về đồng bằng Trường Giang, Thượng Hải bắt đầu phát huy tác dụng cực hoá mới của trọng tâm tăng trưởng kinh tế thế giới, đặc biệt là việc xây dựng cảng Tiểu

Dương Sơn và khu công nghiệp lớn Kim Sơn cho thấy rõ tình thế của “Nam Thượng Hải”, tạo nên thách thức đối với ưu thế trung tâm của Ninh Ba; xét cơ cấu hình chữ “chi” Thượng Hải - Nam Kinh - Hàng Châu - Ninh Ba, các thành phố như Tô Châu, Vô Tích, Thường Châu v.v... đưa ra quan điểm phát triển “lệch pha” với Thượng Hải, Ninh Ba chưa kịp thời nắm bắt cơ hội; xét tỉnh Chiết Giang thành phố Hàng Châu, Ninh Ba tỏ ra là trung tâm có sức hút, có triển vọng trở thành thành phố trung tâm kinh tế trong phạm vi tỉnh.

(2) Có ưu thế về nguồn lực bến cảng, còn ưu thế về cạnh tranh lại giảm sút rõ rệt. Cảng Bắc Luân chưa được các công ty hàng hải quốc tế công nhận là cảng tuyến chính, nguồn lực chưa chuyển hoá thành ưu thế cạnh tranh thị trường; thiếu mối liên hệ với các cảng phụ và nguồn hàng của vùng xung quanh (89% lượng hàng của đồng bằng Trường Giang và 56% số hàng tỉnh Chiết Giang qua cảng Thượng Hải); cơ cấu hàng hoá không phù hợp với cơ cấu kinh tế hiện nay của Ninh Ba. Đại Thạch Hoá chưa có thể hình thành mối liên kết các ngành sản xuất lâu dài.

(3) Môi trường giao thông vùng thay đổi nhanh chóng, hệ thống phụ trợ chưa hoàn bị. Việc xây dựng đại lộ vịnh Hàng Châu khiến cho Ninh Ba liên hệ chặt chẽ với Thượng Hải, từ Ninh Ba tới Thượng Hải chỉ mất 2 giờ. Vì đại lộ này là một phần của tuyến Đông Tam - con đường chủ đạo ven biển của quốc gia nên điều kiện phân tán hàng hoá của cảng Bắc Luân được cải thiện căn bản, phạm vi của cảng cũng sẽ được mở rộng tương đối nhiều; các công trình kết cấu hạ tầng trong phạm vi thành phố Ninh Ba chưa phối hợp đầy đủ, đang cần điều chỉnh.

(4) Cơ cấu các ngành sản xuất mất cân đối, ngành sản xuất trụ cột thiếu hậu cần. Công cuộc công nghiệp hoá của Ninh Ba vẫn còn ở giai đoạn giữa. Phát triển công nghiệp và nông nghiệp vẫn là mặt chủ yếu để tăng trưởng kinh tế. Nền kinh tế của Ninh Ba tăng trưởng trong 20 năm qua chủ yếu là do tiền vốn thúc đẩy, nhưng gần đây trực tăng trưởng chuyển hướng từ công nghiệp hoá thúc đẩy sang đô thị hoá thúc đẩy. Công nghiệp và nông nghiệp trong cơ cấu các ngành sản xuất hiện đại chuyển theo hướng quy mô lớn, ưu thế của cảng nước sâu chưa được phát huy đầy đủ. Ngành sản xuất thứ ba chưa phát triển đầy đủ, đặc biệt là ngành khoa học công nghệ và giáo dục có nhiều triển vọng.

(5) Văn hoá đô thị phát triển chậm, ảnh hưởng đến thực lực tổng hợp đô thị. Chưa khai thác đủ nội dung văn hoá lịch sử; “phát triển kinh tế, công thương đều là gốc” của văn hoá thương nghiệp cận hiện đại chưa được sử dụng đầy đủ trong điều kiện kinh tế thị trường hiện nay; việc xây dựng các công trình văn hoá đô thị hiện đại chậm trễ nghiêm trọng ảnh hưởng đến thực lực tổng hợp đô thị.

(6) Không gian đô thị mở rộng tràn lan thiếu sự chỉ đạo vượt trước hiện tại. Ba giai đoạn phát triển đô thị trong 20 năm qua chưa tạo ra sự vượt trội thực sự về không gian. Quy hoạch đất xây dựng đô thị của Bắc Luân, Trấn Hải dự tính với giá trị thấp, hiệu quả thực hiện quy hoạch thấp, phát triển vẫn tập trung ở khu

nội thành, có xu thế lan rộng. Phân tích, phán đoán và nhận thức của bốn lần quy hoạch tổng thể từ thập kỷ 80 tới nay về thành phố là lộn xộn, dự đoán không chính xác.

2.3.3. Dòng suy nghĩ nghiên cứu

Xoay quanh việc nâng cao sức cạnh tranh tổng hợp của đô thị, phân tích điều kiện nguồn lực ưu thế của đô thị, chú trọng phân tích tác dụng của lực lượng thị trường “đặc thù”, trong phát triển cảng và cơ cấu các ngành sản xuất, trọng điểm quy hoạch không gian đô thị đặt ở việc thuyết minh mối liên hệ giữa đô thị và cảng.

2.3.4. Đối sách quy hoạch

(1) Lựa chọn ngành sản xuất: Tiến từ chỗ thúc đẩy kinh tế tăng trưởng bằng công nghiệp hoá từ chỗ thúc đẩy bằng cả công nghiệp hoá và đô thị hoá. Coi trọng công nghiệp có mức độ gia công cao, phát triển sản phẩm đời mới. Các ngành sản xuất vừa và nhỏ cần có sự thúc đẩy từ bên ngoài, mở rộng thị trường đối ngoại; đột phá trọng điểm các ngành sản xuất có công nghệ cao mới (hợp tác với công tác nghiên cứu của Hàng Châu); ra sức phát triển ngành sản xuất thứ ba (phát triển trọng điểm ngành du lịch, ngành hội chợ - triển lãm).

(2) Phát triển cảng Ninh Ba: Theo trào lưu quốc tế, xây dựng cảng công-ten-nơ trọng yếu, bước vào vòng tuần hoàn lớn quốc tế. “Dự phụng hoàng về xây tổ” xây dựng cảng công-ten-nơ trọng yếu; hạ thấp biện pháp về chính sách, nâng cao sức cạnh tranh của cảng; thành lập trung tâm trao đổi vật tư trong khu vực, phát triển ngành trao đổi vật tư.

(3) Ninh Ba mới, văn hoá mới: Xây dựng một nền văn hoá mới mở cửa, bao dung và đa dạng. Xây dựng các công trình văn hoá chủ yếu, phát huy công năng giáo dục con người của đô thị; thúc đẩy ngành giáo dục phát triển, đẩy mạnh xây dựng kinh tế; đề cao “văn hoá thương nghiệp”, khuyến khích sự nổi tiếng của thành phố.

(4) Lựa chọn hình thái không gian đô thị: Phát triển phía đông mở rộng phía tây, công nghiệp phía bắc, cư trú phía nam. Xây dựng kết cấu không gian các đô thị trong phạm vi thành phố “kiểu mở cửa” hướng về vịnh Hàng Châu, chứ không xây dựng hệ thống đô thị “kiểu tập trung bên trong” kết hợp với Đan Sơn; tăng cường thành phố trung tâm, tạo thành khung đô thị cực lớn, kết hợp với xây dựng đại lộ, gây dựng những trung tâm phụ của đô thị (khu vực Dư Diêu - Từ Khê); xây dựng hệ thống giao thông cao tốc, thúc đẩy các đô thị phát triển hướng trục. Nhận thức lại “mối quan hệ giữa cảng và thành phố”, học tập thành quả nghiên cứu của các học giả Anh, tức là tùy theo cảng phát triển ngày càng theo hướng nước sâu, đô thị dần dần tách rời cảng lớn, nêu ra mô thức phát triển tương đối độc lập của cảng Bắc Luân.

2.3.5. Đánh giá

Làm nổi rõ việc nghiên cứu nhân tố đột biến khiến cho đô thị phát triển, tăng cường phân tích ảnh hưởng của lực lượng thị trường trong phát triển cảng và các ngành sản xuất, thành phần lý tưởng trong cơ cấu không gian có nhiều.

2.4. Quy hoạch chiến lược phát triển đô thị thành phố Hàng Châu tỉnh Chiết Giang

2.4.1. Bối cảnh lập quy hoạch

(1) Đồng bằng Trường Giang trở thành một trong sáu khu vực đô thị lớn trên thế giới, hoạt động kinh tế đã đi vào vòng tuần hoàn của quốc tế, phải có tầm nhìn toàn cầu trong phát triển đô thị.

(2) Sự phát triển nguồn lực ưu thế (du lịch, văn hoá) của Hàng Châu chưa thực sự đứng ở hàng đầu thế giới, ảnh hưởng tới sức cạnh tranh của thành phố, cơ cấu không gian lộ rõ, sự lẫn lộn về công năng, dàn trải về hình thái.

(3) Hai thành phố toàn huyện Túc Sơn, Dư Hàng tháng 3-2001 bỏ thành phố lập quận. Vì vậy, Hàng Châu phải điều chỉnh lại cơ cấu không gian và công năng đô thị.

2.4.2. Tìm ra những vấn đề chủ yếu trong phát triển đô thị

(1) Địa vị trong vùng: Vị trí quan trọng, tác dụng không mạnh. Kinh tế đô thị chưa đạt tới tầm cao xứng đáng (xứng với một Tô Châu “thiên đường” khác) trong khi Ninh Ba, Ôn Châu phát triển mạnh, địa vị của thành phố trung tâm cấp tỉnh có xu thế suy yếu, chưa phù hợp với một trung tâm kinh tế, chính trị của vùng và cả nước.

(2) Các ngành sản xuất đô thị: Lớn mà không mạnh, toàn diện mà không có nét riêng. Ngành sản xuất được nâng cấp chậm, cơ cấu các ngành sản xuất chưa hợp lý, trình độ của các ngành sản xuất thứ ba thấp, công nghiệp có đủ các loại ngành, độ chuyên sâu của các doanh nghiệp còn thấp, nét đặc sắc chưa rõ; sức cạnh tranh của ngành dịch vụ chưa mạnh, không cân xứng với địa vị của Hàng Châu.

(3) Không gian thành thị và nông thôn: Nhanh chóng được mở rộng nhưng cơ cấu không cân đối. Không gian đô thị phát triển vô tổ chức, cơ cấu không gian đô thị không thành hệ thống; đất xây dựng ở khu nội thành tăng lên gấp bội, khu nội thành trùng lặp nhiều công năng, chưa phát huy đầy đủ chức năng chủ đạo của ngành du lịch, cơ cấu đất xây dựng mất cân đối; chức năng đô thị mâu thuẫn rõ rệt với cơ cấu không gian, “hồ và thành phố đối diện với nhau” khiến cho Tây hồ mất giá trị.

(4) Phát triển du lịch: Thị trường nhỏ hẹp, có tiếng nhưng không có ưu thế. Tuy thị trường trong nước tăng trưởng nhưng địa vị thị trường quốc tế giảm sút (so với Tây An, Quế Lâm). Nguồn du khách trong nước chủ yếu là từ thị trường xung quanh (Thượng Hải, Giang Tô, Chiết Giang), ít nguồn du khách đường dài và vừa; thiếu sức thu hút đủ mạnh đối với thị trường du lịch quốc tế, nguồn lực và kế hoạch khai phát thiếu trình độ quốc tế.

(5) Diện mạo cảnh quan: Hình thành một diện mạo “Nàng Tây Thi đã già”. Khu thành cổ khoảng trăm năm bị phá hoại tới 70%, mất dấu lịch sử đô thị; hệ thống sông hồ độc đáo bị coi nhẹ, không gian đô thị bị chia nhỏ, cảnh tượng mất đi tính độc đáo, cảnh quan đô thị vô vị.

(6) Thể chế quản lý: Một thành ba thị, phối hợp chưa tốt. Nền văn hoá hai nước Ngô - Việt có ảnh hưởng sâu đậm, cần phải điều chỉnh lại thể chế quản lý. Các công trình kết cấu hạ tầng trở thành hệ thống khép kín ở ba đô thị.

2.4.3. Dòng suy nghĩ nghiên cứu

Phân tích trọng điểm về ưu thế nguồn lực của thành phố (ngành du lịch mà tiêu biểu là Tây hồ), phối trí hợp lý trong vùng, trên cơ sở đó, điều chỉnh lại cơ cấu không gian đô thị, kết hợp các ngành sản xuất và cơ cấu không gian đô thị theo “hai tâm hai trục”, lý giải lại “mối quan hệ giữa hồ và thành phố”.

2.4.4. Đối sách quy hoạch

(1) Lựa chọn các ngành sản xuất: Chính sách phát triển các ngành sản xuất trong bối cảnh toàn cầu hoá. Cơ cấu các ngành sản xuất phải phát triển theo hướng cao cấp và đối ngoại (ngành sản xuất công nghệ cao, ngành dịch vụ hiện đại); kết hợp với bố cục các ngành sản xuất trong vùng, bố trí lại không gian các ngành sản xuất của thành phố (ven trục giao thông lớn lập thành “một thể ba ngôi” giữa thành phố trung tâm, Túc Sơn và Dư Hàng).

(2) Phát triển ngành du lịch: Ưu tiên bố trí hợp lý nguồn lực du lịch. Thị trường du lịch phát triển từ thành phố chuyển hướng sang vùng, tức là phát triển từ Tây Hồ tới Kênh đào lớn, di sản văn hoá nhân loại, làng cổ; xây dựng trung tâm phục vụ du lịch mang tính vùng, tại khu bờ hồ Tây Hồ xây dựng “khu thương nghiệp du lịch” 20km² (RBD); triệt để tổ chức lại nguồn lực du lịch xung quanh Tây Hồ.

(3) Sáng tạo cảnh quan: Tính đa dạng và tính độc đáo về văn hoá. Kiên trì nguyên tắc người “kế tục”, đưa Tây hồ và Kênh đào lớn vào danh sách di sản thắng cảnh thế giới; xây dựng công viên sinh thái và hành lang xanh; khơi thông và tổ chức lại hệ thống mặt nước đô thị (tổ chức một cách hữu cơ Tây hồ, sông đào, sông Tiền Đường và biển).

(4) Cơ cấu không gian: định vị vùng, hai tâm hai trục. Định vị vùng thúc đẩy hình thành quần thể đô thị vịnh Hàng Châu; điều chỉnh chức năng khu trung tâm, Túc Sơn và Dư Hàng, tạo nên cục diện đô thị lớn; khu nội thành trung tâm vượt sông và dựa vào sông, có hai tâm và hai trục”. “Hai tâm là khu thương nghiệp du lịch bờ phía đông Tây Hồ (RBD), trung tâm dịch tổng hợp khu vực Cửu Bảo (CBD), “hai trục” là trục phát triển không gian và các ngành sản xuất dựa theo Thượng Hải - Hàng Châu, Hàng Châu - Ninh Ba, sông Tiền Đường là sự mở rộng không gian sinh thái.

Định nghĩa lại “mối quan hệ giữa hồ và thành phố”: từ chỗ là “mặt nước và thành phố cộng sinh” trong lịch sử, “cảnh quan và thành phố làm lợi cho nhau” trong cận hiện đại tiến tới “hồ và thành phố thúc đẩy nhau”, Tây Hồ là nguồn lực chung của thành phố hiện nay.

Hệ thống phụ trợ: hệ thống đường sắt hình chữ song thập, hệ thống bảo đảm sinh thái mà hạt nhân là sông Tiền Đường, thể chế quản lý mà trọng tâm là chế độ quản lý khu vực đô thị.

2.4.5. Đánh giá

Xoay quanh việc bố trí hợp lý ưu thế về nguồn lực của thành phố, điều chỉnh cơ cấu không gian đô thị, phân tích được đầy đủ “tính duy nhất”, Có tầm nhìn rộng trong nghiên cứu vùng, cơ cấu không gian có tính khái niệm và tính hiện thực.

3. Đường lối kỹ thuật của quy hoạch chiến lược

Sau khi quy hoạch khái niệm phát triển tổng thể đô thị thành phố Quảng Châu hoàn thành, có một bài viết phân tích khá tỷ mỉ về phương pháp luận của quy hoạch khái niệm, quy nạp thành phương pháp phân tích vùng, phương pháp nghiên cứu cơ cấu và phương pháp phân tích mục tiêu - con đường (bài của Trương Bình - năm 2001). Trải qua thực tiễn đô thị của Quảng Châu, Nam Kinh, Ninh Ba, Hàng Châu v.v..., đường lối kỹ thuật quy hoạch chiến lược dần dần rõ nét. Qua đó, chúng ta có thể cơ bản thấy được trọng tâm kỹ thuật của quy hoạch chiến lược, có thể khái quát thành mấy mặt sau:

(1) Phân tích vùng: xét đô thị qua góc độ vùng, phá bỏ khái niệm khu hành chính trong phạm vi thành phố trước đây, phân tích theo ba tầng: toàn cầu, toàn quốc và vùng.

(2) Nghiên cứu các ngành sản xuất: Kinh tế là điều kiện tiền đề sinh tồn của đô thị, phân tích cơ sở phát triển đô thị dưới góc độ cấu thành các ngành sản xuất.

(3) Cơ cấu không gian: phối trí có khoa học, hợp lý và hữu hiệu nguồn lực đất đai đô thị, trọng điểm là cơ cấu không gian khu nội thành.

(4) Hệ thống trợ giúp: Đối với các công trình kết cấu hạ tầng cỡ lớn như giao thông v.v..., tiến hành quy hoạch, trợ giúp cơ cấu không gian.

(5) Bảo đảm sinh thái: Nhận thức điều kiện ràng buộc của phát triển đô thị, bảo đảm không gian phát triển bền vững.

Xét về phương pháp luận, chính là lấy vấn đề làm phương hướng chỉ đạo, nắm bắt mâu thuẫn chủ yếu, nêu ra cấu tứ chiến lược. Quảng Châu lấy phân tích sự mong muốn phát triển làm trọng điểm, Nam Kinh lấy nghiên cứu các ngành sản xuất làm đột phá khẩu, Ninh Ba lấy ảnh hưởng của các công trình kết cấu hạ tầng cỡ lớn làm trọng điểm, Hàng Châu lấy bố trí hợp lý nguồn lực ưu thế đô thị làm đột phá khẩu.

Xét về việc nghiên cứu và lập quy hoạch đô thị hiện nay, “Luật quy hoạch đô thị” và “Biện pháp lập quy hoạch đô thị” đã quy định rõ ràng yêu cầu kỹ thuật thông thường tức là quy luật phổ biến của quy hoạch đô thị để được nhiều người làm công tác quy hoạch thấu hiểu. Nhưng xét về nghiên cứu đô thị, chúng ta càng phải phân tích “tính đặc thù này của đô thị. Chỉ có nắm được tính đặc thù thì mới có thể sáng tạo được”. Ông Ngô Lương Dung đã nói, “phải nghiên cứu tính đặc thù của Trung Quốc, các khu và các thành phố phải tìm ra quy luật của riêng mình, đề ra mô thức khác nhau” (Ngô Lương Dung-năm 2002). Vì vậy, hạt nhân kỹ thuật của quy hoạch chiến lược về thực chất chính là phải có tầm nhìn vĩ mô, nhận thức hệ thống phức tạp của đô thị, nắm bắt mâu thuẫn chủ yếu. Do đó, quy hoạch chiến lược phải là một công trình nghiên cứu, một phương pháp công tác, chứ không phải là một quy hoạch với ý nghĩa thông thường.

4. Vài suy nghĩ về quy hoạch chiến lược

Các nước phương Tây đã sớm có quy hoạch ở tầm chiến lược trong lập quy hoạch đô thị. Luật quy hoạch đô thị và nông thôn năm 1968 của Anh đã xác định hệ thống quy hoạch kết cấu (Structure Plan) và quy hoạch địa khu (Local Plan). Xét nội dung quy hoạch kết cấu, đó hoàn toàn là những phân tích và chính sách ở tầng chiến lược. Năm 1971, Xingapo đưa ra “Quy hoạch khái niệm”. Năm 1984 và 1990, Hồng Kông đưa ra “Sách lược phát triển Luân Đôn (The Mayor’s Strategies for London) nội dung chủ yếu là:

- Địa vị của Luân Đôn trên thế giới và Châu Âu
- Tình hình của Luân Đôn năm 2001
- Thách thức mà Luân Đôn đang gặp phải.
- Chính sách mục tiêu
- Phương pháp thúc đẩy

- Quá trình thực hiện quy hoạch

Cần phải nói, ý tưởng của Sách lược phát triển Luân Đôn giống với đường lối kỹ thuật của quy hoạch chiến lược phân tích ở trên, đều đề cập tới cơ cấu không gian.

Vì vậy, trong công tác quy hoạch đô thị, tại một phạm vi nào đó, nhấn mạnh việc nghiên cứu vấn đề ở tầng chiến lược, đưa ra chính sách tương ứng cho phát triển đô thị là điều rất cần thiết. Dưới đây là một số ý kiến về bốn quy hoạch chiến lược nói trên:

4.1. Đẩy mạnh nghiên cứu đô thị, đề ra ý tưởng chiến lược cho phát triển đô thị.

Có nhà khoa học cho rằng hạt nhân của công tác quy hoạch đô thị là nghiên cứu, thiết kế và quản lý đô thị. Trong công tác lập quy hoạch đô thị hiện nay, rõ ràng còn thiếu nghiên cứu đô thị, thiếu tính nhạy cảm đối với đặc thù của phát triển đô thị. Quy hoạch chiến lược nắm chắc phương pháp phân tích mâu thuẫn chủ yếu, thúc đẩy nghiên cứu đô thị, giúp đỡ đặc lực cho việc xác định tư tưởng chiến lược được rõ ràng.

4.2. Đặt nền móng cho cải cách hệ thống quy hoạch đô thị, thúc đẩy tìm tòi phương pháp luận quy hoạch

Cải cách hệ thống quy hoạch đô thị đã được đưa vào chương trình nghị sự. Có nghiên cứu nêu ra khung quy hoạch mới: quy hoạch chiến lược, quy hoạch tổng thể, quy hoạch khống chế và quy hoạch chi tiết. Tuy cơ cấu không gian quy hoạch chiến lược trong khung quy hoạch này là quy hoạch hệ thống thành trấn trong phạm vi thành phố, nhưng nó có ý nghĩa quan trọng đối với việc nghiên cứu không gian thành trấn bốn tầng chiến lược. Quy hoạch chiến lược tạo cơ sở cho việc nghiên cứu cơ cấu không gian trong phạm vi thành phố.

4.3. Mang lại phương thức tư vấn thoả đáng hơn cho chính quyền thành phố

Một vấn đề luôn luôn được những người làm công tác quy hoạch quan tâm là nêu chủ ý của mình cho chính quyền thành phố bằng phương thức nào. Xét mấy quy hoạch chiến lược đã hoàn thành, lãnh đạo chủ chốt của thành phố hết sức quan tâm, nhiều lần nghe báo cáo. Đó là do kết cấu của quy hoạch chiến lược rất ngắn gọn trong sáng: vấn đề, đối sách, không có lời văn sáo rỗng. Tuy nghiên cứu mâu thuẫn trong phát triển đô thị là rất gay gắt, nhưng hầu hết các lãnh đạo đều thích cách phê bình “nhằm trúng điểm yếu” này. Đồng thời, do mục tiêu của quy hoạch chiến lược mang tính tổng hợp, tính chiến lược nên càng phù hợp với đặc điểm quyết sách của lãnh đạo thành phố.

4.4. Khiến cho những người làm công tác lập quy hoạch coi trọng cái “đạo” hơn cái “thuật”

Như đã nói ở trên, đại đa số những người làm công tác quy hoạch đều nắm vững lý luận cơ bản của quy hoạch đô thị, biện pháp lập quy hoạch đô thị cũng đã trở nên quen thuộc đối với mọi người. Nhưng hiệu ứng tiêu cực của tình hình đó là một số người chỉ quan tâm tới sự hoàn chỉnh của văn bản, bản thuyết minh, nội dung bản vẽ đầy đủ, mà xem nhẹ các vấn đề quy hoạch đô thị cần phải nghiên cứu. Tinh túy của quy hoạch chiến lược là sự nghiên cứu. Điều này khiến cho những người làm công tác quy hoạch quay trở về khởi điểm của công tác quy hoạch đô thị, coi trọng cái “đạo” hơn cái “thuật”.

Đương nhiên, bản thân quy hoạch chiến lược còn có nhiều điểm thiếu sót. Ví dụ, có chuyên gia chỉ rõ nó không phải là quy hoạch khu vực đô thị hoàn chỉnh, thiếu bề rộng của quy hoạch vùng, thiếu cả chiều sâu của quy hoạch tổng thể. Ngoài ra, một số chiến lược này phân tích chưa đủ về các khả năng phát triển của đô thị trong tương lai. Vì càng là tương lai xa, sự phát triển của đô thị càng có tính không xác định. Do đó, thực tiễn tích cực của quy hoạch chiến lược nêu ra yêu cầu mới đối với phương pháp luận quy hoạch đô thị, mặt khác, còn đưa ra yêu cầu bức thiết cho quy hoạch vùng và quy hoạch quần thể đô thị. Tóm lại, thực tiễn quy hoạch chiến lược từ Quảng Châu đến Hàng Châu cho thấy rõ hình thế mới trong phát triển đô thị Trung Quốc, những thách thức mới của công tác quy hoạch đô thị Trung Quốc. Tại lời nói đầu cuốn “Bàn về khoa học môi trường cư trú loài người”, ông Chu Cán Trĩ viết “Quy hoạch đô thị đã không còn chỉ giới hạn ở phạm vi công tác truyền thống ... cách làm của “chiến lược phát triển đô thị” đã được nhiều đô thị lớn và vừa vận dụng, trở thành công tác phải làm”. Vì vậy, tuy mới xuất hiện, nhưng ý nghĩa của việc quy hoạch chiến lược xuất hiện còn lớn hơn nhiều so với chính bản thân quy hoạch, chúng ta phải nghiêm túc nghiên cứu. Xét sự phát triển của sự nghiệp quy hoạch đô thị, chỉ có không ngừng sáng tạo thì cây đại thụ này mới mãi mãi xanh tươi.

Phần 4

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CỦA QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC

1. Tình hình

Bước vào thế kỷ 21 tới nay, trong giới quy hoạch đô thị của Trung Quốc xuất hiện một phương hướng quan trọng, đó chính là nghiên cứu và tìm tòi quy hoạch chiến lược phát triển đô thị (còn gọi là “quy hoạch khái niệm”, dưới đây gọi tắt là quy hoạch chiến lược). Từ năm 2000 tới nay, chỉ riêng Viện Nghiên cứu Thiết kế Quy hoạch Đô thị Trung Quốc đã nghiên cứu quy hoạch chiến lược cho hơn 10 thành phố, phần lớn trong đó là các thành phố lớn cấp tỉnh lý, cũng có thành phố cỡ vừa và cả quận của thành phố trực thuộc Trung ương. Có người cho rằng quy hoạch chiến lược đô thị là sự vật mới, nhưng thực ra lại hoàn toàn không phải như vậy. Ngay từ giữa thế kỷ 20, một số nước công nghiệp phát triển đã bắt đầu nghiên cứu chiến lược đô thị. Sau thập kỷ 60, Anh bắt đầu sửa đổi hệ thống lập quy hoạch của mình, sửa đổi quy hoạch tổng thể thành quy hoạch cơ cấu mang tính chiến lược. Thập kỷ 80, nhiều thành phố lớn của Anh, Mỹ, Canada, Nhật Bản v.v... dốc sức nghiên cứu chiến lược phát triển đô thị trung và dài hạn. Từ thập kỷ 80 tới nay, một số thành phố cực lớn của Trung Quốc như Thượng Hải, Bắc Kinh v.v... đều nghiên cứu chiến lược phát triển. Năm 1982, Học hội Pháp biện chứng tự nhiên Trung Quốc đã tổ chức Hội thảo học thuật chiến lược phát triển đô thị mang tính toàn quốc (năm 1985 xuất bản cuốn “Nghiên cứu chiến lược phát triển đô thị”). Nhưng quy hoạch chiến lược đô thị lại “sốt” trong hai năm gần đây, có bối cảnh và đặc điểm mới.

2. Tình thế và bối cảnh

(1) Ảnh hưởng của toàn cầu hoá và tình hình sau khi Trung Quốc gia nhập WTO khiến cho một số thành phố lớn có nhu cầu tăng trưởng mới, họ dự định (hoặc cảm thấy) phải mở ra không gian đô thị mới, như mở ra khu nội thành mới.

(2) Cạnh tranh trong vùng, trong nước và trên thế giới ngày càng mạnh, đòi hỏi bức thiết phải điều chỉnh cơ cấu các ngành sản xuất và cơ cấu không gian đô thị nhằm củng cố và tăng cường địa vị và thực lực của thành phố trung tâm.

(3) Quy hoạch tổng thể vốn có không phù hợp với sự phát triển kinh tế nhanh chóng bền vững, còn việc sửa đổi quy hoạch tổng thể thường tốn rất nhiều thời gian, vì vậy người ta định đạt được sự “đột phá” bằng quy hoạch chiến lược.

(4) Một lý do nữa để tiến hành quy hoạch chiến lược là sự thay đổi phân vùng hành chính do các thành phố lớn “bỏ huyện lập quận”.

(5) Một số “thành phố đặc khu” cá biệt phải tìm một mô thức phát triển mới do chính sách đặc khu bị “nhặt bớt” và thay đổi. Ví dụ, do Hồng Kông quay trở về Trung Quốc, nên Thâm Quyến phải tiến hành sự phối hợp mới về không gian.

3. Tính chất và vai trò của quy hoạch chiến lược

Tên gọi của quy hoạch chiến lược được triển khai trong hai năm gần đây không thống nhất với nhau, đa số gọi là “quy hoạch chiến lược phát triển”, còn gọi là “quy hoạch khái niệm”, đó là cách gọi được dùng trong hệ thống quy hoạch Xinh-ga-po. Có thành phố đã gắn hai chữ “không gian” vào sau quy hoạch chiến lược để nhấn mạnh tính chất “quy hoạch không gian” của nó. Có nơi lại thêm hai chữ “nghiên cứu” vào trước “quy hoạch” nhằm tô đậm tính chất “nghiên cứu”. Vì vậy, nếu muốn biểu đạt một cách tương đối hoàn chỉnh thì tên chính của nó phải là “nghiên cứu quy hoạch chiến lược phát triển không gian đô thị”. Do đó, muốn nghiên cứu chiến lược phát triển, cần phải đứng cao, nhìn xa, đánh giá được thời thế, thấu tóm toàn cục, vì vậy phải có đặc điểm dài hạn, chỉnh thể, tổng hợp. Chiến lược phát triển do cơ quan quy hoạch đô thị (bao gồm cơ quan nghiên cứu thiết kế quy hoạch) đề ra cần phải có trọng điểm là “không gian”, nhưng nó phải phối hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội đô thị.

Xét quy hoạch chiến lược đang tiến hành hiện nay, định vị tính chất quy hoạch là “nghiên cứu” thì thích hợp. Lý do là dự đoán dài hạn có rất nhiều nhân tố không xác định, quy hoạch chiến lược phải giữ được tính cơ động nhất định và tính có thể thích ứng nhiều mặt. Nếu ban cho nó tính chất của quy hoạch pháp định thì không những cần phải trải qua trình tự phê chuẩn khá phức tạp mà còn có thể làm tăng tính cứng rắn của nó. Hiện nay, tư liệu nắm chưa được toàn diện, phương pháp chưa thành thục, kinh nghiệm có hạn, không có trình tự pháp định và tiêu chuẩn đánh giá mang tính kỹ thuật v.v... Thực ra, coi nó là nghiên cứu không có nghĩa là hạ thấp tính khoa học và tính khả thi của nó, càng không có ý nghĩa là coi nhẹ tác dụng quan trọng của nó.

Tiến hành quy hoạch chiến lược hai năm gần đây còn chưa có đủ kinh nghiệm thực tiễn. Xét sơ bộ, vai trò của nó có thể hoặc đã phát huy đại thể là:

(1) Là nghiên cứu giai đoạn đầu của quy hoạch đô thị (đặc biệt là đề ra hoặc sửa đổi quy hoạch tổng thể), chỉ đạo quy hoạch. Có người cho rằng từ nay về sau phải chăng việc dứt khoát coi nghiên cứu chiến lược là một tiền đề hoặc một nội dung quan trọng của việc lập quy hoạch tổng thể không phải là vô lý.

(2) Là căn cứ và tham khảo để chính quyền địa phương đề ra pháp quy, chính sách quy hoạch địa phương điều chỉnh cơ chế và cơ cấu quản lý, thậm chí điều chỉnh cả sự phân khu hành chính trong phạm vi đô thị.

(3) Là căn cứ quyết sách các dự án quan trọng của thành phố. Triển vọng lâu dài và tương lai là một điều kiện quan trọng bảo đảm tính khoa học của quyết sách hiện nay. Người xưa nói: Người nào không có sự lo xa ắt sẽ có nỗi buồn gần. Đề ra quy hoạch chiến lược không hề có nghĩa là yêu cầu làm ngay những việc của tương lai, mà là làm cho quyết sách hiện nay có thể suy nghĩ tới tương lai, tránh cho quyết sách khỏi mù quáng hoặc mất phương hướng.

Do những đặc điểm trên, người chủ yếu sử dụng quy hoạch chiến lược tất nhiên là chính quyền thành phố và là người quyết sách chủ yếu. Đương nhiên, chiến lược phát triển của một số thành phố cũng đòi hỏi mọi ngành và toàn thể nhân dân thành phố phải tham gia lập và thấu hiểu, nó phải trở thành mục tiêu phấn đấu chung.

4. Quy hoạch chiến lược phải dựa trên cơ sở hiểu rõ về đô thị

Chiến lược tốt (bao gồm tưởng tượng, khái niệm) chủ yếu không phải được hình thành từ đầu óc của người lập mà là từ những nhận thức sâu sắc về thành phố. Các quy hoạch chiến lược tốt trong thời gian gần đây đều là do đi sâu điều tra nghiên cứu bản thân thành phố, địa vị của nó trong vùng, tình hình và bối cảnh vĩ mô, vấn đề chủ yếu còn tồn tại, thách thức và cơ hội có thể lợi dụng được v.v... Vừa phải nắm toàn diện, vừa phải nắm trọng điểm và mâu thuẫn chủ yếu. Phải phân tích sâu và hiểu rõ thành phố mình đang nghiên cứu, từ đó đưa ra phương án chiến lược sáng suốt và đầy sức thuyết phục. Đó là đường lối phương pháp duy vật chủ nghĩa.

Những phương pháp tương đối thành công đều tìm hiểu thành phố theo cả chiều dọc và chiều ngang. Chiều dọc là trục thời gian “quá khứ – hiện tại – tương lai” của thành phố, phân tích diễn biến lịch sử và quá trình phát triển của thành phố đang nghiên cứu, từ đó tìm ra quy luật của nó và những điều kiện ảnh hưởng tới sự phát triển của nó, dự kiến con đường và phương hướng phát triển của nó trong tương lai. Sự phát triển biến đổi của bất kỳ sự vật nào cũng đều có căn cứ, có điều kiện, thành phố cũng không phải là ngoại lệ. Điều này hoàn toàn không phải là vì tồn tại một số tính không xác định mà có sự khác nhau (tất nhiên, trong quá trình phát triển, có thành phố cũng vấp phải nhân tố “đột phá”). Chiều ngang có nghĩa là so sánh các thành phố trong vùng, so sánh các thành phố cùng loại trong nước và ngoài nước, tìm ra vấn đề và nét khác biệt (hoặc chênh lệch). Khoa học đô thị là môn khoa học mang tính đan xen (bao gồm khoa học tự nhiên và khoa học xã hội). Đặc điểm này khi quyết định cần phải áp dụng phương pháp phân tích tổng hợp hay là tổng hợp trên cơ sở phân tích. Đồng thời, nó còn phải dựa vào kinh nghiệm, dựa vào phương pháp so sánh và phương pháp thực chứng. Trong nghiên cứu quy hoạch chiến lược hai năm gần đây, Trung Quốc đã đồng thời vận dụng các phương pháp nhiều môn khoa học truyền thống và tri thức của môn chính trị địa lý để phân tích, tìm hiểu nhiều đặc điểm và hiện tượng phát triển đô thị của Trung Quốc, phù hợp với thực tế Trung Quốc.

5- Nội dung quy hoạch chiến lược

Trung Quốc hiện nay chưa quy định cụ thể về nội dung quy hoạch chiến lược. Nhưng xét các quy hoạch chiến lược xuất hiện trong hai năm gần đây, nội dung có một số điểm chung sau đây:

(1) Lấy phát triển kinh tế làm cơ sở, nghiên cứu xoay quanh các vấn đề như phát triển xã hội, bảo vệ môi trường, tăng trưởng dân số, nhu cầu đất đai, giao thông vận tải, phương hướng phát triển và hình thái bố cục không gian v.v...thực hiện bố trí tối ưu hình thức, nguồn lực, các yếu tố cơ cấu không gian. Những nội dung này tương đối phù hợp với nhu cầu hiện nay của một số thành phố lớn. Có chuyên gia cho rằng về đại thể nội dung của quy hoạch chiến lược cũng tương tự như quy hoạch tổng thể. Điều này cũng có lý nhất định. Nhưng chúng cũng khác nhau về chiều sâu và góc độ nghiên cứu.

(2) Chiến lược toàn diện và chiến lược chuyên ngành. Đa số các quy hoạch chiến lược được tiến hành trong hai năm gần đây là chiến lược đô thị mang tính toàn diện (hoặc toàn cục). Trên thực tế, tham khảo cách làm của nước ngoài, rất nhiều chuyên đề trong phát triển đô thị cần phải (hoặc có thể) nghiên cứu chiến lược chuyên môn. Kết hợp tình hình thực tế của các đô thị lớn Trung Quốc, đặc biệt là giao thông, môi trường, sinh thái, nét đặc sắc, hình tượng v.v... đều có thể trở thành đề tài nghiên cứu chiến lược chuyên đề. Nghiên cứu (còn có thể hiểu là “trù tính”) làm trước, thiết kế quy hoạch làm sau là phương pháp tốt.

(3) Thời hạn, thứ tự thời gian, mục tiêu. Quy hoạch chiến lược có cần thời hạn không, câu trả lời phải là có. Không có thời hạn (hoặc x năm) tuy có vẻ “siêu thoát” nhưng dễ dẫn tới “siêu hiện thực” quá mức, thiếu sự ràng buộc, mà lầm coi “tương lai” là “hiện tại”. Thời hạn chiến lược có thể dài có thể ngắn, theo mục tiêu và nhiệm vụ mà định, không nhất định phải là mấy chục năm. Ví dụ, Hồng Kông đang đề ra “Sách lược phát triển năm 2030”, Thâm Quyến cũng đang đề ra “Chiến lược năm 2030” vì họ quan tâm tới mối quan hệ mật thiết với Hồng Kông. Đó là một loại căn cứ. Chiến lược phát triển cần phải quan tâm và xác định rõ thứ tự thời gian. Phân chia thứ tự thời gian tiện cho việc chia giai đoạn thực hiện chiến lược và giám sát quá trình. Tiện cho việc điều chỉnh cần thiết khi chuẩn bị bước vào giai đoạn tiếp theo, khiến cho quá trình thực hiện chiến lược được bình thường thuận lợi. Mục tiêu vừa là tiền đề của quy hoạch chiến lược vừa là kết quả của nghiên cứu chiến lược, chứ không phải là khẩu hiệu trống rỗng. Quy hoạch chiến lược của Trung Quốc hiện nay còn thiếu điểm này.

6- Những vấn đề còn tồn tại

(1) Mối quan hệ giữa quy hoạch chiến lược và quy hoạch tổng thể pháp định. Quy hoạch chiến lược có tính chất nghiên cứu, nên không có tính chất pháp định. Theo pháp chế quy hoạch Trung Quốc hiện nay, những nội dung như khái

niệm, mục tiêu v.v... do quy hoạch chiến lược đề ra chỉ có đưa vào quy hoạch pháp định thì mới có hiệu lực pháp luật. Việc không có tính pháp định không hề làm tổn hại tác dụng và ý nghĩa quan trọng của nghiên cứu chiến lược. Một khuynh hướng có thể xuất hiện hiện nay mà Trung Quốc cần phải lưu ý là mượn quy hoạch chiến lược để “đột phá” quy hoạch tổng thể pháp định nhằm mục đích khoan lấy “quá sớm” và “quá nhiều” đất đai. Xét theo ý nghĩa pháp chế, điều này là không đúng.

(2) Nghiên cứu quy hoạch chiến lược là công tác khoa học. Khoa học là nghiêm túc. Hoàn toàn không thể tùy tiện vì là “khái niệm”, là “ý tưởng”. Quy hoạch cần có sức tưởng tượng nhất định nhưng càng cần luận chứng khoa học hơn. Không thể theo đuổi một cách phiến diện những “điểm sáng” và “đột phá” xa rời thực tế trong quy hoạch chiến lược.

(3) Việc những quy hoạch chiến lược hai năm gần đây chú trọng nghiên cứu phát triển kinh tế là quan trọng và cần thiết. Nhưng vẫn tồn tại hiện tượng coi nhẹ nghiên cứu “tính chất cư trú thích hợp”. Đồng thời, còn tồn tại một nhận thức sai lầm, cho rằng quy hoạch chiến lược chỉ là “vĩ mô”, thiết kế quy hoạch mới là “vi mô”. Đó là không toàn diện. Nghiên cứu quy hoạch chiến lược, về phương pháp, ít nhất phải kết hợp cả vĩ mô và vi mô. Quy hoạch chiến lược toàn cục liên quan tới kinh tế, chính trị, tới xã hội, môi trường, sinh hoạt, cư trú v.v..., thể hiện yêu cầu xây dựng toàn diện một xã hội khá giả.

(4) Quy hoạch chiến lược hai năm gần đây thường được thành phố uỷ thác lập. Xét theo đặc điểm này, có thể nói đây là kiểu quy hoạch “từ dưới lên”. Tuy trong nghiên cứu có quan tâm tới vùng, toàn quốc và toàn cầu nhưng “chỗ đứng” là bản thân thành phố đó. Nếu từ “chỗ đứng” là vùng và cả nước, tiến hành quy hoạch chiến lược theo kiểu “từ trên xuống” thì một số kết luận cũng có thể khác đi. Cần tiếp tục thảo luận sâu việc xử lý chính xác vấn đề này như thế nào trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa.

Phần 5

BÀN VỀ LÝ LUẬN THỰC TIỄN CỦA QUY HOẠCH XÂY DỰNG NGẮN HẠN

1. Lời nói đầu:

Trong mọi loại hình quy hoạch, quy hoạch tổng thể đô thị có tính địa vị pháp luật và tính quyền uy, có mức độ coi trọng và giá trị kỳ vọng cao nhất. Từ khi cải cách mở cửa tới nay, các đô thị của Trung Quốc đều trải qua hai đợt quy hoạch tổng thể. Đợt thứ nhất hoàn thành cơ bản giữa thập kỷ 80, đợt thứ hai đã xong một phần vào giữa thập kỷ 90. Theo nguyên lý kinh điển, thời hạn quy hoạch tổng thể thường chia ra ngắn hạn (5 năm) và dài hạn (20 năm), trọng điểm đặt ở dài hạn, tức là kỳ vọng quy hoạch tổng thể có khả năng bố trí tổng hợp và trừu tượng thống nhất, bố cục hợp lý các loại dự án phát triển trong 20 năm tới. Thực tiễn chứng tỏ rằng đợt quy hoạch tổng thể lần thứ nhất phát huy tác dụng trung bình chưa đầy 10 năm, đợt thứ hai lại chỉ được 5 năm. Những năm gần đây, quy hoạch tổng thể bị trách ngày càng nhiều và bị yêu cầu cải cách ngày càng cao. Trong bối cảnh lớn hiện nay, phát triển là nhiệm vụ quan trọng nhất, quy hoạch tổng thể đang ở vào hoàn cảnh hết sức khó khăn. Nhìn lại các quy hoạch tổng thể mà Trung Quốc đã lập và xét duyệt, những quy hoạch nào không được nhiều bên luận chứng mà được công bố có kết quả giám định cuối cùng phần lớn được đánh giá là "khoa học và hợp lý", cũng chắc chắn được yêu cầu chính quyền địa phương phải thực hiện nghiêm ngặt theo quy hoạch, không được tùy tiện thay đổi. Khi đó, Trung Quốc tràn đầy hy vọng đối với tương lai của đô thị, cho rằng một đô thị có nhiều vấn đề hỗn loạn không có trật tự qua đợt quy hoạch này thì ắt sẽ bước vào quỹ đạo phát triển lành mạnh, có trật tự 20 năm sau nhất định sẽ xuất hiện bức tranh tiếp cận hoàn mỹ do quy hoạch mô tả. Thật đáng tiếc, từ trước tới nay chưa hề thực hiện được hy vọng này. Chưa đầy vài năm, sự đánh giá về quy hoạch này đã từ mây xanh rơi xuống vực thẳm, từ chỗ ca ngợi là tuyệt vời dần dần quay sang trách móc thậm tệ. Rồi một bức tranh lý tưởng mới lại được vẽ ra, vẫn là bức tranh về 20 năm sau. Điều này dẫn tới vấn đề thứ nhất mà bài viết này muốn thảo luận: bức tranh lý tưởng khó trở thành hiện thực, suy cho cùng đó là vấn đề lý luận hay thực tiễn? Nếu là vấn đề thực tiễn thì phương hướng cải tiến sẽ ở tầng thao tác thực hiện, tức là làm thế nào gạt bỏ mọi sự can thiệp để đảm bảo các dự án phát triển đều làm theo bức tranh đã phác họa. Nếu đó là vấn đề lý luận thì chúng ta phải xét lại những khuôn vàng thước ngọc mà quy hoạch tổng thể luôn luôn phải tuân theo, tức là sự kỳ vọng và định nghĩa cơ bản mà chúng ta dành cho quy hoạch tổng thể cùng với nội dung thành quả và phương pháp làm việc được xác định trên cơ sở đó có đứng vững không?

Một đặc điểm nổi bật của lĩnh vực quy hoạch Trung Quốc là thực tiễn vượt trước lý luận. Vì quy hoạch tổng thể đã khó biểu hiện được hết ý đồ của con người, tất nhiên sẽ xuất hiện những tìm tòi mới trong thực tiễn, đó chính là những quy hoạch chiến lược đang " mọc lên như nấm " hiện nay. Có học giả cho rằng phải dùng quy hoạch chiến lược thay thế cho quy hoạch tổng thể hoặc coi quy hoạch chiến lược là phương hướng cải cách quy hoạch tổng thể. Nhưng điều xảy ra lại nằm ngoài dự kiến của mọi người là: Đối với quy hoạch tổng thể hiện nay thực hiện chưa đủ mạnh hoặc không có hiệu quả. Cơ quan chủ quản Nhà nước lại ban xuống văn kiện về tăng cường quy hoạch xây dựng ngắn hạn, đồng thời xác định nhiệm vụ cơ bản, nguyên tắc lập, nội dung mang tính cưỡng chế và tính chủ đạo, yêu cầu về kết quả và thời hạn v.v... của quy hoạch này. Cho tới nay, sự tiến triển của công tác này trong cả nước chưa được như ý muốn. Một vài thành phố kết hợp với tình hình cụ thể của mình, có sáng tạo khi triển khai công tác như Thẩm Quyến, Thiên Tân, Quảng Châu v.v... Đa số thành phố đều tiến triển rất ít hoặc vẫn chưa bắt đầu triển khai. Có nhiều mặt nguyên nhân, nhưng nguyên nhân quan trọng là chưa hiểu rõ ý nghĩa của nó. Điều này dẫn tới vấn đề thứ hai cần thảo luận là hiện nay chính quyền địa phương rất ham chuộng quy hoạch chiến lược, vì sao Trung ương lại quan tâm tới việc tăng cường quy hoạch xây dựng ngắn hạn? Liệu đó có phải là " lệch pha " hay không? Suy cho cùng, tăng cường quy hoạch xây dựng ngắn hạn là do tình hình khách quan thúc đẩy, hay đó là sự báo trước phương hướng cải cách quy hoạch tổng thể ? Nếu tư tưởng chúng ta vẫn bị trói buộc bởi những quy tắc quen thuộc trước đây, thì không dễ dàng làm cho chúng ta thấu hiểu được tác dụng và ý nghĩa của quy hoạch xây dựng ngắn hạn hoặc cho phép chúng ta không thể chỉ thỏa mãn với việc hoàn thành nhiệm vụ quy hoạch xây dựng ngắn hạn, mà còn phải dựa vào cơ hội này để nghiên cứu và nắm vững lý luận hơn. Bài này muốn đãi cát tìm vàng, cùng mọi người thảo luận.

2. Từ lý tính đầy đủ tới lý tính hữu hạn

Phương thức quy hoạch tổng thể hiện hành đặt nền móng từ thời kỳ kinh tế kế hoạch, những khuyết tật của nó dần dần bộc lộ ra hết do chuyển đổi mô hình thể chế kinh tế. Nhằm khắc phục các khuyết tật như tính cứng nhắc của nó, giới học thuật cũng không ngừng tìm tòi sáng tạo về phương pháp kỹ thuật, nhưng tư tưởng cơ bản vẫn chưa chuyển biến lớn, tức là trọng tâm nhấn mạnh và chú ý của quy hoạch vẫn là thông qua dự đoán quy mô, bố cục chính thể, cân đối đất xây dựng, phối hợp tổng hợp v.v... để thể hiện bức tranh lý tưởng của 20 năm sau. Xét dưới góc độ nhận thức, cơ sở tư tưởng của phương thức này là chủ nghĩa kiến tạo lý tính, cho rằng sự phát triển của đô thị trong tương lai là:

(1) Có thể biết trước: có quy luật phát triển đô thị và chúng ta có thể nhận thức được quy luật này;

(2) Có thể khống chế được: chúng ta có thể khống chế được quá trình phát triển đô thị, từ đó cũng có thể xác định được quá trình này;

(3) Chính đáng: để thực hiện lý tưởng của mình (lợi ích dài hạn, lợi ích chính thể, lợi ích công cộng, hình thái đô thị lý tưởng v.v...), chúng ta cần phải khống chế sự phát triển của đô thị, do đó, đô thị là do con người tạo ra. Dựa trên lý tính đầy đủ này, phương thức quy hoạch tổng thể hoàn toàn hợp lô gích. Nói chung, tư duy lô gích của nó như sau:

Trước hết, đô thị nếu phát triển một cách tự nhiên thì sẽ rối loạn mất trật tự, không phù hợp với lợi ích chính thể của xã hội. Vì vậy, phải tiến hành khống chế. Thứ hai, chúng ta có thể khống chế cho đô thị phát triển theo hướng mong muốn và đạt được trạng thái lý tưởng. Người ngoài ngành không cần phải hiểu rõ về trạng thái lý tưởng này nhưng những người làm công tác quy hoạch phải biết chắc chắn nó sẽ như thế nào, nó phải phù hợp với nguyên lý quy hoạch và các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật. Ở đó, các ngành của đô thị phát triển hài hoà cân đối, vận động lành mạnh, sản xuất thuận tiện, đời sống dễ chịu, môi trường phù hợp. Không có vấn đề đô thị, thậm chí cũng không có khả năng cải thiện thêm. (Nếu có thì phương án cần phải tiếp tục tối ưu hoá, từ đó có thể thấy nó là tiên nghiệm). Thứ ba, trạng thái lý tưởng này là hoàn mỹ như thế, đáng được chúng ta kiên trì theo đuổi, rất dễ kích thích chúng ta ước muốn và hành động cải tạo tình trạng hiện nay. Kiểm nghiệm thực tế bằng trạng thái lý tưởng, chúng ta nhanh chóng phát hiện ra rất nhiều vấn đề (khoảng cách hoặc điểm khác nhau giữa thực tế và trạng thái lý tưởng). Tại đây, quá trình tư duy theo chiều ngược lại, không phải là xuất phát từ tình trạng hiện nay để nghiên cứu và đánh giá các trạng thái có thể thực hiện trong tương lai, mà là dựa vào tương lai để nghiên cứu và đánh giá các trạng thái trong thực tế (ví dụ, khoảng cách giữa một chỉ tiêu nào đó với tiêu chuẩn quy định càng lớn thì vấn đề càng nghiêm trọng). Thứ tư, để miêu tả một cách trực quan hơn trạng thái lý tưởng xác định, cần phải có một bức tranh thể hiện tổng hợp. Chúng ta đã cố gắng chủ yếu là thực hiện bức tranh này, dốc hết tinh lực nào đó. Còn về ngắn hạn, đó chỉ là quá trình, nó không đạt được hoàn mỹ và chúng ta cũng cho phép nó không hoàn mỹ. Qua đó, dòng suy nghĩ từ xa tới gần của quy hoạch xây dựng ngắn hạn trước đây cũng trở nên rõ ràng mạch lạc.

Trong thực tiễn, quy hoạch dựa vào lý tính đầy đủ dễ gặp nhiều trở ngại. Thực ra, không những ở lĩnh vực quy hoạch đô thị mà cả các lĩnh vực khác cũng như vậy. Ví dụ, ở lĩnh vực kinh tế học, là một trạng thái lý tưởng dựa trên sự không tương. Nó cũng là một thế giới trong tưởng tượng của các nhà kinh tế học: thị trường hoàn toàn cạnh tranh, quyền tài sản được xác định rõ ràng, mọi người đều theo đuổi hiệu quả lớn nhất và đạt được sự tối ưu Pareto - không thể cải thiện phúc lợi của bất kỳ ai mà không làm tổn hại tới người khác. Trạng thái lý tưởng này chính là " kinh tế có hiệu quả " theo định nghĩa của các nhà kinh tế học chính thống. Khi họ nói một sự bố trí kinh tế nào đó trong thực tế không có hiệu

quả là họ so sánh với có hiệu quả trong thuyết " cân đối phổ thông ". Ta có thể thấy, điều này giống hệt như dòng suy nghĩ của quy hoạch tổng thể . Chính trên ý nghĩa đó, việc trường phái Chi ca gô hoàn toàn xuất phát từ lý tính tiên nghiệm của Kant để suy đoán theo số học ra hành vi lý tính của con người đã bị Micharowski - một học giả hậu hiện đại chỉ trích rằng, chẳng qua là lời nói hình thức rào đón kín kẽ của kinh tế học mà thôi. Cùng với các hiện tượng kinh tế ngày càng phức tạp hoá và công cụ phân tích số học ngày càng đa dạng hoá, các nhà kinh tế học đang tiếp nhận giả thiết " lý tính hữu hạn ", gần gũi trực tiếp với tri thức truyền thống của "thuyết nhận thức diễn tiến " mà rời xa truyền thống " chủ nghĩa kiến tạo lý tính " tĩnh thái tâm cổ điển. Ở lĩnh vực xã hội cũng có xu thế tương tự. Ví dụ, cuộc cải cách của Trung Quốc không hề có trước một phương án toàn bộ " hoàn mỹ " như Liên Xô cũ và các nước Đông Âu, mà là " mò mẫm tìm tòi " và giành được thành công. Trước đây, chúng ta đã nghiên cứu nhiều về nguyên nhân tại sao không thể thực hiện quy hoạch tổng thể như ý muốn, nhưng chúng ta lại nhấn mạnh quá mức các nguyên nhân khách quan, hết đổ lỗi cho tình hình thay đổi lại cho rằng pháp chế không kiện toàn, thiếu kiểm soát quản lý quy hoạch. Cho dù có tự xét lại mình thì cũng chỉ thường kê đơn bốc thuốc cho phương pháp kỹ thuật chứ ít khi đề cập tới cơ sở nhận thức quy hoạch. Nói cách khác, chúng ta vẫn tin tưởng rằng chỉ cần làm tốt công tác thì vẫn có thể quy hoạch được thành phố lý tưởng.

Trái ngược với chủ nghĩa kiến tạo lý tính là thuyết diễn tiến tự phát của Hajek. Ông đã tham gia vào cuộc tranh luận lớn nổi tiếng thập kỷ 20, 30 thế kỷ 20. Cuối cùng ông kết luận, sự tranh giành giữa chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa tư bản không phải là sự bất đồng về "phán đoán giá trị" mà là sự bất đồng về nhận thức luận triết học. Ông phủ định vấn đề kiến tạo lý tính cho sự phát triển xã hội trong tương lai, cho đó là không cần thiết, không nên và không thể. Không cần thiết vì xã hội tự nhiên là xã hội tốt đẹp nhất; không nên vì ngay cả thần thánh cũng không thể xâm phạm tới cá nhân, mọi sự can thiệp do mục đích xã hội đối với hành vi cá nhân đều là không đạo đức; căn bản không thể nhận thức và kiểm soát được đời sống xã hội vì tri thức và lý tính hữu hạn, tồn tại với trạng thái phân tán ở từng cá nhân. Quá trình văn minh tiến hoá là kết quả không ngừng thích ứng với kinh nghiệm và truyền thống, lý tính phải có thái độ hết sức tôn trọng đối với truyền thống, không nên có cuồng vọng cải tạo và thiết kế nó. Cải tạo xã hội với quy mô lớn là không thể hoặc là một tai hoạ. Ta có thể thấy rằng tiền đề lý luận của ông là thuyết không thể biết của chủ nghĩa chủ quan, chủ nghĩa cá nhân và Huy mơ (David Hume). Thiếu sót của nó là hoàn toàn đánh đồng xã hội loài người với giới động vật, bác bỏ mọi hình thức lý tính của xã hội, can thiệp của xã hội và chọn lựa của xã hội. Nhưng ông lại cảnh tỉnh chúng ta không nên đánh giá quá cao năng lực của lý tính, phải chấn chỉnh thái độ đối với truyền thống. Phương thức cải tạo theo kiểu tiệm tiến quy mô nhỏ được đề xướng vài năm nay trong cải tạo khu phố cũ chính là sự phản ứng của tư tưởng nhận thức này.

Chúng tôi thấy rằng không thể thực hiện được giả thiết "lý tính đầy đủ" trong đời sống hiện thực vì nó cho thấy trước người quyết sách luôn luôn kiên trì hoạt động lý tính hoá, không tồn tại bất kỳ một thành phần phi lý tính nào và chỉ tuân theo nguyên tắc tối đa. Đồng thời, phải có đủ các điều kiện sau:

(1) Có được toàn bộ những thông tin hữu hiệu;

(2) Vấn đề và mục tiêu rõ ràng;

(3) Tìm ra mọi phương án liên quan đến mục tiêu cuối cùng, dự đoán được kết quả của từng phương án trong những điều kiện khác nhau;

(4) Hiểu rõ xu hướng giá trị xã hội của mọi người;

(5) Có thể lựa chọn được phương án tối ưu.

Bây giờ, chúng ta bàn về những mục tiêu này:

Thứ nhất, đô thị là một hệ thống lớn phức tạp, chịu sự hạn chế của thời gian và nguồn lực. Chúng ta không thể có được toàn bộ những thông tin hữu hiệu, cũng không thể tiến hành vô vàn phân tích, nếu không chúng ta sẽ bỏ lỡ thời cơ. Hiện nay, mọi người không hài lòng về quy hoạch tổng thể vì nội dung lập quá nhiều, chu kỳ lại quá dài.

Thứ hai, mục tiêu luôn luôn gắn chặt với quá trình. Nói cách khác, nhận thức và thực tiễn là cùng một quá trình. Mục tiêu tương lai của đô thị hoàn toàn không phải là sự tồn tại của một loại tiên nghiệm, nội dung cụ thể và hình thức biểu hiện của nó chỉ có thể dần dần hình thành trong quá trình phát triển đô thị, chúng phát triển biến đổi không ngừng. Vì vậy, mục tiêu phát triển của đô thị không phải là cố định bất biến, mà thường xuyên điều chỉnh theo tiến trình thời gian. Ví dụ, mục tiêu chủ yếu trong quy hoạch tổng thể thành phố Bắc Kinh thời kỳ đầu thành lập nước là phải khôi phục sản xuất, biến đô thị tiêu dùng thành đô thị sản xuất; về sau chuyển hướng sang tăng cường chức năng trung tâm chính trị và văn hoá, giảm bớt chức năng trung tâm kinh tế; sang thập kỷ 90, lại đưa ra mục tiêu vẫn phải phát triển kinh tế thủ đô; hiện nay lại nhằm mục tiêu đô thị lớn quốc tế hoá và bộ mặt cố đô.

Thứ ba, quá trình phát triển của đô thị thường độc lập và không thể đảo ngược, có tính không xác định và tính dễ biến đổi rất lớn. Đặc biệt là trong điều kiện kinh tế thị trường, chủ thể quyết sách phân tán, không thể bố cục cụ thể một cách chính xác không hề sai sót cho toàn thể đô thị, càng không thể thực hiện hoàn toàn theo phương án bố cục dự định này. Nói cách khác, chúng ta về căn bản không thể biết trước tương lai xác định. Đó chính là giới hạn của lý tính. Lý tính cũng không có biện pháp gì xác định rõ tương lai. Ví dụ, hệ thống tri thức quy hoạch trước đây về căn bản không có khái niệm không gian kinh tế mới như khu phát triển, thị trường, trung tâm lưu thông vật tư v.v... Tất nhiên, không thể

tìm thấy vị trí của chúng trên bản vẽ quy hoạch, nhưng kinh tế phát triển không hề bị quy hoạch ràng buộc, nó ắt sẽ xuất hiện khi cần xuất hiện. Một ví dụ khác hiện nay các bệnh viện được ưa chuộng, các loại cơ quan trung gian rất đa dạng v.v... đều chẳng tự sinh ra và lớn lên một cách ngoạn mục trong không gian đô thị đó sao? Sau đó, quy hoạch mới thừa nhận và bố trí chúng. Chúng ta hoàn toàn có cơ sở để tin tưởng rằng trong tương lai sẽ còn xuất hiện nhiều loại công trình mà quy hoạch hiện nay chưa nghĩ tới. Vì vậy, có thể chúng ta sẽ mắc sai lầm về nhận thức, ít nhất chúng ta cũng quá tự phụ, khi định quy hoạch và thiết kế chỉnh thể đô thị.

Thứ tư, quá khứ và hiện tại, hiện tại và tương lai đều có mối liên quan mật thiết với nhau, cơ cấu đô thị đã có là sự tích lũy lâu dài của lịch sử, có thể hạn chế ở mức rất lớn sự lựa chọn và hành động của mọi người, nếu quy hoạch dài hạn của chúng ta không xuất phát từ hiện tại để suy đoán tương lai, mà là xuất phát từ tương lai để sửa đổi hiện tại, thì chúng ta tạo ra sự ngắt quãng giữa chúng, được phân tích là không có hiệu quả. Đầu thập kỷ 90, chúng ta hoàn thành quy hoạch khu Hải Thương Hạ môn, đã hoàn thành quy hoạch công trình thị chính theo quy mô cuối cùng do quy hoạch này xác định, cũng đầu đã thông qua luận chứng.

Nhưng vẫn đề lại xuất hiện ngay khi bước vào giai đoạn phát triển: xây dựng công trình kết cấu hạ tầng lúc đầu đương nhiên là đường bộ chính và đường ống chính. Do tuyến đường ống chính được tính toán theo quy mô cuối cùng nên chênh lệch quá lớn so với lượng nước thải thu được trong thời gian ngắn. Cho dù không tính đến yếu tố kinh tế, nhưng vì lượng nước thu gom được quá nhỏ nên về kỹ thuật cũng không khả thi. Vì vậy, ở giai đoạn thiết kế phải tính toán xác định lại đường kính ống xuất phát từ thời gian ngắn. Các mạng đường ống khác phải điều chỉnh theo thay đổi này vì việc lắp đặt mạng đường ống trong tương lai phải tính tới đường ống đã xây ngày hôm nay, từ đó mở rộng tới các dự án xây dựng khác. Việc xây dựng trong giai đoạn hiện nay, đều có ảnh hưởng sâu xa đến những dự án có thể xuất hiện từ nay về sau. Sự phát triển hơn nữa trong tương lai được đẩy mạnh dần trên cơ sở này, chứ hoàn toàn không do thiết kế hoàn hảo từ trước. Qua đó rút ra một đạo lý: nếu quy hoạch của chúng ta được lập thành một lần tốt nhất là lập xong trong một ngày, thì nó có thể được thực hiện hoàn toàn, cũng có thể cho chúng ta cơ hội nghiệm chứng xem thành phố lý tưởng mà mình xây dựng đạt "lý tưởng" như thế nào. Nếu không, chỉ cần nó được lập thành dần từng bước thì không thể bất biến, thành phố kiến tạo lý tưởng vĩnh viễn là không tưởng. Có thể coi Braxilia là một thành phố có nhiều nhất những vết tích kiến tạo không tự nhiên. Nó là thủ đô mới mà Brazil đã phải dốc sức lực của cả nước để xây dựng. Mọi người đều nói nó là bức tranh được thiết kế trên giá vẽ, khác lạ rất nhiều so với phương án cũ. Ở trong đó người ta không nhận ra hiệu quả mà bản mặt bằng đã tô vẽ, càng không cảm thụ được sức hấp dẫn kỳ lạ và điều thích thú của thành phố. Lẽ nào thành phố này không đáng kể cho những người theo chủ nghĩa duy lý phải suy ngẫm hay sao ?

Thứ năm, mọi người đều có quan điểm giá trị xã hội khác nhau, tức là lý tính cá nhân không hoàn toàn nhất trí với lý tính xã hội, lý tính xã hội cũng không phải là tổng số đơn giản của lý tính cá nhân. Về điểm này, định lý về tính chất không thể của Aro đã được chứng minh: Việc cố gắng tìm ra một quy tắc để suy luận về trật tự xã hội phù hợp với một số điều kiện lý tính từ thứ tự chọn lựa của cá nhân trong tình hình xã hội nhất định thường là không thực hiện được. Xét về quy hoạch đô thị, các cá nhân và chủ thể lợi ích khác nhau có hàm số giá thành và lợi nhuận khác nhau đối với phương án quy hoạch. Vì vậy, đô thị thường không phát triển theo đúng phương án lý tưởng trong thiết kế chủ quan của chúng ta, mà chịu sự quyết định của hợp lực hình thành giữa tác dụng tương hỗ của các cá nhân và chủ thể lợi ích khác nhau, là kết quả chiết trung của cạnh tranh nhiều bên. Như chúng ta vẫn thường nói, không có phương án thực hiện tốt nhất, mà chỉ có thể là phương án thực hiện được các bên tiếp nhận.

Tóm lại, chúng ta có thể cho rằng quá trình phát triển đô thị không phải là quá trình phát triển không thể biết, không thể khống chế kiểm soát và không cần kiểm soát vì vậy mà là diễn tiến tự phát như những người theo chủ nghĩa lý tính diễn tiến định nghĩa; cũng không phải là quá trình phát triển hoàn toàn xác định có thể biết trước, có thể kiểm soát được vì vậy mà là do con người kiến tạo như những người theo chủ nghĩa kiến tạo lý tính nhận định. Nó phải là sự thống nhất của tính diễn tiến và tính cấu tạo, tính xác định và tính không xác định. Một mặt, chúng ta cần nhận thức rằng, sự phát triển của đô thị là tiến trình lịch sử tự nhiên, theo lý luận kết cấu Hao san thì nó là một loại tự tổ chức, có nhiều nhân tố không xác định và không thể khống chế được. Lý tính của chúng ta không thể hoàn toàn nắm chắc và khống chế được quá trình thay đổi của đô thị. Phân tích lý tính, dự đoán chính xác, quy hoạch toàn diện, quyết sách tập trung, quản lý thống nhất không thể có hiệu quả như chúng ta tưởng tượng. Ngược lại, chỉ có bám sát thực tế, không ngừng cải thiện, tìm tòi từng bước, có ngắn hạn và dài hạn, từ bố cục tới toàn cục mới có giá trị thực tế cao hơn. Mặt khác, quá trình phát triển đô thị gắn liền với hoạt động có ý thức, có mục đích và có kế hoạch của con người. Quan điểm của những người theo thuyết diễn tiến rõ ràng là bảo thủ và tiêu cực. Nhận thức được điều này, chúng ta phải có thái độ vừa thận trọng vừa tích cực đối với quy hoạch đô thị. Trở lại chủ đề thảo luận của bài này, nguyên nhân chủ yếu nhất làm nảy sinh ra khuyết tật của quy hoạch tổng thể chính là sai lầm về nhận thức. Nếu điều không tưởng này không tìm thấy trong thế giới kinh nghiệm lại là chỗ đứng của chúng ta, thì tự nhiên là vĩnh viễn khó hy vọng đạt được kết quả. Nếu nhận thức của chúng ta vẫn luẩn quẩn trong thế giới "không tưởng", vẫn cố chấp vững tin vào sự tồn tại của nó thì khó hiểu được thực sự ý nghĩa thăm dò của quy hoạch xây dựng ngắn hạn, nhiều nhất là tìm được con đường ngắn nhất đi tới trạng thái lý tưởng mà thôi. Ý nghĩa lý luận của việc Thâm Quyến tìm được trong thực tiễn quy hoạch xây dựng ngắn hạn là ở chỗ: Về lý luận nhận thức, nó đã hoàn thành sự quá độ từ lý tính đầy đủ tới lý tính hữu hạn; Nó phá vỡ thân thoại lý tưởng mà những người làm công tác quy hoạch từ lâu vẫn thờ phụng, cho rằng trạng thái lý tưởng ấy nó không tồn tại nữa,

nếu nó còn tồn tại thì hiện nay chúng ta cũng không thể dự đoán được. Nó khác hẳn phương pháp phân tích truyền thống từ xa tới gần, nó bám chắc vào hiện trạng, tập trung vào trọng điểm nghiên cứu sách lược phát triển đô thị ngắn hạn, đồng thời cũng quan tâm tới mục tiêu tương lai. Sự di chuyển trọng tâm công tác này có nghĩa là cơ sở lập luận đã thay đổi, hiệu quả tự nhiên cũng khác nhiều. Qua đó, Thâm Quyến tổng kết được ý tưởng sơ bộ, quy hoạch xây dựng ngắn hạn cần được định vị là nội dung trọng tâm của công tác giai đoạn quy hoạch tổng thể, từ vai trò phụ chuyển sang đóng vai trò chính. Tuy đó là sự tổng kết kinh nghiệm trong thực tiễn nhưng nó lại phù hợp với quy luật cơ bản của nhận thức luận, đứng vững về mặt lý luận, từ đó có thể mở ra con đường cải cách quy hoạch tổng thể. Nếu luận điểm này được chấp nhận rộng rãi thì dòng suy nghĩ và phương pháp của quy luật tổng thể sẽ có những chuyển biến căn bản.

3. Từ quy hoạch chiến lược tới quy hoạch xây dựng ngắn hạn.

Quy hoạch chiến lược là một từ có tần suất xuất hiện rất cao trong giới quy hoạch hiện nay, duy mọi người chưa có nhận thức chung về địa vị, tác dụng và cách làm của nó, nhưng không gặp trở ngại, quy hoạch chiến lược của từng thành phố lần lượt ra đời. Nhiều bài viết đã đề cập tới nguyên nhân nó lọt vào mắt xanh của chính quyền địa phương. Có thể thấy rằng, đặc điểm nổi trội của nó hoàn toàn chẳng phải là tính vùng, tính toàn cục, tính dài hạn và tính tổng hợp gì cả, vì quy hoạch tổng thể trước đây cũng có đủ những tính chất đó. Còn điều quy hoạch tổng thể thiếu và giai đoạn hiện nay lại rất cần là tính chống cạnh tranh và tính thời hạn. Chống cạnh tranh vì từ xưa tới nay đô thị chưa từng gặp phải môi trường cạnh tranh và sức ép như hiện nay. Các quy hoạch tổng thể trước đây thường nhấn mạnh sự cân đối hài hoà, chỉ cần tự phát triển tức là đủ. Đô thị hiện nay hình như còn chịu một sức ép nặng nề nữa, đó chính là cạnh tranh với đô thị khác, phải tiến nhanh tiến mạnh hơn các đô thị khác, nếu không thì không đạt mục đích. Vì vậy, đa số các quy hoạch chiến lược đều tích cực, chủ động và tiến thủ, muốn thông qua phân tích so sánh để tìm ra ưu thế của mình, tìm thấy chỗ yếu của người khác, sau đó quyết chiến thắng, đánh bại đối thủ, trở hết tài năng. Tuy trong đó không thiếu tư tưởng hợp tác vùng và mối quan tâm nhân văn, nhưng từ khi lập xong tới khi thực hiện phương án, những điều đó cũng bớt đi ít nhiều. Tính thời hạn xuất hiện vì quy hoạch tổng thể không có tính cạnh tranh, tốn quá nhiều thời gian, khiến cho mọi người phải mệt mỏi, hạn chế cũng quá nhiều nên không xuất hiện "tài năng lớn", vì vậy chính quyền địa phương muốn thực hiện dòng suy nghĩ phát triển đô thị của mình thông qua đường vòng.

Cần phải nói rằng, cơ quan chủ quản Nhà nước không phải là không phát hiện ra những khuyết tật của quy hoạch tổng thể và biết rõ hành vi và ý đồ của chính quyền địa phương. Có lẽ chính vì xét thấy quy hoạch tổng thể được duyệt thực sự khó thích ứng với nhu cầu phát triển thay đổi, tính tích cực của chính quyền địa phương trong phát triển kinh tế cần được khuyến khích v.v..., cơ quan

chủ quản Nhà nước mới chấp nhận và khích lệ thăm dò công tác quy hoạch chiến lược, khẳng định đầy đủ ý nghĩa tích cực của nó. Nhưng nếu căn cứ vào đó mà cho rằng quy hoạch chiến lược có thể thay thế cho quy hoạch tổng thể bị bãi bỏ thì có phần đi quá xa, suy nghĩ quá giản đơn. Suy cho cùng quy hoạch chiến lược chỉ phản ánh ý chí của chính quyền địa phương, thậm chí có thể nói nó được lập ra cho thị trường, trình tự của nó chưa đi vào quỹ đạo pháp chế hoá. Ý nguyện của chính quyền cấp trên, các chủ thể lợi ích địa phương và người dân thành phố chưa có con đường biểu đạt cố định, không thể coi là một quy hoạch, mà chỉ có thể coi là một báo cáo tư vấn hoặc nghiên cứu. Ngay cả khi trình tự của nó được hoàn thiện thì nó vẫn khó thay thế được quy hoạch tổng thể. Vì rốt cuộc nó hướng tới lâu dài, mục tiêu cũng có hạn, tập trung ở mấy vấn đề quan trọng, khi đi vào giai đoạn thực hiện thì thị trường sẽ phát hiện thấy khó khăn như trước, nước xa không cứu được lửa gần. Đối với một khoá chính quyền có nhiệm kỳ rõ ràng và sức ép kiểm tra rất lớn, tương lai cố nhiên là quan trọng, nhưng điều quan trọng hơn cả là hoàn thành công tác nhiệm kỳ khoá mình và thành tích của nó. Cho nên, xét dưới góc độ thực thi hành chính của chính quyền địa phương, quy hoạch chiến lược có tốt hơn nữa cũng không thể thay thế được quy hoạch ngắn hạn. Xét dưới góc độ chính quyền Trung ương, quy hoạch đô thị ngày càng được coi trọng và trông đợi. Trước đây, mọi người coi quy hoạch là việc của ngành xây dựng, hy vọng sẽ xây dựng thành phố hợp lý hơn, đẹp đẽ hơn thông qua quy hoạch. Hiện nay nâng quy hoạch lên tầm cao là biện pháp điều tiết khống chế vĩ mô. Đây quả là một thay đổi rất lớn. Trung ương luôn giúp đỡ chính quyền địa phương phát triển kinh tế, nhưng lại quan tâm thường xuyên tới tình hình vận hành kinh tế vĩ mô, tránh biến động kinh tế. Biện pháp điều tiết khống chế trước đây chủ yếu dựa vào kế hoạch, hiện nay đồng thời dựa vào nhiều mặt quản lý. Do chức năng chính quyền thay đổi, quy hoạch là biện pháp điều tiết khống chế ngày càng trở nên quan trọng. Sau khi chủ thể đầu tư gồm nhiều bên tham gia, mức vốn đầu tư do kế hoạch Nhà nước nắm đã không chiếm phần chủ yếu nữa, còn các hoạt động kinh tế thường liên quan đến xây dựng, đều cần chiếm dụng đất đai. Bởi vậy, thông qua điều tiết khống chế đất xây dựng đô thị, từ gián tiếp và bộ phận có thể có tác dụng điều tiết khống chế sự vận hành toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

Một đặc điểm điển hình của cải cách thị trường hoá là Trung ương trao quyền và lợi ích cho địa phương. Hiện nay, chính quyền địa phương có quyền tự chủ khá lớn. Sau khi thực hiện chế độ phân chia thuế năm 1994, họ lại có quyền tài chính lớn hơn. Khi mối quan hệ lợi ích giữa cấp trên và cấp dưới được phân chia rạch ròi, giữa họ không chỉ có mối quan hệ phục tùng mà còn có mối quan hệ cạnh tranh nữa. Ví dụ, một tỉnh nọ gần đây có phát hiện ra giếng dầu, theo pháp luật giếng dầu đó phải do Nhà nước khai thác. Nhưng vì mối quan hệ lệ thuộc về thu thuế nên chính quyền địa phương đã ngầm đồng ý cho nông dân lấy trộm dầu, khuyến khích doanh nghiệp địa phương khai thác lâu. Do trình độ trang bị kỹ thuật thấp nên giếng dầu này chỉ khai thác trong 3 năm đã cạn tuy nó có thể khai thác được 10 năm, làm cho Nhà nước bị tổn thất lớn. Ngoài ra, Trung

Quốc đang ở vào thời kỳ chuyển đổi mô hình kinh tế, một đặc điểm rõ nét của thời kỳ này là tính không xác định của tình hình tương lai gia tăng. Chính điều này kích thích hành vi ngắn hạn của nhiều người. Nó cũng được phản ánh trong tư tưởng chỉ đạo xây dựng đô thị. Đứng trước hiện tượng này, Quốc vụ viện ban hành văn bản số 13. Xuất phát từ cao độ chững đốn lại tư tưởng chỉ đạo xây dựng đô thị và nông thôn, thiết thực tăng cường tác dụng điều tiết khống chế của quy hoạch đô thị và nông thôn, Quốc vụ viện nhấn mạnh tầm quan trọng của quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Sau đó, 9 Bộ và Ủy ban liên quan ra thông tư, yêu cầu chính quyền các cấp thành phố phải nắm chắc công tác lập và điều chỉnh quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Ta có thể thấy rằng:

(1) Chính quyền địa phương hy vọng có thể phá bỏ được sự trói buộc của quy hoạch tổng thể, còn chính quyền Trung ương lại muốn bảo vệ tính nghiêm túc và tính quyền uy của quy hoạch tổng thể. Tuy hai bên có mục đích khác nhau nhưng họ tìm được điểm kết hợp là quy hoạch xây dựng ngắn hạn, đó là điều được hai bên dễ dàng chấp nhận. Đối với chính quyền địa phương, điều quan trọng nhất là thực hiện được hoài bão lớn của mình trong nhiệm kỳ, còn đối với chính quyền Trung ương, quy hoạch dài hạn được cấu thành bởi nhiều quy hoạch ngắn hạn, khống chế được quy hoạch ngắn hạn thì càng có hiệu quả thực tế.

(2) Chính quyền Trung ương nhận thức rõ về khiếm khuyết vốn có của quy hoạch tổng thể. Họ cố không nhấn mạnh thực hiện quy hoạch xây dựng ngắn hạn đã có, mà đề ra "lập thảo và điều chỉnh", để lại điều kiện cho đô thị thích ứng với nhu cầu phát triển trong thực tế.

(3) Mục đích thực sự của chính quyền Trung ương là muốn thiết thực tăng cường tác dụng điều tiết khống chế của quy hoạch, khiến cho quy hoạch vừa có thể đáp ứng được nhu cầu vận hành của cơ chế kinh tế thị trường, thích ứng với tình hình đô thị phát triển nhanh chóng, vừa có thể thiết lập cơ chế làm việc quy phạm hoá và chế độ hoá cùng với biện pháp thực hiện và bảo đảm chính sách hữu hiệu nhằm chỉ đạo và quản lý động thái phát triển đô thị. Những điều này cũng rất cần thiết cho quyết sách của chính quyền địa phương.

(4) Năm ngoái Trung Quốc thu hút được hơn 50 tỷ USD tiền vốn nước ngoài, đứng đầu thế giới. Cả nước lại bắt đầu đợt phong trào phát triển lớn mới. Hiện tượng mặt trái xuất hiện theo sau là phong trào rào ngăn đất. Nhiều thành phố đã bán một số lượng lớn đất đai, từ đó có thể làm nảy sinh hậu quả về kinh tế bong bóng. Từ góc độ điều tiết khống chế vĩ mô, cơ quan chủ quản không thể khoanh tay ngồi nhìn. Thông qua quy hoạch xây dựng ngắn hạn, một mặt cần phải bảo đảm nhu cầu đất đai thực sự cần thiết để phát triển kinh tế đô thị, mặt khác cũng cần phải vứt bỏ những nhu cầu giả tạo. Vì vậy, Thông tư liên 9 bộ, Ủy ban liên quan nhấn mạnh: " Từ ngày 1 tháng 7 năm 2003, nếu quy hoạch xây dựng ngắn hạn chưa được lập và điều chỉnh theo yêu cầu thì phải đình chỉ việc xin cấp địa điểm cho các dự án xây dựng mới. Nếu không phù hợp với yêu cầu của quy hoạch xây dựng ngắn hạn thì dự án không được làm các thủ tục. Đây là

công việc hết sức nghiêm túc và quan trọng, cần được các đô thị coi trọng. Chính vì ý nghĩa này, Bộ Xây dựng Trung Quốc khẳng định và giới thiệu những tìm tòi thực tiễn của Thẩm Quyến, Thiên Tân và Quảng Châu.

4. Kết luận:

Ý nghĩa lý luận của quy hoạch xây dựng ngắn hạn là làm thay đổi nhận thức luận, từ đó gợi mở cải cách phương pháp. Nó không còn xuất phát từ điểm cuối mong muốn để quy định hành động trước mắt, mà là xuất phát từ thực tế hiện nay để giải quyết những vấn đề cấp thiết nhất hiện nay. Cơ sở nghiên cứu phân tích của nó là dựa vào điểm cuối. Nó không cho rằng đô thị đã có hoàn toàn không có giá trị gì khi ở vào trạng thái cuối cùng, cũng không chủ trương phá bỏ một cách dễ dàng kết cấu vốn có để thay thế bằng một mô thức lý tưởng mới mẻ. Nó thừa nhận các nhân tố hiện tồn tại vẫn có giá trị, thông tin và sức mạnh trong phát triển bền vững; nó không còn một mực bám lấy quan điểm và phương án lý tưởng đã định, mà nhấn mạnh điều chỉnh linh hoạt, không ngừng sáng tạo và từng bước cải thiện. Vì vậy, nhiều nội dung truyền thống như dự đoán quy mô, cân đối đất xây dựng v.v... có lẽ sẽ mang đậm ý nghĩa phân tích hơn, chứ không mang ý nghĩa kiểm nghiệm cuối cùng. Cái gọi là công thức "quy hoạch cần phải không lạc hậu trong 50 năm, bất biến trong 20 năm" thật đáng nghi ngờ, cũng cần phải giải thích lại nội hàm của "quy hoạch không chỉ quan tâm tới hiện tại mà còn phải quan tâm tới tương lai". Ý nghĩa thực tiễn của quy hoạch xây dựng ngắn hạn là do nó thích ứng với tình hình hiện nay, đã quan tâm tới môi trường chế độ, thể hiện nhất quán dòng suy nghĩ cải cách từng bước, tìm ra cách giải hợp tác cạnh tranh, đồng thời chú ý đến mục tiêu và lợi ích của Trung ương và địa phương. Trong thực tiễn cụ thể, quy hoạch đã bắt đầu thoát ra khỏi hình thức văn bản thuần túy kỹ thuật trước đây, đi vào quyết sách và vận hành của chính quyền thành phố với vai trò là văn kiện chính sách, thể hiện tính chất chính sách công cộng của quy hoạch. Rõ ràng, nó sẽ làm phong phú rất nhiều và phát triển lý luận quy hoạch của Trung Quốc. Hiện nay, hơn 80 thành phố trong cả nước từng được Quốc vụ viện xét duyệt quy hoạch tổng thể đang lần lượt lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Đây quả là một cơ hội rất tốt để thảo luận về thực tiễn và lý luận. Chúng ta hy vọng sẽ thu được nhiều kinh nghiệm, cũng hy vọng ngày càng nhiều đồng nghiệp tham gia thảo luận. Chỉ có như vậy phương hướng cải cách thể chế quy hoạch mới ngày một rõ nét.

Phần 6

LẤY QUY HOẠCH NGẮN HẠN LÀM CỬA ĐỘT PHÁ CẢI CÁCH QUY HOẠCH

1. Lời nói đầu

Công tác lập và quản lý quy hoạch đô thị cần được biến đổi về nhận thức lý luận và hệ thống thao tác. Qua nhiều năm nghiên cứu thảo luận, trong ngành đã có nhận thức chung về điểm này, nhưng vẫn chưa đi đến nhất trí về phương hướng biến đổi đó.

Trọng điểm của chuyên đề này hoàn toàn không phải là thảo luận "quy hoạch xây dựng ngắn hạn" phải hoàn thành trước ngày 1 tháng 7 năm 2003, mà là kêu gọi cơ quan chủ quản tích cực tổ chức nghiên cứu, đổi tiêu đề "Quy hoạch xây dựng ngắn hạn" thành "Quy hoạch ngắn hạn", không chỉ quan tâm tới "dự án xây dựng và đất xây dựng" ngắn hạn, mà quan trọng hơn là lấy quy hoạch ngắn hạn làm cửa đột phá, thảo luận xem đẩy mạnh đổi mới hệ thống thao tác và lý luận quy hoạch như thế nào để phát huy một cách thiết thực tác dụng tổ chức và điều tiết không chế tổng hợp của quy hoạch đô thị trong phát triển đô thị.

2. Những vấn đề thảo luận trong chuyên đề lần này

Thúc đẩy cải cách toàn bộ hệ thống thao tác và lý luận quy hoạch bằng quy hoạch ngắn hạn, mệnh đề này khiến cho mọi người phấn khởi. Dưới đây là suy nghĩ chung của mọi người:

- Hiểu như thế nào về quy hoạch xây dựng ngắn hạn quy mô lớn lần này?
- Đánh giá như thế nào cách làm và hiệu quả của quy hoạch tổng thể hiện nay?
- Định vị quy hoạch ngắn hạn như thế nào, nó có thể phát huy những tác dụng gì?
- Phát huy tác dụng của quy hoạch ngắn hạn ra sao?
- Phán đoán ảnh hưởng của quy hoạch ngắn hạn được tăng cường đối với sự biến đổi của quy hoạch đô thị như thế nào?

Rõ ràng, những vấn đề này đều rất lớn, vừa có suy nghĩ về lý luận vừa có sự phản hồi từ thực tiễn, cần đánh giá quá khứ và hiện tại, càng cần phải suy đoán những biến động trong tương lai. Ở đây chỉ thảo luận về phương pháp và

dòng suy nghĩ nhận thức. Đứng trước một đề tài lớn lao nhường ấy, những nghiên cứu và phân tích chỉ như muối bỏ biển, hy vọng có nhiều người cùng tham gia thảo luận nghiên cứu một cách sâu rộng. Cần phải phân tích và tạo dựng có tổ chức, nhìn thẳng vào vấn đề, dũng cảm đột phá. Đây chính là trách nhiệm mà thời đại cải cách trao cho chúng ta.

3. Tổng thuật các vấn đề thảo luận

3.1. Hiểu về quy hoạch xây dựng ngắn hạn quy mô lớn lần này

Trong văn kiện quán triệt thực hiện "Thông tư về tăng cường giám sát quản lý quy hoạch đô thị và nông thôn" của Quốc vụ viện, 9 Bộ, Ủy ban hữu quan coi việc đề ra và thực hiện quy hoạch xây dựng ngắn hạn là biện pháp đầu tiên. Điều này có ý nghĩa sâu xa là sẽ đưa quy hoạch ngắn hạn ra vũ đài với vai trò chính thay vì vai trò phụ trước đây. Đây là sách lược luôn luôn tồn tại trong hệ thống quy hoạch của Trung Quốc, cũng do vấn đề thực hiện quy hoạch đô thị đặc biệt nổi bật hiện nay đặt ra, vừa tiến triển theo thời gian, thích ứng với nhu cầu khách quan bên ngoài về phát triển lớn, nhanh chóng kiểu nhảy vọt của Trung Quốc và vừa là kết quả tất nhiên bên trong của những khai phá sáng tạo, nhanh chóng cải cách và nâng cấp thể chế lập quy hoạch đô thị.

Nhưng sự việc xảy ra quá đột ngột, các thành phố vội vàng vẽ, nhiều thành phố áp dụng biện pháp xử lý đơn giản: kết hợp các dự án của kế hoạch 5 năm lần thứ 10 với bản quy hoạch đã có sẵn, khiến cho mọi người không khỏi nghi ngờ về hiệu quả của đợt quy hoạch ngắn hạn quy mô lớn này. Không hề chân chừ, văn kiện ấn định năm 2005 là thời hạn hữu hiệu của quy hoạch hoàn thành tháng 7 năm 2003. Có cần phải điều chỉnh thống nhất các bước lập quy hoạch cho đồng bộ với kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế quốc dân và xã hội tiện cho việc phối hợp thao tác từ nay về sau hay không?

Quy hoạch xây dựng ngắn hạn là điểm kết hợp giữa chính quyền địa phương (hy vọng phá bỏ sự ràng buộc của quy hoạch tổng thể, có thể thể hiện được hoài bão lớn trong nhiệm kỳ) và chính quyền trung ương (muốn bảo vệ quy hoạch tổng thể, nếu không chế được từng quy hoạch ngắn hạn thì có thể không chế được quy hoạch dài hạn), là điều Chính quyền Trung ương cần thiết thực tăng cường tác dụng điều tiết khống chế của kế hoạch, chỉ đạo và quản lý động thái phát triển đô thị.

3.2. Đánh giá quy hoạch tổng thể hiện nay và biện pháp quy hoạch ngắn hạn trong đó

Quy hoạch đô thị hiện nay của Trung Quốc được bắt đầu từng bước hình thành từ giữa thế kỷ 20, từ đó tới nay luôn luôn nhấn mạnh xây dựng hệ thống quy hoạch đô thị với trọng tâm là quy hoạch tổng thể, kiên trì chỉ đạo xây dựng bằng quy hoạch dài hạn. Hệ thống tư tưởng này giữ vững quan niệm của thuyết

hệ thống, nhấn mạnh đô thị là hệ thống do nhiều nhân tố cấu thành, từng yếu tố trong đều được tổ chức theo một tính liên hệ nhất định, từ đó tạo nên một thể hữu cơ thống nhất. Quy hoạch đô thị cần phải làm rõ tính chất và công năng của các yếu tố này, làm rõ mối liên hệ tương hỗ giữa chúng, phân tích toàn diện những vấn đề còn tồn tại của đô thị và đối sách tương đối. Từ đó nêu phương án giải quyết chính thể các vấn đề đô thị. Hệ thống này còn phản ánh tư tưởng của chủ nghĩa kiến tạo lý tính, cho rằng việc phát triển đô thị là chính đáng, hoàn toàn có thể biết trước và kiểm soát được. Vì vậy, cần phải khống chế phát triển đô thị, còn đô thị phải do con người tạo nên, chúng ta có năng lực khống chế cho đô thị phát triển theo ý của mình và cuối cùng đạt tới trạng thái lý tưởng. Trạng thái lý tưởng đó hoàn mỹ đến mức cần được thể hiện bằng một bức tranh vẽ trực quan; còn ngắn hạn, đó chỉ là quá trình, cho phép nó không hoàn thiện. Theo đó, dòng suy nghĩ từ xa tới gần của quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Trước đây cũng có trật tự làm việc rõ ràng. Do đó, định thời hạn quy hoạch tổng thể là 15 - 20 năm, trước có xây dựng ngắn hạn, sau có ý định về tương lai, đây là một thiết kế hệ thống hết sức lý tính. Tính tổng hợp, tính khoa học, tính dẫn đường và tính hoàn chỉnh của nó khiến cho người lập và người thực hiện quy hoạch phải tự hào. Nhưng quan niệm của quy hoạch này muốn "thiết kế" một bức tranh hoàn mỹ về đô thị, hướng dẫn công cuộc xây dựng trong thực tế tiến tới mục tiêu dài hạn, mang đậm dấu ấn không tưởng.

Quy hoạch ngắn hạn trong quy hoạch tổng thể chỉ nhằm đáp ứng yêu cầu lập quy hoạch và báo cáo lên trên, là khâu non yếu nhất, bị xem nhẹ nhất trong hệ thống lập quy hoạch tổng thể. Chỗ dựa, nội dung, tác dụng, biện pháp, sự biểu đạt của nó đều không có quy tắc rõ ràng, không có yêu cầu kỹ thuật quy phạm thống nhất, cũng không có sức ràng buộc pháp luật chặt chẽ. Về mặt xử lý cụ thể, chủ yếu là dựa vào kế hoạch dài hạn, để xem ngược trở lại, thu nhỏ quy mô một chút hoặc bớt đi một ít đất xây dựng, "bày biện" các dự án liên quan trong biểu hiện dự án kế hoạch 5 năm lên bản vẽ, có thể gọi gần giống kế hoạch lý tưởng. Trong tình hình kế hoạch và thị trường nhiều biến động, tự nhiên quy hoạch ngắn hạn dễ dàng bị coi là tờ giấy loại.

Kế hoạch dài hạn được lựa chọn đơn nhất và quy hoạch ngắn hạn không được chú ý làm thế nào có thể thích ứng với tình hình đô thị Trung Quốc phát triển nhanh chóng và cơ chế xây dựng đô thị chuyển hướng sang thị trường hoá? Đặc biệt là trong điều kiện kinh tế thị trường, chủ thể quyết sách phân tán, không thể bố trí cụ thể một cách thật chính xác cho toàn bộ đô thị, càng không thể thực hiện theo đúng phương án bố cục đã định trước. Trong quản lý quy hoạch, vẫn quen làm việc theo bản vẽ, mọi hoạt động xây dựng chỉ cần ở trong phạm vi "bản vẽ tổng thể" thì có thể phù hợp với quy hoạch. Tất nhiên, không thể tìm thấy những không gian kinh tế mới như khu phát triển, thị trường, trung tâm lưu thông vật tư trong những bản vẽ tổng thể này, người quản lý quy hoạch thường rơi vào thế bị động. Kết quả là đợt quy hoạch thời kỳ giữa thập kỷ 80 bình quân không phát huy tác dụng được 10 năm, đợt quy hoạch thập kỷ 90 lại chỉ còn 5

năm. Có quy hoạch đô thị dài hạn 20 năm nào lại không bị rối loạn? Một số thành phố phạm lỗi lấy quy hoạch dài hạn để sử dụng ngắn hạn, tùy tiện bán và sử dụng trong hiện tại những khu đất được chuẩn bị để phát triển trong hai mươi năm, tạo ra cục diện xây dựng lung tung trên phạm vi rộng. Thế vẫn chưa đủ, họ còn khoanh rất nhiều đất đai cho "chiến lược" và "khái niệm" không nói rõ là bao nhiêu năm. Thị trường quy hoạch phồn thịnh chưa từng thấy nhưng tác dụng của quy hoạch lại giảm sút rất nhiều.

3.3. Định vị và tác dụng của quy hoạch ngắn hạn

Về định vị tương lai của quy hoạch ngắn hạn, mấy bài viết đưa ra các quan điểm có trình độ khác nhau. Nói chung, có thể chia ra làm 3 cấp:

- Định vị cấp thứ nhất, tiếp tục coi quy hoạch xây dựng ngắn hạn là bộ phận cấu thành quan trọng của quy hoạch tổng thể đô thị và giai đoạn đầu của phát triển đô thị nhưng phải tăng cường khống chế trình tự thời gian của giai đoạn thực hiện quy hoạch tổng thể. Từ chỗ chỉ coi trọng kết quả cuối cùng, chuyển hướng sang coi trọng thành quả quy hoạch tổng thể cuối cùng do các giai đoạn hợp thành, nghiên cứu sâu hơn, toàn diện hơn, thiết thực hơn và khả thi hơn về nội dung, tầng thứ, đường lối kỹ thuật và sách lược thực hiện quy hoạch tổng thể. Từ đó, coi việc tăng cường và cải tiến quy hoạch xây dựng ngắn hạn là biện pháp quan trọng để hoàn thiện quy hoạch tổng thể.

- Định vị cấp thứ hai, thiết lập hệ thống quy hoạch tổng thể hoàn toàn mới với trọng tâm là quy hoạch ngắn hạn; một mặt tăng cường tính xác định và tính thao tác tương đối của quy hoạch ngắn hạn, mặt khác cần phải xuất phát từ góc độ xa hơn, sâu hơn và rộng hơn để nghiên cứu nhiều khả năng phát triển đô thị. Mục đích của nghiên cứu hoàn toàn không phải là chỉ chú ý đến dài hạn, mà là tìm ra khởi điểm chung thực hiện mỗi khả năng, coi đó là sự lựa chọn phương hướng quy hoạch ngắn hạn. Sự lựa chọn này cần phải được rút ra từ việc phân tích nhu cầu thực tế của đô thị và sự cung cấp tốt nhất.

- Định vị cấp thứ ba, không nên chỉ coi cải cách quy hoạch ngắn hạn là sự coi trọng và cải cách một hình thức quy hoạch nào đó, mà coi đó là cơ hội cải cách phương pháp tư tưởng quy hoạch của thế giới quy hoạch đô thị Trung Quốc, phát huy tác dụng thúc đẩy cải cách toàn bộ hệ thống quy hoạch đô thị.

Tác dụng của quy hoạch ngắn hạn như sau:

(1) Tăng cường quan niệm thực hiện quy hoạch, tiếp nối tốt mối quan hệ giữa lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch.

(2) Chiếm địa vị thống soái, thực sự phát huy tác dụng chỉ đạo trong xây dựng ngắn hạn

(3) Mở rộng quan niệm tổng hợp của quy hoạch, hiệp đồng các hành vi của cơ quan chính quyền và các tổ chức xã hội trong xây dựng và phát triển đô thị

(4) Hoàn thiện cơ chế hướng dẫn khống chế của quy hoạch, chú ý điều tiết trực tiếp lợi ích xã hội

3.4. Phát huy tác dụng của quy hoạch ngắn hạn như thế nào?

3.4.1. Chuyển biến về quan niệm và lý luận

Những người làm công tác quy hoạch đô thị không phải chỉ là người thiết kế bức tranh "ngàn dặm" và chuyên gia "bàn việc binh trên giấy", mà cũng phải có năng lực vạch ra và đẩy mạnh những hành vi cụ thể phát triển đô thị. Đi xa ngàn dặm, bắt đầu từ đôi chân. Phát triển đô thị không phải là hoàn toàn có thể biết trước, kiểm soát và xác định, mà từ đó có thể kiến tạo lý tính. Nếu nhận thức của chúng ta vẫn quanh quẩn ở trạng thái lý tưởng "không tưởng" ấy, vẫn khẳng khăng tin rằng nó tồn tại thì khó thực sự hiểu được ý nghĩa tìm tòi của quy hoạch ngắn hạn, nhiều nhất là tìm được con đường ngắn nhất đi tới trạng thái lý tưởng mà thôi. Phân tích lý tính, dự đoán lâu dài, quy hoạch toàn diện, quyết sách tập trung, quản lý thống nhất không có hiệu quả cao như chúng ta hằng tưởng tượng. Còn bám vào thực tế, không ngừng cải thiện, chọn lọc dần dần, từ gần tới xa, từ cục bộ tới toàn cục lại có giá trị thực tế cao hơn. Quy hoạch đô thị cần phải nhận thức đầy đủ, nắm chắc phương hướng cơ bản và mục tiêu phát triển đô thị, cũng phải xuất phát từ thực tế, có thể tổng hợp rất tốt mục tiêu, phương hướng và thực tế.

Phải thay đổi phương pháp căn cứ vào trạng thái hợp lý trong tương lai để ấn định hành vi ngắn hạn, cần phải xuất phát từ hiện trạng và điều kiện hiện có để suy đoán kết quả có thể có trong tương lai. Tuy luôn luôn mất cân đối so với lý tưởng của chúng ta, nhưng nói chung hiện trạng hợp với đạo lý vì nó được hình thành dưới tác dụng chung của những yếu tố và điều kiện hiện nay. Có lẽ sự mất cân đối mới là nguyên nhân chính khiến cho Trung Quốc được đô thị hoá nhanh chóng, là khởi điểm để chúng ta từng bước hiểu và cải thiện đô thị. Chúng ta phải vứt bỏ phương pháp dùng trạng thái lý tưởng để tìm tòi vấn đề thực tế. Sự không nhất trí giữa thực tế và mục tiêu là logic tư duy vấn đề. Chỉ có chấp nhận hiện trạng, nghiên cứu hiện trạng đặc biệt phải là nghiên cứu một cách khách quan hơn nữa các nhân tố chủ yếu ảnh hưởng tới hiện trạng, đề ra đối sách nhằm đúng đối tượng thì mới có thể tiến dần tới mục tiêu trên cơ sở giải quyết vấn đề hiện nay.

Đối tượng chủ yếu của quy hoạch đô thị là mối quan hệ không gian và sử dụng đất đai đô thị, chúng phản ánh mối quan hệ kinh tế xã hội đô thị. Đặc trưng của mối quan hệ không gian đô thị là kết quả thay đổi của mối quan hệ kinh tế

xã hội. Nếu quy hoạch đô thị chỉ giới hạn ở xây dựng và cải tạo không gian vật chất thì khó điều chỉnh được toàn diện mối quan hệ không gian đô thị.

Sự chuyển biến của mấy quan niệm chủ chốt nói trên đủ tạo thành sức công kích làm đảo lộn hệ thống lý luận quy hoạch đô thị truyền thống, tương ứng, quy hoạch ngắn hạn được tăng cường cần nhiều người hơn để cùng tạo nên hệ thống lý luận mới.

3.4.2. Đổi mới phương pháp quy hoạch

Về hệ thống quy hoạch, đã từng xuất hiện phương thức kết hợp ngắn hạn với dài hạn "dài hạn phân tích xu thế, ngắn hạn đòi hỏi thực tế". Nói khái quát, phần thứ nhất là mục tiêu dài hạn, phân tích khách quan nhiều khả năng phát triển lâu dài, bao gồm các điểm quan trọng sau:

(1)- Phân tích khách quan ảnh hưởng của các yếu tố đối với phát triển đô thị

(2)- Phán đoán nhiều khả năng tiến hành phát triển tương lai

(3)- Phân tích cung cầu cơ bản đối với từng khả năng

(4)- Đưa ra phương án sơ bộ đối với từng khả năng

Phần thứ hai là quy hoạch ngắn hạn - bố trí toàn cục vững vàng chắc chắn, bao gồm các điểm quan trọng sau:

(5)- Từng bước cải tiến bắt đầu từ hiện trạng, nhưng không chạy theo lý tưởng hoá một cách giản đơn

(6)- Xuất phát từ sự thích ứng với nhiều khả năng xuất hiện trong tương lai, tìm tòi trọng điểm xây dựng ngắn hạn

(7)- Phân tích nhu cầu thực tế, xác định phương thức cung ứng và bố trí

(8)- Đất đai dùng trong phát triển đô thị và bố trí dự án cụ thể

Chỉnh hợp các điều 5, 6 và 7, ta có thể rút ra phạm vi quy hoạch đô thị ngắn hạn và bố trí dự án cụ thể, coi đó là phạm vi cơ bản của nội dung cụ thể quy hoạch ngắn hạn, lại thông qua việc phối hợp với các cơ quan quản lý thao tác cụ thể, xác định nội dung chủ yếu của quy hoạch ngắn hạn.

Về phương pháp làm việc, cần phải chuyển hướng từ trạng thái kiến tạo cuối cùng sang bố trí hành động từng bước. Muốn vậy, những người làm công tác quy hoạch đô thị phải có đủ năng lực phân tích vấn đề hiện trạng; đồng thời còn phải tăng cường phân tích khả năng và năng lực trong tương lai, trong đó đặc biệt phải thông qua phân tích đầu tư tiền vốn xây dựng để bố trí có khả năng nhất, từ đó quyết định cần cải tiến và đầu tư như thế nào; trên cơ sở bố trí tốt

công trình kết cấu hạ tầng đô thị, bố trí các dự án phù hợp với từng thời kỳ trong tương lai, khi xây dựng xong, các dự án này sẽ có hiệu quả tối đa trong mọi thời kỳ của tương lai; trong quy hoạch, còn phải xác định tổng lượng dự án công cộng và các dự án thị trường khác, hàng năm, bố trí không gian cho chúng, khiến cho mọi dự án đều được triển khai một cách có thứ tự; Những người làm công tác quy hoạch đô thị cần phải hiểu rõ, nắm vững biện pháp chính sách và cách thức phối hợp, trở thành nhà thiện nghệ, có thể chế ngự sự biến đổi nhanh chóng của xây dựng ngắn hạn và xử lý các mâu thuẫn đan chéo phức tạp của ngắn hạn trong sự phát triển đô thị kiểu nhảy vọt, có nhiều biến đổi, nhanh chóng.

3.4.3. Tăng cường địa vị pháp luật tương ứng của quy hoạch xây dựng ngắn hạn

Quy hoạch tổng thể có hiệu lực pháp luật về lý luận nhưng quy hoạch xây dựng ngắn hạn trong đó lại không có tác dụng gì. Nếu đem lại những yêu cầu mới và định vị mới cho quy hoạch ngắn hạn thì điều ở đây là hiệu lực pháp luật của quy hoạch ngắn hạn và sự đẩy mạnh của các cấp chính quyền theo yêu cầu của pháp luật. Nếu tăng cường quy hoạch ngắn hạn trong cái khung quy hoạch tổng thể hiện nay, phải đề ra quy tắc chuyên môn tương quan, xác định địa vị, phương pháp, cơ chế và trách nhiệm của quy hoạch ngắn hạn trong "Luật quy hoạch" sửa đổi, sửa đổi biện pháp lập quy hoạch và thiết lập quy định thao tác tương ứng.

3.4.4. Thiết lập cơ chế quy hoạch mở

Công tác lập, thực hiện và vận hành quy hoạch đô thị là do các bộ phận cấu thành của xã hội, các yếu tố cấu thành của đô thị cùng tiến hành. Vì vậy, công tác quy hoạch đô thị phải dựa vào sự cố gắng chung của toàn thể xã hội đô thị. Không thể phiến diện cho rằng quy hoạch của cơ quan quy hoạch mới là quy hoạch đô thị, hiện nay chính quyền đang thay đổi chức năng, các cơ quan chuyên môn và chính quyền cơ sở đều tăng cường công tác quy hoạch bằng nghiệp vụ của mình. Do đóng cửa làm quy hoạch, quy hoạch xây dựng ngắn hạn không có các cơ quan tham gia, không chỉ khiến cho quy hoạch không có tính phổ biến, tính dung nạp mà còn khó được các cơ quan hiểu rõ, ủng hộ và quán triệt. Là nội dung chủ yếu của quy hoạch tổng thể, quy hoạch ngắn hạn nâng lên rất cao tác dụng trực tiếp của quy hoạch trong xây dựng đô thị. Nhưng càng nhấn mạnh tác dụng điều tiết khống chế của quy hoạch, chúng ta càng phải chú trọng trình tự và phương pháp công tác. Cần phải thay đổi tình trạng "kịch một vai diễn" của quy hoạch, chủ động phối hợp với các cơ quan hữu quan khi lập quy hoạch (phối hợp kiểu đặt trước), không nên lập xong quy hoạch rồi mới phối hợp. Chỉ có như vậy, mới có thể cải thiện tình trạng bị động và không phù hợp của quy hoạch.

Cụ thể là: một mặt, cơ quan quy hoạch phải điều chỉnh trước chính sách và nguyện vọng ngắn hạn của các cơ quan, thông qua phân tích những chính sách

và hành vi này để dự đoán kết quả và ảnh hưởng của nó đối với sự phát triển chính thể của đô thị. Mặt khác, dưới tiền đề phát triển tương lai, quy hoạch đưa ra khung chính sách phát triển chính thể đô thị, chỉ rõ phương hướng hành động và phương hướng điều chỉnh chính sách của các cơ quan, thông qua sự hiệp đồng giữa xã hội, kinh tế và chế độ chính trị, khiến cho toàn xã hội nhận thức đúng đắn về quy hoạch đô thị, quan tâm tới nguyên tắc chính thể của quy hoạch đô thị khi tiến hành các quyết sách.

3.4.5. Thiết lập chính sách phát triển đô thị ngắn hạn để cùng với quy hoạch ngắn hạn bổ sung cho nhau

Một nguyên nhân khác khiến cho hiệu quả thực hiện quy hoạch tổng thể chưa cao là không có cơ chế chính sách phát triển đô thị tương ứng. Vì vậy, nhiều thành phố đã tăng thêm nội dung "đổi sách thực hiện", "kiến nghị thực hiện" vào văn bản quy hoạch tổng thể, lời lẽ khẩn thiết nhưng hiệu quả lại rất nhỏ. Thế là lại xuất hiện "Biện pháp thực hiện quy hoạch tổng thể" đồng bộ với quy hoạch tổng thể. Do chính sách phát triển đô thị hiện hành có thời gian hữu hiệu tương đối ngắn, không thể tiếp nối với quy hoạch tổng thể 20 năm. Còn quy hoạch ngắn hạn có tính thao tác khá mạnh, có thể trở thành cơ sở của chính sách phát triển đô thị, đồng thời nó còn có thể được hấp thu những điều mới trong quá trình đề ra chính sách phát triển đô thị, nâng cao độ chuẩn xác trong việc lập quy hoạch. Như vậy quy hoạch ngắn hạn và chính sách phát triển đô thị bổ sung cho nhau.

Quy hoạch ngắn hạn biểu hiện cụ thể thành việc lựa chọn và bố cục dự án xây dựng ngắn hạn, thực chất là quán triệt và thực hiện chiến lược phát triển đô thị. Chiến lược phát triển vĩ mô của đô thị cần kết hợp với tình hình kinh tế xã hội của các thời kỳ lịch sử khác nhau để không ngừng điều chỉnh và hoàn thiện, thậm chí cũng không thể vứt bỏ những sách lược mang tính quá độ không phù hợp hoàn toàn với chiến lược vĩ mô. Hiện nay, trọng điểm công tác này là tổng kết kinh nghiệm và bài học thực hiện quy hoạch tổng thể, nghiêm túc điều tra nghiên cứu hiện trạng phát triển đô thị, tìm hiểu sách lược phát triển của các thành phố xung quanh, rút ra quy luật từ thực tiễn quy hoạch, tìm ra lối thoát thông qua so sánh giữa các khu vực, tìm cơ hội trong trào lưu thế giới, điều chỉnh chiến lược phát triển đô thị cho phù hợp với tình hình thực tế, dựa vào đó để chỉnh hợp các nguồn lực đô thị, lựa chọn dự án xây dựng, cải thiện môi trường đô thị.

3.4.6. Điều chỉnh mối quan hệ giữa quy hoạch ngắn hạn và các biện pháp điều tiết khống chế tổng hợp khác của chính quyền

Muốn thực sự phát huy được tác dụng của quy hoạch xây dựng ngắn hạn, phải xử lý tốt mối quan hệ giữa quy hoạch xây dựng ngắn hạn với kế hoạch kinh tế, kế hoạch tài chính công, kế hoạch dự án quan trọng và kế hoạch cung ứng phát triển đất đai, chúng sẽ cùng tạo nên biện pháp điều tiết khống chế phát triển

kinh tế xã hội của chính quyền đô thị. Đồng thời, quy hoạch ngắn hạn cần phải có mối quan hệ chỉ đạo, phối hợp và đồng bộ với các loại quy hoạch chuyên ngành khác, cố gắng thiết lập chế độ quy hoạch xây dựng đô thị hàng năm, đưa chúng vào danh mục xét duyệt của đại hội đại biểu nhân dân địa phương. Chỉ có như vậy, mới có thể đảm bảo cho quy hoạch ngắn hạn có mục tiêu rõ ràng, cơ sở đầy đủ, điều kiện chín muồi, chính sách thấu đáo, bảo đảm đủ mạnh, thao tác khả thi, không chế hữu hiệu. Vì vậy, cần phải thiết lập cơ chế phối hợp tương đối hoàn chỉnh, đề ra cương lĩnh hành động của các ban ngành trong toàn bộ đô thị. Thông qua quy hoạch ngắn hạn, chính quyền còn có thể biểu thị một cách trực tiếp hơn và rõ ràng hơn những ý đồ và chính sách phát triển đô thị liên quan, có thể cung cấp thông qua quyết sách cho thị trường hướng dẫn đầu tư vào thị trường và phương thức thực hiện đầu tư.

3.4.7. Dùng quy hoạch ngắn hạn làm đầu tàu để cải tiến hệ thống thao tác nội bộ của công tác quy hoạch

(1) Đề ra kế hoạch lập quy hoạch cho tầng dưới. Quy hoạch mang tính khống chế có cần phải bao trùm toàn bộ không? Một trong những tiêu điểm tranh luận là quy hoạch khống chế lập một lần cho diện tích lớn có cần phải thích ứng với yêu cầu phát triển và nhu cầu thị trường hay không? Dựa vào phạm vi và tính một lần của quy hoạch dài hạn để lựa chọn ngắn hạn cung cấp cho thị trường như vậy có dẫn tới xây dựng phân tán hay không? Sau khi thực hiện chế độ quy hoạch ngắn hạn, đất đai dùng cho phát triển do quy hoạch ngắn hạn vạch ra là phạm vi cho phép xây dựng đô thị trong một thời kỳ nhất định. Vì vậy, có thể quy định rõ phạm vi xây dựng ngắn hạn phải tiến hành bao trùm toàn bộ quy hoạch tầng dưới, đồng thời triển khai một cách có kế hoạch các quy định chuyên ngành, chuẩn bị đầy đủ về mặt kỹ thuật cho xây dựng đô thị theo chiều sâu.

(2) Thiết lập chế độ xây dựng theo sát quy hoạch và hệ thống thông tin tương ứng. Cơ quan quản lý quy hoạch cần phải có một ban chuyên môn chịu trách nhiệm thúc đẩy việc lập quy hoạch, kịp thời điều chỉnh thuận theo sự phát triển, chỉ đạo xây dựng. Kịp thời thu thập và phân tích tài liệu quy hoạch, theo sát và điều tiết khống chế các dự án xây dựng, kịp thời hiểu rõ và đánh giá tình hình xây dựng đô thị, nắm chắc tính thực dụng của quy hoạch ngắn hạn và kịp thời điều chỉnh thông qua kế hoạch xây dựng hàng năm. Căn cứ vào sách trắng về quy hoạch xây dựng đô thị phát hành hàng năm, tổng kết và đánh giá thực tiễn năm trước, nêu kiến nghị công tác sắp tới, đặt cơ sở cho quy hoạch xây dựng năm tới.

(3) Làm rõ chức năng và trách nhiệm, thiết thực đẩy mạnh chế độ truy cứu trách nhiệm quy hoạch xây dựng. Trung Quốc đang ở trong thời kỳ chuyển đổi mô hình kinh tế, một đặc điểm nổi bật là tính không xác định của tình hình tương lai gia tăng. Chính điều này đã kích thích hành vi ngắn hạn của nhiều người. Tuy xây dựng đô thị thuộc về hành vi thao tác mang tính địa phương của chính quyền thành phố, nhưng hiện nay do chưa hình thành cơ chế quyết sách

hợp lý nên khó tránh khỏi nhiều hành vi và mất lý trí và các loại lệch lạc, có nhiều khả năng dẫn tới hai hậu quả lớn nghiêm trọng là đầu tư sai lầm và sử dụng không gian không có hiệu quả. Là một hoạt động đầu tư công cộng ngày càng quan trọng của Nhà nước, việc xây dựng công trình công cộng đô thị nếu sai lầm về quyết sách thì sẽ trực tiếp gây tổn hại cho sự phát triển đô thị, kìm hãm tiến trình xây dựng đất nước giàu mạnh. Vì vậy, việc Nhà nước và tỉnh giám sát, điều chỉnh và truy cứu trách nhiệm một cách hữu hiệu đối với hành vi quy hoạch xây dựng đô thị là tất yếu. Còn hiện nay, ảnh hưởng của quy hoạch đối với quyết sách xây dựng tương đối yếu, cơ chế trách nhiệm không rõ ràng nên thường không có cách nào phân tích rõ được các hành vi quyết sách sai lầm và vi phạm pháp luật làm rối loạn kỷ cương. Sau khi thực hiện chế độ quy hoạch ngắn hạn, sẽ giới hạn quyết sách của chính quyền địa phương trong phạm vi có thể kiểm soát được về không gian và thời gian, giảm bớt cơ hội và mức độ sai lầm, khiến cho chế độ phòng bị ngày càng chặt chẽ, dễ truy cứu trách nhiệm.

3.5. Tăng cường ảnh hưởng quy hoạch ngắn hạn đối với cải cách quy hoạch đô thị

Quy hoạch ngắn hạn được coi trọng và xuất hiện đúng thời cơ vì nó là biện pháp của Trung ương nhằm xoay chuyển tình trạng quy hoạch đô thị hầu như không xây dựng, còn là sự thức tỉnh của những người làm công tác quy hoạch sau khi tự phủ định tình hình nỗ lực vất vả mà hiệu quả thực hiện không cao, càng là kết quả tất nhiên của sức ép cưỡng chế bên ngoài và yêu cầu tất yếu khách quan của sự thay đổi lớn phát triển đô thị đối với cải cách quy hoạch.

Thông qua cải cách quy hoạch ngắn hạn, cần phải chuyển hướng tư tưởng quy hoạch đô thị từ "lý tính đầy đủ" của bức tranh hướng dẫn lý tưởng kiến tạo sang "lý tính hữu hạn" thuận theo và từng bước cải thiện đô thị; cần phải làm cho Hội những người làm công tác quy hoạch có thể đánh giá khách quan hiện trạng đô thị, nắm vững tính giai đoạn lịch sử của phát triển đô thị, chuyển hướng từ xây dựng đô thị theo "yêu cầu" của bức tranh lý tưởng sang lấy hiện trạng làm cơ sở gây ảnh hưởng tới phát triển đô thị; cần phải khiến cho người quyết sách nhận thức được quy hoạch đô thị, đem ảnh hưởng của công tác quy hoạch từ ngành xây dựng trước đây chuyển thành biện pháp điều tiết khống chế tổng hợp quan trọng sau khi chính quyền thay đổi chức năng; cần phải khiến cho giới quy hoạch hiểu rằng quy hoạch đô thị là chế độ tổ chức xã hội quan trọng, thông qua việc phân phối quyền sử dụng đất đai đô thị và bố trí mối quan hệ không gian đô thị để gây ảnh hưởng tới lợi ích xã hội, trước đây công tác này được tiến hành theo phương thức mơ hồ hành chính cộng thêm kỹ thuật, nay chuyển hướng sang thiết lập cơ chế công tác khoa học, công minh và rõ ràng theo yêu cầu của pháp luật để phát huy tác dụng.

Qua phân tích và thảo luận về quy hoạch ngắn hạn, chúng ta nhận thấy trong sự thay đổi diễn ra rất nhanh về xây dựng đô thị và đô thị hoá của Trung Quốc, khi nào tiến hành cải cách căn bản triệt để đối với những "khuôn vàng

thước ngọc" mấy chục năm nay không hề thay đổi của quy hoạch đô thị? Nếu quy hoạch ngắn hạn có công năng cưỡng chế trong pháp luật Nhà nước, thì sẽ nâng cao hơn nhiều sức ràng buộc cứng rắn của nó đối với hành vi xây dựng đô thị ngắn hạn, thúc đẩy chính quyền đô thị càng thêm coi trọng chất lượng lập quy hoạch ngắn hạn, càng thêm tự giác giữ gìn nội dung quy hoạch ngắn hạn khi thực hiện quy hoạch, càng thận trọng xử lý yêu cầu sửa đổi quy hoạch, tạo dựng địa vị quyền uy của quy hoạch trong quyết sách và phối hợp xây dựng đô thị, khiến cho mỗi bước xây dựng đô thị đều càng thêm phối hợp dưới sự chỉ dẫn tốt hơn. Khi đã phát huy tốt tác dụng này rồi, xúc tiến và đẩy mạnh đối với việc cải cách toàn bộ hệ thống quy hoạch đô thị.

4. Kết luận

Cuộc thảo luận chuyên đề lần này thông qua suy ngẫm lại về quy hoạch tổng thể có "tiêu cự dài", đưa ra nhiều điều trình bày và phân tích về việc để đối phó với những biến động nhanh mạnh của đô thị Trung Quốc trong thời kỳ tương lai tương đối dài mà đã thực sự câu thị lựa chọn quy hoạch "có tiêu cự ngắn". Nhóm chuyên đề có 3 hy vọng sau:

(1) Đãi cát tìm vàng, khiến cho các đồng nghiệp coi trọng và đi sâu nghiên cứu quy hoạch ngắn hạn

(2) Tăng cường nội dung và tính khả thi của quy hoạch ngắn hạn trong hệ thống quy hoạch hiện có

(3) Cải cách hệ thống quy hoạch hiện có, thiết lập hệ thống lập quy hoạch tổng thể với hạt nhân là quy hoạch ngắn hạn và chế độ thao tác tương ứng, đề cao tác dụng của quy hoạch đô thị.

Điều đặc biệt phải nêu rõ, nhấn mạnh lấy quy hoạch ngắn hạn làm trọng tâm hoàn toàn không có nghĩa là có tầm nhìn gần. Ngược lại, thể hiện tinh thần thiết thực tuy thành quả chủ yếu của quy hoạch tổng thể là nội dung xây dựng ngắn hạn, nhưng càng phải tuân theo trình tự nghiêm ngặt từ phán đoán xu thế dài hạn tới hướng dẫn nội dung xây dựng ngắn hạn cũng như hợp tác giữa nhiều ngành. Đương nhiên, thực hiện những nội dung quan trọng của công tác quy hoạch như nghiên cứu và quyết sách phát triển đô thị, thúc đẩy và phối hợp xây dựng, quản lý và chỉ đạo về không gian v.v... không thể chỉ hoàn toàn dựa vào quy hoạch ngắn hạn. Nhóm thảo luận luôn vững tin rằng mọi chế độ và phương pháp hiện hành đều được nghiên cứu và cải thiện hơn nữa trong thời kỳ chuyển đổi thể chế kinh tế, chỉ có theo nguyên tắc thực sự câu thị, theo đuổi phương hướng lý tưởng thì dù chỉ cải tiến từng chút một, gộp thành nhiều, sự nghiệp quy hoạch đô thị của Trung Quốc cũng có thể tiến bộ nhanh chóng.

Phần 7

TỪ "QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC" ĐẾN "QUY HOẠCH XÂY DỰNG NGẮN HẠN" PHÁN ĐOÁN XU THẾ CẢI CÁCH QUY HOẠCH TỔNG THỂ

Từ khi cải cách mở cửa tới nay, công tác cải cách hệ thống quy hoạch đô thị Trung Quốc về cơ bản được tiến hành theo phương thức tiệm tiếp. Cuối thập kỷ 80, nhằm đáp ứng yêu cầu đất đai xuất nhượng có trả tiền và cần có nhiều chủ thể phát triển sau cải cách chế độ sử dụng đất đai đô thị mà đã đưa vào "quy hoạch chi tiết có tính khống chế", đã hoàn thành việc chuyển đổi căn bản quy hoạch chi tiết từ "thiết kế hình thể" sang dòng suy nghĩ "khống chế phát triển". Thập kỷ 90, bản vẽ quy tắc pháp định do Thâm Quyển và một số nơi khác thực hiện đã đưa cải cách từ hệ thống kỹ thuật tới tầng chế độ. Cải cách quy hoạch tổng thể tương đối lạc hậu so với những tiến triển mang tính đột phá của cải cách quy hoạch chi tiết. Tuy những vấn đề tồn tại trong phương pháp lập và trình tự xét duyệt quy hoạch tổng thể đã bị phê bình nhiều nhưng cải cách vẫn chỉ dừng lại ở tầng nghiên cứu thảo luận, học thuật, hoàn toàn chưa có chuyển biến thực chất trong thực tiễn. Mãi cho tới gần đây, một số đô thị lần lượt đề ra quy hoạch chiến lược, quy hoạch khái niệm phát triển v.v... và mới đây, Bộ Xây dựng Trung Quốc yêu cầu lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn, mới cho thấy trước cuộc cải cách hệ thống quy hoạch đô thị Trung Quốc đang tiến mạnh từ tầng vi mô xoay quanh khống chế phát triển đất đai sang tầng chiến lược vĩ mô phát triển tổng thể đô thị.

1. Bối cảnh cải cách quy hoạch tổng thể đô thị: Sự thay đổi của mối quan hệ lợi ích giữa Trung ương và địa phương

Quá trình cải cách thể chế kinh tế Trung Quốc biểu hiện rất rõ nét ở quá trình phân phối lại lợi ích giữa Trung ương và địa phương, cải cách chế độ phân chia thuế năm 1994 xác định rõ hơn nữa ranh giới quyền lợi của Trung ương và địa phương, quyết định xu hướng của hành vi các bên. Quy hoạch đô thị do chính quyền đô thị tổ chức lập và thực hiện phục vụ cho phát triển đô thị. Nhận thức và thái độ của thị trường - người đứng đầu chính quyền địa phương - về quy hoạch đô thị không những quyết định ở mức độ rất lớn đối với địa vị và tác dụng có thể phát huy của quy hoạch đô thị, mà còn ảnh hưởng tới phương hướng phát triển quy hoạch đô thị.

1.1. Thị trường cần phải coi trọng quy hoạch đô thị như thế nào?

Sau khi cải cách mở cửa, quyền lực của chính quyền trung ương được trao rộng rãi cho địa phương. Chính quyền địa phương và doanh nghiệp đều có quyền tự chủ phát triển lớn hơn so với trước đây. Chính quyền thành phố, một mặt, có không gian lựa chọn và quyền quyết sách lớn hơn trong phát triển đô thị, mặt khác, họ cũng cảm thấy năng lực quản lý và khống chế phát triển đô thị của mình bị giảm sút. Việc có nhiều chủ thể đầu tư hình thành trong nền kinh tế thị trường khiến cho chính quyền đã không còn đủ năng lực và quyền lực điều động mọi nguồn lực của xã hội như trong thời kỳ thể chế kinh tế kế hoạch, quản lý toàn bộ hành vi xã hội thông qua kế hoạch. Trong tình hình năng lực quản lý của kế hoạch kinh tế bị giảm sút rõ rệt, thị trường bắt đầu coi trọng công năng điều tiết khống chế vĩ mô của quy hoạch đô thị đối với thị trường, quy hoạch đô thị dần dần có vai trò "đầu tàu".

Trước hết, cùng với kinh tế thị trường phát triển sâu hơn, chính quyền đã không còn trực tiếp tham gia vào các hoạt động sản xuất và kinh doanh trong lĩnh vực kinh tế vĩ mô như trước nữa, mà thông qua quy hoạch đô thị vẫn có thể thực hiện ở mức độ nhất định việc chỉ đạo và quản lý phương hướng, quy mô đầu tư, bố cục không gian tổng thể đô thị, quy hoạch đô thị cũng trở thành biện pháp quan trọng để chính quyền thực hiện chính sách điều tiết khống chế vĩ mô.

Thứ hai, sau khi cải cách chế độ sử dụng đất đai đô thị, thu nhập do bán đất đô thị không những trở thành nguồn kinh tế quan trọng được chính quyền thành phố trực tiếp nắm giữ, mà đất đai đô thị cũng là một trong những nguồn tài nguyên đô thị có số lượng không nhiều mà chính quyền có thể trực tiếp điều động và phân phối. Quy hoạch đô thị đảm đương chức năng quản lý việc sử dụng nguồn lực đất đai và không gian đô thị tất nhiên cũng trở thành biện pháp và kênh quan trọng để chính quyền nâng cao thu nhập tài chính, dàn xếp xung đột lợi ích. Vì vậy, có người nói "quy hoạch cũng là sức sản xuất".

Thứ ba, sau khi chính quyền từng bước rút ra khỏi lĩnh vực kinh doanh, chức trách chủ yếu của họ là cung cấp "vật phẩm công cộng", cải thiện môi trường đô thị, xây dựng công trình công cộng cỡ lớn trở thành phương thức hữu hiệu thể hiện thành tích chính quyền, cũng là biện pháp mạnh mẽ nhất để tạo dựng hình tượng đô thị, mở rộng thị trường tiêu thụ ở đô thị, thu hút đầu tư của nước ngoài, tất cả những điều này đều phải dựa vào một quy hoạch tốt.

1.2. Vì sao thị trường lại thấy quy hoạch tổng thể không có hiệu quả?

Trong khi kỳ vọng quy hoạch đô thị phát huy tác dụng lớn hơn trong phát triển kinh tế đô thị, thị trường lại ngày càng phát hiện thấy quy hoạch tổng thể khó đáp ứng yêu cầu thực hiện chính sách phát triển đô thị. Điều này thể hiện như sau:

(1) Mâu thuẫn giữa bố trí không gian thống nhất của chính quyền Trung ương và ý nguyện phát triển của chính quyền địa phương.

Khác với chính thể "địa phương tự trị" của một số nước phương Tây, công tác phát triển đô thị của Trung Quốc vẫn nhấn mạnh sự bố trí thống nhất trong cả nước. Đồng thời với việc gánh vác chức năng tham gia phát triển kinh tế của chính quyền địa phương, quy hoạch đô thị còn phải đóng vai trò quan trọng khống chế và quản lý đô thị địa phương của chính quyền Trung ương, đặc biệt là quy hoạch tổng thể. Thông qua nắm chắc quyền xét duyệt quy hoạch tổng thể và giám sát kiểm tra sau đó, chính quyền Trung ương duy trì sự khống chế bố cục không gian phát triển của phần lớn các đô thị quan trọng trong cả nước. Nhưng sau khi phân chia quyền lợi thu thuế, chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương đều có lợi ích riêng của mình, hiện tượng hai bên cạnh tranh nhau để giành lấy quyền chi phối và quản lý nguồn tài nguyên cũng hết sức phổ biến. Do bị thể chế xét duyệt quy hoạch hiện hành ràng buộc, tuy được chính quyền địa phương tổ chức lập, nhưng quy hoạch tổng thể đô thị vẫn phải thể hiện khá rõ nét ý chí của chính quyền Trung ương và chính quyền cấp trên, không thể hoàn toàn phản ánh ý đồ phát triển của chính quyền địa phương, nhất là chính quyền đang nắm quyền. Kết quả cuối cùng bố trí không gian đô thị của quy hoạch tổng thể cũng không thể hoàn toàn nhất trí với quan điểm của thị trường, thậm chí đôi khi còn cản trở quyết sách phát triển của họ. Chính vì vậy, thị trường mới thấy quy hoạch tổng thể không thể phản ánh đầy đủ ý nguyện và yêu cầu của mình như "Kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội" 5 năm lập một lần.

(2) Mục tiêu quy hoạch quá dài hạn khiến cho quy hoạch tổng thể "nước xa không dập được lửa gần".

Quy hoạch tổng thể thường áp dụng phương pháp tư duy và làm việc từ xa tới gần, hy vọng có thể chỉ đạo và bố trí công việc hiện tại thông qua việc xác định mục tiêu quy hoạch dài hạn 15 - 20 năm, chứ không xuất phát từ điều kiện khách quan hiện trạng để nêu ra phương án giải quyết vấn đề thực tế trước mắt, thiếu ý nghĩa chỉ đạo đối với xây dựng phát triển đô thị ngắn hạn. Nhiệm kỳ của thị trường chỉ có mấy năm ngắn ngủi, sức ép chủ yếu đối với thị trường là làm thế nào để có thành tích trong thời gian hạn hẹp và điều kiện nguồn lực hữu hạn. Họ sẽ rất thất vọng nếu trong nhiệm kỳ không thể tìm được cơ sở hành động từ quy hoạch tổng thể.

Ngoài ra, các nhân tố ảnh hưởng tới phát triển đô thị ngày càng biến động phức tạp, những người làm công tác quy hoạch lại không dự tính và phán đoán tương lai phát triển đô thị sáng suốt hơn thị trường. Đứng trước các cơ hội và thách thức do môi trường bên trong và bên ngoài biến đổi mang lại, thị trường hoàn toàn có thể và cần thiết áp dụng một số biện pháp quan trọng, không những điều chỉnh được ở mức độ nào đó mục tiêu phát triển đô thị trong quy hoạch tổng thể, thậm chí còn có thể thay đổi căn bản cục diện tổng thể và phương hướng phát triển đô thị. Nếu những hành động này không nhận được sự trợ giúp của quy hoạch tổng thể, thì cũng sẽ làm mất đi nhiệt tình và tin tưởng của họ đối với quy hoạch đô thị.

(3) Tính kỹ thuật quá mạnh không phù hợp với yêu cầu vận hành của chính sách chính quyền

Trong quá trình phát triển đô thị, chính sách công cộng của chính quyền mới là nhân tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến sự phát triển của đô thị. Chính sách vĩ mô của chính quyền thành phố quyết định xu hướng chủ yếu trong phát triển đô thị. Các chính sách chuyên ngành như chính sách các ngành sản xuất, chính sách đất đai, chính sách bảo vệ môi trường v.v... của đô thị cũng có ảnh hưởng quan trọng đối với phát triển đô thị. Quy hoạch tổng thể đô thị có các đặc trưng như tính chỉnh thể, tính tổng hợp, tính phối hợp và tính nhìn thấy trước, là sự chỉ dẫn cho phát triển không gian đô thị trong tương lai và là cơ sở để các ngành đề ra chính sách. Bấy lâu nay, việc lập quy hoạch tổng thể luôn luôn được coi là một công tác kỹ thuật, chứ không được coi là quá trình đề ra chính sách cho một đô thị. Nội dung lập và phương thức trình bày của quy hoạch tổng thể đều mang đậm tính kỹ thuật chuyên ngành, không phù hợp với yêu cầu và trình tự vận hành của chính sách công cộng của chính quyền, cũng không thể đưa vào hệ thống đề ra và chấp hành chính sách các ngành khác, khiến cho thị trường không thể thực hiện vận hành ở tầng chính sách vĩ mô.

2. Quy hoạch chiến lược: Hành động cải cách từ dưới lên của chính quyền địa phương

Sự ra đời và phát triển của quy hoạch chiến lược, một phương pháp công tác hay là một phương thức quy hoạch mới, hoàn toàn là một quá trình cải cách do chính quyền địa phương thúc đẩy từ dưới lên căn cứ vào nhu cầu phát triển của mình. Những vấn đề của quy hoạch tổng thể tồn tại đã lâu nhưng tại sao mãi cho tới nay chính quyền địa phương mới biểu hiện nguyện vọng và đòi hỏi cải cách mạnh mẽ như vậy?

2.1. Tại sao thị trường lại cần lập quy hoạch chiến lược

Từ cuối thập kỷ 90, công tác phát triển đô thị của Trung Quốc bước vào giai đoạn lịch sử hoàn toàn mới: đô thị hoá phát triển nhanh mạnh, làn sóng toàn cầu hoá cuộn tràn mạnh mẽ, nền kinh tế mới đang phát triển không ngừng. Vì chính quyền trung ương nói lỏng khống chế kinh tế các địa phương và thiếu bộ máy phối hợp quản lý vùng, nên đô thị trở thành thực thể kinh tế có lợi ích độc lập, được đẩy tới vị trí trước nhất của cuộc cạnh tranh quốc tế và khu vực, đứng trước nhiều cơ hội rủi ro hơn trước đây. Điều này buộc chính quyền địa phương phải có tư duy chiến lược đối với sự phát triển của bản thân mình, phải đưa ra quyết sách chiến lược.

Phân tích dưới góc độ vùng, các đô thị cạnh tranh với nhau gay gắt khiến cho mâu thuẫn trong phát triển vùng ngày càng rõ nét. Hiện nay, hầu hết các nơi trong cả nước đều chưa hình thành được một cơ chế phối hợp vùng kiện toàn, vừa không thể đưa ra chính sách vùng rõ ràng để chỉ dẫn từng đô thị phát triển,

vừa thiếu bộ máy quản lý phối hợp mạnh để được điều tiết khống chế có hiệu quả. Việc tăng cường ý thức lợi ích và khái niệm các lĩnh vực thuộc quyền thành phố đã tạo thành kinh tế chur hâu, tình trạng đầy khó khăn cho đơn vị khác diễn ra ngày càng nghiêm trọng. Muốn phát triển và chiếm địa vị có lợi trong vùng, các đô thị chỉ có thể xuất phát từ lợi ích cục bộ của mình để tìm tòi đối sách phát triển. Đứng trước những đối thủ cạnh tranh thực tế và tiềm tàng, chính quyền phải biết người biết ta, nghiên cứu chiến lược ở tầng cao hơn tìm ra vị trí hợp lý của mình trong vùng, phát hiện và phát huy ưu thế của mình, nắm chắc và tranh thủ thêm nhiều nguồn lực phát triển nhằm nâng cao sức cạnh tranh của đô thị.

Phân tích bản thân đô thị, qua hơn 20 năm kinh tế tăng trưởng nhanh chóng sau khi cải cách mở cửa, nhiều thành phố đã có thực lực kinh tế tương đối mạnh, với việc mở rộng các kênh dung hợp và lưu thông tiền vốn, có thể dựa vào lực lượng của mình, áp dụng một số biện pháp chiến lược quan trọng để thúc đẩy phát triển mà không cần Nhà nước phải giúp đỡ nhiều về kinh tế. Đây cũng là nguyên nhân khiến cho quy hoạch chiến lược xuất hiện trước tiên ở những tỉnh lỵ hoặc thành phố cấp dưới tỉnh có kinh tế phát triển, có địa vị quan trọng. Từ những năm 1990 tới nay, đối với những thành phố này, việc xoay quanh cải cách ở tầng vĩ mô như mở cửa làm sống động và bán, khai phát đất đai..., đã không còn phù hợp với nhu cầu phát triển đô thị nữa, phải thực hiện quản lý chiến lược vĩ mô, nắm vững phương hướng phát triển tổng thể đô thị.

Cơ hội phát triển đô thị xuất hiện rồi qua nhanh. Nhưng phương thức quy hoạch tổng thể hiện nay quá cứng nhắc và trình tự điều chỉnh quy hoạch rắc rối phức tạp, khiến cho chính quyền còn hoài nghi lo lắng đối với việc dựa vào quy hoạch tổng thể để biểu đạt ý nguyện phát triển của mình, giải quyết các vấn đề tầng vĩ mô và chiến lược phát triển đô thị với hiệu quả cao nhất. Xuất phát từ góc độ giảm giá thành giao dịch, thị trường cần phải tìm tòi một công cụ hoặc phương thức quy hoạch mới ngoài khuôn khổ hệ thống quy hoạch hiện hành, trợ giúp kỹ thuật cho hành động của mình. Quy hoạch chiến lược đã ra đời trong chính bối cảnh này.

2.2. Quy hoạch chiến lược có những ưu thế gì

Quy hoạch chiến lược được thị trường hết sức quan tâm vì nó đúng là "quy hoạch được lập cho thị trường". Phân tích theo quan điểm của thị trường, nó có mấy ưu thế sau đây:

(1) Nhấn mạnh nghiên cứu vấn đề một cách có lựa chọn, giải quyết vấn đề có tính hướng đích

Một nhược điểm của quy hoạch tổng thể đô thị truyền thống là bị hạn chế bởi phương thức lập quy hoạch, nhấn mạnh nội dung phải toàn diện, thường được lập thành một bộ "thiên thư" bao quát thô sơ tất cả, lớn thì tới mức phân tích tình hình đất nước và thế giới, nhỏ thì tới mức bố trí các đường ống của từng

công trình cụ thể. Như vậy, ắt sẽ khiến cho nội dung quy hoạch phức tạp, tốn nhiều thời gian, khó xác định trọng điểm, làm suy yếu hiệu lực và năng lực giải quyết vấn đề thực tế của quy hoạch. Còn ưu thế nổi bật của quy hoạch chiến lược là đơn giản hoá nội dung lập quy hoạch tổng thể, phân biệt chủ yếu và thứ yếu, thông thả và cấp bách, nắm chắc các mâu thuẫn chủ yếu, lựa chọn những vấn đề quan trọng mang tính chiến lược và phương hướng trong phát triển đô thị để tiến hành nghiên cứu chuyên đề, tập trung, đề ra phương án giải quyết và cấu trúc chiến lược. Trong các quy hoạch chiến lược đã hoàn thành, Quảng Châu nhấn mạnh việc phân tích kỳ vọng phát triển đô thị, Nam Kinh coi việc nghiên cứu các ngành sản xuất là cửa đột phá. Ninh Ba lại quan tâm nhiều tới ảnh hưởng của công trình kết cấu hạ tầng lớn, Hàng Châu coi trọng điểm là bố trí hợp lý các nguồn lực ưu thế của đô thị - Phương pháp công tác lấy vấn đề làm phương hướng hành động này càng thiết thực hơn, rõ ràng là càng được thị trường hoan nghênh và tiếp nhận.

(2) Nhấn mạnh tính động thái và tính linh hoạt của quy hoạch

Quy hoạch chiến lược là loại quy hoạch mới được chính quyền địa phương đưa ra nhằm thích ứng với những thay đổi của tình hình phát triển đô thị, không thuộc về loạt quy hoạch pháp định của Nhà nước, cũng không gắn với phương thức lập quy hoạch tổng thể gằn như cứng nhắc và giáo điều, cả nội dung lẫn phương pháp của nó đều thiết thực linh hoạt, có lợi cho việc giải quyết vấn đề thực tế. Một mặt, nó làm nhạt bớt giới hạn về thời gian, vừa có thể nghiên cứu mục tiêu chiến lược phát triển dài hạn đô thị (có người gọi là quy hoạch X năm), vừa có thể áp dụng biện pháp chiến lược quan trọng đối với các vấn đề thực tế trước mắt. Mặt khác, quy hoạch chiến lược nhấn mạnh quá trình vận hành động thái, không bị giới hạn về thời gian mấy năm sửa đổi một lần như quy hoạch tổng thể, thoát khỏi sự ràng buộc của trình tự điều chỉnh và xét duyệt quy hoạch rất phức tạp, có thể lập hoặc điều chỉnh bất cứ lúc nào tùy theo những thay đổi của tình hình và mục tiêu phát triển. Xét chu kỳ công tác của những quy hoạch chiến lược đã hoàn thành hiện nay, thường nhiều thì không đầy nửa năm, ít thì chỉ có 2 - 3 tháng, có tính ứng biến và tính kịp thời khá mạnh, vừa có thể bảo đảm cho quy hoạch phản ứng linh hoạt với những biến đổi bên ngoài, vừa có lợi cho việc nâng cao hiệu quả quyết sách của chính quyền.

(3) Càng phù hợp với yêu cầu của chính quyền khi thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô và cạnh tranh đô thị.

Cung cấp cơ sở kỹ thuật và kiến nghị tham khảo cho thị trường khi quyết sách là một chức năng quan trọng của quy hoạch chiến lược. Nội dung quy hoạch chiến lược càng mang đậm tính cơ cấu, tính chiến lược, bỏ qua những vấn đề quá chi tiết cụ thể, giúp cho thị trường có thể nhanh chóng phản ứng và phán đoán quyết sách khi đứng trước nhiều vấn đề phức tạp. Quy hoạch chiến lược chú trọng phân tích tình hình vùng và các ngành sản xuất, có lợi cho việc xây dựng mặt bằng đối thoại với thị trường. Quy hoạch chiến lược thường nêu ra

những biện pháp quan trọng có ý nghĩa chiến lược nhằm nâng cao sức cạnh tranh đô thị, gắn gũi với mục tiêu chính sách và trình tự vận hành của chính quyền. Tất cả những điều này đều có lợi cho việc nâng cao ảnh hưởng của quy hoạch chiến lược đối với quyết sách chính quyền.

2.3. Quy hoạch chiến lược tồn tại những nhược điểm nào

Chính vì quy hoạch chiến lược chủ yếu là "quy hoạch được lập cho thị trường" nên ưu thế của nó cũng đồng thời là nhược điểm của nó. Lực lượng chủ đạo đang chi phối phương hướng của quy hoạch chiến lược là cấp lãnh đạo chính quyền thành phố, khiến cho nội dung và kết luận của quy hoạch không khỏi chịu ảnh hưởng của chính quyền địa phương, sinh ra nhiều mâu thuẫn khó khắc phục.

(1) Mâu thuẫn giữa chiến lược dài hạn và thực hiện ngắn hạn

Mâu thuẫn giữa ngắn hạn và dài hạn của quy hoạch tổng thể cũng tồn tại trong quy hoạch chiến lược. Xét về điểm chú trọng của quy hoạch chiến lược, cần phải quan tâm tới mục tiêu viễn cảnh và vấn đề chiến lược còn lâu dài hơn quy hoạch tổng thể. Nhưng vì quy hoạch chiến lược được lập cho chính quyền đương nhiệm, nên nó buộc phải quan tâm tới cả hành động ngắn hạn. Dưới sức ép của việc lo đạt được thành tích hành chính, tất cả chính quyền đều phải suy nghĩ một cách hạn hẹp: vấn đề trọng tâm mà thị trường thực sự quan tâm chỉ là những dự án có thể hoàn thành trong nhiệm kỳ của mình, còn mục tiêu phát triển dài hạn không có sức hấp dẫn lắm đối với họ. Định vị của một công tác đầy gai góc như quy hoạch chiến lược rất có thể dẫn tới kết quả là thực tế và quy hoạch dự định sẽ xa rời nhau. Ví dụ, quy hoạch chiến lược Quảng Châu có ý tưởng hết sức sáng tạo: xây dựng "một Quảng Châu mới" ở phía nam, cần phải coi đây là chiến lược phát triển dài hạn chứ không phải là kế hoạch hành động có thể lập tức bắt tay vào thực hiện. Nhưng do chính quyền chỉ theo đuổi lợi ích trước mắt và do dư luận quá sôi sảng nên khiến cho công tác phát triển Nam Sa được tiến hành với khí thế hùng hực; phần lớn là bố trí công nghiệp nặng, hoàn toàn trái ngược với ý tưởng xây dựng CBD.

(2) Mâu thuẫn giữa cạnh tranh đô thị và hợp tác vùng

Tuy quy hoạch chiến lược cũng nhấn mạnh phân tích vùng nhưng xuất phát điểm của những phân tích này thường dựa trên lập trường địa phương, chú trọng tới lợi ích riêng của thành phố. Mục tiêu là giúp cho thành phố địa phương chiến thắng đối thủ cạnh tranh, giành được ưu thế. Với mục tiêu này, quy hoạch thường hết sức mở rộng quy mô, mở rộng không gian phát triển để giành thêm nhiều nguồn lực; hết sức làm cho mạnh thậm chí còn khuyếch đại địa vị và hiệu ứng trung tâm của thành phố đối với khu xung quanh, cố gắng lẫn tránh sự phân công vùng bất lợi và trách nhiệm đầu tư tương đối có lợi cho người khác. Mục tiêu công tác và khuynh hướng địa phương chủ nghĩa nghiêm trọng này khó có thể đưa đô thị phát triển tới cục diện hợp tác phối hợp vùng.

(3) "Phục vụ cho quyết sách lãnh đạo" mâu thuẫn với quy hoạch có tính công minh

Mục đích trực tiếp của quy hoạch chiến lược là giúp cho thị trường đưa ra quyết sách, tuy không phải là hoàn toàn phù hợp với ý đồ của lãnh đạo nhưng điều làm cho thị trường cảm động vẫn chi phối ở mức độ rất lớn đối với phương hướng quy hoạch, ảnh hưởng tới lập trường và sự phán đoán của những người làm công tác quy hoạch. Còn sự phản ứng của cấp cơ sở và người dân thành phố thì ít được quan tâm. Điều này có phần trái ngược với đặc trưng của quy hoạch đô thị là chú trọng phát triển chính thể và dài hạn đô thị. Những quy hoạch chiến lược đã được lập hiện nay hầu như đều tiềm ẩn một khuynh hướng không tốt là đem hết tâm não để khuyếch đại tính nghiêm trọng của nguy cơ nhằm chứng tỏ trình độ phân tích sâu sắc vấn đề của mình, theo đuổi hiệu ứng náo động của kết luận để làm xúc động thị trường. Các phương pháp này đều gây tổn hại nghiêm trọng cho tính lành mạnh và tính công minh của quy hoạch chiến lược.

(4) Mâu thuẫn giữa sáng tạo và địa vị hợp pháp của quy hoạch

Nhược điểm lớn nhất của quy hoạch chiến lược là thiếu địa vị pháp định. Đồng thời với việc mạnh dạn cải cách và đột phá quy hoạch tổng thể, quy hoạch chiến lược cũng tự làm suy yếu hiệu lực và công năng của mình. Do không tuân theo phương thức thống nhất, không được đưa vào trình tự lập và xét duyệt pháp định, nên quy hoạch chiến lược không có tính quyền uy và sức ràng buộc, tất nhiên dẫn đến công năng điều tiết khống chế phát triển đô thị của nó bị hạn chế rất nhiều. Điều quan trọng hơn là quy hoạch chiến lược hiện nay ở mức độ khác nhau đều đột phá yêu cầu khống chế của quy hoạch tổng thể pháp định. Điều nghi vấn rất lớn là liệu nó có được cơ quan chủ quản Nhà nước chấp nhận hay không?

3. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn: Phản ứng cải cách của chính quyền Trung ương tiến hành từ trên xuống

Đúng vào lúc quy hoạch chiến lược đang thịnh hành ở thành phố các nơi, cơ quan chủ quản Nhà nước đưa ra yêu cầu phải tăng cường công tác quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Có thể thấy rằng, đây là một phản ứng của chính quyền Trung ương đối với tình hình phát triển nhanh chóng và yêu cầu cải cách quy hoạch tổng thể tiến hành từ dưới lên.

3.1. Tại sao Trung ương lại đưa ra quy hoạch xây dựng ngắn hạn

Trong "Ý kiến về việc đưa ra quy hoạch xây dựng ngắn hạn" (dưới đây gọi tắt là "Ý kiến"), Bộ Xây dựng Trung Quốc chỉ rõ: "Quy hoạch xây dựng ngắn hạn là bộ phận cấu thành quan trọng của quy hoạch tổng thể, là cơ sở bố trí trình tự thời gian thực hiện quy hoạch tổng thể và bố trí dự án xây dựng ngắn hạn". Cần phải chú ý, yêu cầu này được nêu ra không lâu sau "Thông tri của Quốc vụ

viện về việc tăng cường giám sát quản lý quy hoạch thành thị nông thôn" và văn kiện do 9 Bộ, Ủy ban hữu quan công bố nhằm quán triệt thực hiện thông tri trên. Điều này chứng tỏ rằng cơ quan chủ quản Nhà nước đã nhận thức được những vấn đề tồn tại trong thực hiện quy hoạch tổng thể trước đây, muốn dùng quy hoạch xây dựng ngắn hạn làm biện pháp quan trọng tăng cường sức khống chế của quy hoạch đô thị, qua đó nâng cao địa vị của quy hoạch đô thị trong quyết sách và phối hợp xây dựng đô thị.

Trong khuôn khổ của quy hoạch tổng thể đô thị chú trọng tới mục tiêu dài hạn trước đây, tác dụng của quy hoạch xây dựng ngắn hạn và giai đoạn 5 năm bị xem nhẹ và bị xếp vào loạt quy hoạch không cơ bản. Phương pháp công tác của nó là dựa trên dự định phát triển dài hạn 15 - 20 năm của quy hoạch tổng thể, chia ra từng giai đoạn theo thời gian một cách đơn giản. Được cắt thành khúc từ nội dung quy hoạch tổng thể 15 - 20 năm, loại quy hoạch xây dựng ngắn hạn này thiếu tính chỉnh thể và tính hệ thống, thiếu tính khả thi thực tế, làm suy yếu thậm chí còn cắt giảm công năng điều tiết khống chế vĩ mô của quy hoạch tổng thể. Đây cũng là nguyên nhân khiến cho ý tưởng chỉnh thể của quy hoạch tổng thể thường bị việc xây dựng ngắn hạn làm cho vụn nát. Ngoài ra, vì chưa có cơ chế ràng buộc của "quy hoạch cuốn chiếu", "quy hoạch liên tục", chưa có quy định và yêu cầu rõ ràng về việc có phải tổ chức lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn thứ hai sau 5 năm thực hiện quy hoạch tổng thể hay không, nên nội dung xây dựng đô thị giai đoạn tiếp theo không được bố trí hợp lý, vừa bất lợi cho việc từng bước đẩy mạnh xây dựng đô thị theo mục tiêu quy hoạch tổng thể, vừa không thể khống chế quản lý có hiệu quả công tác xây dựng phát triển đô thị ngắn hạn. Đợt công tác sửa đổi quy hoạch tổng thể với quy mô lớn nhất trong cả nước bắt đầu từ cuối thập kỷ 90 đã hoàn tất, một số thành phố đã hoàn thành quy hoạch xây dựng ngắn hạn 5 năm lần thứ nhất, đang bước vào thời kỳ thực hiện 5 năm lần thứ hai. Nếu không nhanh chóng bố trí cụ thể kế hoạch xây dựng đô thị 5 năm tới thì Trung ương sẽ không có phương hướng giám sát quản lý và địa phương sẽ không có phương hướng hành động do đô thị phát triển nhanh chóng.

3.2. Tại sao Trung ương lại không chấp nhận quy hoạch chiến lược?

Dưới tư tưởng chỉ đạo thống nhất trong cả nước, quy hoạch tổng thể trở thành biện pháp quan trọng để quán triệt thực hiện sự bố trí thống nhất của Trung ương và cấp trên trong phát triển đô thị. Nhưng thực tế chứng minh rằng công năng điều tiết khống chế công tác xây dựng đô thị của phương thức này không có hiệu lực. Quy hoạch chiến lược hiện nay là hành động tự phát của chính quyền địa phương căn cứ vào nhu cầu phát triển mà chọn áp dụng, thể hiện rõ đặc trưng của quy hoạch địa phương. Quy hoạch chiến lược đã thách thức mạnh mẽ phương thức lập quy hoạch tổng thể cứng nhắc và giáo điều, phát huy tác dụng quan trọng trong thúc đẩy cải cách quy hoạch tổng thể, nâng cao hiệu quả thực tế của quy hoạch. Nhưng trong tình hình ra sức đẩy mạnh đô thị hoá, nhiều địa phương xem nhẹ yêu cầu khống chế của quy hoạch đô thị, mượn tiếng

phát triển để tùy tiện phá bỏ quy mô và bố cục đất xây dựng mà quy hoạch tổng thể xác định, mù quáng chạy theo "khởi điểm cao, tác dụng lớn", gây lãng phí tài nguyên, không khống chế được hiệu quả xây dựng chính thể đô thị. Quy hoạch chiến lược của một số thành phố cá biệt còn đổ thêm dầu vào lửa, về khách quan làm lay chuyển tan rã tính nghiêm túc và tính quyền uy của quy hoạch tổng thể. Cơ quan chủ quản nhà nước không thể làm ngơ trước những hiện tượng này.

Tuy cơ quan nhà nước đã thừa nhận ở mức độ đáng kể rằng phương thức điều tiết khống chế truyền thống là mất hiệu lực, nhưng khi quyết định cải cách họ lại đứng trước 2 lựa chọn khó khăn: nhất định phải cải cách quy hoạch tổng thể, nhưng Trung ương cũng không thể không khống chế hành vi "vượt rào" của địa phương. Do có nhiều nhược điểm nên quy hoạch chiến lược hiện nay không thể thay thế được quy hoạch tổng thể pháp định. Đặc biệt là chính quyền Trung ương không thể chấp nhận khuynh hướng địa phương chủ nghĩa nghiêm trọng. Vì vậy, Trung ương càng kỳ vọng tìm ra một con đường thiết thực khả thi để nhanh chóng xoay chuyển cục diện trong đó quy hoạch tổng thể không thể phát huy tác dụng khống chế khi đô thị phát triển mau lẹ, mà không phải thay đổi căn bản thể chế hiện hành. Còn việc dùng quy hoạch xây dựng ngắn hạn - một biện pháp quy hoạch vốn tồn tại trong thể chế này nhưng trước đây không được coi trọng - để điều tiết khống chế xây dựng đô thị, chính là sự lựa chọn khá thiết thực.

3.3. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn có thể trở thành lối thoát mới của cải cách hay không

Có tính dẫn đến thay đổi chế độ quy hoạch khác với quy hoạch chiến lược do địa phương khởi xướng, quy hoạch xây dựng ngắn hạn được Trung ương nêu ra trước hết nhằm tăng cường giám sát quản lý quy hoạch địa phương, là hành động cưỡng chế thực hiện từ trên xuống. Trong thực tiễn, nếu chỉ dừng lại ở quán triệt tinh thần Trung ương thì có thể bỏ lỡ thời cơ rất tốt cải cách những khuyết tật của quy hoạch tổng thể thông qua quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Đó là vì quy hoạch xây dựng ngắn hạn có ưu thế rõ rệt so với cả quy hoạch tổng thể lẫn quy hoạch chiến lược.

So với quy hoạch tổng thể truyền thống, quy hoạch xây dựng ngắn hạn quan tâm nhiều hơn tới những vấn đề thực tế trước mắt, có thể đưa ra phương án và biện pháp có tính hướng đích mạnh. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn nêu rõ khu phát triển trọng điểm và dự án xây dựng trọng điểm ngắn hạn, tiện cho chính quyền đương nhiệm thực hiện quy hoạch xây dựng ngắn hạn nhấn mạnh sẽ nhất trí hài hòa với kế hoạch 5 năm lần thứ 10, gắn gũi với ý đồ phát triển của chính quyền địa phương. Sau khi hoàn thành lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn, chỉ cần báo cáo lên cơ quan chủ quản cấp trên lập hồ sơ, chứ không cần phải qua trình tự xét duyệt, có thể nâng cao đáng kể hiệu suất thực hiện.

So với quy hoạch chiến lược, quy hoạch xây dựng ngắn hạn là bộ phận cấu thành của quy hoạch tổng thể, bảo đảm tính tiếp diễn và tính quyền uy của quy hoạch tổng thể; quy hoạch xây dựng ngắn hạn được thực hiện trong sự giám sát quản lý của đại hội đại biểu nhân dân địa phương và Trung ương có thể khắc phục khuynh hướng địa phương chủ nghĩa và màu sắc lãnh đạo quá mức. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn là quy hoạch có địa vị pháp định trong hệ thống quy hoạch hiện hành, không thể vì cải cách quá cấp tiến mà làm lung lay nền móng chế độ quy hoạch hiện hành có lợi cho việc giảm bớt giá thành của việc thay đổi chế độ quy hoạch.

Có lẽ ý định ban đầu của cơ quan chủ quản Nhà nước khi đưa ra quy hoạch xây dựng ngắn hạn không phải là nhằm cải cách, nhưng qua phân tích trên, quy hoạch xây dựng ngắn hạn sắp triển khai toàn diện trong cả nước hoàn toàn có thể đem lại cho quy hoạch tổng thể những đột phá quan trọng cả về nội dung lẫn phương pháp công tác.

4. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn lý tưởng: Một kế ước được hình thành từ sự hợp tác giữa Trung ương và địa phương

Ngay từ năm 2001 - trước khi Bộ Xây dựng Trung Quốc ban hành "Ý kiến", Thâm Quyến đã tiếp tục truyền thống "quy hoạch cuốn chiếu". Vào đầu 5 năm lần thứ 2 thực hiện quy hoạch tổng thể, họ triển khai công tác "Nghiên cứu và đối sách về quy hoạch tổng thể thành phố Thâm Quyến (2001 - 2005)" có tính chất quy hoạch xây dựng ngắn hạn lần thứ hai. Dưới đây là một vài nhận định về việc làm thế nào để thực hiện tốt quy hoạch xây dựng ngắn hạn:

Chú ý đến quy hoạch tổng thể và quy hoạch chiến lược đều có nhược điểm rõ nét nên quy hoạch xây dựng ngắn hạn nhất định phải chú trọng kết hợp đầy đủ "từ trên xuống" và "từ dưới lên", trở thành quy hoạch mang tính "kế ước", trong đó Trung ương, địa phương và nhân dân cùng tham gia lập.

(1) Quy hoạch xây dựng ngắn hạn được lập cho Trung ương

Khó khăn bấy lâu nay của cơ quan quy hoạch là lãnh đạo chính quyền luôn luôn can thiệp không phù hợp vào công tác quy hoạch đô thị. Nghiêm trọng hơn, cơ quan quy hoạch phải bó tay trước những "hành vi vi phạm pháp luật" của chính quyền. Việc nhấn mạnh sự giám sát "từ trên xuống" của Trung ương trong khuôn khổ hành chính hiện hành vẫn là cần thiết. Một cải tiến rõ nét so với các quy hoạch trước đây là Bộ Xây dựng Trung Quốc đặc biệt đề ra quy định về nội dung có tính cưỡng chế của quy hoạch và yêu cầu thiết lập chế độ sửa chữa hành chính và truy cứu trách nhiệm, đem lại cơ sở chấp hành và biện pháp bảo đảm cho Trung ương giám sát và quản lý hữu hiệu. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn phải thực hiện trọng điểm những nội dung này mới có thể dẫn đến thiết thực cải thiện môi trường làm việc của quy hoạch, nâng cao địa vị pháp luật và hiệu lực của quy hoạch. Đồng thời, chúng ta cũng phải nhận thức rằng, do thiếu cơ chế

khuyến khích, thông tin không đối xứng và khuynh hướng cơ hội chủ nghĩa địa phương vẫn tồn tại nên phương thức giám sát từ trên xuống này không thể tránh khỏi giá thành quá cao và hiệu quả thấp. Cải tiến cơ chế giám sát hành chính quy hoạch là vấn đề quan trọng cần được quan tâm khi lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Xét dưới góc độ lâu dài, việc giám sát hữu hiệu chính quyền địa phương vẫn phải dựa vào đại hội đại biểu nhân dân địa phương và sự tham gia của nhân dân.

(2) Quy hoạch xây dựng ngắn hạn được lập cho thị trường

Từ khi cải cách mở cửa tới nay, đô thị Trung Quốc phát triển rất nhanh chóng, động lực cơ bản của nó là do cơ chế lợi ích địa phương kích thích và thúc đẩy, nhân tố quan trọng nhất trong đó là ý thức lợi ích, ý thức cạnh tranh và ý thức thành tích của chính quyền. Trong xu thế hiện nay, việc vận hành đô thị ngày càng doanh nghiệp hoá, vai trò của thị trường từ chỗ là người quản lý tài sản chuyển hướng tới chỗ là người kinh doanh tiền vốn có nhiệm vụ làm tăng thêm giá trị của tài sản nhà nước và nguồn lực công cộng, người quản lý kinh doanh đô thị. Chính quyền đô thị là người tổ chức chủ yếu thực hiện quy hoạch đô thị, nếu quy hoạch xây dựng ngắn hạn không thể giúp cho chính quyền đương nhiệm đạt được thành tích hợp lý thì chắc chắn nó sẽ làm tổn thương tính tích cực sáng tạo tiến thủ của đô thị. Còn nếu không được thị trường giúp đỡ và ủng hộ thì mọi quy hoạch cũng chắc chắn đều trở thành vô nghĩa, không thể thực hiện nổi. Một quy hoạch xây dựng ngắn hạn tốt đều cần phải đem lại nhiều hơn cơ hội và không gian cho thị trường thi thố tài năng, cần phải tiếp thu ưu điểm của quy hoạch chiến lược, nêu phương án có tính hướng đích nhằm giải quyết các vấn đề, nêu ý kiến có tính xây dựng đối với quyết sách của thị trường. Ngoài ra, còn phải tăng cường sự ràng buộc tài chính của chính quyền, sự giám sát của đại hội đại biểu nhân dân nhằm kìm hãm hành vi ham thành tích lớn, chuộng lợi ích trước mắt của thị trường.

(3) Cuối cùng, quy hoạch xây dựng ngắn hạn được lập cho toàn xã hội

Mục đích cuối cùng của quy hoạch đô thị không phải là thực hiện đầy đủ tinh thần Trung ương hoặc phục vụ cho thị trường quyết sách. Suy cho cùng, thành phố thuộc về toàn thể nhân dân thành phố, mục tiêu căn bản của quy hoạch đô thị là phát triển chỉnh thể đô thị, thúc đẩy kinh tế đô thị tăng trưởng và cải thiện phúc lợi xã hội. Trong nền kinh tế thị trường, việc thực hiện quy hoạch đô thị không do mệnh lệnh bố trí sắp xếp của chính phủ Trung ương, cũng không trông chờ cơ quan chính quyền địa phương hoàn thành, mà còn phải dựa vào tác dụng hiệp đồng của các yếu tố cấu thành xã hội. Muốn nâng quy hoạch lên thành ý chí tập thể để cho toàn xã hội cùng tuân thủ chấp hành, phải thực hiện "quy hoạch mở cửa", khiến cho quá trình quy hoạch trở thành một quá trình trong đó các loại lợi ích gặp nhau, hoà nhập với nhau và phối hợp với nhau, các ban ngành của chính quyền hợp tác với nhau và cùng quán triệt thực hiện, quần chúng nhân dân cùng đạt tới nhận thức chung, cùng ủng hộ thực hiện quy hoạch, từ đó khiến cho hành động của toàn xã hội cùng tiến hành theo một hướng thống nhất.

4.2. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn được tiến hành như thế nào?

Quy hoạch xây dựng ngắn hạn không những phải thoả mãn yêu cầu và quy định của Nhà nước, mà còn phải triển khai mấy công tác sau:

(1) Nghiên cứu tình hình thực hiện quy hoạch tổng thể, điều chỉnh và sửa đổi mục tiêu và sách lược của quy hoạch.

Nhằm khắc phục khuyết tật thực hiện thiếu tính liên tục của quy hoạch tổng thể hiện nay, điều cực kỳ quan trọng là trước khi lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn, phải nghiên cứu quy hoạch tổng thể và tình hình thực hiện trong 5 năm trước. Thông qua đánh giá chung về hiệu quả thực hiện quy hoạch tổng thể, tìm ra những vấn đề nảy sinh trong thực hiện và nguyên nhân của nó để đề ra sách lược phát triển và kế hoạch xây dựng cụ thể cho 5 năm tới, điều chỉnh và sửa đổi cần thiết đối với quy hoạch. Trong "Ý kiến", Bộ Xây dựng Trung Quốc đã né tránh vấn đề nhạy cảm là có cho phép điều chỉnh quy hoạch hay không. Điều này phản ánh rõ sự thận trọng và do dự của người quyết sách về vấn đề này. Nhưng dù sao, 5 năm cũng không phải là một khoảng thời gian ngắn đối với bất kỳ một thành phố nào của Trung Quốc. Mục tiêu và sách lược phát triển của quy hoạch tổng thể đều dựa trên tình hình 5 năm trước, đưa ra dự đoán về tương lai. Còn môi trường phát triển đô thị hiện nay có thể đã thay đổi nhiều, cần phải nghiên cứu phân tích lại nhiều vấn đề quan trọng của đô thị. Tiến hành một số sửa đổi đối với quy hoạch đã lập 5 năm trước là cần thiết, hơn nữa còn là không thể tránh khỏi. Việc này là đặc biệt quan trọng đối với những vùng kinh tế phát triển ven biển, những đô thị lớn có địa vị quan trọng và kinh tế phát triển nhanh chóng. Đứng trước tình hình bên trong bên ngoài thay đổi khó lường và cạnh tranh đô thị gay gắt, phải xem xét lại định vị và phương hướng phát triển của đô thị, mới có thể đưa ra đối sách thiết thực và khả thi.

(2) Kết hợp chặt chẽ với Kế hoạch 5 năm lần thứ 10, chỉnh hợp về không gian cho các loại dự án xác định trong kế hoạch.

Cơ chế phối hợp ngành là khâu then chốt trong thực hiện quy hoạch tổng thể. Tuy được trao cho vai trò "đầu tàu", nhưng trong thực tế quy hoạch đô thị thường bị tách rời kế hoạch của các ngành. Tuy địa vị pháp luật của quy hoạch tổng thể cao nhất nhưng trên thực tế, trong việc quyết sách các vấn đề quan trọng về phát triển đô thị và bố trí kế hoạch đầu tư, "Kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội" do cơ quan kế hoạch dẫn đầu đề ra lại có tác dụng và ảnh hưởng lớn hơn vì đã phản ánh ý đồ phát triển của chính quyền địa phương một cách thiết thực hơn. Trong văn bản "Ý kiến", Bộ Xây dựng Trung Quốc đã nhìn thẳng vào thực tế này, nhấn mạnh thời gian của quy hoạch xây dựng ngắn hạn cần phải nhất trí với Kế hoạch 5 năm lần thứ 10. Điều này cho thấy rõ thái độ thực tế. Thực chất, quy hoạch xây dựng ngắn hạn chính là "kế hoạch 5 năm xây dựng đô thị". Yêu cầu lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn lần này được nêu ra sau 2 năm thực hiện Kế

hoạch 5 năm lần thứ 10, thời gian đã lỡ, tác dụng khống chế hướng dẫn đối với nhiều dự án quan trọng bị giảm đi đáng kể. Tuy vậy, điều này lại tạo mặt bằng công tác thuận lợi cho "quy hoạch" và "kế hoạch" kết hợp với nhau từ nay trở đi. Khi Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 bắt đầu, chúng phải được lập đồng bộ, bổ sung phối hợp lẫn nhau, như vậy mới có thể đảm bảo cho việc xây dựng các dự án quan trọng có khả năng hình thành, về mặt đầu tư công cộng, phương hướng hợp sức, hướng dẫn phát triển đô thị.

(3) Trù tính bố trí các dự án quan trọng có ảnh hưởng tới phát triển đô thị từ góc độ "kinh doanh đô thị"

Quy hoạch xây dựng ngắn hạn không nên dừng lại ở việc thực hiện kế hoạch và các dự án trong kế hoạch về mặt không gian một cách giản đơn, mà cần phải làm cho quá trình quy hoạch và xây dựng những dự án này trở thành quá trình chỉnh hợp và tối ưu hoá không gian đô thị. Vì những dự án quan trọng này chủ yếu do chính quyền đầu tư công cộng không những có ảnh hưởng quyết định tới cơ cấu bố cục và phương hướng phát triển đô thị, mà bản thân chúng cũng có thể thúc đẩy kinh tế tăng trưởng - Phải nêu ra quan niệm "trù tính kế hoạch" trong quy hoạch - Xuất phát từ góc độ kinh doanh đô thị, đưa ra một số dự án quan trọng có ảnh hưởng tới phát triển đô thị dài hạn, tham gia vào toàn bộ quá trình tạo vốn, trừ tính kế hoạch kinh doanh những dự án này. Đối với các dự án này, tiến hành một cách tỉ mỉ chặt chẽ việc trừ tính kế hoạch và bố trí về quy mô phương thức xây dựng, dự tính đầu tư, phương thức tập trung vốn, trình tự thời gian thực hiện, phương thức kinh doanh v.v... Việc trừ tính kế hoạch và phân tích đầu tư một cách khoa học lý tính vừa giúp cho chính quyền tránh khỏi thất bại trong đầu tư, vừa tạo cơ sở để hình thành sự ràng buộc cứng rắn chính quyền về tài vụ.

(4) Nêu ra kiến nghị chính sách và biện pháp bảo đảm thực hiện quy hoạch

Chỉ có trở thành biện pháp chính sách thực tế và khả thi, quy hoạch mới có thể phát huy công năng điều tiết khống chế vĩ mô, việc đề ra chính sách thực hiện quy hoạch phải là một nội dung của công tác quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Hệ thống chính sách bảo đảm thực hiện quy hoạch cần phải bao gồm chính sách dân số, chính sách các ngành sản xuất, chính sách đất đai, chính sách giao thông, chính sách nhà ở, chính sách môi trường, chính sách đầu tư xây dựng đô thị, chính sách thu thuế v.v... Quy hoạch xây dựng ngắn hạn không cần phải đề ra phương án chính sách cụ thể, nhưng cần mang lại cái khung chỉnh thể cho những chính sách này. Ngoài ra, căn cứ vào vấn đề nổi bật xuất hiện trong phát triển đô thị, còn cần đề ra những chính sách cụ thể như chính sách cải tạo "thôn trong đô thị", kiến nghị phương án điều chỉnh phân vùng hành chính v.v...

4.3. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn được sử dụng như thế nào?

Tuy về mặt lý luận, địa vị pháp luật của quy hoạch tổng thể đô thị được coi là cao hơn các văn kiện chính quyền như Kế hoạch 5 năm lần thứ 10, nhưng trong thực tế công năng phối hợp tổng hợp và năng lực bố trí nguồn lực đô thị của nó không hữu hiệu bằng văn kiện chính quyền. Sau khi quy hoạch xây dựng ngắn hạn hoàn thành, một mặt, cần phải sử dụng những quyền uy mà Trung ương trao cho, nâng cao hơn nữa công năng quyết sách và phối hợp tổng hợp của quy hoạch trong xây dựng đô thị; mặt khác, còn cần phải chuyển hoá thành quả quy hoạch thành văn kiện chính quyền có tính thao tác rất mạnh chỉ đạo xây dựng đô thị, kết hợp với quá trình hành chính của chính quyền, quản lý ở cả 2 mặt pháp luật và hành chính, khiến cho quy hoạch thực sự trở thành cương lĩnh hành động thống nhất của chính quyền và các ban ngành của họ.

Các khu phát triển trọng điểm xác định trong quy hoạch xây dựng ngắn hạn, trước khi cần được đưa vào kế hoạch lập quy hoạch chi tiết có tính khống chế ngắn hạn hoặc bản vẽ quy tắc pháp định để tăng cường khống chế. Trên cơ sở quy hoạch xây dựng ngắn hạn, thành lập chế độ kho lưu trữ các dự án xây dựng quy hoạch, để một mặt mang lại nhiều khả năng lựa chọn cho chính quyền khi đưa ra quyết sách lý tính, mặt khác có thể tăng cường ràng buộc họ, tránh xây dựng mù quáng, tạo sự giúp đỡ và chỗ dựa cho cơ quan chủ quản Nhà nước, đại hội đại biểu nhân dân và chính quyền địa phương kiểm tra tình hình thực hiện quy hoạch đô thị và thực hiện chế độ truy cứu hành chính hàng năm.

Ngay cả trong thời gian 5 năm, sự phát triển của đô thị cũng có thay đổi rất lớn. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn lấy chu kỳ là 5 năm cần phải đối phó với tình trạng sau đây: Trong một, hai năm đầu hoạt động xây dựng đô thị còn có khả năng trừ tính kế hoạch và bố trí khá tỷ mỉ chặt chẽ, nhưng vào bốn, năm năm sau rất khó bố trí thoả đáng các dự án xây dựng đô thị. Quy hoạch đô thị muốn thực sự quản lý động thái xây dựng đô thị, nếu chỉ dựa vào quy hoạch xây dựng ngắn hạn có chu kỳ 5 năm thì vẫn chưa đủ. Trong quá trình thực hiện quy hoạch xây dựng ngắn hạn, cần phải tăng cường theo sát và phản ánh trở lại tình hình thực hiện quy hoạch. Trên cơ sở đó, tổ chức lập kế hoạch xây dựng đô thị hàng năm hoặc báo cáo hàng năm về quy hoạch đô thị (tức là "Sách trắng quy hoạch đô thị" hàng năm), điều này có ý nghĩa chỉ đạo thực tế quan trọng đối với xây dựng đô thị.

5. Kết luận: Phán đoán xu thế cải cách quy hoạch tổng thể

Cải cách quy hoạch tổng thể đã trở thành xu thế lớn. Là sự tiến triển có tính đột phá của cuộc cải cách này, việc lập quy hoạch xây dựng ngắn hạn đã mang lại bước ngoặt có lợi. Những người làm công tác quy hoạch phải nắm bắt đầy đủ cơ hội, triệt để sửa chữa sai lầm về định vị công tác quy hoạch tổng thể trước đây là đã "coi trọng dài hạn, xem nhẹ ngắn hạn", nay coi quy hoạch xây dựng ngắn hạn là mục đích cuối cùng chứ không phải là phương tiện của công

tác quy hoạch tổng thể, thiết lập phương thức quy hoạch mới "dài hạn phục vụ ngắn hạn". Điều này có nghĩa là hệ thống và phương pháp lập quy hoạch tổng thể truyền thống có thể thay đổi rất lớn: một mặt, làm nhạt bớt mục tiêu dài hạn của quy hoạch tổng thể, nội dung xác định của quy hoạch dài hạn suy giảm đi nhiều. Những tính chất, quy mô và phương hướng phát triển đô thị được đặc biệt nhấn mạnh về khống chế trong khuôn khổ hiện hành từ nay về sau đều có thể trở thành khái niệm có nhiều khả năng lựa chọn. Ở tầng quy hoạch dài hạn này, tiếp thu phương pháp phân tích động thái và so sánh nhiều phương án mà quy hoạch chiến lược đã áp dụng, phân tích nhiều khả năng phát triển đô thị, mang lại sách lược phát triển đô thị có thể lựa chọn cho các mục tiêu khác nhau. Mặt khác, cần phải chuyển trọng điểm công tác sang quy hoạch xây dựng ngắn hạn. Trên cơ sở nghiên cứu đầy đủ các vấn đề phải giải quyết cấp bách và các nguồn lực có thể chi phối hiện trạng của đô thị, xác định mục tiêu xây dựng ngắn hạn và sách lược chủ yếu có thể phù hợp với nhiều khả năng phát triển dài hạn. Nói cách khác, trong khuôn khổ hệ thống quy hoạch mới, mục tiêu dài hạn của quy hoạch tổng thể cần phải có thêm nhiều tính đàn hồi. Còn nội dung mang tính cưỡng chế của quy hoạch sẽ chủ yếu tăng cường cho quy hoạch xây dựng ngắn hạn, trở thành chỗ dựa vững chắc cho công tác quản lý khống chế. Quy hoạch xây dựng ngắn hạn đô thị sẽ trở thành nội dung cốt lõi của quy hoạch tổng thể, có địa vị và hiệu lực pháp luật cao hơn.

Lịch trình cải cách "quy hoạch hình thể - quy hoạch mang tính khống chế - bản vẽ quy tắc pháp định" mà quy hoạch chi tiết đã trải qua dường như chỉ rõ cuộc cải cách quy hoạch tổng thể sẽ theo con đường từ "nhấn mạnh bức tranh lý tưởng" tới "chú trọng thao tác thực hiện" và lại được thúc đẩy hơn nữa theo hướng "pháp chế hoá, chính sách hoá, chế độ hoá". Thậm chí, chúng ta có thể đoán rằng, quy hoạch xây dựng ngắn hạn 5 năm một đợt hoàn toàn có thể giống như "kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội" trở thành việc lớn hàng đầu được chính quyền thành phố và toàn xã hội quan tâm nhất, phát huy chức năng điều tiết khống chế tổng hợp quan trọng như nhau, thậm chí còn quan trọng hơn trong phát triển đô thị, xác lập địa vị trung tâm có ảnh hưởng lớn nhất của mình trong hệ thống chế độ chính quyền và quá trình chính sách công cộng đô thị.

Nguồn tư liệu: Tạp chí "Quy hoạch đô thị" và "Xây dựng đô thị và nông thôn" của Trung Quốc các số từ 2002 đến 2004.

*Người dịch: **Hoàng Thế Vinh***

*Hiệu đính và biên tập: **Nghiêm Văn Thọ***

