

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ XÂY DỰNG**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC TP.HỒ CHÍ MINH**



**MÃ VĂN PHÚC**

**VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO  
QUY TRÌNH QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM  
ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ BIÊN HÒA**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ  
QUY HOẠCH VÙNG VÀ ĐÔ THỊ**

**Thành phố Hồ Chí Minh – 2016**

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ XÂY DỰNG

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC TP.HỒ CHÍ MINH



**MÃ VĂN PHÚC**

**VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO  
QUY TRÌNH QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM  
ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ BIÊN HÒA**

Chuyên ngành : Quy hoạch vùng và đô thị

Mã số : 62.58.01.05

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**  
**QUY HOẠCH VÙNG VÀ ĐÔ THỊ**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

1. PGS.TS.KTS. NGUYỄN THANH HÀ
2. TS.KTS. ĐỖ PHÚ HƯNG

Thành phố Hồ Chí Minh – 2016

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan luận án Tiến sĩ Quy hoạch vùng và đô thị “Vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam áp dụng cho thành phố Biên Hòa” là công trình do chính tôi nghiên cứu và thực hiện. Các thông tin, số liệu được sử dụng trong luận án này hoàn toàn trung thực và chính xác. Kết quả nêu trong luận án chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

## MỤC LỤC

**LỜI CAM ĐOAN**

**MỤC LỤC**

**DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT**

**DANH MỤC HÌNH, BẢNG BIỂU**

**PHẦN MỞ ĐẦU.....1**

1. Tính cấp thiết của đề tài .....1
2. Đối tượng nghiên cứu .....3
3. Phạm vi nghiên cứu.....4
4. Mục tiêu nghiên cứu.....4
5. Phương pháp nghiên cứu.....5
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu. ....5
7. Cấu trúc luận án.....6

**CHƯƠNG I - TỔNG QUAN VỀ VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO QUY TRÌNH QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM - ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ BIÊN HÒA. .... 7**

- 1.1. Các khái niệm, thuật ngữ liên quan đến đối tượng nghiên cứu của đề tài
  - 1.1.1 Các thuật ngữ.....7
  - 1.1.2 Các khái niệm .....8
- 1.2 Tổng quan về công tác quy hoạch đô thị Việt Nam.....15
  - 1.2.1 Khái quát hệ thống quy hoạch Việt Nam. ....15
  - 1.2.2 Tiến trình phát triển hệ thống quy hoạch đô thị Việt Nam (từ 1986-2015).....17
  - 1.2.3 Phương thức quy hoạch đô thị của Việt Nam. ....18
  - 1.2.4 Nội dung và quy trình quy hoạch chung đô thị của Việt Nam.....19
  - 1.2.5 Thực trạng về công tác giám sát và đánh giá trong quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam .....22
- 1.3 Tổng quan phương thức quy hoạch chiến lược.....25
  - 1.3.1 Tiến trình phát triển của phương thức quy hoạch chiến lược. ....25

|                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.3.2 Các đặc điểm của quy hoạch chiến lược. ....                                                                                                     | 27        |
| 1.3.3 Nội dung và quy trình của quy hoạch chiến lược.....                                                                                             | 29        |
| 1.3.4 Những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược. ....                                                                                        | 38        |
| 1.4. Tổng quan nghiên cứu áp dụng quy hoạch chiến lược ở Việt Nam.....                                                                                | 41        |
| 1.4.1 Tình hình nghiên cứu quy hoạch chiến lược ở Việt Nam .....                                                                                      | 41        |
| 1.4.2 Chiến lược phát triển thành phố ở Việt Nam. ....                                                                                                | 44        |
| 1.5 Tổng quan về thành phố Biên Hòa và công tác quy hoạch của thành phố<br>Biên Hòa. ....                                                             | 47        |
| 1.5.1 Tổng quan về thành phố Biên Hòa. ....                                                                                                           | 48        |
| 1.5.2 Tổng quan công tác quy hoạch thành phố Biên Hòa.....                                                                                            | 50        |
| 1.6 Tổng hợp và xác định mục tiêu nghiên cứu .....                                                                                                    | 52        |
| <b>CHƯƠNG 2: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY<br/>HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO QUY TRÌNH QUY HOẠCH CHUNG XÂY<br/>DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM.....</b>      | <b>55</b> |
| 2.1 Các phương pháp sử dụng trong nghiên cứu .....                                                                                                    | 55        |
| 2.2 Cơ sở khoa học về vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy<br>trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam .....                       | 57        |
| 2.2.1 Cơ sở khoa học về việc đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch<br>chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam ..... | 57        |
| 2.2.1.1 Cơ sở pháp lý về việc lập quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam.....                                                                             | 57        |
| 2.2.1.2 Quy trình quy hoạch của Ian Bracken .....                                                                                                     | 58        |
| 2.2.1.3 Cơ sở thực tiễn.....                                                                                                                          | 61        |
| 2.2.2 Cơ sở khoa học về việc xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch<br>chung xây dựng đô thị .....                                               | 68        |
| 2.2.2.1 Vai trò của tầm nhìn trong quy trình quy hoạch .....                                                                                          | 69        |
| 2.2.2.2 Những nguyên tắc và yêu cầu cho việc xây dựng Tầm nhìn .....                                                                                  | 70        |
| 2.2.2.3 Quy trình thiết lập Tầm nhìn .....                                                                                                            | 73        |
| 2.2.3 Cơ sở khoa học về việc triển khai kế hoạch hành động trong quy trình<br>quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.....                           | 75        |

|                                                                                                                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.2.3.1 Những nguyên tắc chính và thành phần chủ yếu của kế hoạch hành động .....                                                                                    | 75        |
| 2.2.3.2 Thành phần nhóm thực hiện và các yêu cầu chính trong việc lập kế hoạch hành động.....                                                                        | 76        |
| 2.2.3.3 Quy trình diễn hình lập kế hoạch hành động .....                                                                                                             | 78        |
| 2.2.4 Cơ sở khoa học cho việc thực hiện công tác giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị .....                | 80        |
| 2.2.4.1 Mối quan hệ giữa quy hoạch và đánh giá.....                                                                                                                  | 80        |
| 2.2.4.2 Nguyên tắc chung của Giám sát và Đánh giá quy hoạch.....                                                                                                     | 83        |
| 2.2.4.3 Những thành phần chính của Giám sát và đánh giá.....                                                                                                         | 84        |
| 2.2.4.4 Phương pháp đánh giá Quy hoạch đô thị .....                                                                                                                  | 85        |
| <b>CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VỀ VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO QUY TRÌNH QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM - ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ BIÊN HÒA..</b> | <b>92</b> |
| 3.1 Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.....                                             | 92        |
| 3.2 Đề xuất nội dung và trình tự Xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam .....                                                    | 101       |
| 3.2.1 Những nguyên tắc xây dựng Tầm nhìn .....                                                                                                                       | 101       |
| 3.2.2 Quy trình xây dựng tầm nhìn .....                                                                                                                              | 103       |
| Bước 1: Công tác chuẩn bị .....                                                                                                                                      | 103       |
| Bước 2: Xác định các bên liên quan và phương thức tham gia.....                                                                                                      | 110       |
| Bước 3: Đề xuất nội dung Tầm nhìn .....                                                                                                                              | 113       |
| Bước 4: Tham vấn và tham gia xây dựng tầm nhìn .....                                                                                                                 | 116       |
| Bước 5: Hoàn chỉnh nội dung Tầm nhìn .....                                                                                                                           | 117       |
| Bước 6: Ra quyết định Tầm nhìn của khu quy hoạch .....                                                                                                               | 117       |
| 3.3 Đề xuất những nguyên tắc thực hiện kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.....                                              | 117       |
| 3.3.1 Kế hoạch hành động phải mang tính thực tiễn và đảm bảo đạt được kết                                                                                            |           |

|                                                                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| quả theo Tầm nhìn, mục tiêu đã chọn .....                                                                                                                 | 118        |
| 3.3.2 Tham vấn và tham gia của các bên liên quan.....                                                                                                     | 118        |
| 3.3.3 Hình thành danh mục các dự án và phương thức thực hiện .....                                                                                        | 119        |
| 3.3.4 Kế hoạch hành động phải thúc đẩy Chương trình đầu tư đa ngành ....                                                                                  | 120        |
| 3.4 Đề xuất những cơ chế cho việc thực hiện giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam ..... | 123        |
| 3.4.1 Những nguyên tắc cho việc giám sát và đánh giá quy hoạch cho đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị tại Việt Nam.....                                | 123        |
| 3.4.1.1 Công tác giám sát và đánh giá được thực hiện liên tục tuần hoàn qua các giai đoạn sau .....                                                       | 123        |
| 3.4.1.2 Tham vấn và tham gia trong Công tác giám sát và đánh giá quy hoạch.....                                                                           | 128        |
| 3.4.2 Lựa chọn phương pháp giám sát và đánh giá quy hoạch cho đồ án quy hoạch xây dựng đô thị tại Việt Nam.....                                           | 129        |
| 3.5 Bàn luận về giá trị ứng dụng thực tiễn của các kết quả nghiên cứu vào quy trình quy hoạch chung xây dựng thành phố Biên Hòa .....                     | 131        |
| 3.5.1 Phân tích và Đánh giá đồ án Điều chỉnh Quy hoạch chung thành phố Biên Hòa giai đoạn 2010-2030 và tầm nhìn đến năm 2050 .....                        | 131        |
| 3.5.2 Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.....                                      | 135        |
| 3.5.3 Xây dựng tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa .....                                                                                                      | 136        |
| 3.5.4 Thiết lập kế hoạch hành động cho việc thực thi đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa .....                                                       | 141        |
| 3.5.5 Xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá cho việc thực hiện bổ sung và thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.....                       | 143        |
| <b>KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ.....</b>                                                                                                                         | <b>146</b> |
| 1. Kết Luận .....                                                                                                                                         | 146        |
| 1.1 Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình                                                                                |            |

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.....                                                                                                             | 146 |
| 1.2 Nội dung và trình tự Xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam .....                                                       | 147 |
| 1.3 Thiết lập những nguyên tắc thực hiện kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.....                                 | 147 |
| 1.4 Đề xuất những cơ chế cho việc thực hiện giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam ..... | 148 |
| 1.5 Vận dụng kết quả của các mục tiêu vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.....                                                               | 148 |
| 2. Kiến Nghị .....                                                                                                                                        | 149 |
| 2.1. Tăng cường các văn bản dưới luật liên quan đến các bên liên quan.....                                                                                | 149 |
| 2.2. Pháp lý hóa các nội dung vào quy trình quy hoạch .....                                                                                               | 149 |
| 2.3. Tư duy quản lý chiến lược .....                                                                                                                      | 149 |
| 2.4. Các nội dung đề xuất nghiên cứu bổ sung .....                                                                                                        | 150 |

## **DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT**

|         |                                                                                       |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| BXD     | Bộ Xây dựng                                                                           |
| BĐKH    | Biến đổi khí hậu                                                                      |
| CDS     | Chiến lược phát triển thành phố                                                       |
| CĐDC    | Cộng đồng dân cư                                                                      |
| CA      | Liên minh các thành phố                                                               |
| QĐQLQH  | Quy định quản lý quy hoạch                                                            |
| GDP     | Tổng sản phẩm quốc nội                                                                |
| HĐND    | Hội đồng nhân dân                                                                     |
| HTXH    | Hạ tầng xã hội                                                                        |
| HTKT    | Hạ tầng kỹ thuật                                                                      |
| KGKTCQ  | Không gian kiến trúc cảnh quan                                                        |
| LHQ     | Liên hợp quốc                                                                         |
| LTQH    | Lý thuyết Quy hoạch                                                                   |
| NĐ      | Nghị định                                                                             |
| NQ      | Nghị quyết                                                                            |
| QH      | Quy hoạch                                                                             |
| QHCL    | Quy hoạch chiến lược                                                                  |
| QHĐT    | Quy hoạch đô thị                                                                      |
| QHXDĐT  | Quy hoạch xây dựng đô thị                                                             |
| QHCXDĐT | Quy hoạch chung xây dựng đô thị                                                       |
| QĐ      | Quyết định                                                                            |
| QT      | Quy trình                                                                             |
| SWOT    | Strength - Weakness - Opportunity - Threat / Thế mạnh - Thế yếu - Cơ hội - Thách thức |
| SDD     | Sử dụng đất                                                                           |
| TP.HCM  | Thành phố Hồ Chí Minh                                                                 |
| TP.     | Thành Phố                                                                             |
| TT      | Thông tư                                                                              |

|        |                                                     |
|--------|-----------------------------------------------------|
| TW     | Trung ương                                          |
| UBND   | Ủy ban nhân dân                                     |
| UNDP   | Chương trình phát triển Liên hợp quốc               |
| USD    | Đôlar Mỹ                                            |
| UNESCO | Tổ chức Văn hóa, Giáo dục và Khoa học Liên hợp quốc |
| VPTU   | Văn phòng Tỉnh ủy                                   |
| VN     | Việt Nam                                            |
| WB     | Ngân hàng Thế giới                                  |
| WTO    | Tổ chức thương mại thế giới                         |
| XD     | Xây dựng                                            |
| XHCN   | Xã hội chủ nghĩa                                    |

## **DANH MỤC CÁC HÌNH - BẢNG BIỂU**

Hình 0.1. Sơ đồ cấu trúc luận án

Hình 1.1. Quy trình quy hoạch tuần hoàn

Hình 1.2. Hệ thống quy hoạch Việt Nam

Hình 1.3. Sơ đồ hóa quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị thực hiện theo quyết định số 322/1993 QĐ-ĐT và Nghị định 91-CP ngày 17/08/1994 của Chính phủ.

Hình 1.4. Sơ đồ hóa quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị thực hiện theo Nghị định 08/2005 NĐ-CP ngày 24/01/2005 của Chính phủ

Hình 1.5. Sơ đồ hóa các cơ sở pháp lý chủ yếu trong công tác Quản lý và Quy hoạch Đô thị

Hình 1.6. Sơ đồ quy trình quy hoạch chung đô thị theo Nghị định 37/2010 NĐ-CP ngày 07/04/2010

Hình 1.7. Sơ đồ quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị (Yếu tố đánh giá) theo Nghị định 37/2010 NĐ-CP ngày 07/04/2010

Hình 1.8. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về thực trạng hạn chế của công tác đánh giá trong đồ án quy hoạch

Hình 1.9. Sơ đồ quy trình Quy hoạch chiến lược

Hình 1.10. Khung quy hoạch chiến lược

Hình 1.11. Quy trình quy hoạch chiến lược 10 bước

Hình 1.12. Quy trình Quy hoạch cấu trúc chiến lược

Hình 1.13. Quy trình CDS

Hình 1.14. Sơ đồ quy trình Quy hoạch chiến lược điển hình

Hình 1.15. Bản đồ hành chánh tỉnh Đồng Nai

Hình 1.16. Bản đồ hành chánh thành phố Biên Hòa

Hình 1.17. Thành phố Biên Hòa trong Vùng thành phố Hồ Chí Minh

Hình 1.18. Bản đồ hiện trạng sử dụng đất thành phố Biên Hòa

Hình 1.19. Sơ đồ Định hướng phát triển không gian thành phố Biên Hòa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050

Hình 1.20. Bản đồ quy hoạch sử dụng đất thành phố Biên Hòa đến năm 2030

Hình 1.21. Bản đồ quy hoạch sử dụng đất thành phố Biên Hòa đến năm 2020

Hình 1.22. Sơ đồ Định hướng phát triển hệ thống giao thông thành phố Biên Hòa đến năm 2030

Hình 2.1. Hoạt động có tính cách quy chuẩn và thực tế trong quy hoạch

Hình 2.2. Quy trình Quy hoạch trung tâm vùng Ipswich, Úc

Hình 2.3. Quy trình quy hoạch Hong Kong

Hình 2.4: Sơ đồ hóa Quy trình Chiến lược phát triển thành phố Cần Thơ

Hình 2.5a: Sơ đồ hóa Quy trình Chiến lược phát triển thành phố Nam Định

Hình 2.5b: Phương thức thực hiện Chiến lược phát triển thành phố Nam Định

Hình 2.6. Chu trình thiết lập Tầm nhìn

Hình 2.7. Thế hệ - Quy trình đánh giá những lựa chọn theo nhóm

Hình 2.8. Khung phân tích so sánh lợi thế

Hình 3.1. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về việc vận dụng phương thức QHCL

Hình 3.2. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về Công tác tham vấn và tham gia của Các bên liên quan

Hình 3.3. Sơ đồ thể hiện sự liên hệ giữa QH chung xây dựng đô thị Việt Nam và quy trình QHCL

Hình 3.4. Quy trình Quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam lồng ghép với những giá trị của QHCL

Hình 3.5. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về việc cần thiết thể chế hóa nội dung xây dựng Tầm nhìn và Kế hoạch hành động

Hình 3.6. Sơ đồ Mối quan hệ đa chiều của các bên liên quan

Hình 3.7. Sơ đồ phân tích các dữ liệu cơ bản ảnh hưởng đến việc xây dựng tầm nhìn

Hình 3.8. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về kế hoạch hành động cần thúc đẩy chương trình đầu tư đa ngành

Hình 3.9. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về cần thiết cải tiến công tác giám

sát và đánh giá liên tục cho quy trình QHĐT Việt Nam

Hình 3.10. Sơ đồ thể hiện các phương pháp, công cụ đánh giá đề xuất trong từng nội dung thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch

Hình 3.11. Sơ đồ hóa quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa thực hiện theo quyết định phê duyệt số 2302/QĐ-UBND ngày 25/07/2014

Hình 3.12. Quy trình lồng ghép Quy hoạch chung thành phố Biên Hòa với những giá trị của QHCL

Hình 3.13. Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về kết quả đạt được khi được lồng ghép những giá trị của QHCL

Bảng 2.1. Lý thuyết quy hoạch và đánh giá

Bảng 3.1. Đề xuất nhóm thực hiện và nhiệm vụ của nhóm thực hiện.

## **PHẦN MỞ ĐẦU**

### **1. Tính cấp thiết của đề tài**

Trong thời gian qua, cùng với những phát triển vượt bậc của cả nước với nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tiến trình hội nhập quốc tế, tiến trình đô thị hóa tại Việt Nam cũng đang trong giai đoạn phát triển một cách nhanh chóng và mạnh mẽ, số lượng đô thị cũng như quy mô của các đô thị lớn cũng tăng lên đáng kể. Công tác quy hoạch đã có nhiều đóng góp tích cực trong việc xây dựng và phát triển đô thị. Công tác quy hoạch đô thị luôn có những chuyển biến tích cực nhằm hạn chế những tác động xấu của quá trình đô thị hoá theo chiều rộng đang diễn ra tại các đô thị ở Việt Nam, đảm bảo cho các đô thị phát triển được ổn định, đem lại chất lượng tốt hơn cho cuộc sống đô thị, chuyển dần đô thị hoá theo chiều sâu trong quá trình phát triển và hiện đại hóa.

Các đồ án quy hoạch sau khi được công bố trở thành công cụ, là cơ sở pháp lý cho công tác quản lý đô thị, cho việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư, kêu gọi đầu tư,... Công tác quy hoạch vì vậy đã đem lại nhiều mặt tích cực trong việc quản lý và triển khai xây dựng phát triển đô thị. Nhiều đô thị đã có diện mạo khang trang, đa dạng và phong phú hơn.

Song, bên cạnh những mặt đạt được, vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề cần được quan tâm giải quyết. Công tác quy hoạch tuy được thực hiện khá kỹ nhưng còn nhiều mặt hạn chế như chưa có hệ thống giám sát và đánh giá suốt quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch và phần nhiều mang tính chủ quan của người thực hiện. Các yếu tố nghiên cứu chưa có đánh giá và xem xét cụ thể đến mối quan hệ của các thành phần tham gia, các mối quan hệ giữa lợi ích cá nhân và cộng đồng. Phần lớn chỉ quan tâm nhiều đến các chỉ tiêu, yếu tố không gian, vật thể, mà chưa được nghiên cứu đúng mức các yếu tố con người, cộng đồng và các yếu tố phi vật thể... Quy trình quy hoạch vì vậy được thực hiện khá cứng nhắc, chưa linh hoạt, chưa thích ứng được những thách thức, thay đổi nhanh chóng của nền kinh tế - xã hội phát triển theo cơ chế thị trường. Do vậy cần được nghiên cứu cụ thể hơn, áp dụng bổ sung những công cụ, phương pháp thực hiện linh hoạt hơn, để thích ứng được những biến đổi và thách thức

trong quá trình hội nhập quốc tế, thu hút đầu tư...

Qua kinh nghiệm phát triển đô thị ngày nay ở các quốc gia tiên tiến trên thế giới, có thể thấy công tác quy hoạch đô thị đã tham gia vào tiến trình xây dựng và phát triển đô thị ở nhiều quy mô, cấp độ khác nhau và trở thành một công cụ không thể thiếu trong việc giúp định hướng, kiểm soát quá trình phát triển đô thị, tác động vào các hoạt động kinh tế, xã hội, môi trường, nhằm giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa các thành phần liên quan trong đô thị, hướng đến đô thị phát triển bền vững.

Tại Việt Nam, trong thời gian qua, cùng với sự tiếp thu nhanh chóng các kiến thức mới, một số phương pháp tiếp cận mới (quy hoạch chiến lược, quy hoạch chiến lược hợp nhất, chiến lược phát triển thành phố, quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng, quy hoạch hành động,...) cho công tác quy hoạch được nhiều cơ quan, nhà chuyên môn nghiên cứu áp dụng nhằm hạn chế những khiếm khuyết của phương pháp quy hoạch truyền thống để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam. Cho đến nay nhiều dự án chiến lược thành phố được ngân hàng Thế giới tài trợ từ năm 2000 đến nay đã được thực hiện cho một số thành phố tại Việt Nam như Nam Định, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh, TP. Cần Thơ,... với phương thức tiếp cận trên nền tảng của phương pháp quy hoạch chiến lược nhằm giúp cho công tác quy hoạch và quản lý phát triển linh hoạt hơn, thích ứng với quá trình đô thị hóa nhanh tại Việt Nam. Qua đánh giá các dự án trên cho thấy phương pháp quy hoạch có những điểm tích cực không chỉ trong công tác quản lý mà còn thích ứng tốt trong việc thực hiện và thực thi quy hoạch thông qua các đặc tính của phương thức quy hoạch chiến lược là xem quy hoạch là một quy trình liên tục của quy trình, tính phụ thuộc, xây dựng tầm nhìn dài hạn và những hành động ngắn hạn,... trong việc xây dựng và phát triển đô thị. Nhưng có lẽ còn nhiều nguyên nhân khác nhau, khách quan cũng như chủ quan mà mức độ tác dụng của những dự án này còn rất hạn chế, nhiều dự án chỉ có tác dụng tốt trong việc cải thiện năng lực và sự hiểu biết của các đối tác tham gia trong quy trình, chưa có vai trò và ý nghĩa trong việc thực thi quy hoạch. Nhìn chung, cho đến nay việc vận dụng thực hiện những phương pháp quy hoạch, các công cụ này trong công tác xây dựng và phát triển đô thị vẫn chưa đạt được những kết quả mong

muốn, những phương pháp mới vẫn chưa được thể chế hóa vào bối cảnh của đô thị Việt Nam.

Quy hoạch chiến lược là phương pháp tiếp cận năng động, liên tục trong công tác quy hoạch, thích ứng với những biến đổi của mọi hoàn cảnh, đã và đang là xu hướng phổ biến ở các nước Châu Âu với phương thức tiếp cận đa dạng. “Quy hoạch chiến lược được coi là một tiến trình tương tác xã hội nhằm huy động nguồn lực từ nhiều phía đối tác trong một thế giới nhiều tiềm năng vào việc xây dựng đô thị”[56].

Phương pháp quy hoạch này có khả năng vận dụng hiệu quả vào việc thực hiện cho quy trình quy hoạch của chúng ta trong giai đoạn hiện nay và tương lai hay không? Một phương pháp quy hoạch dù được xem là rất tốt thì cũng không thể vận dụng một cách máy móc vào bối cảnh kinh tế, xã hội, chính trị đặc thù của một quốc gia, một đô thị, một địa phương đã được phát triển lâu dài. Phương pháp quy hoạch chiến lược vì thế không thể thay thế hoàn toàn các phương pháp quy hoạch trước đó. Việc thực hiện quy trình quy hoạch theo phương pháp quy hoạch truyền thống kết hợp với những giá trị của phương pháp quy hoạch chiến lược sẽ được bổ sung, hoàn chỉnh để quy trình quy hoạch có tính khả thi cao, linh hoạt hơn, thích ứng được với những thách thức và biến đổi của quá trình toàn cầu hóa, và phù hợp với chủ trương hội nhập, hiện đại hóa, xã hội hóa,... trong quá trình xây dựng phát triển đô thị Việt Nam.

Việc thực hiện như thế nào, tiến trình ra sao, các cơ sở, nguyên tắc được xây dựng như thế nào khi lồng ghép những thế mạnh của quy hoạch chiến lược với hệ thống quy hoạch đô thị vào điều kiện của Việt Nam nhằm đảm bảo cho việc xây dựng và phát triển đô thị thuận lợi là vấn đề cấp thiết của đề tài.

## **2. Đối tượng nghiên cứu**

Với việc nghiên cứu vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam đối tượng nghiên cứu của đề tài được xác định như sau:

- *Hệ thống quy hoạch xây dựng đô thị*: Đây là đối tượng chính trong quá trình nghiên cứu của đề tài, bao gồm các phạm trù về lý thuyết đô thị, quy hoạch đô thị, cụ thể là:

- + Nội dung và Quy trình quy hoạch xây dựng đô thị
- + Cơ sở pháp lý, cơ chế chính sách,... liên quan đến QHXDDT hiện hành.
- *Quy hoạch chiến lược*: Xác định những giá trị của phương thức QHCL qua đó vận dụng vào quy trình QHXDDT phù hợp với bối cảnh đô thị Việt Nam.
- *Đô thị*: Đô thị là đối tượng nghiên cứu cho việc vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam đảm bảo khả năng phát triển, thích ứng với những thách thức và biến đổi của quá trình đô thị hóa.
- *Đô thị Biên Hòa*: Thành phố Biên Hòa là đô thị loại I được chọn làm đối tượng nghiên cứu áp dụng, làm cơ sở vận dụng cho các đô thị tương tự trong điều kiện của Việt Nam.

### **3. Phạm vi nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam. Luận án xác định các hạn chế cần được xem xét trong quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam, sau đó nghiên cứu tích hợp các giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam phù hợp với bối cảnh xây dựng và phát triển đô thị Việt Nam ở giai đoạn hiện nay và tương lai trong tiến trình hội nhập quốc tế.

Quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam được thực hiện ở 3 cấp độ là Quy hoạch chung, quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết. Quy hoạch chung xây dựng đô thị có vai trò và ý nghĩa rất quan trọng trong việc định hướng xây dựng và phát triển đô thị, làm cơ sở cho việc triển khai quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết và các dự án đầu tư,... Quy hoạch chiến lược cũng thực hiện linh hoạt ở nhiều cấp độ khác nhau, nhưng đặc biệt quan trọng với các cấp độ vùng và đô thị.

Trong phạm vi nghiên cứu của luận án, nhằm đảm bảo khối lượng và chất lượng của nội dung nghiên cứu, Luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu tập trung ở cấp độ quy hoạch chung xây dựng đô thị, vận dụng cụ thể vào trường hợp quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.

### **4. Mục tiêu nghiên cứu**

Đề tài luận án đề xuất nghiên cứu “Vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược

vào quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam - Áp dụng cho thành phố Biên Hòa” với các mục tiêu đặt ra bao gồm:

1/ Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.

2/ Đề xuất nội dung và trình tự xây dựng Tầm nhìn trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.

3/ Đề xuất những nguyên tắc thực hiện Kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.

4/ Đề xuất những cơ chế cho việc thực hiện giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam.

Thông qua các mục tiêu trên, luận án sẽ giúp làm rõ trước hết là sự lồng ghép các giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam trong bối cảnh đặc thù của đô thị Việt Nam, giúp quy trình QHĐT Việt Nam trở thành một công cụ linh hoạt hơn trong tiến trình hội nhập toàn cầu.

Kết quả nghiên cứu xác định nội dung lồng ghép vào quy trình quy hoạch nhằm góp phần giải quyết các nội dung mà hiện nay các đồ án QHĐT còn hạn chế như đảm bảo tính linh hoạt, mức độ khả thi, tạo động lực đầu tư, cung cấp các công cụ quản lý trong quá trình thực thi của các đồ án QHĐT.

## **5. Phương pháp nghiên cứu**

Luận án sử dụng các phương pháp như: Phương pháp hệ thống, phương pháp chuyên gia, phương pháp phân tích, tổng hợp đánh giá các thông tin số liệu, phương pháp so sánh, quy nạp.

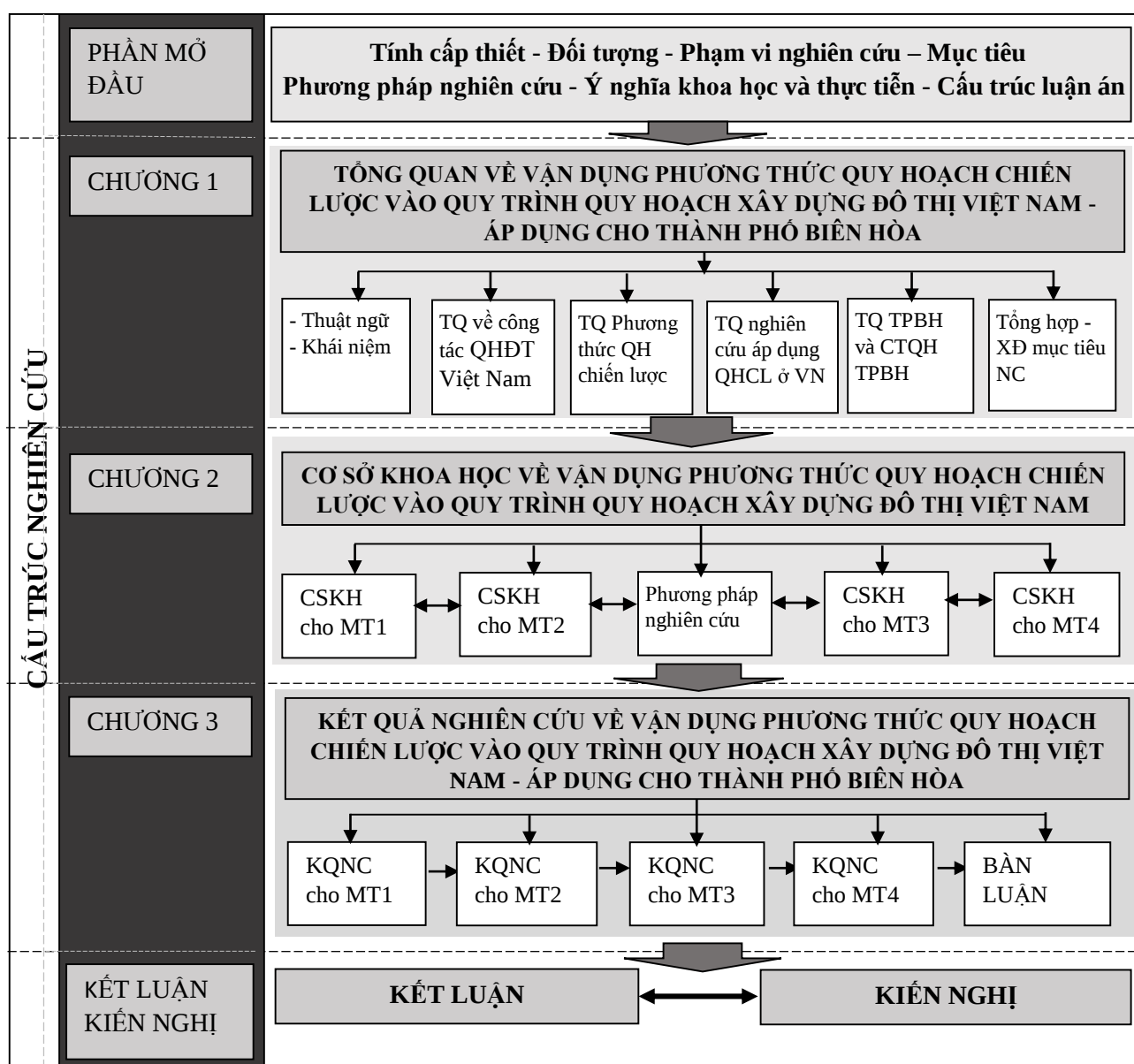
## **6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu**

Giá trị của đề tài về mặt lý thuyết là thông qua các nội dung phân tích, so sánh, kết quả nghiên cứu trong luận án góp phần đánh giá nội dung và quy trình quy hoạch xây dựng đô thị trong quá trình chuyển đổi kinh tế xã hội ở Việt Nam hiện nay. Qua đó cần thiết bổ sung những nội dung có giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình Quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam trở nên chặt chẽ, linh hoạt và hiệu quả hơn khi đối mặt với quá trình đô thị hóa và toàn cầu hóa.

Thành phố Biên Hòa được chọn làm nghiên cứu vận dụng kết quả vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa trên cơ sở lồng ghép những giá trị của QHCL. Từ việc nghiên cứu vận dụng cho thành phố Biên Hòa, thông qua những trích lũy bài học kinh nghiệm, có thể làm tài liệu tham khảo cho các đô thị khác trên cả nước.

## 7. Cấu trúc luận án

Cấu trúc luận án bao gồm 3 chương chính, phần mở đầu và phần kết luận, kiến nghị. Với các mục tiêu nghiên cứu như trên, cấu trúc luận án nghiên cứu cụ thể theo sơ đồ như sau:



Hình 0.1 Sơ đồ cấu trúc Luận án

## **CHƯƠNG I - TỔNG QUAN VỀ VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO QUY TRÌNH QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM - ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ BIÊN HÒA**

Chương I trình bày các thuật ngữ, khái niệm và tổng quan về các vấn đề nghiên cứu liên quan đến các đối tượng của đề tài được trình bày ở phần mở đầu bao gồm tổng quan về công tác quy hoạch đô thị ở Việt Nam, Phương thức quy hoạch chiến lược, việc nghiên cứu áp dụng quy hoạch chiến lược ở Việt Nam, tổng quan về thành phố Biên Hòa và công tác quy hoạch thành phố Biên Hòa. Quá trình phân tích, tổng hợp các mặt tích cực cũng như hạn chế của công tác quy hoạch đô thị Việt Nam và phương thức quy hoạch chiến lược, luận án xác định các giá trị của quy hoạch chiến lược thông qua các phương pháp nghiên cứu, đặc biệt là kết quả tổng hợp ý kiến pháp chuyên gia, đã làm cơ sở cho việc tổng hợp và xác định mục tiêu đã trình bày ở phần mở đầu.

### **1.1 Các thuật ngữ, khái niệm liên quan đến đối tượng nghiên cứu của đề tài**

#### **1.1.1 Các thuật ngữ**

##### **a) Phương thức quy hoạch đô thị**

Phương thức quy hoạch hay còn gọi là lối quy hoạch (*Planning Mode*) là cách thức hay là phương pháp thực hiện quy hoạch có hệ thống và theo đúng quy tắc phù hợp với từng bối cảnh, điều kiện của mỗi đô thị.

##### **b) Cơ chế**

Từ điển Le Petit Larousse (1999) giảng nghĩa "*mécanisme*" là "cách thức hoạt động của một tập hợp các yếu tố phụ thuộc vào nhau". Còn Từ điển Tiếng Việt (Viện Ngôn ngữ học 1996) giảng nghĩa cơ chế là "cách thức theo đó một quá trình thực hiện".

##### **c) Quy trình quy hoạch**

Quy trình quy hoạch (*Planning Process*) là một loạt các hành động được thực hiện từng bước theo một tiến trình nghiên cứu một vấn đề (đề án quy hoạch) để hoàn thành sản phẩm nhằm đem lại những kết quả theo mục tiêu mong muốn.

##### **d) Quy hoạch cấu trúc (Structure planning)**

Quy hoạch cấu trúc là phương thức quy hoạch theo đó người ta dự báo các mục tiêu quy hoạch, thường là dài hạn và trung hạn [16]

#### **e) Quy hoạch chiến lược (*Strategic planning*)**

Người Pháp xem QHCL là phương thức quy hoạch hướng vào việc giải quyết các vấn đề bố trí các yếu tố kinh tế (Lacaze), người Mỹ cũng xem QHCL có xuất xứ từ chiến lược kinh doanh của các hãng lớn trong chiến lược phát triển của họ. Khi vận dụng vào quy hoạch đô thị, nó được hiểu là việc nhằm vào các định hướng lớn và dài hạn liên quan đến quy hoạch vùng, vùng thành phố, hoặc thành phố. [16]

#### **f) Quy hoạch tham dự (*Participatory planning*)**

Quy hoạch tham dự là lối quy hoạch chống lại sự áp đặt từ bên trên và chú trọng đến nguyện vọng của người sử dụng nhiều hơn, biện hộ cho các nhóm xã hội bị thua thiệt nhiều nhất trong các dự án quy hoạch, là sự cộng tác giữa các đối tác trong đó nhấn mạnh đến vai trò của người dân trong việc đóng góp vào kết quả của tổ chức môi trường đô thị. [16]

#### **g) Quy hoạch tích hợp (*Integrated planning*)**

Quy hoạch tích hợp phản ánh đúng đắn, đa chiều và cập nhật các đặc điểm của quy hoạch ngành vào bức tranh chung, là tích hợp các ngành kinh tế kỹ thuật, xã hội, và phát triển không gian với nhau qua những nền tảng chung, ngôn ngữ chung và phương pháp làm việc chung trong quy trình quy hoạch. [14]

### **1.1.2 Các khái niệm**

**a) Đô thị:** Khái niệm về đô thị thường rất rộng và luôn có nhiều phân tích, quan điểm nhìn nhận với những khía cạnh khác nhau trong việc hình thành và phát triển đô thị.

- Theo Terry Mc Gee, một chuyên gia người Canada, nổi tiếng về đô thị học thì: Thành phố là nơi tích lũy của cải và truyền thống, và là nguồn phát triển chính những khuôn mẫu văn hóa - là trung tâm của văn minh. Nó là trung tâm thần kinh của quốc gia và là đối tượng tấn công chính của kẻ xâm lược.

- Trong The America Encyclopediadia, đô thị được trình bày với một quan niệm như sau: "... thành phố (city) chỉ là một tập hợp dân cư có một qui mô đáng kể, ở đó

điều kiện sống được xem là theo kiểu đô thị, trái ngược với đời sống nông thôn ở miền thôn dã... Theo nghĩa đó, thành phố là một hiện tượng chung của xã hội văn minh”.

Như vậy thành phố phải là nơi có điều kiện tốt nhất để tổ chức xây dựng một xã hội văn minh, cũng có nghĩa nó phải là đầu tàu của sự phát triển của vùng, của quốc gia và thậm chí của khu vực. Thành phố là nơi có sự phân công lao động và những khả năng tạo ra thặng dư kinh tế. Điều này đem lại sự tiến bộ về của cải, thời gian rảnh rỗi, giáo dục trí óc và sự phát triển của nghệ thuật và khoa học. Thành phố cũng là nơi chịu nhiều thách thức nhất trong mọi lãnh vực kinh tế, xã hội và môi trường trong tiến trình xây dựng và phát triển của nó, trở thành động lực thúc đẩy sự phát triển cao hơn, một xã hội văn minh hơn.

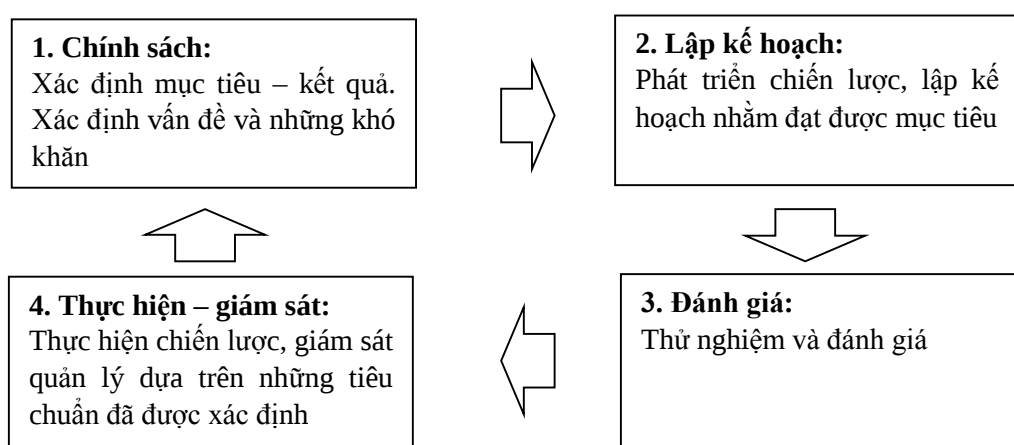
- Quan điểm đô thị học: Đô thị như một không gian xã hội, đô thị về thực chất là một hiện tượng xã hội trong đó sự hình thành và phát triển của đô thị là do các dữ liệu kinh tế-địa lý quyết định và cấu trúc quy hoạch thì do các nhân tố xã hội chi phối. “Môi trường thiên nhiên – Con người – Môi trường nhân tạo” được tạo lập. Cấu trúc đô thị được coi như một hệ sinh thái hoàn chỉnh, một cơ thể sống có tính năng chuyển hóa vừa theo sinh học, vừa theo cơ học.”

- Theo Luật quy hoạch đô thị (số 30/2009/QH12 ngày 17/06/2009): Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hoá hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã; thị trấn.

Vậy “Đô thị là sản phẩm của văn minh nhân loại phát triển đến một trình độ nhất định, là hình thức quần cư phức tạp xuất hiện trong quá trình đô thị hóa, nó phản ánh một cách tổng hợp quá trình và trình độ phát triển của xã hội, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, và thậm chí của khu vực”

#### **b) Lý thuyết quy hoạch:**

Lý thuyết quy hoạch được thể hiện như là một quá trình và một hoạt động diễn ra tại nhiều mức độ địa lý khác nhau, trong những lãnh vực khác nhau, nhằm làm rõ những sự thay đổi của quy hoạch đô thị trong bối cảnh phát triển khác nhau, quy trình làm quy hoạch và hệ thống hóa các lý thuyết quy hoạch. Lý thuyết quy hoạch bao gồm: Lý thuyết trong quy hoạch nghiên cứu các khía cạnh khác nhau của sự phát triển đô thị, là sự hiểu biết về lịch sử phát triển đô thị, các thay đổi của lý thuyết phát triển đô thị, các bối cảnh kinh tế xã hội trong những diễn biến lịch sử được so sánh xuyên suốt, quá khứ, hiện tại và tương lai; Lý thuyết của quy hoạch là làm thế



Hình 1.1. Quy trình quy hoạch tuần hoàn (Field và MacGregor, 1987)

nào để quy hoạch, thông qua việc thiết lập quy trình Quy hoạch, gồm những hoạt động theo các giai đoạn. Mỗi giai đoạn đều có tương tác với nhau, liên tục, theo chu kỳ, giúp cho nhà quy hoạch thực hiện công việc có cơ sở (xem hình 1.1); và Lý thuyết cho quy hoạch là nghiên cứu những cách thức cụ thể thông qua các lựa chọn trong quá trình thực hiện quy hoạch, xem quy hoạch có được thực thi hay không? Phương thức quy hoạch là gì? Các mức độ tham gia của người dân...[18]

### c) Quy hoạch xây dựng

Quy hoạch xây dựng theo định nghĩa tại khoản 9, điều 3 Luật xây dựng số 16/2003/QH11: là việc tổ chức không gian đô thị và điểm dân cư nông thôn, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống tại các vùng lãnh thổ, bảo đảm kết hợp hài hoà giữa lợi ích quốc gia

với lợi ích cộng đồng, đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường.

Theo Luật xây dựng số 50/2014/ QH13 tại khoản 30 điều 3: Quy hoạch xây dựng là việc tổ chức không gian của đô thị, nông thôn và khu chức năng đặc thù; tổ chức hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; tạo lập môi trường thích hợp cho người dân sống tại các vùng lãnh thổ, bảo đảm kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia với lợi ích cộng đồng, đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu.

#### **d) Quy hoạch đô thị**

Trong quá khứ, quy hoạch đô thị ở phương Tây mang nặng tính thiết kế xây dựng, với ý tưởng cho rằng quy hoạch đô thị như là công trình kiến trúc nhưng ở quy mô lớn hơn. Tuy nhiên, đến khoảng những năm 1960, cùng với sự phát triển của các lĩnh vực quản lí, nghiên cứu chính sách cũng như đòi hỏi ngày càng phức tạp và đa dạng của phát triển đô thị khiến cho ngành quy hoạch tách rời kiến trúc và tiến lại gần khoa học xã hội. Quy hoạch trở thành một ngành khoa học về quyết định chính sách liên quan đến đô thị.

- Quy hoạch đô thị là một quy trình kỹ thuật và chính trị liên quan đến việc kiểm soát việc sử dụng đất và thiết kế của môi trường đô thị, bao gồm mạng lưới giao thông, hướng dẫn và đảm bảo sự phát triển có trật tự của các khu định cư và cộng đồng. Bản thân nó liên quan với nghiên cứu và phân tích, tư duy chiến lược, kiến trúc, thiết kế đô thị, tham vấn cộng đồng, khuyến nghị chính sách, thực hiện và quản lý. [72]

- Quy hoạch đô thị là một nghề năng động được thực hiện nhằm nâng cao chất lượng sống và hạnh phúc của con người và các cộng đồng bằng cách tạo nên những không gian sống thuận lợi, công bằng, lành mạnh, hiệu quả, và hấp dẫn hơn cho những thế hệ hiện tại và tương lai. Quy hoạch là công cụ giúp cho những nhà lãnh đạo thành phố, thương gia, và những công dân đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống của mọi người. (*Theo Hiệp hội quy hoạch Mỹ*)

- "*Quy hoạch*" có nghĩa là bố trí khoa học, thẩm mỹ, và có trật tự của đất đai, tài nguyên, cơ sở vật chất và dịch vụ nhằm đảm bảo vật chất, kinh tế và xã hội hiệu quả,

sức khỏe và hạnh phúc của cộng đồng đô thị và nông thôn. (Theo Viện các nhà quy hoạch Canada)

- Quy hoạch là quy trình làm quyết định để hướng dẫn hành động tương lai. Nghề quy hoạch (cũng như quy hoạch đô thị) thì đặc biệt quan tâm tới việc tạo hình thành phố, vùng bằng việc quản lý phát triển, hạ tầng và dịch vụ. (Viện quy hoạch Úc)

- Quy hoạch đô thị theo định nghĩa tại Luật quy hoạch đô thị (số 30/2009/QH12 ngày 17/06/2009): "Quy hoạch đô thị là việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống trong đô thị, được thể hiện thông qua đồ án quy hoạch đô thị".

Từ những khái niệm đã trình bày ở trên thì định nghĩa về quy hoạch đô thị của Việt Nam cũng đã thể hiện đầy đủ những tiêu chí về không gian, vật chất, xã hội, môi trường. Tuy nhiên, cần được thể hiện thông qua một quy trình quy hoạch đô thị liên tục thay vì chỉ dừng lại ở đồ án quy hoạch, đảm bảo thích ứng với những diễn biến phức tạp bối cảnh của đô thị trong từng giai đoạn, thời kỳ.

#### **e) Quy hoạch xây dựng đô thị:**

Từ khái niệm của quy hoạch xây dựng ở mục d thì đã hàm nghĩa quy hoạch xây dựng đô thị là quy hoạch xây dựng với đối tượng là đô thị, bao gồm việc nghiên cứu thực hiện quy hoạch cho toàn đô thị và các khu chức năng trong đô thị. Trước khi có Luật quy hoạch đô thị, Luật xây dựng bao gồm nội dung hướng dẫn cho việc thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị. Sau khi Luật quy hoạch đô thị được ban hành vào năm 2009, Luật xây dựng mới số 50/2014/QH13 vẫn có những hướng dẫn chung về quy hoạch xây dựng cho quy hoạch vùng, quy hoạch các khu chức năng đặc thù, nông thôn. Riêng quy hoạch xây dựng cho đô thị được thực hiện theo quy định của Luật quy hoạch đô thị. Do đó, hai khái niệm quy hoạch đô thị và quy hoạch xây dựng đô thị là có ý nghĩa và vai trò như nhau.

#### **f) Quy hoạch chung xây dựng đô thị:**

Quy hoạch chung hay còn gọi là quy hoạch tổng thể (Master Planning) được phát triển như là một công cụ quy hoạch nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho mong muốn phát

triển thành phố theo chiến lược hiện đại hóa. Nó được áp dụng thịnh hành vào khoảng thời gian ngay sau chiến tranh từ 1945 cho tới thập niên 1970 ở các nước phát triển. Tuy nhiên, nó vẫn còn được sử dụng ở một số nước xã hội chủ nghĩa như Việt Nam và Trung quốc.

Theo Luật quy hoạch đô thị của Việt Nam số 30/2009/QH12 ngày 17/06/2009 Quy hoạch chung là việc tổ chức không gian, hệ thống các công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở cho một đô thị phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của đô thị, bảo đảm quốc phòng, an ninh và phát triển bền vững.

Theo phân loại đô thị Việt Nam tại Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 7/5/2009, Đô thị Việt Nam bao gồm 6 loại (loại đặc biệt đến loại 5), do đó tất cả các loại đô thị này đều được lập đồ án quy hoạch chung với tỷ lệ tùy theo quy mô của mỗi đô thị. Đối với các đô thị có quy mô lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội còn triển khai lập đồ án quy hoạch chung cho các đô thị vệ tinh, cấp độ Quận, Huyện.

#### **g) Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội:**

Theo nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07/09/2006 Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước là luận chứng phát triển kinh tế - xã hội và tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội hợp lý trên lãnh thổ quốc gia trong một thời gian xác định.

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, lãnh thổ là luận chứng phát triển kinh tế - xã hội và tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội hợp lý trên lãnh thổ nhất định trong một thời gian xác định.

Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực là luận chứng, lựa chọn phương án phát triển và phân bố ngành, lĩnh vực hợp lý trong thời kỳ dài hạn trên phạm vi cả nước và trên các vùng, lãnh thổ.

#### **h) Giám sát và Đánh giá quy hoạch:**

- **Giám sát quy hoạch:** là quá trình theo dõi, thu thập và phân tích thông tin liên tục nhằm cung cấp cho cấp quản lý và các bên có liên quan các diễn biến trong quá trình thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch để làm cơ sở cho việc đánh giá và rút ra bài học kinh nghiệm trong từng giai đoạn, các bước thực hiện trong quy trình quy

hoạch giúp cho việc ra quyết định hợp lý nhất.

- **Đánh giá quy hoạch:** là quá trình xác định tính khả thi, mức độ phù hợp và mức độ hoàn thành của các công đoạn thực hiện theo các mục tiêu, chỉ tiêu đã xác định, cũng như xem xét các tác động, ảnh hưởng từ bối cảnh luôn biến động của khu quy hoạch. Nó cung cấp các chỉ số kết quả quan trọng, và các biện pháp thực hiện như là một cơ sở để đo lường sự thành công, rút ra bài học kinh nghiệm để kịp thời hiệu chỉnh trong quá trình thực hiện để luôn đạt được một sản phẩm quy hoạch với chất lượng tốt nhất.

Đánh giá quy hoạch được thực hiện ở nhiều giai đoạn khác nhau của quy trình thực hiện đồ án quy hoạch giúp cho đồ án quy hoạch được cải tiến liên tục. Quy hoạch đô thị thì luôn phức tạp, cần phải có những phương pháp đánh giá mà không đơn giản hóa quá mức những vấn đề đô thị, và tạo sự cân bằng giữa đặc điểm công kênh vì quá nhiều thông tin và sự thiếu hụt vì quá ít thông tin (Perraton, 1972).

### **i) Tầm nhìn (Vision)**

Tầm nhìn là mô tả về một tương lai lý tưởng mong muốn, là một tuyên bố phản ánh khát vọng của thành phố bằng ngôn ngữ khái quát và sáng tạo. Tầm nhìn của thành phố vừa là lý tưởng, vừa mang tính thực tế. Tầm nhìn của thành phố là một tuyên bố mang tính khái quát, bao quát toàn bộ những mong muốn của mọi người về thành phố của họ trong tương lai (thường trong khoảng thời gian từ 10 năm trở lên).

Để Tầm nhìn của thành phố có được tác động tích cực, Tầm nhìn đó cần có nghĩa đối với hầu hết các bên liên quan. Việc xây dựng Tầm nhìn đòi hỏi sự tham gia và cùng làm việc của các nhóm đa dạng và đại diện cho các bên liên quan, cùng chia sẻ ý tưởng để đi đến thoả thuận về “chúng ta mong muốn thành phố của ta trong tương lai như thế nào”. [39]

Tầm nhìn là điểm bắt đầu cho một khung chiến lược, xây dựng tầm nhìn hay tạo lập khung là “một cách chọn lựa, tổ chức, giải thích và định nghĩa thực trạng phức tạp để hỗ trợ cho việc tìm hiểu, phân tích, thuyết phục và hành động. Là một viễn cảnh mà dựa trên đó, một trạng thái vô định, không rõ ràng, phức tạp nhưng có thể được xác định” (Zonneveld và Faludi)

### **k) Kế hoạch hành động (Action planning)**

Kế hoạch hành động là chỉ một nhóm những hành động mà được biết như là sự lựa chọn chiến lược, được thiết lập và thống nhất bởi nhóm thực hiện, với mục tiêu nó phải được thực hiện. Một mặt để có một sự tán thành một chiến lược rõ ràng, mặt khác để trình bày kế hoạch hành động chi tiết, duy trì sự cam kết và bảo đảm nguồn lực được yêu cầu. Kế hoạch hành động cơ bản là cách để thiết lập rõ ràng điều phải được làm, kỳ hạn mà nó sẽ được thực hiện, và người sẽ chịu trách nhiệm cho việc thực hiện công việc. Những kế hoạch hành động cần được có thể thực hiện trong phạm vi những giới hạn thời gian hiện hành, ngân sách, năng lực hành chính và nguồn lực chính trị. Kế hoạch hành động tốt đề nghị một chương trình hành động nhằm đảm bảo chắc chắn chiến lược thì luôn thực tế và có thể được thực thi thông qua năng lực đầu tư chắc chắn và sự đánh giá thực tế về công việc phía trước.

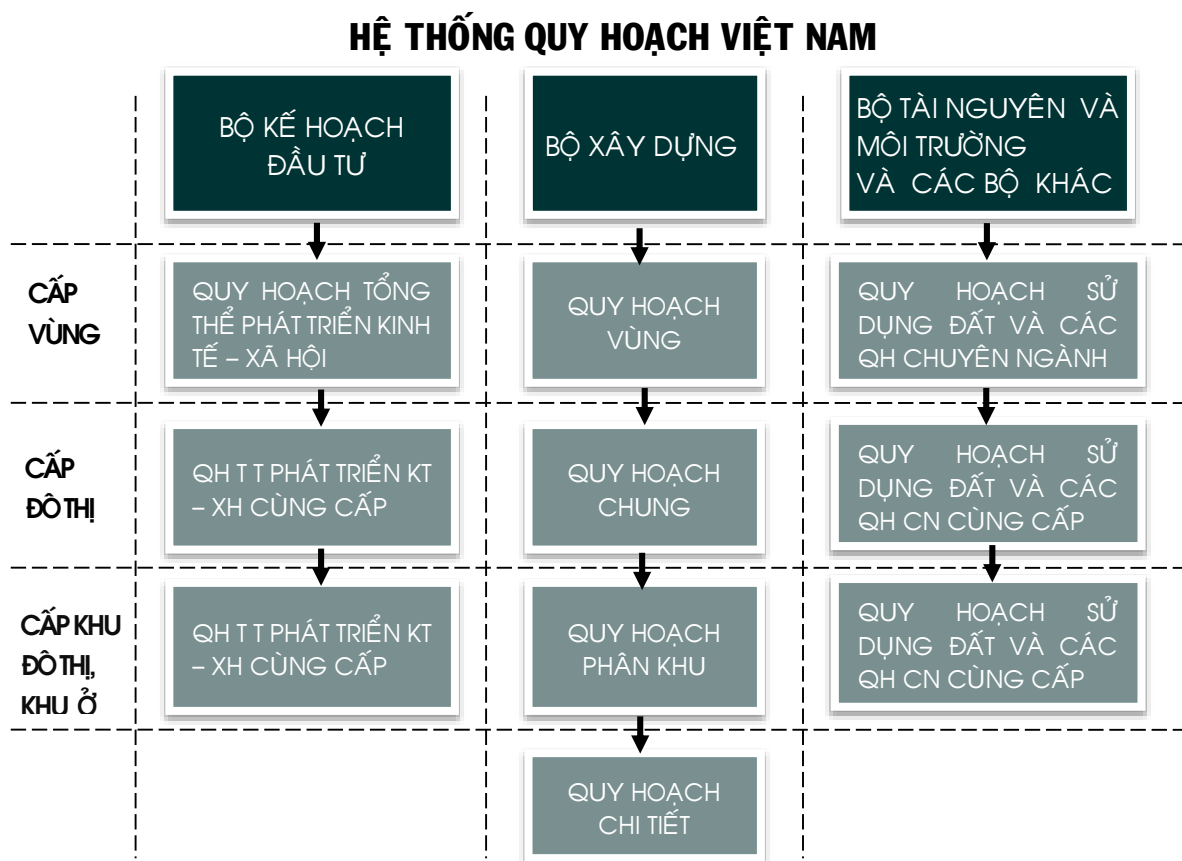
## **1.2 Tổng quan về công tác quy hoạch đô thị Việt Nam**

### **1.2.1 Khái quát hệ thống quy hoạch Việt Nam**

Hệ thống quy hoạch Việt Nam theo pháp lý hiện hành đang thực hiện song song nhiều loại quy hoạch gồm: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội các cấp với các cấp quản lý điều hành thuộc Bộ Kế hoạch đầu tư; Quy hoạch xây dựng các cấp thuộc Bộ xây dựng; Quy hoạch sử dụng đất thuộc Bộ Tài nguyên và môi trường; Quy hoạch các lãnh vực chuyên ngành thuộc các Bộ chuyên ngành (hình 1.2). Mỗi loại quy hoạch đều thực hiện theo những cơ sở pháp lý riêng như Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội được thực hiện theo Nghị định 92/2006 và 04/2008; Quy hoạch xây dựng các cấp thực hiện theo Luật xây dựng, Luật quy hoạch đô thị, các Nghị định 37, 38, 39/2010/NĐ-CP ngày 07/04/2010, 44/2015/NĐ-CP ngày 06/05/2015...

Quy hoạch sử dụng đất thực hiện theo Luật đất đai, Luật tài nguyên, Luật Khoáng sản... và các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật. Mặc dù nguyên tắc chung là cần phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất giữa các loại quy hoạch cũng như tính kế thừa giữa các giai đoạn trước và sau trong mỗi loại và giữa các loại quy hoạch, tuy nhiên nội dung và quy trình thực hiện cho thấy còn nặng tính đơn ngành, chưa thật sự gắn kết chắc chẽ với nhau trong quá trình thực hiện, còn tồn tại các trường hợp chồng

chéo lẫn nhau trong cả nội dung và quy trình thực hiện. Mục tiêu quy hoạch của các loại quy hoạch thường khác nhau, thời gian, phạm vi ranh giới lập quy hoạch, thành phần hồ sơ... giữa các loại quy hoạch không trùng khớp gây nhiều khó khăn trong quá trình triển khai xây dựng và phát triển đô thị.



Hình 1.2: Hệ thống quy hoạch Việt Nam (Nguồn: Tác giả tổng hợp)

Nhiều quy hoạch sau khi đã công bố nhưng hầu như không thể triển khai được với nhiều nguyên nhân khác nhau từ nguyên nhân khách quan do tác động của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế cho đến nguyên nhân chủ quan do các nội dung đề xuất chưa phù hợp với thực tế, chưa gắn với nhu cầu sử dụng, không cân đối được nguồn lực thực hiện do thiếu sự chỉ đạo, phối hợp điều hành kiên quyết của các cấp, các ngành liên quan dẫn đến hiện tượng quy hoạch treo, dự án treo.

Quy hoạch là một công cụ quan trọng, hữu hiệu trong công tác quản lý, điều hành xây dựng và phát triển đô thị trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, để hạn chế những bất cập đang tồn tại, đòi hỏi phải có những điều chỉnh, bổ

sung cả nội dung lẫn phương thức thực hiện nhằm gắn kết các loại quy hoạch với nhau, đồng hành với nhau trong tiến trình xây dựng và phát triển đô thị.

### **1.2.2 Tiến trình phát triển hệ thống quy hoạch đô thị Việt Nam (từ 1986-2015)**

Giai đoạn sau đổi mới nền kinh tế Việt Nam vận hành theo cơ chế thị trường đã đánh dấu một giai đoạn không còn bao cấp, dẫn đến sự phát triển mạnh, đa dạng trong các lĩnh vực. Công tác quy hoạch đô thị của Việt Nam đã có những thay đổi khá mạnh cả về lượng cũng như về chất, Nhà nước đã đưa ra những chính sách cho việc phủ kín quy hoạch trên toàn địa bàn của các đô thị. Điều này đã mang lại một số kết quả đáng kể về quản lý xây dựng và phát triển đô thị. Là những công cụ cơ bản cho việc xây dựng các dự án đầu tư hạ tầng đô thị, kêu gọi đầu tư xây dựng phát triển các dự án từ các tổ chức tư nhân, tổ chức nước ngoài,... Về mặt xã hội đã tác động tích cực đến nhận thức của cộng đồng, thừa nhận quy hoạch có vai trò quan trọng trong việc xây dựng và phát triển đô thị. Bên cạnh đó, còn có những cải tiến đáng kể trong công tác thực hiện các đồ án quy hoạch. Các cơ quan chức năng đã liên tục cải tiến quy trình quy hoạch, nhiều chính sách, khung quy hoạch, các nghị định, quyết định, thông tư,... đặc biệt là các bộ Luật như Luật đất đai, Luật xây dựng (2003), Luật Quy hoạch đô thị (2009), Luật xây dựng (2014)... cũng đã được công bố cho công tác xây dựng và phát triển đô thị đáp ứng yêu cầu quy hoạch phải đồng bộ và phù hợp với bối cảnh phát triển của quá trình đô thị hóa và hội nhập quốc tế.

Từ quyết định 322/1993-QĐ/ĐT ngày 28/12/1993 và Nghị định 91-CP ngày 17/08/1994 (hình 1.3) của Chính phủ cho thấy quá trình thực hiện và kết quả thực hiện thể hiện ý chí chủ quan của các cơ quan lập và thẩm tra đồ án quy hoạch trên cơ sở đạt được các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật một cách cứng nhắc. Quy trình thực hiện theo phương thức một chiều, hoàn toàn chưa quan tâm đến sự hiện diện của một số bên liên quan, đặc biệt là chưa có sự tham gia của cộng đồng dân cư vào tiến trình thực hiện quy hoạch.

Do đó, sản phẩm đạt được chủ yếu phục vụ cho công tác quản lý đô thị, chưa thích ứng với cơ chế đổi mới theo nguyên tắc phát triển kinh tế thị trường định hướng

xã hội chủ nghĩa. Chưa thu hút các nguồn lực từ các thành phần tư nhân, các tổ chức phi chính phủ... mà chủ yếu dựa vào các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn ảnh hưởng bởi chế độ bao cấp như trước đây.

Đến năm 2005 quy trình quy hoạch thực hiện theo quyết định 322 đã được thay thế bằng Nghị định 08/2005 NĐ-CP ngày 24/01/2005 (hình 1.4) đáp ứng phần nào của quá trình phát triển mạnh của đô thị, quy trình quy hoạch đô thị có thêm bước lập nhiệm vụ quy hoạch, có bước lấy ý kiến cộng đồng dân cư trong cả giai đoạn lập nhiệm vụ và lập đồ án chỉ thực hiện đối với quy hoạch chi tiết xây dựng, song vẫn chưa thích ứng được những diễn biến phức tạp của đô thị.

Luật quy hoạch đô thị đã được Quốc hội thông qua vào ngày 17/06/2009, Nghị định 37/2010/NĐ-CP ngày 07/04/2010 về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị, (xem hình 1.6) đã tiếp tục cải tiến công tác thực hiện quy hoạch đô thị. Có sự thay đổi về hệ thống quy hoạch đô thị, quy trình quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000 theo nghị định 08/2005 được thay thế bằng quy hoạch phân khu tỉ lệ 1/2000- 1/5000 với những nội dung đổi mới, linh hoạt hơn trong công tác quy hoạch đô thị. Các thông tư, quyết định cũng luôn được ban hành theo Luật, Nghị định để hướng dẫn chi tiết cho việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch trong từng giai đoạn phát triển đô thị. Công tác quản lý và quy hoạch đô thị vì thế luôn có những thay đổi, chuyển biến liên tục về các cơ sở pháp lý nhằm nâng cao khả năng thích ứng với quá trình đô thị hóa và đáp ứng ngày một tốt hơn với bối cảnh phát triển các đô thị Việt Nam ngày càng phức tạp hơn trong tiến trình hội nhập toàn cầu. (xem hình 1.5 và phụ lục 01)

### **1.2.3 Phương thức quy hoạch đô thị của Việt Nam**

Phương thức quy hoạch đô thị của Việt Nam vẫn còn theo lối quy hoạch truyền thống - quy hoạch tổng thể. Quy hoạch dựa vào tiêu chuẩn và năng lực của nhà chuyên môn và nhà quản lý, chính trị mà chưa thật sự linh hoạt, khó đáp ứng được tính chất phức tạp của đô thị, đặc biệt Việt Nam đang vận hành và phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường trong tiến trình toàn cầu hóa khi mà Việt Nam đã là thành viên của WTO,...

Theo Luật quy hoạch đô thị Việt Nam thì hệ thống quy hoạch xây dựng đô thị

Việt Nam có 3 cấp chính là quy hoạch chung xây dựng đô thị, quy hoạch phân khu xây dựng đô thị, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị. Ngoài các cấp độ quy hoạch trên còn có cấp quy hoạch vùng với vai trò định hướng xây dựng phát triển ở quy mô cấp vùng. Theo nguyên tắc chung là cấp quy hoạch vùng sẽ chỉ đạo cấp quy hoạch chung xây dựng đô thị, cấp độ quy hoạch chung xây dựng đô thị sẽ chỉ đạo cấp quy hoạch phân khu, quy hoạch phân khu sẽ chỉ đạo cho cấp quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị. Hệ thống quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam vì thế được thực hiện theo lối quy hoạch toàn diện (comprehensive planning) và phương thức quy hoạch từ trên xuống (top-down).

Phương thức quy hoạch đô thị của Việt Nam cũng chưa có những cách thức phối hợp hành động hiệu quả giữa các ngành, lĩnh vực liên quan. Cơ sở pháp lý vẫn chưa được cụ thể hóa để thực sự ràng buộc các cơ quan quản lý ngành cùng chung một quan điểm để cơ sở quy hoạch của các ngành có thể thống nhất với nhau. Vì vậy, thể chế trong lĩnh vực này cần được hoàn thiện theo hướng xây dựng một nền tảng chia sẻ chung đảm bảo sự liên thông giữa các kho thông tin, tạo động lực cho quá trình khai thác và chia sẻ chung cơ sở thông tin dữ liệu trong việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch, tức là thông tin có khả năng hợp chuẩn và chia sẻ cao, có tính cập nhật đồng bộ, và được quản lý thống nhất. Công tác đánh giá được thực hiện liên tục, phối hợp trong việc xem xét và điều chỉnh đa lĩnh vực, nhằm đạt được các mục tiêu đa ngành; đảm bảo sự lắng nghe và tiếng nói chung trong quá trình ra quyết định và thực hiện.

#### **1.2.4 Nội dung và quy trình quy hoạch chung đô thị của Việt Nam**

Căn cứ vào Luật quy hoạch đô thị và nghị định 37/2010/NĐ-CP ngày 07/04/2010 của chính phủ thì đồ án quy hoạch chung được thực hiện ở 4 nhóm gồm: Đồ án quy hoạch chung thành phố trực thuộc trung ương; Đồ án quy hoạch chung thành phố thuộc tỉnh, thị xã; Đồ án quy hoạch chung thị trấn; Đồ án quy hoạch chung đô thị mới. Việc phân chia nhóm nhằm đảm bảo thực hiện các nội dung phù hợp với yêu cầu theo phân cấp quản lý và quy mô của mỗi nhóm. Tuy nhiên, về cơ bản các nhóm đồ án này

đều được thực hiện theo một quy trình hầu như tương tự nhau gồm các giai đoạn và các bước theo sơ đồ hình 1.6

Quy trình quy hoạch chung đô thị có thể chia thành 4 giai đoạn (theo quan điểm của tác giả) như sau:

Giai đoạn 1: Lập nhiệm vụ quy hoạch

Giai đoạn 2: Lập đồ án quy hoạch

Giai đoạn 3: Quy định quản lý xây dựng (ra quyết định)

Giai đoạn 4: Tổ chức thực hiện – Đánh giá.

Tuy nhiên nội dung chính yếu của quy trình quy hoạch đô thị được thực hiện nhiều bước ở giai đoạn 1 và 2. Trong mỗi giai đoạn phân thành các giai đoạn nhỏ hơn bao gồm nhiều bước thực hiện các nội dung đầy đủ của quy trình quy hoạch. Quy trình quy hoạch cho thấy rằng, đây là loại quy trình gần với quy trình khái quát, được thực hiện toàn diện với quy trình theo nhiều bước, tuy nhiên chưa phải là một quy trình liên tục vì kết quả đạt được phục vụ chủ yếu cho việc quản lý.

Nội dung lập nhiệm vụ quy hoạch quy định chung cho cả 4 nhóm gồm xác định tính chất, vai trò của đô thị, yêu cầu cơ bản cho việc nghiên cứu để khai thác tiềm năng, động lực phát triển, hướng phát triển, mở rộng đô thị, bố trí hệ thống hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị trong nội thị và khu vực ngoại thị; yêu cầu đánh giá môi trường chiến lược (theo Luật quy hoạch đô thị Việt Nam).

Nội dung lập đồ án quy hoạch chung tuy có phân biệt mức độ chi tiết theo mỗi nhóm, nhưng về cơ bản bao gồm:

- Xác định mục tiêu, động lực phát triển, quy mô dân số, đất đai, chỉ tiêu về hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật;
- Mô hình phát triển, định hướng phát triển không gian nội thị và khu vực ngoại thị, trung tâm chính trị - hành chính, dịch vụ, thương mại, văn hoá, giáo dục, đào tạo, y tế, công viên cây xanh, thể dục, thể thao cấp đô thị;
- Quy hoạch hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật khung trên mặt đất, trên cao và ngầm dưới đất; đánh giá môi trường chiến lược; kế hoạch ưu tiên đầu tư và nguồn lực thực hiện.

Đối với các đô thị cực lớn như thành phố Hồ Chí Minh thì đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị sẽ được thực hiện ở 2 cấp độ: quy hoạch chung toàn thành phố thì chỉ đề xuất ở mức độ cấu trúc phát triển không gian, còn cấp độ quy hoạch chung các quận huyện như hiện nay thì theo nội dung ở trên. Đối với các đô thị nhỏ như thị trấn thì mức độ nghiên cứu chi tiết hơn về tổ chức không gian. Đối với đô thị mới cần thực hiện thêm việc phân tích và làm rõ cơ sở hình thành phát triển của đô thị; xác định các giai đoạn phát triển, kế hoạch thực hiện, các dự án có tính chất tạo động lực hình thành phát triển đô thị mới và mô hình quản lý phát triển đô thị. (theo Luật quy hoạch đô thị Việt Nam)

Mặt dù có những thay đổi trong một số bước để có thể thích ứng hơn như có bước lấy ý kiến của cộng đồng nhưng còn mang nặng tính hình thức, vì chưa có phương thức thực hiện hữu hiệu, chưa có lộ trình và chính sách thích hợp cũng như ý thức, nhận thức của cộng đồng chưa cao, chưa đồng bộ với tính chất phức tạp của quy trình.

Mặt khác, với lối quy hoạch toàn diện và phương pháp quy hoạch theo mô thức từ trên xuống, hệ thống quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam đang thực hiện theo phương pháp quy hoạch truyền thống, bên cạnh những kết quả đạt được trong công tác quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị, hệ thống quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam còn một số mặt hạn chế trong quá trình triển khai thực hiện các dự án xây dựng phát triển đô thị trong nền kinh tế đang vận hành theo cơ chế thị trường, đặc biệt là thị trường bất động sản đòi hỏi sự phát triển năng động với sức ép đầu tư lớn, gây nhiều khó khăn trong công tác quản lý đô thị.

Nội dung và sản phẩm các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị của Việt Nam đến nay vì vậy còn nặng tính hình thức, các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật còn cứng nhắc, do đó thường ít thực tế, khiến nhiều đồ án quy hoạch có tính khả thi không cao, không thu hút được sự tham gia của các thành phần trong xã hội, đặc biệt là các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Mặt khác, trong xu hướng toàn cầu hóa, các thành phần tham gia vào quá trình đầu tư thực hiện các dự án rất đa dạng, phong phú và phức tạp, luôn đòi hỏi một sự đồng tâm cao của các thành phần tham gia để có thể đạt được kết quả tốt nhất.

Quy trình quy hoạch phân chia các giai đoạn với việc khống chế thời gian thực hiện rất chi tiết, song trong thực tế khó có thể thực hiện đúng tiến độ theo yêu cầu với nhiều lý do khách quan từ công tác quản lý lập và thẩm định đồ án quy hoạch vẫn theo phương thức cũ với những thủ tục cứng nhắc. Đồng thời, công tác kiểm tra và đánh giá chưa được quan tâm đúng mức trong quy trình quy hoạch, trở thành quy hoạch theo một chiều, sản phẩm quy hoạch chưa mang lại hiệu quả cao khi còn nặng vào mức độ phục vụ cho việc quản lý, tính khả thi không cao khi chưa có sự phản hồi đánh giá điều chỉnh theo từng giai đoạn trong quy trình quy hoạch một cách hợp lý.

Như hình 1.6 thì trong quy trình quy hoạch được thực hiện có các bước lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức và cộng đồng dân cư, và thẩm định của các cơ quan chức năng trước khi trình phê duyệt. Song, bước lấy ý kiến cộng đồng dân cư còn chưa đáp ứng nội dung của các đồ án quy hoạch, mất khá nhiều thời gian do việc tổ chức đòi hỏi cần có thời gian, có những trở ngại đáng kể khi ý kiến cộng đồng dân cư còn chung chung, nội dung đồ án phức tạp vượt quá tầm nhận thức, hiểu biết của người dân nên ý kiến thường không đáp ứng với yêu cầu nội dung của đồ án, đôi khi các ý kiến chỉ đặt lợi ích cá nhân mà không quan tâm đến yếu tố xã hội, cộng đồng. Công tác thẩm định thì khá rườm rà, tuân thủ thủ tục một cách cứng nhắc, thời gian thường kéo dài hơn nhiều so với quy định... Đội ngũ thực hiện công tác thẩm định vẫn còn hạn chế, đôi khi còn nặng tính chủ quan. Quy trình quy hoạch vì thế còn khá hạn chế trong việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch, cần có những bổ sung, cải tiến để có thể thích ứng với bối cảnh phát triển cho các đô thị Việt Nam hiện nay và trong tương lai.

### **1.2.5 Thực trạng về công tác giám sát và đánh giá trong quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam**

Theo sơ đồ hình 1.7 phân tích về yếu tố đánh giá trong Quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam, Công tác giám sát và đánh giá việc thực hiện và thực thi quy hoạch hầu như chưa được triển khai theo suốt quy trình. Do vậy mức độ tham gia của các thành phần trong quá trình thực hiện quy hoạch là hết sức hạn chế, nếu có cũng chỉ mang tính hình thức, chưa đi vào bản chất của vấn đề, không thu hút được

các nguồn lực từ các thành phần trong xã hội, đặc biệt là các nhà đầu tư trong và ngoài nước... khiến nhiều đồ án quy hoạch có tính khả thi không cao. Những thông tin về quy hoạch cũng chưa thật sự đến được với cộng đồng dân cư, nên chưa có sự phản hồi kịp thời cho công tác đánh giá, dẫn đến nhiều hiện tượng được xem là “quy hoạch treo”

Quy trình quy hoạch phân chia các giai đoạn với việc khống chế thời gian thực hiện rất chi tiết, song trong thực tế khó có thể thực hiện đúng tiến độ theo yêu cầu với nhiều lý do khách quan từ công tác quản lý lập và thẩm định đồ án quy hoạch với những thủ tục cứng nhắc, một chiều...

Công tác giám sát và đánh giá vì thế chưa được phân định chức năng và vai trò cụ thể trong quy trình này. Song, trong nội dung thực hiện của các giai đoạn cũng đã thể hiện được một số công việc liên quan đến công tác đánh giá quy hoạch, cụ thể như sau:

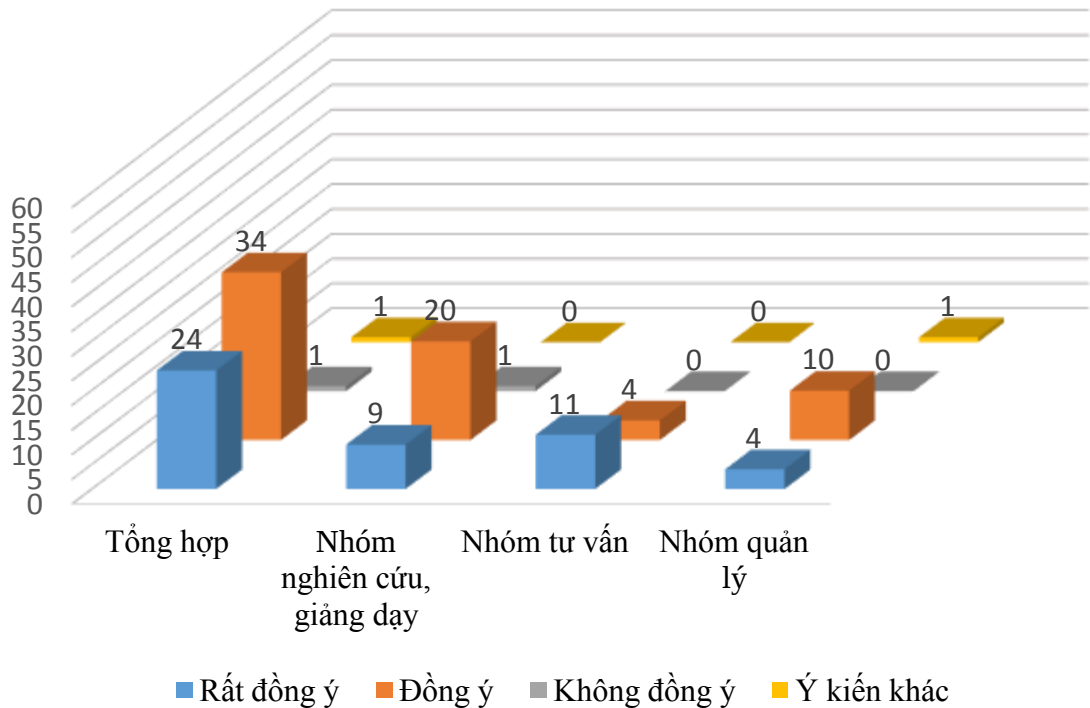
- Giai đoạn lập nhiệm vụ đồ án quy hoạch: bao gồm 4 bước, sau khi đơn vị tư vấn thực hiện xong nội dung nhiệm vụ đồ án quy hoạch thì bước thứ 2, bước lấy ý kiến đại diện của cộng đồng dân cư bằng phiếu điều tra và phỏng vấn và bước thứ 3, thẩm định của cơ quan chức năng được xem là như là công tác giám sát và đánh giá quy hoạch vì đã có sự tham gia của các thành phần và các cơ quan chức năng trong việc xét duyệt nhiệm vụ quy hoạch nhưng thực tế ở bước 2 bước lấy ý kiến còn mang nặng tính hình thức, vừa làm mất nhiều thời gian vừa không thật sự hiệu quả thậm chí có thể là trở ngại cho việc triển khai các bước tiếp theo. Ở giai đoạn này, nội dung yêu cầu chưa đủ để có thể truyền tải tới cộng đồng, dẫn đến chỉ đưa ra cộng đồng chỉ để thông báo về một số nội dung có liên quan. Đến bước thẩm định thì các yêu cầu khá cứng nhắc do hầu hết các cơ quan chức năng thẩm định dựa vào các chỉ tiêu và các cơ sở liên quan được quy định ràng buộc theo những quy định hiện hành.

- Giai đoạn lập quy hoạch cũng có 4 bước tương tự, nội dung của giai đoạn này yêu cầu nhà tư vấn thực hiện một cách tổng thể và hệ thống. Sau khi nhà tư vấn thực hiện xong nội dung đồ án, thì tiếp tục bước lấy ý kiến đại diện của cộng đồng dân cư

bằng phiếu điều tra và phỏng vấn. Bước này nếu thực hiện tốt cũng mất thời gian khá nhiều vì một mặt nội dung đồ án quá phức tạp và mặt khác công tác tổ chức hội nghị cũng cần nhiều thời gian sắp xếp. Bước này do vậy vẫn còn nặng tính hình thức vì các đại biểu tham gia phần lớn chưa đủ khả năng hiểu được nội dung phức tạp của đồ án quy hoạch vì chưa có phương thức thực hiện hữu hiệu, chưa có lộ trình và chính sách thích hợp cũng như ý thức, nhận thức của cộng đồng chưa cao, chưa đồng bộ với tính chất phức tạp của quy trình.

Đến bước thẩm định đối với đồ án quy hoạch chung đô thị, các yêu cầu đánh giá quy hoạch do các đơn vị chức năng chuyên ngành xét duyệt, việc đánh giá nội dung thực hiện quy hoạch chủ yếu dựa vào thủ tục, chỉ tiêu, số liệu theo đúng quy định hiện hành. Điều này có những ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình thực hiện quy hoạch. Chất lượng đồ án vì thế cũng không cao. Rõ ràng nếu xem điều đó là công tác đánh giá thì công tác đánh giá chỉ được thực hiện khi đồ án quy hoạch đã được lập xong. Điều này cho thấy rằng đồ án sẽ ít linh hoạt, thường ít thực tế, thậm chí mâu thuẫn với sự phát triển phức tạp của thị trường, đặc biệt là thị trường bất động sản đòi hỏi sự phát triển năng động với sức ép đầu tư lớn, gây nhiều khó khăn trong công tác quản lý đô thị. Do vậy, công tác giám sát và đánh giá chưa được quan tâm trong quy trình quy hoạch, trở thành quy hoạch theo một chiều, sản phẩm quy hoạch chưa thật sự mang lại hiệu quả khi chủ yếu phục vụ cho việc quản lý, tính khả thi không cao khi không có sự phản hồi đánh giá điều chỉnh theo từng giai đoạn.

Thông qua sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia ở hình số 1.8 về “Công tác đánh giá thông qua nội dung thẩm định và phê duyệt đồ án QHXD hiện nay hầu như chỉ tập trung vào giai đoạn hoàn thành sản phẩm, quá chú trọng xem xét các chỉ tiêu, chưa thật sự linh hoạt theo bối cảnh cũng như yếu tố đặc thù khu QH?” (câu hỏi 4, phụ lục 02) đã xác định về mức độ hạn chế của công tác đánh giá quy hoạch chủ yếu dựa vào xem xét yếu tố định lượng theo các chỉ tiêu theo quy định với kết quả là: 24/60 chuyên gia chọn rất đồng ý tương ứng 40%, 34/60 chuyên gia chọn đồng ý tương ứng 56,7%, 1/60 chuyên gia không đồng ý tương ứng 1,67% và 1/60 chuyên gia có kiến khác tương ứng 1,67%.



Hình 1.8: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về thực trạng hạn chế của công tác đánh giá trong đồ án quy hoạch (Nguồn: Tác giả, 2016)

Vậy, cần thiết nghiên cứu việc tổ chức công tác giám sát và đánh giá việc thực hiện và thực thi quy hoạch trở thành một trong những công cụ hữu hiệu hơn làm cơ sở cho việc định hình được một quy trình quy hoạch đô thị linh hoạt hơn, có tính khả thi cao hơn như phương thức quy hoạch chiến lược.

### 1.3 Tổng quan phương thức quy hoạch chiến lược

#### 1.3.1 Tiến trình phát triển của phương thức quy hoạch chiến lược

Chiến lược “strategy” là thuật ngữ có nguồn gốc từ quân sự. Chiến lược được sử dụng đầu tiên trong quân sự để chỉ các kế hoạch lớn, dài hạn nhằm đánh giá, dự đoán những hành động của đối phương có thể thực hiện và không thể thực hiện. Thông thường, chiến lược được hiểu là một khoa học và nghệ thuật chỉ huy quân sự, dùng để lập kế hoạch tổng thể và tiến hành những chiến dịch có quy mô lớn.

Từ những năm 50-60 của thế kỷ XX, khi mà môi trường kinh tế, xã hội đang có những thay đổi đáng kể, mức độ cạnh tranh trong lãnh vực kinh tế ngày càng mạnh mẽ, khái niệm chiến lược được chuyển nhanh từ quân sự, chính trị sang kinh tế, xã

hội. Sự cạnh tranh ngày càng gay gắt trên thị trường và giữa các quốc gia với nhau buộc các doanh nghiệp hay các quốc gia phải có những định hướng, giải pháp mang tính toàn diện và tổ chức các hoạt động một cách tốt nhất, hiệu quả cao nhất nhằm xây dựng cho mình một lợi thế cạnh tranh để có thể chiến thắng các đối thủ trên thị trường.

Trong lĩnh vực kinh tế, xã hội chiến lược thường được hiểu là hướng đi và cách giải quyết nhiệm vụ đặt ra mang tính tổng thể và trong thời gian dài, làm căn cứ để hoạch định các chính sách và kế hoạch phát triển trung và ngắn hạn của một tổ chức để sở hữu, sử dụng và sắp xếp các nguồn lực nhằm đạt được các mục tiêu đề ra.

Quy hoạch chiến lược cung cấp cho tổ chức phương hướng phát triển lâu dài dựa vào mục đích kinh tế và xã hội của doanh nghiệp, các giá trị và triết lý quản trị, đánh giá sức mạnh của tổ chức trong bối cảnh của môi trường bên trong cũng như bên ngoài của tổ chức. Các nội dung chính yếu trong tiến trình chiến lược [27] gồm:

- + Triển khai và thảo luận về tiến trình quy hoạch chiến lược
- + Làm sáng tỏ các tôn chỉ của tổ chức
- + Làm sáng tỏ nhiệm vụ và mục tiêu của tổ chức
- + Đánh giá môi trường theo phương pháp phân tích SWOT (mạnh, yếu, cơ hội, thách thức)
- + Xác định các vấn đề chiến lược
- + Hình thành các chiến lược để quản lý vấn đề
- + Xác lập viễn cảnh của tổ chức trong tương lai
- + Xây dựng các chiến lược hành động
- + Giám sát đánh giá thực thi.

Trong thập niên 80, tại Mỹ, Anh và các nước phát triển khi mà triết lý của thị trường tự do đã bắt đầu thống trị tư duy quản lý lãnh thổ. Quy hoạch chiến lược đã được các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương vận dụng vào tiến trình xây dựng và phát triển đô thị để giúp các quốc gia và các vùng có tính cạnh tranh cao hơn và việc sử dụng các nguồn tài nguyên hạn hẹp một cách hiệu quả. Nó cho phép nền

kinh tế phát triển mạnh hơn và tập trung hơn vào kết quả thông qua việc thực hiện các chính sách của quy hoạch chiến lược.

Cuối thập niên 1980, Các nước ở Châu Âu quan tâm chính sách phát triển quy hoạch không gian chiến lược, với những nghiên cứu đổi mới trong một số quốc gia. Quy hoạch chiến lược trở thành một công cụ thiết yếu trong việc xây dựng và phát triển đối với thành phố và vùng đô thị, phân tích và đánh giá được thuận lợi và cạnh tranh của thành phố trong bối cảnh nền kinh tế quốc gia và xu hướng toàn cầu nhằm xác định hướng đi trong tương lai. Phát triển cơ sở hạ tầng và hệ thống thông tin cần thiết để hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội với yêu cầu phối hợp các lãnh vực đa ngành đối với các nguồn lực và việc khai thác sử dụng các nguồn lực đó. Quản trị tốt, tạo sự minh bạch trong chính quyền, giảm bớt chông chéo và giải quyết mâu thuẫn giữa các bên trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị. Một số ví dụ thành công của việc áp dụng quy hoạch chiến lược như ở Hà Lan việc thực thi những chính sách và những chiến lược một cách nhịp nhàng và hiệu quả trong các cấp độ quốc gia, tỉnh và đô thị, ở Anh thành phố London đã nâng cao vị thế của mình là thành phố thế giới qua việc thực hiện các hướng dẫn quy hoạch chiến lược luôn được cải tiến theo bối cảnh phát triển, và cũng có các thành phố ở khu vực Châu Á như Hong Kong, Singapore đã vận dụng một cách linh hoạt quy hoạch chiến lược vào bối cảnh phát triển kinh tế xã hội của 2 đô thị này.

Hiện nay, quy hoạch chiến lược đã được vận dụng khá rộng rãi không những tại các nước phát triển mà còn cho các nước đang phát triển hoặc các nước chậm phát triển như tài liệu phát triển kinh tế địa phương thông qua quy hoạch chiến lược do chương trình định cư con người của Liên hợp quốc thực hiện cho nhiều bối cảnh phát triển tại các địa phương khác nhau trên phạm vi toàn cầu [74].

### **1.3.2 Các đặc điểm của quy hoạch chiến lược**

Quy hoạch chiến lược là một công cụ tương đối mới, được vận dụng vào việc xây dựng và phát triển đô thị khá phổ biến tại các nước phát triển từ những năm 1990. Khác với những hình thức quy hoạch trước như quy hoạch không gian, quy hoạch

tổng thể, quy hoạch chiến lược đa dạng và linh hoạt hơn. Quy hoạch chiến lược thể hiện các đặc điểm sau đây:

- Quy hoạch chiến lược cung cấp một khung xác định tầm nhìn và những chiến lược dài hạn có tính hiện thực và để đạt được một sự đồng thuận chung và tính bền vững trong việc thực hiện quy hoạch làm cơ sở đi đến những quyết định và những nguyên tắc hướng dẫn và biện hộ cho việc đưa ra quy tắc và những hoạt động đầu tư. Những quyết định chiến lược là những cơ sở để luận về mặt bản chất và phương hướng hoạt động để giải quyết mối quan tâm về sự cân bằng giữa nhu cầu kinh tế và tính bền vững của môi trường. Đó là về xây dựng những ý tưởng mới, xây dựng quy trình đưa chúng ra trước, và cũng tạo ra "những cách xây dựng những thỏa thuận, tổ chức và vận động để gây ảnh hưởng trong đấu trường chính trị". [56]

- Quy hoạch chiến lược sử dụng phương pháp phân tích có phê phán môi trường của hệ thống để xác định các điểm mạnh và điểm yếu, tiềm năng và rủi ro [61], các xu hướng bên ngoài, ngoại lực (Poister & Streib, 1999) và các nguồn lực sẵn có để có được các giải pháp thích hợp với quan điểm rằng quy hoạch không chỉ là hoạt động nhà nước tối cao, mà cả các hành vi cạnh tranh của các tổ chức chính trị và hành chính (Blotevogel, 2000).

- Quy hoạch chiến lược không những đòi hỏi sự phối hợp đa ngành như sự phối hợp giữa các ngành, kinh tế - xã hội và môi trường mà còn mời gọi tất cả các đối tác cùng tham gia vào việc quy hoạch từ cả hai lĩnh vực công và tư nhân bao gồm chính quyền địa phương, cơ quan, doanh nghiệp tư nhân, cộng đồng và các tổ chức khác như các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quan tâm đến cộng đồng. Quy hoạch chiến lược thể hiện mối ràng buộc chặt chẽ trong những mục tiêu không gian để xác định mối quan tâm và quyền lực của các thành phần tham gia trong tất cả các giai đoạn từ lập quy hoạch, thực thi và đánh giá với mục đích phát triển một sự thỏa hiệp chung và toàn bộ trách nhiệm cho sự phát triển trong tương lai của thành phố. Quy hoạch chiến lược cũng liên quan đến các khái niệm về sự cho phép của thị trường, hiệu quả sử dụng đô thị, khả năng cạnh tranh, và phân quyền. Những đặc điểm này có thể theo dõi thông qua các xu hướng khác nhau của phát triển đô thị. [44]

- Quy trình quy hoạch chiến lược là một quy trình liên tục, là "một khung bao gồm các đề nghị cho hành động trung và dài hạn và một cơ chế cho quy hoạch chi tiết ngắn hạn. Quy hoạch chiến lược còn phát triển một mối quan hệ lâu dài giữa các mục tiêu, chiến lược, dự án và các tác động của chúng. Là quá trình thiết lập những thứ tự ưu tiên mà chúng ta phải hoàn thành trong tương lai. [44]

Những ý tưởng chính yếu của quy hoạch chiến lược có nguồn gốc từ một loạt các phân tích kinh tế - xã hội, tiến trình thực hiện đồ án quy hoạch thực sự là một quá trình xã hội mà qua đó những người có liên quan trong các tình huống khác nhau cùng nhau phát triển nội dung và chiến lược cho sự thay đổi không gian để mang lại các kết quả mong muốn tại một điểm thời gian cụ thể (Laquian, 2005)

### **1.3.3 Nội dung và quy trình của quy hoạch chiến lược**

Nội dung và quy trình quy hoạch chiến lược được thực hiện bởi nhiều tác giả, tổ chức, các cơ quan chuyên môn... cho nhiều các hoạt động trong những lãnh vực khác nhau, từ lãnh vực chuyên ngành cho đến các loại quy mô khác nhau trong phát triển đô thị, vùng, quốc gia và quốc tế. Trong phạm vi của luận án, nghiên cứu sinh chọn lọc một số nội dung và quy trình của quy hoạch gắn liền với quy trình xây dựng và phát triển đô thị, sau đó xác định một quy trình quy hoạch chiến lược điển hình làm cơ sở cho việc so sánh đánh giá để tích hợp những nội dung có giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam.

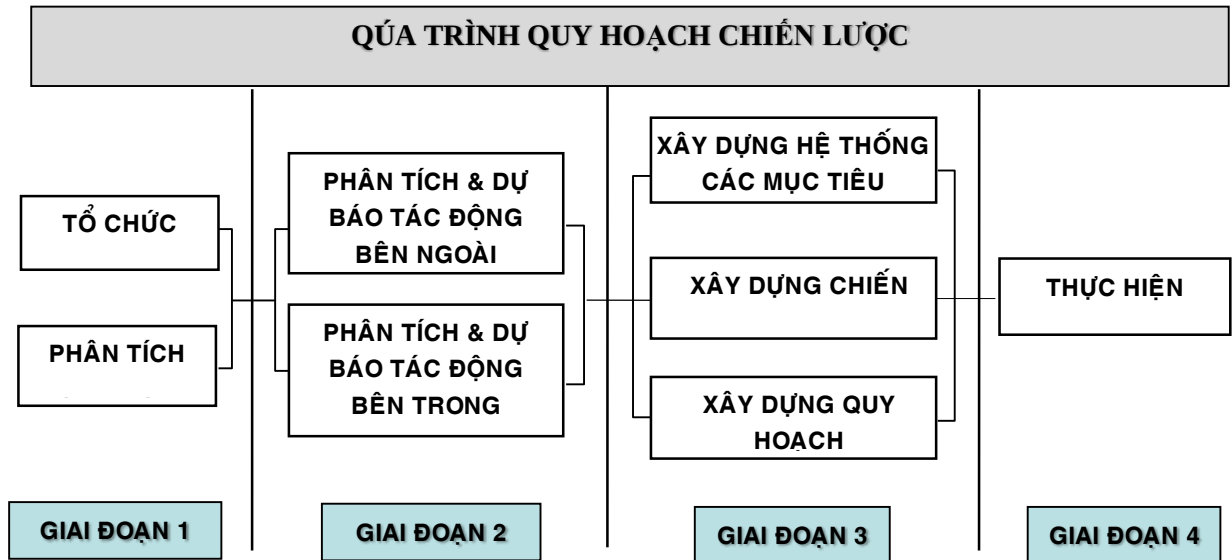
#### **- Quá trình quy hoạch chiến lược từ Luận án tiến sĩ Đỗ Phú Hưng [16]**

Theo luận án tiến sĩ Đỗ Phú Hưng với đề tài “Nghiên cứu đề vận dụng phương thức tham dự của người dân vào các dự án quy hoạch đô thị ở Việt Nam” có trình bày sơ đồ Quá trình quy hoạch chiến lược ở hình 1.9 được trích dẫn từ giáo trình Quy hoạch đô thị của Trương Quang Thao, 2001 với nội dung quy hoạch hướng về hành động, phương thức quy hoạch tổng thể được thay thế bằng một chuỗi các hành động, được xây dựng trên cơ sở các tiêu chí đánh giá kết quả đạt được, và hình thành nên khái niệm định hướng cho toàn đô thị, được thực hiện thành 4 giai đoạn chính bao gồm:

Giai đoạn 1: Giai đoạn xác định vấn đề bao gồm các bước tổ chức, phân tích và

xác định vấn đề cho việc triển khai thực hiện quy hoạch.

Giai đoạn 2: Giai đoạn phân tích và đánh giá dự báo các tác động bên ngoài cũng như bên trong.



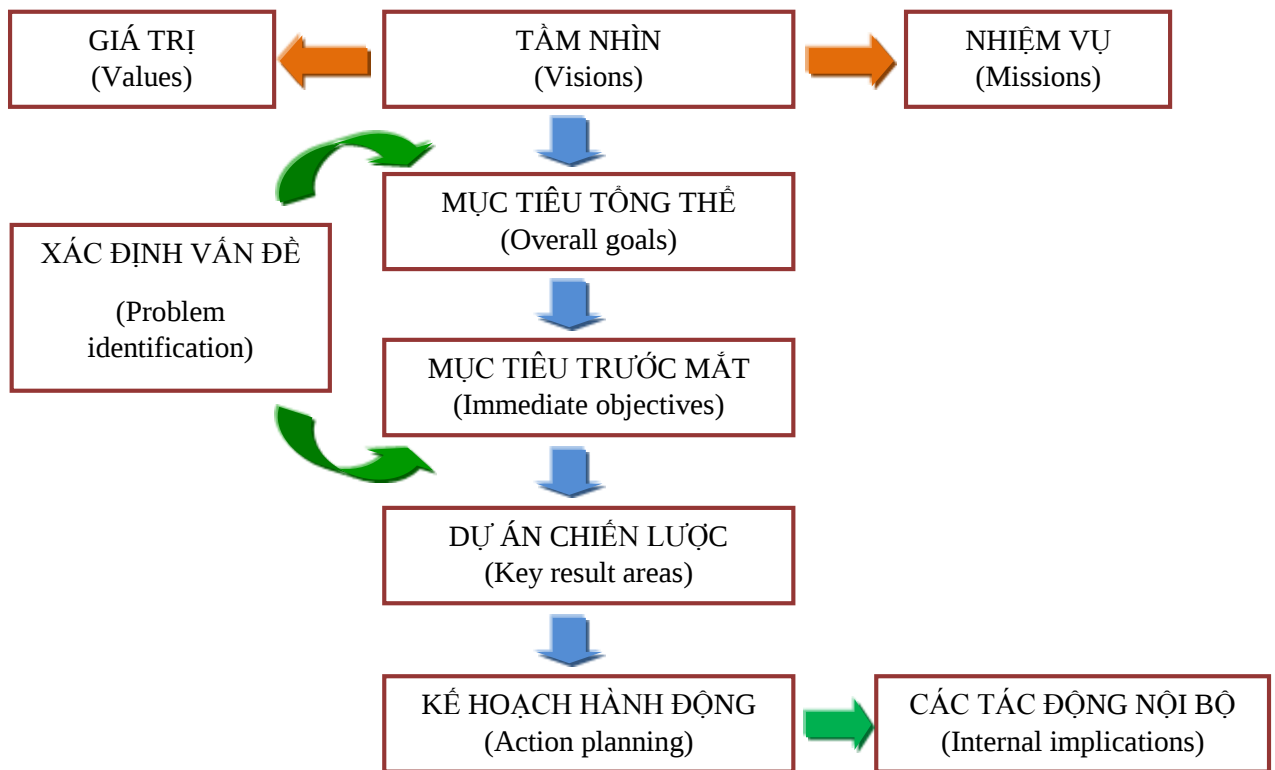
Hình 1.9 Sơ đồ quy trình Quy hoạch chiến lược (Nguồn: Đỗ Phú Hưng, 2004)

Giai đoạn 3: Xây dựng một loạt các hành động đáp ứng các yêu cầu thay đổi nhanh chóng của đô thị trong vấn đề quản lý và phát triển đô thị bao gồm xây dựng hệ thống các mục tiêu, xây dựng các chiến lược và xây dựng quy hoạch.

Giai đoạn 4: Giai đoạn triển khai thực hiện quy hoạch.

#### - Khung quy hoạch chiến lược từ nguồn Civicus [49]

Khung quy hoạch chiến lược cho thấy quy trình được thực hiện một cách linh hoạt thông qua các giai đoạn cơ bản là xây dựng Tầm nhìn, thiết lập các mục tiêu, hình thành các dự án chiến lược, và thiết lập kế hoạch hành động. Quy trình này được vận dụng một cách linh hoạt trong các lĩnh vực xây dựng phát triển đô thị, các dự án phát triển cho các tập đoàn, ngành,... với mục tiêu đạt được theo tầm nhìn mong muốn thông qua việc khai thác những giá trị, chuyển những thách thức thành những động lực cho tiến trình phát triển. Cấu trúc của quy trình này có thể định dạng thành 4 giai đoạn chính gồm xây dựng tầm nhìn, xác định vấn đề gắn liền với các mục tiêu, dự án chiến lược và kế hoạch hành động.



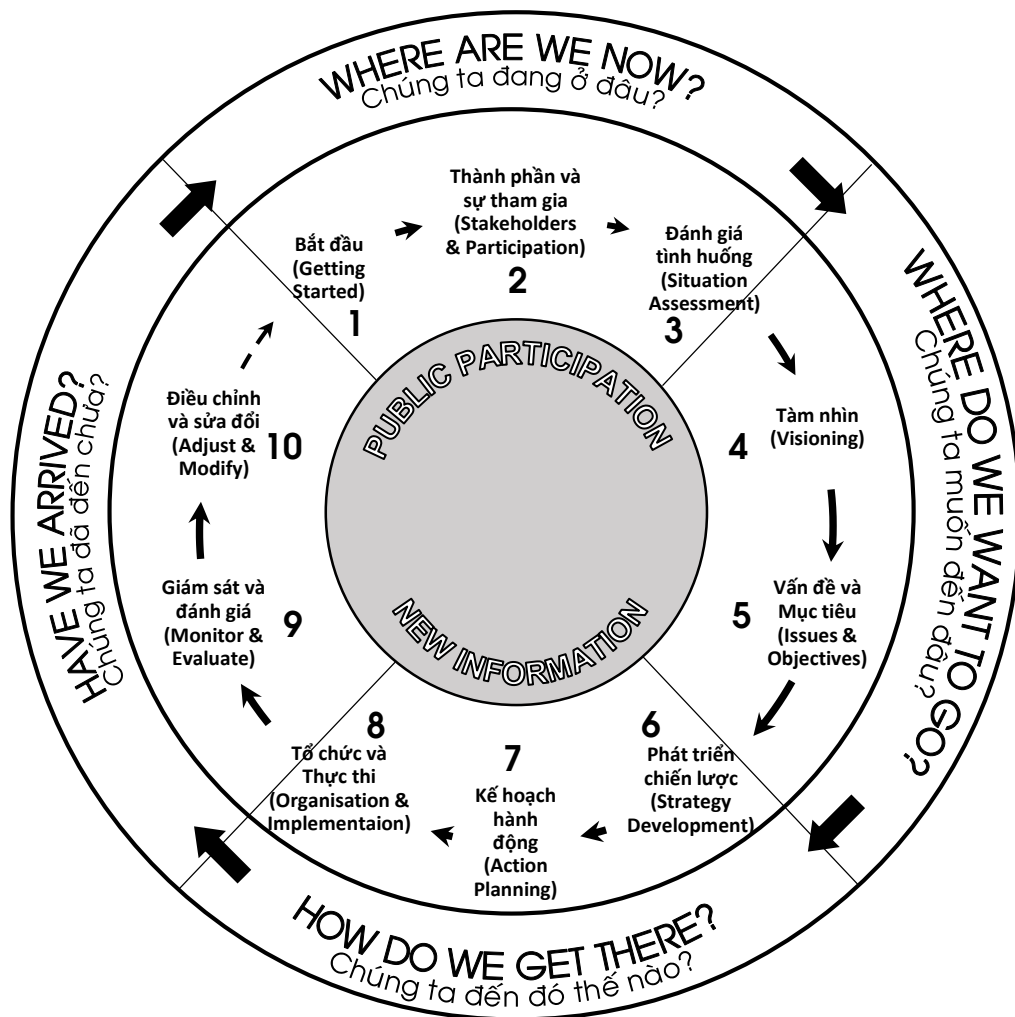
Hình 1.10 Khung quy hoạch chiến lược (Nguồn: Civicus, 2001)

- Tài liệu phát triển kinh tế địa phương thông qua quy hoạch chiến lược do Chương trình Định cư con người của Liên hợp quốc (UN-HABITAT) thực hiện [74]

Mục đích của tài liệu này là: Cung cấp một điểm bắt đầu cho việc thiết lập chiến lược phát triển kinh tế địa phương; Cung cấp cơ sở cho sự hiểu biết và hướng dẫn quy hoạch chiến lược và thực thi phát triển kinh tế địa phương; Khuyến khích việc xây dựng năng lực chính quyền địa phương và các bên tham gia, trao quyền hành hợp pháp cho khu vực địa phương để hành động và sự tín nhiệm của địa phương thông qua phát triển kinh tế địa phương; Thúc đẩy quy trình tham gia bao gồm việc tích hợp quy hoạch chiến lược, sự tham gia khu vực địa phương, khả năng duy trì và làm quyết định tốt với phát triển kinh tế địa phương; và cung cấp mối liên kết với những cơ hội thực thi và huấn luyện khác mà có thể giúp đỡ cho khu vực địa phương, thành phố, thị trấn hay khu vực địa phương với phát triển kinh tế.

Tài liệu đã cung cấp nhiều nội dung hướng dẫn từ tổng thể cho đến chi tiết để hướng dẫn cho các người đại diện địa phương và đô thị thiết lập chiến lược phát triển kinh tế địa phương thông qua quy trình quy hoạch chiến lược 10 bước cho phát triển kinh tế địa phương (hình 1.11). Việc vận dụng tài liệu này cần phải linh hoạt và phù hợp với bối cảnh của từng địa phương.

Từ quy trình 10 bước ở hình 1.11 chúng ta có thể nhận thấy quy trình này cũng có cách phân thành loại quy trình theo 4 giai đoạn như quy trình quy hoạch chiến lược được trình bày ở trên, tuy nhiên trong mỗi giai đoạn có sự khác nhau từ nội dung của

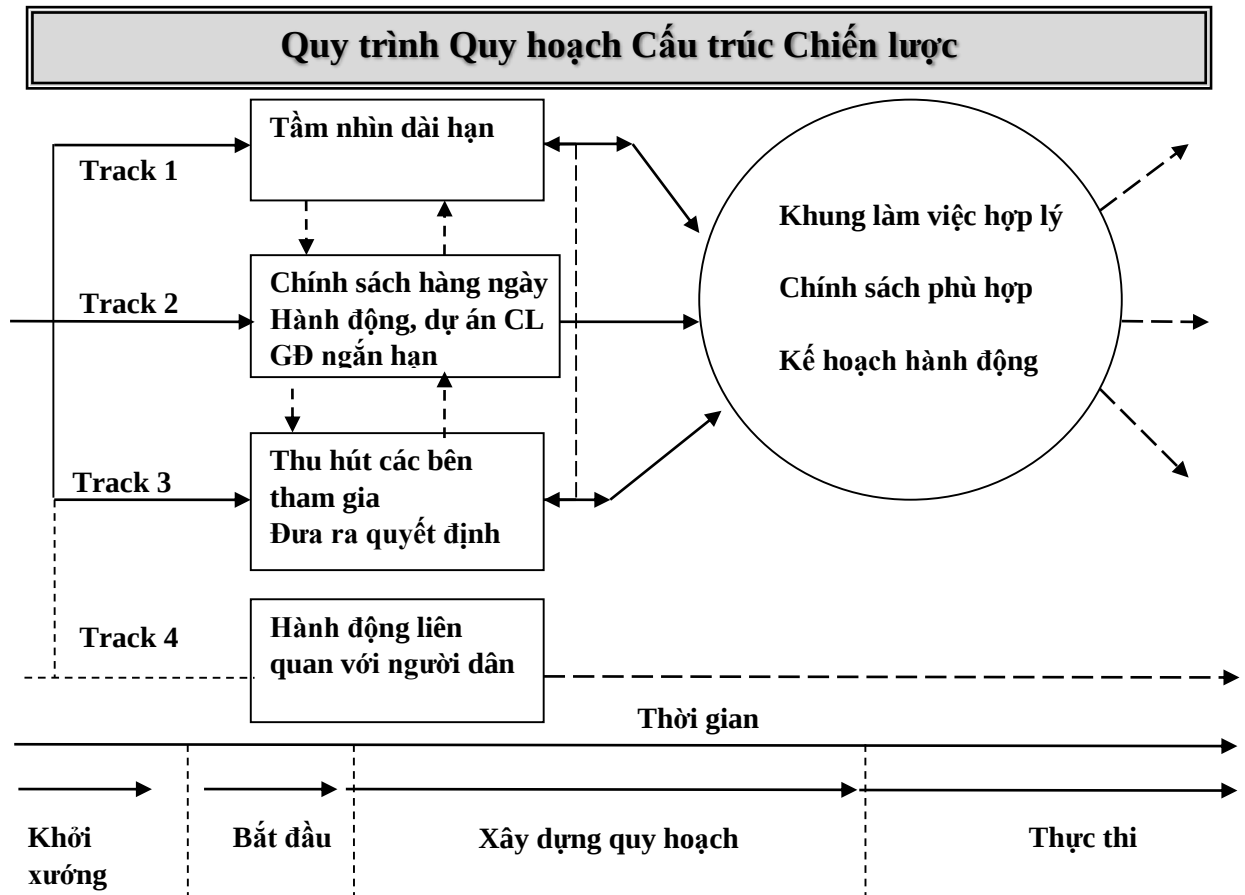


Hình 1.11: Quy trình quy hoạch chiến lược 10 bước (Nguồn: UN-HABITAT, 2005)  
 một số bước. Giai đoạn 1 bao gồm 3 bước (1,2,3) tương đương với nội dung xác định vấn đề, trả lời được câu hỏi hiện giờ chúng ta đang ở đâu thông qua việc phân tích

đánh giá mọi tình huống để xác định các vấn đề quan tâm bằng công cụ phân tích SWOT. Trong giai đoạn này quy trình đã hướng dẫn việc tham gia và các bên tham gia nhằm xác định vai trò cũng như sự cam kết của các bên tham gia trong suốt quy trình. Giai đoạn 2 bao gồm 2 bước tiếp theo (4,5) là xây dựng tầm nhìn và xác định các mục tiêu theo các vấn đề quan tâm được xác định ở đoạn trước. Đây là giai đoạn phân tích và dự báo tất cả các tác động bên trong và bên ngoài để xác định tầm nhìn và các mục tiêu chính xác, trả lời được câu hỏi chúng ta muốn đi đến đâu? Giai đoạn 3 bao gồm 3 bước tiếp theo (6,7,8) là việc lựa chọn chiến lược, lập kế hoạch hành động, tổ chức và thực thi. Đây là giai đoạn chiếm thời gian nhiều nhất, những hoạt động luôn theo hướng hành động đòi hỏi vận dụng, triển khai mọi phương thức, kế hoạch đầu tư thích hợp nhất cho từng địa phương để mang lại hiệu quả tốt nhất, trả lời được câu hỏi chúng ta đến đó thế nào? Giai đoạn 4 bao gồm 2 bước tiếp theo (9, 10) là việc giám sát và đánh giá, và điều chỉnh và sửa đổi sau khi đã triển khai thực hiện có những phản hồi cần thiết phải điều chỉnh cho phù hợp. Tùy vào mức độ điều chỉnh, sửa đổi nhiều hay ít cần thực hiện lại quy trình thích hợp, trong giai đoạn này trả lời câu hỏi chúng ta đã thành công chưa?

**- Quy hoạch cấu trúc chiến lược - Jef van den Broeck, 2004 [80]**

Quy hoạch cấu trúc chiến lược là một lý thuyết, phương pháp tiếp cận năng động, liên tục trong công tác quy hoạch, thích ứng với những biến đổi của mọi hoàn cảnh, đã và đang là xu hướng phổ biến ở các nước Châu Âu với phương thức tiếp cận đa dạng. Quy hoạch cấu trúc chiến lược về bản chất là một cách tiếp cận khác của "Quy hoạch chiến lược" có thể được xem như một quá trình năng động, liên tục và mở của quy hoạch đô thị, hay rộng hơn là một tiến trình mang tính xã hội. Quy hoạch cấu trúc chiến lược được đề xuất nhằm đem lại hiệu quả cho định hướng phát triển về không gian đô thị đồng hành với quy hoạch cấu trúc chung, quy hoạch không gian chiến lược nhằm đạt được những đặc trưng, những giá trị cũng như giải quyết những xung đột thông qua quá trình hội thoại, xây dựng một khung thực hiện hợp lý, chính sách phù hợp và kế hoạch hành động trong bối cảnh phát triển ngày một phức tạp. Quy trình cũng được nhận định gồm 4 giai đoạn chính như hình 1.12



Hình 1.12: Quy trình Quy hoạch cấu trúc chiến lược (Nguồn: Jef Van den Broeck, 2004)

### - Chiến lược phát triển thành phố (CDS) - Viện Phát triển Bền vững Đại học Công nghệ Sydney, 2007

Là quá trình thiết lập qui hoạch chiến lược cho một thành phố cụ thể. Mục tiêu của CDS là tạo ra khung khổ phát triển đa chiều với sự ủng hộ của các bên liên quan, và qua đó cho phép tăng cường khả năng quản lý nhà nước của thành phố trong việc đảm bảo phát triển kinh tế bền vững, giảm nghèo và cải thiện môi trường.

Chiến lược Phát triển Thành phố đã được các nhà tài trợ và tổ chức quốc tế sử dụng ở nhiều thành phố từ những năm cuối 1990. CDS không chỉ được xem xét như là một phương pháp qui hoạch mà là một cách tiếp cận qui hoạch chiến lược của cấp thành phố (hoặc trong một số trường hợp, là của cấp vùng) và có một số đặc điểm chung.

Phương pháp tiếp cận CDS là một khung khổ, hoặc một hướng dẫn cho việc lập qui hoạch và hành động. Bất kỳ thành phố nào cũng có thể sử dụng nó. Với cách tiếp cận chung là tích hợp các loại qui hoạch, CDS có thể sử dụng ở những cấp chính quyền khác nhau, kể cả cấp Tỉnh, như một “Chiến lược Phát triển Toàn diện”. Tuy nhiên mỗi thành phố có những đặc thù khác nhau, ở những mức độ phát triển khác nhau và cũng đối mặt với những vấn đề khác nhau. Do đó, CDS ở mỗi thành phố cũng sẽ khác nhau.

Nguyên tắc bản của phương pháp tiếp cận CDS là thích ứng với nhu cầu của thành phố đó. Điều đó có nghĩa là mỗi thành phố và cộng đồng của thành phố đó sẽ quyết định chính xác CDS của thành phố sẽ như thế nào, bằng cách nào thành phố sẽ phát triển và để giải quyết những vấn đề gì của thành phố đó. Lãnh đạo thành phố và các bên liên quan sẽ thiết kế quá trình CDS theo cách có thể giải quyết những vấn đề quan trọng của địa phương mình và phù hợp với điều kiện của địa phương. Không có một “cách thức đúng” chung cho việc thiết kế quá trình CDS. Mỗi CDS đều khác nhau dựa trên cơ sở: Đầu vào và sự hỗ trợ chung; Tính thực tiễn và cơ hội; Sáng kiến của thành phố.

Cho dù các CDS sẽ khác nhau, thông thường nó phải tạo ra được:

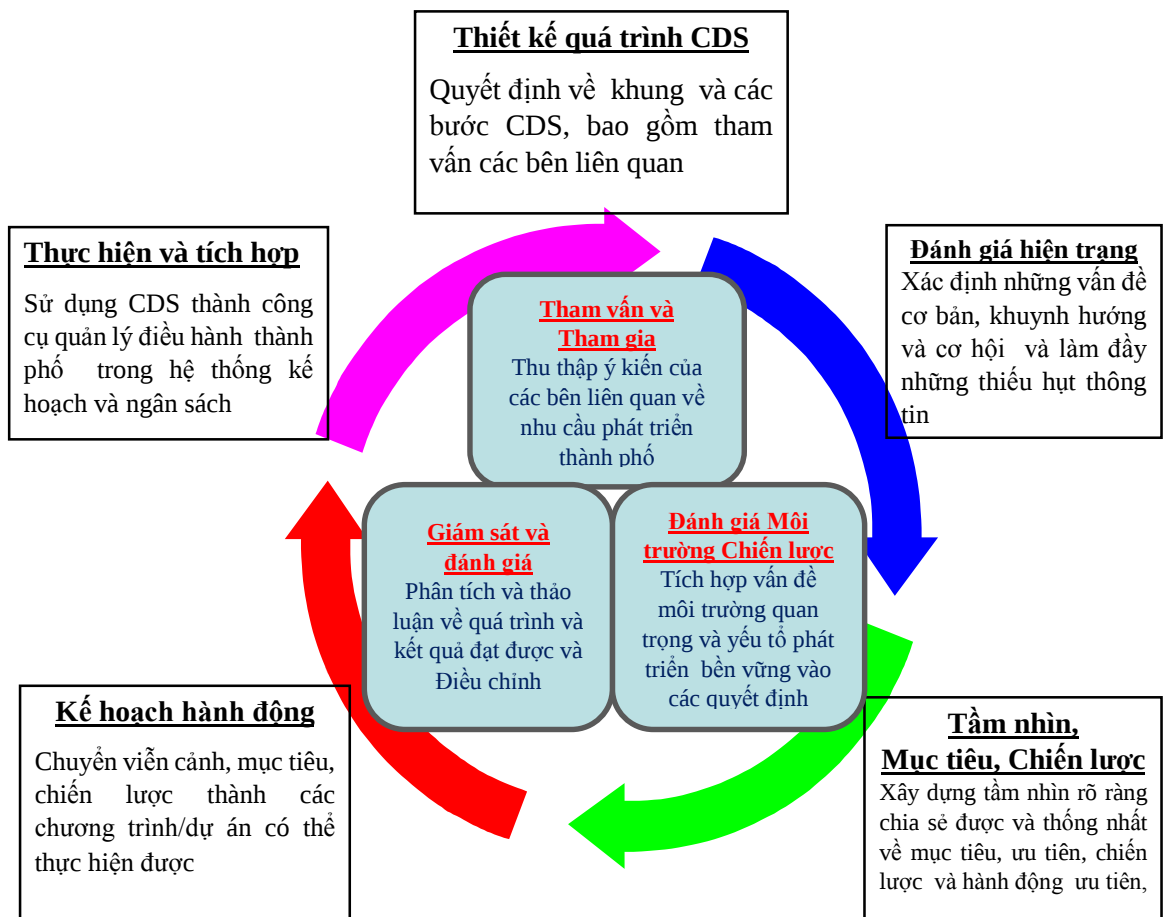
Một quá trình tạo nên tính đồng thuận để xây dựng các ưu tiên chiến lược và hành động; Giảm nghèo và phát triển đô thị bền vững; Tăng trưởng kinh tế gắn liền với tạo việc làm và thực hiện mục tiêu phát triển của quốc gia và vùng; Nhu cầu của chính quyền địa phương về tài chính và đầu tư, và Nâng cao năng lực.

CDS có xu hướng sử dụng một tập hợp chung các cấu phần. Ngoài ra, mỗi thành phố sẽ xác định danh sách các chủ đề hoặc vấn đề thành phố đó sẽ đề cập trong Chiến lược phát triển Thành phố của mình.

- Quy trình CDS: Theo tài liệu hướng dẫn xây dựng chiến lược phát triển thành phố ở Việt Nam của Viện Phát triển Bền vững Đại học Công nghệ Sydney, tháng 6/2007 thì quy trình CDS được thực hiện gồm tám cấu phần là những công đoạn hay các bước chia thành 2 miền để thực hiện xây dựng quy trình CDS [39].

Quy trình CDS tại hình 1.13 đã cho thấy các bước thực hiện theo loại quy trình

khái quát, liên tục như một chu trình trong lý thuyết của quy hoạch. Trong quá trình thực hiện và thực thi CDS, quy trình luôn có sự tích hợp với các cấu phần tham vấn và tham gia để luôn xây dựng sự đồng thuận của các bên liên quan về nhu cầu của thành phố, tích hợp với cấu phần giám sát và đánh giá để luôn có những thông tin phản hồi cho việc bổ sung và điều chỉnh liên tục cho phù hợp với bối cảnh phát triển của thành phố, tích hợp với cấu phần đánh giá môi trường chiến lược để luôn đạt một sự phát triển cân bằng trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội - môi trường, hướng đến một đô thị phát triển bền vững. Tuy bao gồm 8 cấu phần nhưng có thể nhận định quy



Hình 1.13: Quy trình CDS (Nguồn: Viện Phát triển Bền vững Đại học Công nghệ Sydney, 2007)

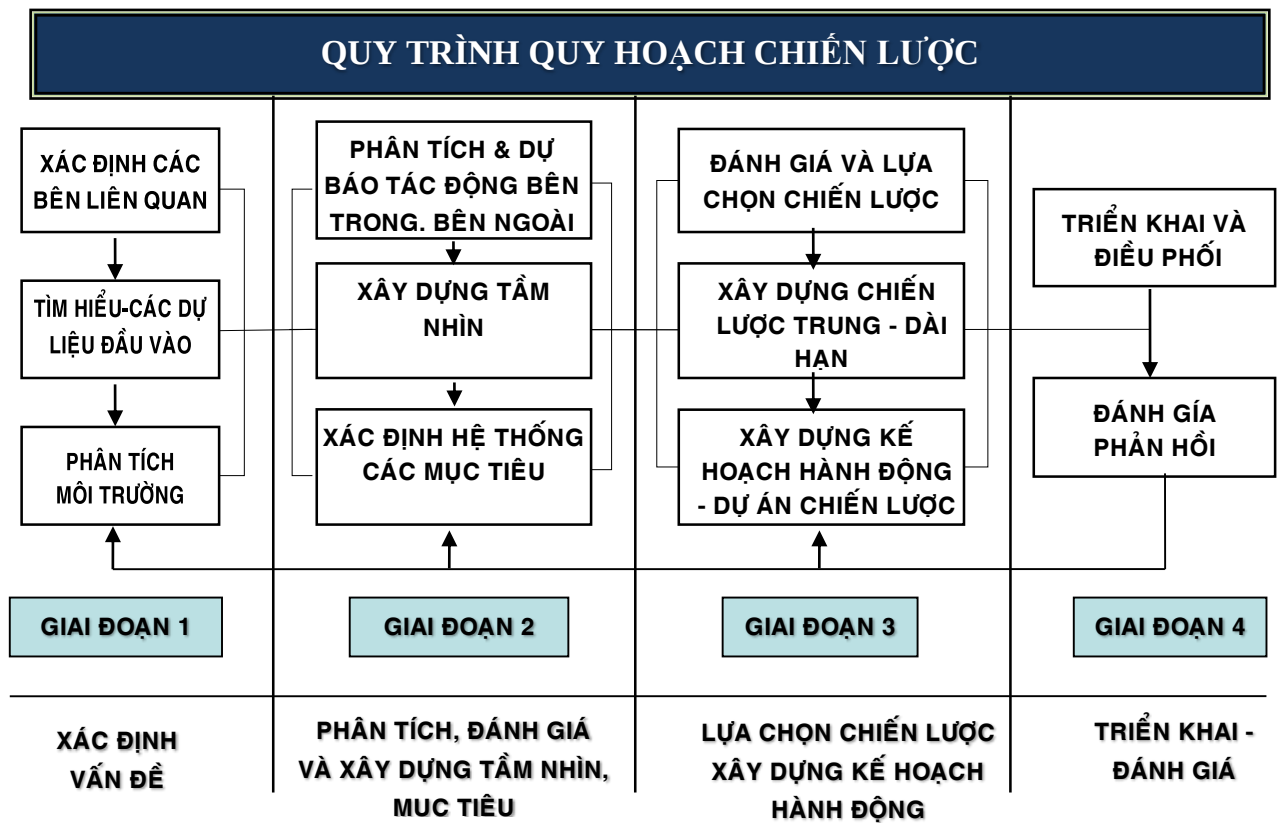
trình thực hiện phân thành 4 giai đoạn chính là giai đoạn thiết kế quá trình CDS kết hợp với đánh giá hiện trạng, giai đoạn xây dựng Tầm nhìn, mục tiêu và chiến lược,

giai đoạn thiết lập kế hoạch hành động và giai đoạn thực hiện và tích hợp, các cấu phần ở miền bên trong luôn tích hợp vào quá trình thực hiện của các giai đoạn.

**- Quy trình quy hoạch chiến lược điển hình (hình 1.14)**

Trên cơ sở các quy trình như đã phân tích ở trên và các nội dung liên quan khác cũng như sử dụng các phương pháp phân tích tổng hợp, so sánh và hệ thống, nghiên cứu sinh đã tổng hợp thành Quy trình quy hoạch chiến lược điển hình, là một quy trình liên tục thực hiện bao gồm 4 giai đoạn chính là:

**Giai đoạn 1:** Giai đoạn xác định vấn đề bao gồm các bước tổ chức, xác định các bên liên quan, phân tích, tìm hiểu và thu thập các dữ liệu đầu vào để xác định vấn đề cho việc triển khai thực hiện quy hoạch.



Hình 1.14 Sơ đồ quy trình Quy hoạch chiến lược điển hình (Nguồn: Tác giả, 2015)

**Giai đoạn 2:** Giai đoạn phân tích, đánh giá, xây dựng tầm nhìn, mục tiêu

Giai đoạn này gồm thực hiện phân tích và dự báo các tác động bên ngoài cũng như bên trong của khu quy hoạch nhằm xác định những tiềm năng, lợi thế cũng như

những hạn chế của khu quy hoạch, làm cơ sở cho việc triển khai xây dựng tầm nhìn cho khu quy hoạch, sau đó xác định hệ thống các mục tiêu cho khu quy hoạch.

**Giai đoạn 3:** Lựa chọn chiến lược, xây dựng kế hoạch hành động

Dựa trên Tầm nhìn và các mục tiêu và các nguyên tắc cũng như cơ sở pháp lý khác để đánh giá và lựa chọn những chiến lược qua đó xây dựng các chiến lược dài hạn, trung hạn, xây dựng kế hoạch hành động và dự án chiến lược.

**Giai đoạn 4:** Triển khai, đánh giá bao gồm việc triển khai điều phối, đánh giá phản hồi để thực hiện liên tục các công đoạn thích ứng với những biến đổi trong quá trình thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch.

**1.3.4 Những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược**

Thông qua các nội dung trình bày tổng quan về quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam và quy hoạch chiến lược, cũng như việc vận dụng quy hoạch chiến lược ở Việt Nam, đồng thời nghiên cứu sinh cũng tiếp nhận và tổng hợp các ý kiến của các chuyên gia trong lĩnh vực quy hoạch và xây dựng đô thị (xem phụ lục 02, 03 về bảng câu hỏi và tổng hợp ý kiến chuyên gia), cho thấy được những giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược cũng như những hạn chế của quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam như sau:

**- Tính hệ thống và liên tục của Quy trình quy hoạch**

Qua nghiên cứu các lý thuyết về QHĐT, có thể nhận thấy tầm quan trọng của công tác quy hoạch đô thị trong quá trình phát triển của các thành phố hiện đại là quy luật tất yếu. Đô thị Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi từ cơ chế tập trung bao cấp sang nền kinh tế nhiều thành phần, cùng với quá trình hội nhập và tiếp thu tiến bộ khoa học kỹ thuật trên thế giới tạo nên động lực cho thời kỳ phát triển vượt bậc về mọi mặt của đô thị. Phân tích đánh giá hệ thống QH Việt Nam hiện nay qua các văn bản pháp lý hiện hành, có thể nhận thấy quy trình QH là quy trình đứt đoạn, một chiều, còn có những bất cập chưa thích ứng với tiến trình xây dựng phát triển đô thị.

Từ những phân tích ở trên cho thấy quy trình quy hoạch chiến lược là một hệ thống và thực hiện liên tục với mối quan hệ chặt chẽ giữa các nội dung, các thành

phần tham gia, các bên liên quan đã thúc đẩy tốt tiến trình thực hiện và thực thi quy hoạch. Do đó cần thiết để quy trình quy hoạch Việt Nam mang tính hệ thống và hình thành quy trình đồng bộ, xuyên suốt cho việc thực hiện.

Theo quy định tại Luật quy hoạch đô thị và các văn bản dưới luật, các đồ án QH Chung, QH phân khu vẫn đặt nặng tiêu chí xác định chức năng sử dụng đất, chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật và hoạch định khung kỹ thuật hạ tầng cho đô thị. Sản phẩm quy hoạch chủ yếu là phục vụ cho công tác quản lý đô thị, chưa hướng theo chương trình hành động, vì thế khó mà thích ứng với những diễn biến phức tạp của quá trình đô thị hóa, đặc biệt là tác động mạnh của quá trình toàn cầu hóa. Ở quy mô toàn đô thị, nhất là đối với các đô thị lớn, công tác quy hoạch rất phức tạp, từ nội dung thực hiện đòi hỏi nhiều bên tham gia đến quy trình thực hiện với nhiều giai đoạn và nhiều bước nối tiếp nhau. Kết thúc quy trình là những sản phẩm quy hoạch được quy định khá nhiều thành phần theo hệ thống pháp lý hiện hành. Như vậy, quy trình quy hoạch được thực hiện theo nguyên tắc 1 chiều, tính linh hoạt của quy trình còn tồn tại một số hạn chế chưa thể đáp ứng được những điều kiện phát triển đô thị khá nhanh theo xu hướng toàn cầu hóa.

Để đảm bảo được nguyên tắc quy trình quy hoạch là một quy trình liên tục đòi hỏi phải có một khung vận hành tuần hoàn trên cơ sở của quy trình quy hoạch đô thị theo luật quy hoạch đô thị, cùng với những cơ chế, chính sách bổ sung, ứng dụng các công cụ tiên tiến như công nghệ thông tin, hệ thống thông tin địa lý,... để có thể xử lý thông tin phản hồi từ những thay đổi diễn ra trong quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch.

Hệ thống thông tin giúp cho các cơ quan, đơn vị, cộng đồng, cá nhân,... có thể kết nối, chia sẻ, thu nhận và phản hồi thông tin một cách nhanh chóng, cũng như xử lý thông tin đầu vào và đầu ra theo từng giai đoạn, từng bước của quy trình quy hoạch đô thị.

Những cơ chế, chính sách sẽ đề ra những quy định, chương trình hành động để đảm bảo tính pháp lý của quy trình trong quá trình thực hiện và thực thi của đồ án.

Trong quá trình thực hiện đồ án, để đảm bảo tính liên tục của quy trình, cần rà soát các nội dung còn hạn chế của quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam, đồng thời tích hợp những giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược từ đó xác định nội dung, phạm vi và sản phẩm thích hợp cho quy trình quy hoạch.

#### **- Xây dựng tầm nhìn và kế hoạch hành động**

Đây là những nội dung quan trọng được đánh giá là những giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược, vì nó xây dựng được một Tầm nhìn dài hạn nhằm định hướng cho đô thị, khu đô thị, các khu chức năng đô thị luôn được xây dựng và phát triển ổn định, bền vững thông qua các kế hoạch hành động cụ thể từ các chiến lược được chuyển hóa một cách linh hoạt từ quy hoạch sang kế hoạch đầu tư xây dựng phát triển. Theo quy trình quy hoạch Việt Nam, nội dung đồ án quy hoạch chưa có nội dung cụ thể về xây dựng Tầm nhìn và kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch đô thị. Điều này dẫn đến những hạn chế trong suốt quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch, do đó cần xem xét Tầm nhìn là một nội dung quan trọng, nó như là bảng tuyên ngôn chỉ dẫn cho các hoạt động khác, là cơ sở cho việc xây dựng các mục tiêu, các chiến lược, được thể hiện qua các sản phẩm và những chương trình hành động.

#### **- Tham vấn và tham gia trong quy trình quy hoạch**

Quy trình quy hoạch chiến lược thường xác định các thành phần tham gia, các bên liên quan ngay từ khi khởi động nhằm thu hút và tạo động lực cho tiến trình thực hiện. Việc tham gia và tham vấn trong quy trình quy hoạch sẽ tích hợp được nhiều thông tin, dữ liệu và những ý kiến đóng góp nhằm xác định được các nội dung với sự đồng thuận cao nhất của các bên tham gia và liên quan. Đồng thời cũng nhận được một sự cam kết, ràng buộc cũng như thu hút được những nguồn lực từ các bên, thúc đẩy tiến trình thực hiện mang tính khả thi cao. Trong khi đó, việc tham vấn và tham gia của các bên vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam còn rất hạn chế, chưa có kế hoạch, nội dung, cách thức thực hiện chưa đa dạng và chưa đưa vào thực hiện ngay từ đầu. Theo quy trình quy hoạch thì việc lấy ý kiến của cộng đồng dân cư (chưa phải là các thành phần tham gia, các bên liên quan) chỉ được thực hiện ngay sau khi hoàn thiện nội dung lập nhiệm vụ quy hoạch để đảm bảo thành phần hồ sơ thụ lý cho việc

thẩm định nhiệm vụ quy hoạch của các cơ quan chức năng. Việc tổ chức lấy ý kiến vì vậy thường mang tính hình thức, chưa mang lại hiệu quả cho việc tham vấn và tham gia của các bên trong quy trình quy hoạch.

#### **- Việc giám sát và đánh giá trong quy trình quy hoạch**

Quy trình quy hoạch chiến lược luôn xem việc giám sát và đánh giá là một nội dung rất quan trọng trong việc duy trì, tích hợp các nội dung với quá trình tham vấn tham gia, tiếp nhận thông tin phản hồi, bổ sung trong quá trình thực hiện và thực thi của đồ án quy hoạch. Thông qua việc giám sát và đánh giá, quy trình quy hoạch có thể được điều chỉnh nội dung và cách thức cho phù hợp với từng điều kiện, đối tượng và các cơ sở nghiên cứu khác có liên quan. Trong quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam, đồ án quy hoạch được đánh giá thông qua công tác thẩm định bởi các cơ quan chuyên môn trước khi trình các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định phê duyệt. Công tác đánh giá vì thế chỉ giới hạn trong việc đánh giá kết quả thực hiện thông qua các sản phẩm do đơn vị tư vấn thực hiện theo quy định của pháp lý hiện hành. Do đó kết quả đánh giá chưa mang lại hiệu quả thực sự đối với một quy trình vận hành liên tục trong nền kinh tế xã hội luôn biến đổi trong quá trình đô thị hóa nhanh của Việt Nam hiện nay và tương lai.

### **1.4 Tổng quan nghiên cứu áp dụng quy hoạch chiến lược ở Việt Nam**

#### **1.4.1 Tình hình nghiên cứu quy hoạch chiến lược ở Việt Nam**

- Tác giả Nguyễn Đăng Sơn đã nghiên cứu ứng dụng phương pháp quy hoạch chiến lược vào bối cảnh phát triển quy hoạch đô thị Việt Nam trong thời gian qua. Các tài liệu được phát hành có nội dung gắn liền với phương pháp quy hoạch chiến lược trong lĩnh vực quản lý đô thị, quy hoạch đô thị như: *Hướng tới đầu tư hợp nhất đa ngành* [31]; *Hướng tới sự tham gia của nhiều thành phần trong quản lý đô thị* [32]; *Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị, Tập 1 và 2* [27]; *Sự tiến hóa của phương pháp quy hoạch đô thị* [30], *Cần đổi mới phương pháp quy hoạch ở nước ta* [29]...

Nội dung các tài liệu được tác giả nhấn mạnh về bối cảnh thay đổi của quá trình đô thị hóa nhanh trong xu hướng hội nhập toàn cầu, biến đổi khí hậu,... dẫn đến cần

thiết đổi mới phương pháp quy hoạch hiện nay để thích ứng với quá trình phát triển đó. Tác giả mạnh dạn đề xuất đổi mới hoàn toàn phương pháp quy hoạch hiện hành thành phương pháp quy hoạch chiến lược hợp nhất, là tích hợp các loại quy hoạch với nhau nhằm mục đích hướng tới việc xây dựng và phát triển đô thị dễ dàng thích ứng với quá trình hội nhập toàn cầu. Các tác phẩm đã cung cấp nhiều nội dung có ý nghĩa về mặt lý luận có tính học thuật trong công tác quản lý đô thị, xây dựng và phát triển đô thị.

Song, trong thời gian qua điều đó vẫn chưa thể phù hợp với bối cảnh phát triển đô thị Việt Nam khi mà hệ thống quy hoạch Việt Nam đang vận hành với quy mô rất lớn trong việc thực hiện công việc quy hoạch tại các đô thị Việt Nam. Công tác quy hoạch từng bước được thể chế hóa qua luật quy hoạch, quy chuẩn quy phạm, các nghị định, thông tư,... khó có thể thay đổi hoàn toàn bởi một phương pháp quy hoạch tiên tiến khác mà không gắn liền với bối cảnh phát triển của nó.

- Tác giả Võ Kim Cương cùng nhóm nghiên cứu đã thực hiện đề tài xây dựng quy trình lập chiến lược phát triển thành phố (CDS) áp dụng cho các chủ đề và quận huyện tại thành phố Hồ Chí Minh [7] với phương thức tiếp cận phương pháp quy hoạch chiến lược vào việc thực hành CDS ở các cấp độ khác nhau của đô thị. Kết quả của đề tài đã đề xuất được quy trình đô thị kết hợp bao gồm tám bước chính tích hợp quy hoạch kinh tế xã hội và quy hoạch xây dựng nhằm tránh được sự chồng chéo và trùng lặp bởi nhiều loại quy hoạch, bảo đảm nguyên tắc có hạ tầng kỹ thuật đô thị mới cho phép xây dựng công trình, ... Quy trình CDS tổng quát có một ý nghĩa trong việc triển khai các quy trình CDS cụ thể cho một hoặc các vấn đề cụ thể của đô thị. Tác giả đã đề xuất 4 sơ đồ quy trình CDS cho các trường hợp: CDS cho đối tượng chưa có quy hoạch, CDS là chiến lược thực hiện quy hoạch KT-XH, CDS sau quy hoạch xây dựng, CDS cho một chủ đề phát triển và áp dụng cho các dự án thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh như Dự án chiến lược phát triển Huyện Hóc Môn, Chiến lược phát triển Quận 10, giai đoạn 2005-2025, quy trình CDS cho chủ đề phối hợp phát triển vùng đô thị thành phố Hồ Chí Minh.

Từ cơ sở lý luận cho đến việc triển khai các dự án thí điểm tác giả đã nhận định rằng cần thiết đổi mới phương pháp quy hoạch và quản lý phát triển theo quy hoạch. CDS là loại quy hoạch chiến lược được áp dụng ở nhiều đối tượng, cấp độ khác nhau, nhưng phải hội đủ các điều kiện nhất định (theo tác giả cần hội đủ 9 điều kiện). Từ quy trình CDS tổng quát của tác giả đề xuất cho thấy việc vận dụng các nội dung của quy hoạch chiến lược vào như xây dựng tầm nhìn ở bước 7, danh mục các chiến lược và dự án ưu tiên ở bước 11 và 13, chương trình hành động ở bước 12,... để làm tăng tính khả thi và linh hoạt của quy trình.

Song, như yêu cầu hội đủ các điều kiện và việc xây dựng quy trình CDS là hoàn toàn chưa được thể chế hóa trong hệ thống quy hoạch đô thị tại Việt Nam, nên đây sẽ là một quy trình mới hoàn toàn có tính lý luận cao, do đó có ý nghĩa cho việc áp dụng cho các cơ sở lý luận của các chủ đề có liên quan.

**- Tài liệu hướng dẫn xây dựng chiến lược phát triển thành phố ở Việt Nam - Viện Phát triển Bền vững Đại học Công nghệ Sydney, 2007** đã trình bày ở phần quy trình CDS (tại mục 1.3.3) nhằm hướng dẫn cho các dự án chiến lược phát triển thành phố tại Việt Nam sau khi đã có nhiều dự án chiến lược phát triển thành phố chưa đạt kết quả cao. Tài liệu hướng dẫn đã cung cấp một khung quy trình theo phương thức quy hoạch chiến lược bao gồm 8 cấu phần (hình 1.13) với nội dung hướng dẫn rất chi tiết [39]. Tuy nhiên, cho đến nay việc vận dụng quy trình vẫn chưa được phổ biến, hiệu quả, có thể do chưa có sự kết nối, lồng ghép với hệ thống quy hoạch và pháp lý Việt Nam.

- Tác giả Nguyễn Ngọc Hiếu đã trình bày: Một số vấn đề về quy trình và phương pháp làm quy hoạch đô thị [14]. Tác giả đã trao đổi về 3 yêu cầu về tính chiến lược, tính tích hợp và sự tham gia trong quy trình và phương pháp làm quy hoạch ở Việt Nam hiện nay. Tác giả đã trình bày những nội dung về quy hoạch chiến lược và tính chiến lược trong quy hoạch, sau khi phân tích những đặc điểm, cách thức thực hiện của quy hoạch chiến lược và quy hoạch tổng thể, tác giả đã nhận định rằng cần có sự đổi mới từ tư duy bên trong trong cách làm quy hoạch Việt Nam. Quy hoạch đô thị sẽ thành công khi đảm bảo tính chiến lược trong cả quá trình lập và quản lý thực hiện.

Bên cạnh đó cũng cần có sự tích hợp các quy hoạch ngành vào một bức tranh chung nhằm đảm bảo khả năng tinh chỉnh và kết nối các chương trình đầu tư phát triển đa ngành, chia sẻ thông tin... cũng như cần có những phương thức tham gia mang tính thực chất hơn trong quy trình quy hoạch.

- Tác giả Nguyễn Hồng Thục đã trình bày: Quy hoạch chiến lược tích hợp và khả năng áp dụng trong hệ thống quy hoạch tại Việt Nam [35]. Tác giả đã phân tích các bối cảnh và điều kiện để áp dụng công cụ Quy hoạch chiến lược vốn đang manh nha ở Việt Nam, như một bước cần thiết về phía đổi mới toàn diện Quy hoạch. Tác giả đã trình bày những vấn đề liên quan đến bối cảnh quốc tế, các quan điểm về quy hoạch chiến lược trong quy hoạch và áp dụng quy hoạch chiến lược vào Việt Nam với nhiều nội dung về phương pháp quy hoạch chiến lược và khả năng áp dụng quy hoạch chiến lược ở Việt Nam để tích hợp nội hàm quy hoạch trong hệ thống quy hoạch. Tác giả nhận định việc áp dụng quy hoạch chiến lược ở Việt Nam là con đường gần như duy nhất mang hiệu quả và khả thi quy hoạch.

#### **1.4.2 Chiến lược phát triển thành phố ở Việt Nam**

CDS có thể đặc biệt áp dụng được ở Việt nam khi nền kinh tế chuyển đổi sang kinh tế xã hội chủ nghĩa định hướng thị trường và chuyển dần sang tăng cường trách nhiệm cho cấp tỉnh, huyện, thành phố và chính quyền địa phương trong các quyết định và nguồn lực trong quá trình phân cấp quản lý. CDS còn phù hợp trong điều kiện mở rộng tham vấn và tham gia thể hiện trong nghị quyết về Dân chủ cơ sở và các sáng kiến khác trong chương trình cải cách hành chính.

Hệ thống quy hoạch Việt Nam đang diễn ra cùng một lúc các loại quy hoạch là Quy hoạch tổng thể phát triển Kinh tế xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất và các quy hoạch của các ngành khác. Do đó thường dẫn đến thiếu nhất quán, yếu trong việc thực hiện vì các kế hoạch không được tích hợp với nhau, không kết nối được chiến lược và mục tiêu với nguồn lực hoặc các ưu tiên khi nguồn lực không phù hợp với mục đích. CDS đưa ra công cụ bổ sung để giải quyết các vấn đề đó.

Mặc dù việc áp dụng CDS là rất có tiềm năng, song CDS vẫn còn là tương đối mới và chưa được thử nghiệm nhiều ở Việt nam. CDS mới được áp dụng ở những thành phố từ 1990 với những mức độ thành công khác nhau.

CDS ở TP Hồ Chí Minh hoàn thành năm 1998 là một trong năm CDS được thực hiện đầu tiên trên toàn cầu và do một nhóm tư vấn quốc tế đảm nhiệm. CDS này thiếu sự trao đổi hiệu quả giữa nhóm tư vấn quốc tế và lãnh đạo thành phố. Chính quyền địa phương, người trực tiếp tham gia vào quá trình CDS có ít quyền ra quyết định đối với quy mô thành phố trực thuộc trung ương quản lý, trong khi đó Chính phủ là người ra quyết định tuyệt đối trong hầu hết các trường hợp lại không tham gia trực tiếp vào quá trình CDS. Điều này đã hạn chế các kết quả có ý nghĩa của quá trình và cản trở các quy hoạch chiến lược. Một kết quả duy nhất có thể xác định được là một trung tâm phối hợp đô thị được thiết lập và được tài trợ với mục đích phối hợp hoạt động của các nhà tài trợ.

Thành phố Hải Phòng đã sử dụng quá trình CDS 2 lần. CDS thứ nhất đã được các chuyên gia quốc tế thực hiện năm 1998 dưới sự bảo trợ của Ngân hàng Thế giới đã không mang lại hiệu quả và chưa được các lãnh đạo thành phố thừa nhận. CDS thứ hai do Thành phố và Dự án Cải cách hành chính của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc đồng tài trợ. Sở Kế hoạch và đầu tư và Ban Quản lý Đô thị chủ trì thực hiện CDS này. Mức độ thành công của CDS là những nội dung của CDS như Tầm nhìn, mục tiêu của thành phố đã được phản ánh trong quy hoạch phát triển kinh tế xã hội và các dự án ưu tiên của Thành phố. Năm chiến lược chính từ đề xuất đã được thực hiện. Các cơ quan chức năng của Hải phòng đã mở rộng áp dụng phương pháp CDS vào chiến lược phát triển cho một số Sở và chiến lược phát triển kinh tế-xã hội ở cấp quận huyện.

CDS ở thành phố Đà Nẵng cũng đã được thực hiện vào giữa năm 2002-2003 với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển Châu Á. CDS này do các chuyên gia bên ngoài quản lý trong thời gian rất ngắn thiếu sự giám sát và đánh giá theo quy trình. Sứ mệnh, mục tiêu và các mục đích chính đưa ra nhằm giảm nghèo, nhưng các hành động ưu tiên lại thiên về vấn đề cơ sở hạ tầng vật chất và CDS không bao gồm các hành động

hay dự án cụ thể. Phương pháp tiếp cận về chiến lược và quy hoạch tổng thể chưa thích ứng với nhận thức và khả năng thực hiện của chính quyền và cộng đồng địa phương.

CDS Đồng Hới thực hiện vào khoảng giữa 2004-2005. CDS này là một quá trình được tư vấn bên ngoài chủ trì, thực hiện theo một phương pháp được định trước đã được sử dụng ở Indonesia trước đây. CDS này thực hiện gồm các bước: Thu thập thông tin từ các nguồn dữ liệu có sẵn về điều kiện và xu hướng hiện tại, Chương trình (Tầm nhìn và các kế hoạch chiến lược). Bước thứ ba là thực hiện (Application) chưa bao giờ được hoàn thành. Chương trình đã được tích hợp với Quy hoạch phát triển Kinh tế xã hội của thành phố và nhất quán với các ưu tiên đầu tư về cơ sở hạ tầng trong qui hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Đồng hới là thành phố loại 3, dưới sự quản lý trực tiếp ở cấp tỉnh. Do chưa có chính sách thu hút sự tham gia của cộng đồng, các tổ chức khác có liên quan do vậy trong quá trình CDS rất ít có sự tham gia và phối kết hợp của các thành phần tham gia.

CDS ở Nam Định được thực hiện từ 2004 đến 2006. Quá trình CDS ở Nam Định là quá trình xây dựng năng lực và rất nhấn mạnh vào tham vấn các bên liên quan. CDS xuất phát điểm bằng việc xây dựng Tầm nhìn cho thành phố dựa trên ý kiến tham vấn của các bên liên quan. Tầm nhìn đã xây dựng như là khung khổ cho sự phát triển đối với những phần khác của CDS. Đã có sự phối hợp chặt chẽ giữa các thành phần tham gia trong việc thực hiện đánh giá thực trạng kinh tế và cơ hội của thành phố. CDS được xây dựng trên cơ sở các chính sách và các qui hoạch hiện có. CDS Nam Định đã được ủng hộ bằng một nghị quyết đại hội Đảng của thành phố Nam Định. Các cấu phần đã hoạch định trên cơ sở các chính sách của Đảng, Quy hoạch Kinh tế - Xã hội và Qui hoạch phát triển không gian của cấp Trung ương và cấp Tỉnh.

CDS Nam định đã nhấn mạnh vào các kế hoạch hành động cho phép xây dựng năng lực và tăng cường khả năng quản lý nhà nước, xác định và phát triển các khả năng của thành phố trong việc nhận thêm trách nhiệm mới, nhất quán với việc tăng cường phân cấp từ trung ương xuống địa phương.

CDS Cần Thơ và Hạ Long được hoàn thành vào giữa 2006-2007. Hai CDS này do Liên minh các thành phố tài trợ và do Ngân hàng Thế giới điều hành.

CDS được thực hiện trong 2 giai đoạn: giai đoạn đầu nhấn mạnh vào việc tập hợp những mục tiêu phát triển chủ yếu của các quy hoạch và chính sách hiện tại của thành phố và thiết kế quá trình tham vấn với các bên liên quan. Giai đoạn 2 phân tích các chủ đề và vấn đề chính của mỗi thành phố nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững đô thị trong tương lai. CDS phụ thuộc vào những vấn đề và cơ hội cụ thể của mỗi thành phố. Những phân tích như vậy đã rất hữu ích nhằm giúp cho việc xác định các mục tiêu phát triển chủ yếu, làm cơ sở cho các đề xuất ưu tiên đầu tư sau này. Bản CDS cuối cùng đã được chuẩn bị sau khi tham vấn về các chủ đề cần thảo luận và các mục tiêu chủ yếu. Kết quả CDS của cả Cần Thơ và Hạ Long đã được tổng hợp từ các hợp phần là:

Tầm nhìn thành phố: được xác định từ kết quả của tham vấn thành phố được thực hiện trong giai đoạn 1;

Tổng quan chiến lược, các mục tiêu chiến lược cơ bản, ưu tiên đầu tư: rút ra từ phân tích SWOT ban đầu và phân tích các bài viết theo chủ đề;

Kế hoạch hành động và thực hiện: dựa trên tham vấn với các lãnh đạo thành phố, các bài học và kinh nghiệm về những yêu cầu chính cho việc thực hiện thành công CDS của các thành phố trong nước và quốc tế;

Khung giám sát và đánh giá: được lồng ghép với quá trình xây dựng CDS trong từng hợp phần và các bước thực hiện.

Nhìn chung, CDS Nam Định là thành công hơn cả. CDS Nam Định được tiến hành như là một phần của chương trình rộng hơn về phát triển đô thị. Tham vấn cộng đồng đã được thực hiện ở diện rộng trong tất cả các bước đã đảm bảo không những các kết quả tham vấn mang tính thực tiễn và phù hợp với những khó khăn về ngân sách và thẩm quyền mà còn tạo điều kiện để mọi người hiểu biết và làm chủ những kết quả đó.

### **1.5 Tổng quan về thành phố Biên Hòa và công tác quy hoạch của thành phố Biên Hòa**

### 1.5.1 Tổng quan về thành phố Biên Hòa

Biên Hòa là đô thị loại I, là thành phố tỉnh lỵ của tỉnh Đồng Nai (hình 1.15) với dân số trên một triệu người, diện tích tự nhiên là 26.355 ha với 30 phường xã (hình 1.16). Thành phố Biên Hòa nằm dọc theo sông Đồng Nai, nhưng phần chủ yếu là phía tả ngạn, có vị trí nằm trong Vùng thành phố Hồ Chí Minh (hình 1.17), thuận lợi trong việc giao lưu với các vùng xung quanh, cả nước và quốc tế, cách thành phố Hồ Chí Minh khoảng 30km, cách TP. Vũng Tàu khoảng 90km. Thành phố Biên Hòa có lịch sử phát triển hơn 300 năm. Nơi đây đã hình thành một thương cảng sầm uất ở cuối thế kỷ 17 có tên là cảng Đại Phố, thuộc địa bàn Cù Lao Phố (đã có tên là Châu đại Phố). Nhà cửa được xây cất khang trang, nhiều công trình tôn giáo, tín ngưỡng được xây dựng để phục vụ nhu cầu văn hóa tinh thần của cư dân.

Thành phố Biên Hòa đã có quá trình đô thị hóa nhanh trong thời gian qua, các tác động của quá trình đô thị hóa trong mọi lĩnh vực của thành phố đã thúc đẩy sự phát triển mạnh cho thành phố Biên Hòa, trở thành đô thị loại I có quy mô lớn. Trước năm 1963, thành phố Biên Hòa là một đô thị hành chánh, dịch vụ thương mại. Từ khi khu kỹ nghệ Biên Hòa được xây dựng 1963 (khu công nghiệp tập trung đầu tiên ở phía Nam) đã làm chuyển đổi cơ bản tính chất thành phố Biên Hòa, cơ cấu kinh tế công nghiệp đóng vai trò thúc đẩy phát triển thành phố Biên Hòa. Từ sau 1986 thành phố Biên Hòa tiếp tục mở rộng phát triển kinh tế công nghiệp. Các khu công nghiệp tập trung có quy mô lớn được đầu tư xây dựng phát triển có tầm quốc tế, thành phố Biên Hòa trở thành một trong những đô thị công nghiệp lớn tại Việt Nam. Tốc độ đô thị hóa và mức độ đô thị hóa nhanh, trong 10 năm từ năm 2000 đến năm 2010 dân số Biên Hòa tăng gần gấp đôi (từ 482.000 năm 2000 lên 820.894 năm 2010), trở thành thành phố có mật độ dân cư cao thứ ba Việt Nam sau Hà Nội và TP. HCM. Hiện nay Thành phố Biên Hòa là Trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội, khoa học kỹ thuật, đầu mối giao thông của tỉnh Đồng Nai, là một thành phố công nghiệp lớn của cả nước và là một trung tâm của vùng trọng điểm kinh tế ở phía Nam, là một trong các cực tăng trưởng quan trọng của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, vùng thành phố Hồ Chí Minh và của cả nước.

Cơ cấu kinh tế tiếp tục chuyển dịch tích cực theo hướng tiếp tục tăng tỷ trọng ngành dịch vụ đúng hướng Nghị quyết đại hội X Đảng bộ thành phố. Cơ cấu kinh tế thành phố Biên Hòa năm 2015, công nghiệp: 61,18%, ngành dịch vụ đạt 38,73%, và nông nghiệp chỉ còn 0,09% (nguồn: Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Đảng bộ TP Biên Hòa (khóa X) tại Đại hội đại biểu Đảng bộ TP lần thứ XI, nhiệm kỳ 2015-2020)

Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 5 năm 2005-2010 tăng 14,52%, trong năm 2010 mức tăng 15% (20.850 tỷ đồng).

Nhìn chung kinh tế-xã hội thành phố Biên Hòa có những thuận lợi và khó khăn là:

**\* Thuận lợi:**

- Là trung tâm công nghiệp lớn của cả nước, của vùng TP. HCM và của tỉnh với tốc độ công nghiệp hoá nhanh.
- Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực thuận lợi cho việc đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa.
- Một số ngành công nghiệp lợi thế trên địa bàn phát triển mạnh, có hàm lượng chất xám cao, sản xuất nông nghiệp chuyển biến theo hướng nông nghiệp công nghệ cao.
- Mạng lưới dịch vụ công cộng phân bố rộng khắp thành phố.
- Nguồn nhân lực lao động trẻ. Có khả năng đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao.

**\* Khó khăn:**

- Quy mô và chất lượng hoạt động của ngành thương mại – dịch vụ còn hạn chế, chưa tương xứng với tiềm năng của thành phố. Chưa khai thác tốt ngành nghề truyền thống trên địa bàn, khả năng cạnh tranh và chủ động hội nhập quốc tế chưa cao
- Tốc độ đô thị hóa khá nhanh, dân số cơ học tăng cao, tình trạng nhập cư cao gây khó khăn cho công tác quản lý đô thị, chênh lệch giàu nghèo, môi trường sống còn bất cập, thiếu dịch vụ đô thị.
- Việc thu hút đầu tư chưa chú ý chọn lọc dự án từ giai đoạn ban đầu, công nghệ chưa tốt, chưa thân thiện với môi trường. Năng lực công nghệ của các doanh nghiệp phần lớn ở mức trung bình đến lạc hậu.

- Lao động phần lớn là lao động phổ thông, số lao động trình độ cao còn hạn chế. Cạnh tranh về nguồn lao động với các khu vực lân cận, đặc biệt trong lĩnh vực công nghiệp.

Ngoài ra, dưới tác động của quá trình đô thị hóa, thành phố Biên Hòa đã và đang chịu những tác động ảnh hưởng không nhỏ đến môi trường tự nhiên, diện tích đất tự nhiên ngày càng thu hẹp, cơ sở hạ tầng còn hạn chế về số lượng lẫn chất lượng. Hình thái đô thị phát triển không theo quy hoạch, thiếu khả năng kiểm soát phát triển các khu dân cư mới, nhà nước chưa đủ lực đầu tư các khu trung tâm mới như trung tâm thành phố tại khu vực phường Thống Nhất, khu đô thị thương mại dịch vụ chuyển đổi từ khu công nghiệp Biên Hòa I,... do nhiều yếu tố khách quan cũng như chủ quan đến nay vẫn chưa thực hiện được dẫn đến hiện tượng phân mảnh đô thị.

### **1.5.2 Tổng quan công tác quy hoạch thành phố Biên Hòa**

Công tác quy hoạch đô thị tại thành phố Biên Hòa được thực hiện theo cơ chế chung của hệ thống pháp lý Việt Nam. Quy hoạch chung thành phố Biên Hòa đã được thực hiện 3 lần: lần đầu tiên được phê duyệt vào năm 1993 (tại quyết định số 602/TTG ngày 20/12/1993), sau đó được điều chỉnh lần 1 phê duyệt vào năm 2003 (tại quyết định số 227/2003QĐ.TTG ngày 06/11/2003) và điều chỉnh lần 2 vào năm 2014 (tại quyết định số 2302/QĐ.UBND ngày 25/07/2014). Nội dung và trình tự đồ án quy hoạch tuân thủ theo pháp lý tại mỗi thời điểm thực hiện (được trình bày tóm tắt tại phụ lục số 5) mặc dù có những đổi mới trong quy trình thực hiện nhưng nhìn chung phương thức thực hiện quy trình quy hoạch vẫn còn nặng theo lối quy hoạch truyền thống, chủ yếu theo những tiêu chuẩn, quy định khá cứng nhắc. Quá trình đô thị hóa khá nhanh của thành phố Biên Hòa đã dẫn đến có những thay đổi giữa thực tế phát triển đô thị so với nội dung trong đồ án quy hoạch, đòi hỏi phải có những điều chỉnh cục bộ cho phù hợp với tiến trình thực hiện theo quy định pháp lý tại thời điểm đó. Cấu trúc không gian của thành phố Biên Hòa vì thế đã có những thay đổi khác biệt trong các lần điều chỉnh quy hoạch.

Cho đến nay, hầu như các khu vực tại thành phố Biên Hòa đều được phủ kín quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000 theo nghị định 08/2005 NĐ-CP hay quy hoạch phân khu

theo nghị định 37/NĐ-CP. Quá trình xây dựng phát triển thành phố Biên Hòa khá nhanh trong các lĩnh vực, cộng với các tác động của nền kinh tế thị trường làm cho các khu vực trong đô thị luôn có những biến động so với dự báo. Đồ án quy hoạch phân khu vì thế cũng luôn có những điều chỉnh cục bộ để thích ứng với sự phát triển đó. Thành phố Biên Hòa đã có giai đoạn rà soát và lập điều chỉnh quy hoạch chi tiết 1/2000 (nay là quy hoạch phân khu) từ năm 2008-2012 theo cơ sở pháp lý của đồ án quy hoạch chung được phê duyệt năm 2003 với mục tiêu phủ kín quy hoạch.

Công tác thực hiện quy hoạch nhìn chung tuân thủ theo các cơ chế pháp lý hiện hành, việc lấy ý kiến của địa phương thông qua biên bản cuộc họp còn mang tính hình thức. Tuy nhiên, một nhận định mang tính tích cực về tư duy quản lý mang tính chiến lược trong việc lập và thẩm định quy hoạch phân khu trong giai đoạn từ năm 2008-2012 của các cấp chính quyền quản lý quy hoạch của tỉnh Đồng Nai và thành phố Biên Hòa cho công tác phủ kín quy hoạch trên địa bàn thành phố Biên Hòa là chỉ thực hiện các nội dung quan trọng gồm bản đồ quy hoạch tổng mặt bằng sử dụng đất và quy hoạch giao thông trong sản phẩm yêu cầu của đồ án quy hoạch, đã mang lại lợi ích đáng kể về tiết kiệm thời gian cũng như kinh phí cho việc thực hiện.

Sau khi đồ án quy hoạch chung của thành phố Biên Hòa được phê duyệt năm 2014 (các bản đồ minh họa từ hình 1.18 đến hình 1.22), thành phố Biên Hòa vì thế đang có kế hoạch điều chỉnh toàn bộ đồ án quy hoạch phân khu tỉ lệ 1/2000 của toàn bộ thành phố Biên Hòa để các khu vực xây dựng phát triển phù hợp với định hướng của quy hoạch chung. Điều này thể hiện đặc điểm chung theo lối quy hoạch toàn diện từ tổng thể đến chi tiết, gây áp lực không nhỏ trong công tác xây dựng và quản lý đô thị. Mặt khác, thành phố Biên Hòa chỉ mới được chính phủ công nhận là đô thị loại I vào cuối năm 2015, do đó các đồ án trước đó thường áp dụng các cơ sở, luận cứ để thực hiện đồ án các khu chức năng theo chỉ tiêu đô thị loại II. Các đồ án điều chỉnh quy hoạch này khi thực hiện phải theo cơ sở, chỉ tiêu pháp lý của đô thị loại I, tạo ra những thách thức và áp lực khá lớn trong quá trình đô thị hóa. Điều này đòi hỏi sự hợp tác của các Bên trong mọi lĩnh vực, chương trình hành động,... nhằm thúc đẩy

cho tiến trình đầu tư xây dựng và phát triển thành phố Biên Hòa đạt chuẩn theo đô thị loại I, đô thị hóa từng bước theo chiều sâu và phát triển bền vững.

### **1.6 Tổng hợp và xác định mục tiêu nghiên cứu**

Như các nội dung đã phân tích ở trên, mặc dù quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam luôn có những cải tiến và đã thể hiện được các giá trị trong công tác quản lý xây dựng và phát triển đô thị. Song, về cơ bản quy trình hiện tại vẫn chưa thể thích ứng tốt với những diễn biến phức tạp của quá trình đô thị hóa và các tác động của quá trình hội nhập toàn cầu. Việc triển khai thực hiện công tác QHĐT tại các đô thị Việt Nam vẫn chưa đáp ứng tốt với bối cảnh phát triển đô thị đang phải đối mặt với nhiều thách thức theo xu hướng toàn cầu. Nội dung và quy trình thực hiện đồ án quy hoạch đô thị Việt Nam chưa thật sự linh hoạt. Loại quy hoạch tổng thể theo lối quy hoạch truyền thống ngày nay đã biểu hiện những hạn chế trong quá trình xây dựng và phát triển của các đô thị. Quy trình quy hoạch được thực hiện theo phương thức quy hoạch toàn diện, theo lối từ trên xuống, từ quy hoạch vùng đến quy hoạch chung, sau đó đến quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết. Đồng thời, nội dung thực hiện đồ án chủ yếu dựa vào chỉ tiêu, quy định hiện hành,... mà những quy định này thường lại ít thực tế, chưa ổn định, còn thay đổi liên tục, do đó còn nhiều hiện tượng vênh, lệch với xu hướng phát triển nhanh của các đô thị, đặc biệt là sự diễn biến phức tạp mọi lĩnh vực của đô thị trong quá trình đô thị hóa mạnh của các đô thị trong giai đoạn hiện nay và xu hướng phát triển trong tương lai.

Cũng qua việc phân tích ở trên, phương thức quy hoạch chiến lược đã trở thành một phương pháp quy hoạch được vận dụng rộng rãi tại các nước tiên tiến và đạt được những kết quả đáng kể trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị. Nó cung cấp những giá trị về quy trình và nội dung mà có thể vận dụng một cách linh hoạt phù hợp vào bối cảnh, điều kiện của từng địa phương.

Từ những hạn chế của quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam nói chung và quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị nói riêng, cùng với những giá trị của quy hoạch chiến lược như đã phân tích trên, cần thiết phải có những cải thiện quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam theo hướng quy hoạch hành động, quy hoạch thực

thì gắn liền với những hoạt động xây dựng và phát triển đô thị, thích hợp với bối cảnh của đô thị trong từng giai đoạn thông qua việc tích hợp những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược. Để vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam, mục tiêu nghiên cứu của đề tài được xác định như sau:

**- Mục tiêu thứ nhất: Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Nội dung mục tiêu này là đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam nhằm khai thác những mặt tích cực của hệ thống quy hoạch đô thị Việt Nam như tính xuyên suốt, rõ ràng của đồ án, cũng như để khắc phục những hạn chế của quy trình quy hoạch như tính cứng nhắc của hàng loạt các quy định ràng buộc trong các đồ án quy hoạch cho cả khu vực xây dựng mới cũng như khu vực cải tạo, không phân định rõ tính thực tiễn của đồ án, các thành phần tham gia, đặc biệt là không quan tâm nhiều đến lợi ích của các chủ đầu tư trực tiếp hoặc gián tiếp (như để kêu gọi đầu tư). Với đặc tính linh hoạt của phương thức quy hoạch chiến lược khi lồng ghép vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam sẽ nâng tính khả thi của đồ án quy hoạch, thích ứng với những tác động của quá trình toàn cầu hóa đối với bối cảnh của đô thị Việt Nam trong giai đoạn hiện tại cũng như giai đoạn phát triển trong tương lai thông qua việc phân tích, đánh giá mang tính hệ thống nhằm xác định mối quan hệ chặt chẽ giữa các yếu tố hình thành, các yếu tố tác động, cũng như các thành phần tham gia (nhiệm vụ và lợi ích),... để có những chính sách, những hành động thích hợp qua các bước, các giai đoạn theo một quy trình khép kín - liên tục đáp ứng những thay đổi quá nhanh của quá trình đô thị hóa, mà đồng hành là quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

**- Mục tiêu thứ hai: Đề xuất nội dung và trình tự Xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Nội dung cụ thể của mục tiêu này là lồng ghép nội dung xây dựng tầm nhìn, một giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam. Đây là một nội dung rất quan trọng và cần thiết cho một quy trình quy hoạch

đô thị từ mức độ vĩ mô cho đến vi mô. Nó giúp cho việc định hướng, hình thành và thực hiện các mục tiêu, các chiến lược và những hành động cụ thể một cách thống nhất, rõ ràng nhằm đạt được những kết quả mong muốn.

**- Mục tiêu thứ ba: Đề xuất những nguyên tắc thực hiện kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Nội dung cụ thể của mục tiêu này là đề ra những nguyên tắc làm cơ sở cho việc lập và thực thi kế hoạch hành động nhằm chuyển hóa các nội dung từ quy hoạch sang kế hoạch thực hiện thông qua các hành động cụ thể mang tính thực triển trong tiến trình xây dựng phát triển đô thị.

**- Mục tiêu thứ bốn: Đề xuất những cơ chế cho việc thực hiện giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Nội dung mục tiêu này là cung cấp những cơ sở cho việc giám sát và đánh giá công tác quy hoạch chung xây dựng đô thị liên tục như quy trình quy hoạch chiến lược, nhằm nhận được những phản hồi và bổ sung cũng như đạt được sự cam kết và đồng thuận cao của các bên liên quan và tham gia trong suốt quá trình thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch.

## CHƯƠNG 2: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO QUY TRÌNH QUY HOẠCH CHUNG XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Trong phần mở đầu phương pháp nghiên cứu đã được giới thiệu sơ lược, chương 2 sẽ trình bày nội dung chi tiết các phương pháp sử dụng trong nghiên cứu luận án. Nội dung chủ yếu của chương này trình bày các cơ sở khoa học theo từng mục tiêu nghiên cứu đã được xác định trong chương tổng quan mang tính tổng thể đến chi tiết làm cơ sở cho việc vận dụng đề xuất các kết quả theo từng mục tiêu ở chương 3.

### 2.1 Các phương pháp sử dụng trong nghiên cứu

Quy hoạch xây dựng đô thị được coi là một ngành khoa học tổng hợp gắn kết nhiều lĩnh vực, đặc biệt là khoa học xã hội. Do đặc thù của luận án là nghiên cứu những vấn đề liên quan đến các quy trình quy hoạch xây dựng đô thị, do đó luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu như sau:

+ **Phương pháp hệ thống:** Nhận thức quá trình hình thành và phát triển của các đô thị như là một hệ thống tổng thể gắn kết chặt chẽ các thành phần chức năng trong một đô thị với nhau. Qua đó xem xét các hoạt động trong lãnh vực quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị cũng là những hệ thống trong từng lãnh vực. Trên cơ sở xác định những nội dung, đặc điểm của các hệ thống quy hoạch, cụ thể là phương thức quy hoạch chiến lược và quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam, luận án đã sử dụng phương pháp hệ thống để hệ thống hóa các quy trình quy hoạch thành các sơ đồ quy trình quy hoạch như các sơ đồ quy hoạch hình số 1.3, 1.4,...

+ **Phương pháp chuyên gia:** Sử dụng phương pháp này để thu thập các ý kiến của các chuyên gia trong lãnh vực nghiên cứu hoặc có mối quan hệ mật thiết nhằm thỏa mãn được các yêu cầu thực tiễn và mang tính khả thi cao cho nội dung nghiên cứu của luận án. Nghiên cứu sinh đã tiếp xúc với các chuyên gia trong các lãnh vực liên quan đến đề tài gồm 30 Nhà nghiên cứu và giảng dạy trong lãnh vực quy hoạch, 15 Nhà tư vấn, thiết kế trong lãnh vực quy hoạch xây dựng, 15 Nhà quản lý trong lãnh vực quy hoạch và xây dựng. Nghiên cứu sinh đã được trao đổi về các nội dung liên quan đến khả năng vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy

hoạch xây dựng đô thị Việt Nam thông qua hình thức điều tra bằng bảng câu hỏi (xem phụ lục 02). Bảng câu hỏi được thiết lập theo hình thức mở, nhiều phương án trả lời, có trọng số xác định mức độ cần thiết cho các nội dung liên quan đến đề tài nghiên cứu để đảm bảo tính khách quan cho quá trình phân tích đánh giá và tổng hợp kết quả nghiên cứu, nhằm xác định rõ hơn các mục tiêu nghiên cứu của đề tài cũng như làm cơ sở cho việc nghiên cứu để đưa ra kết quả của luận án.

**+ *Phương pháp phân tích, tổng hợp đánh giá các thông tin số liệu***

Phương pháp phân tích và tổng hợp các vấn đề, số liệu với mục tiêu xác định các điểm mạnh và hạn chế của công tác quy hoạch xây dựng đô thị, các nhận định tổng quát về các quy trình quy hoạch cũng như phân tích và tổng hợp bối cảnh của đô thị, quy trình quy hoạch... để có giải pháp cho việc vận dụng tích hợp QHCL với QHXĐĐT. Các nhóm vấn đề, thông tin là:

- Nhóm vấn đề về bối cảnh đô thị: điều kiện về kinh tế, xã hội, môi trường;
- Nhóm các thông tin về công tác quy hoạch đô thị: Quy trình quy hoạch, các thành phần tham gia, định hướng kế hoạch hành động;
- Nhóm tiêu chí đánh giá trong việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch.

Nghiên cứu sinh đã sử dụng phương pháp này trong việc phân tích và tổng hợp các nội dung của các đồ án quy hoạch đô thị Việt Nam và quy hoạch chiến lược, sau đó sơ đồ hóa thành các quy trình quy hoạch cụ thể làm cơ sở dữ liệu cho thực hiện các nội dung tiếp theo để đưa ra kết quả của luận án.

**+ *Phương pháp so sánh, quy nạp***

Để tổng hợp được các đặc điểm, chức năng, hoạt động của các quy trình quy hoạch, đồng thời rút ra được các giá trị cũng như yếu tố hạn chế của quy trình QHĐT, phương pháp so sánh được sử dụng để phân tích so sánh các nội dung giữa các quy trình QHĐT, đặc biệt là so sánh quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam với quy trình quy hoạch chiến lược, từ đó xác định các nội dung có giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược thích ứng với bối cảnh đô thị Việt Nam, làm cơ sở để đưa ra quy trình quy hoạch đô thị tích hợp với những giá trị của quy hoạch chiến lược bằng phương pháp quy nạp.

## **2.2 Cơ sở khoa học về vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

### **2.2.1 Cơ sở khoa học về việc đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

#### **2.2.1.1 Cơ sở pháp lý về việc lập quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam**

Quá trình xây dựng và phát triển hệ thống pháp lý trong công tác quy hoạch xây dựng phát triển đô thị Việt Nam đã không ngừng tiến triển một cách tích cực theo tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và xu hướng hội nhập quốc tế. Mỗi văn bản pháp lý là một cơ sở ràng buộc vào các vấn đề liên quan trong quy trình quy hoạch. Hiện nay quá trình lập và thực thi đồ án quy hoạch Việt Nam phải tuân thủ quá nhiều cơ sở pháp lý. Một số cơ sở pháp lý về thông tư, nghị định luôn phải điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện phát triển theo từng giai đoạn của nền kinh tế đang vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhiều đồ án đang thực hiện theo cơ sở pháp lý này chưa được thông qua phải làm lại cho phù hợp với cơ sở pháp lý mới, như từ nghị định 08/2005/NĐ-CP với quy trình quy hoạch chi tiết tỉ lệ 1/2000 sang quy hoạch phân khu tỉ lệ 1/2000 theo nghị định 37/2010/NĐ-CP, hoặc bổ sung nội dung do có thêm cơ sở pháp lý mới. Để thực hiện một đồ án quy hoạch đô thị cần tuân theo các cơ sở pháp lý hiện hành như sau:

- Luật Quy hoạch Đô thị số 30/2009/QH12 ngày 17/6/2009 của Quốc Hội khóa XII, kỳ họp thứ 5 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2010.
- Nghị định 37/2010/NĐ-CP ngày 07/4/2010 của Chính phủ về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị
- Nghị định 38/2010/NĐ-CP ngày 07/04/2010 của Chính Phủ về quản lý không gian kiến trúc, cảnh quan đô thị.
- Nghị định 39/2010/NĐ-CP ngày 07/04/2010 của Chính phủ về Quản lý không gian xây dựng ngầm đô thị.
- Nghị định 42/2009/NĐ-CP ngày 7/5/2009 của Chính phủ về phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị.

- Thông tư số 10/2010/TT-BXD ngày 11/8/2010 của Bộ Xây dựng quy định hồ sơ của từng loại quy hoạch đô thị.

- Thông tư số 06/2013/TT-BXD ngày 13/05/2013 của Bộ Xây dựng hướng dẫn về nội dung thiết kế đô thị.

- Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về Quy hoạch xây dựng được ban hành theo Quyết định số 04/2008/QĐ-BXD ngày 03/04/2008 của Bộ trưởng Bộ xây dựng.

Ngoài ra còn nhiều cơ sở pháp lý ràng buộc khác tùy theo loại đồ án quy hoạch, địa điểm, hình thức đầu tư,...

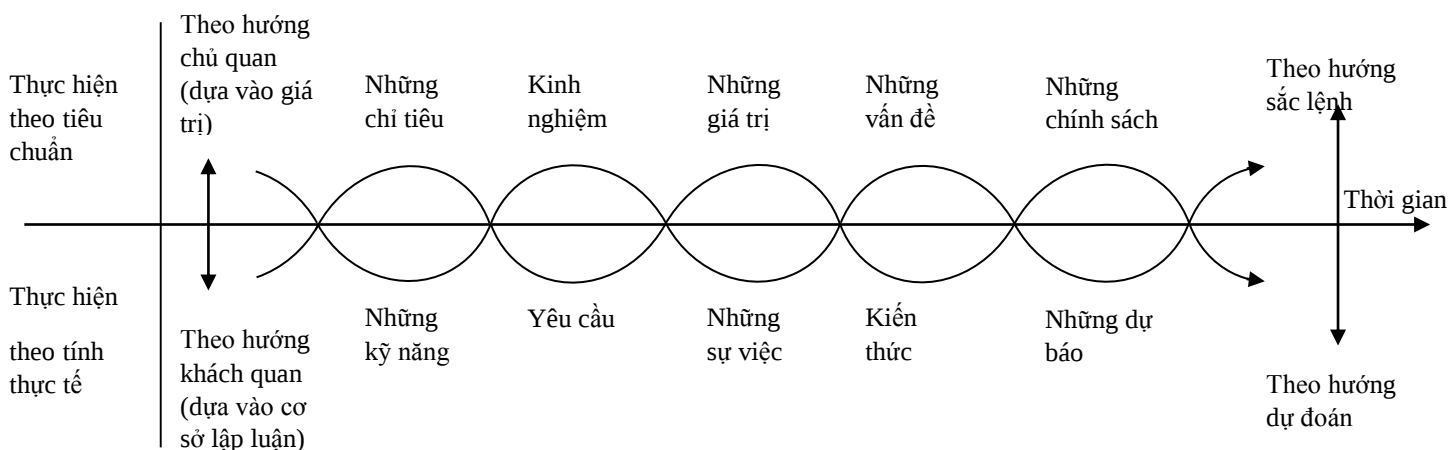
Luật quy hoạch đô thị Việt Nam ban hành là cơ sở pháp lý cao nhất trong công tác quy hoạch đô thị. Luật quy hoạch đô thị bao gồm 6 chương, 76 điều với những quy định về hoạt động quy hoạch đô thị gồm lập, thẩm định, phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch đô thị; tổ chức thực hiện quy hoạch đô thị và quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch đô thị đã được phê duyệt. Các nghị định thông tư đều được ban hành thông qua cơ sở chỉ đạo của Luật Quy hoạch đô thị để hướng dẫn việc thực hiện quy hoạch đô thị. Công tác quy hoạch đô thị vì thế có cơ sở pháp lý rõ ràng, ổn định hơn.

Do đó, Luật quy hoạch đô thị Việt Nam sẽ là cơ sở pháp lý cho việc thực hiện lồng ghép đồ án quy hoạch đô thị với những giá trị của quy hoạch chiến lược. Các nội dung trong Luật quy hoạch đô thị quy định khá đầy đủ về các lĩnh vực, đối tượng áp dụng, khía cạnh liên quan đến hoạt động quy hoạch đô thị. Hơn nữa, các Nghị định, thông tư dưới Luật được nêu ở trên (và các cơ sở khác theo phụ lục 01) có nội dung hướng dẫn chi tiết cho việc thực hiện công tác quy hoạch phù hợp với từng giai đoạn phát triển đô thị, từng cấp độ quy hoạch là cơ sở pháp lý cho việc lồng ghép với các giá trị của quy hoạch chiến lược. Qua quá trình phân tích và tổng hợp ở các phần trên, luận án đã sơ đồ hóa quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị tại hình số 1.6 theo Nghị định 37/NĐ-CP làm cơ sở cho việc lồng ghép các giá trị của quy hoạch chiến lược.

#### **2.2.1.2 Quy trình quy hoạch của Ian Bracken [45]**

Quy hoạch đô thị như là một hoạt động có tính hệ thống, có thể dự đoán trước sự thay đổi. Điều này về cơ bản quan tâm đến sự tích hợp của hai loại hoạt động trong

bất cứ loại quy hoạch nào. Một mặt, những nhà quy hoạch cố gắng đưa ra những trình bày có tính xác thực hay có tính cách giải thích về bản chất và cách hoạt động của những hiện tượng đô thị thông qua việc điều tra và sự am hiểu. Mặt khác, họ cũng thực hiện những trình bày theo tiêu chuẩn hoặc sắc lệnh từ chính sách nào có thể phát triển, mà đề nghị cơ sở cho sự sắp xếp những hiện tượng đó, và theo cách đó để định hướng một tương lai trong một số cách khác nhau từ hiện tại. Tổng hợp sự am hiểu vấn đề và tạo ra chính sách phát triển để đặt ra thách thức lớn nhất về sự am hiểu vấn đề có thể được kết hợp hài hòa với khung chính sách trong việc đưa ra khái niệm một khung quy hoạch đô thị phù hợp. Nó hoàn toàn cho phép đưa ra một khung cung cấp những quy trình này trong lãnh vực ứng dụng. Tuy nhiên, những vấn đề về sự tích hợp trở thành dễ dàng hơn để thực hiện nếu chúng ta hướng theo quan điểm giải quyết vấn đề xã hội rõ ràng hơn, đó là bởi sự thừa nhận tầm quan trọng của “giá trị”.



Hình 2.1 Hoạt động có tính cách quy chuẩn và thực tế trong quy hoạch (Nguồn Ian Bracken)

Theo đề nghị của tác giả ở Hình 2.1 quy hoạch đô thị bắt đầu bằng sự kết hợp đặc biệt theo hướng chủ quan dựa vào giá trị theo hướng sắc lệnh và theo hướng khách quan dựa vào cơ sở lập luận theo hướng dự đoán, với mục tiêu thỏa mãn cho những tầng lớp khác nhau trong xã hội, giữa những người liên quan và theo một mục đích. Trong khi đó, quy hoạch đô thị truyền thống không những thừa nhận không tương

xứng về tầm quan trọng của giá trị mà còn cho là một sự tách rời giữa những hoạt động này.

Tác giả nhận định rằng quy hoạch đô thị được cung cấp tốt nhất bởi nghiên cứu có tính hệ thống có thể đạt được những giá trị, hệ thống giá trị và mối quan hệ của chúng tới những hoạt động. Nhiệm vụ của nhà quy hoạch là khuyến khích sự tranh luận về vấn đề đô thị để cho phép quy trình quy hoạch phát triển và sau đó hợp lý hóa kết quả thành những hành động đầy ý nghĩa và liên tục. Trong hành động, nhà quy hoạch sử dụng những hoạt động theo quy tắc phát triển sự am hiểu về những quy trình đô thị để nhận dạng điều có thể thực hiện được, bộc lộ sự lựa chọn, xung đột và không phù hợp trong những chính sách, và để đánh giá khách quan những kết quả của những chiến lược khác nhau.

**Nhận xét:** Quy trình quy hoạch đô thị được tác giả trình bày cho thấy là một quy trình kết hợp các hoạt động mang tính chủ quan và các hoạt động mang tính khách quan để có thể thích ứng với bối cảnh phát triển của mỗi đô thị. Quy trình được trình bày rõ tiến trình thực hiện các công đoạn của các hoạt động của quy hoạch đô thị theo các diễn biến tương tự hình thành một quy trình liên tục trong phương thức quy hoạch đô thị. Trong quy trình tác giả đã cho thấy mối quan hệ chặt chẽ của các thành phần trong mỗi hoạt động, phát triển liên tục theo thời gian theo hướng sắc lệnh tích hợp với dự đoán để đạt kết quả mong muốn cho tất cả các bên liên quan.

Trong điều kiện và bối cảnh của quy hoạch đô thị Việt Nam hiện nay, việc thực hiện quy hoạch theo phương thức quy hoạch truyền thống với quy trình quy hoạch theo tiêu chuẩn đã có những hạn chế trong việc đối ứng với những thay đổi nhanh chóng, phức tạp của các đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn. Việc cần thiết để làm tăng tính linh hoạt của quy trình quy hoạch trên nền của quy trình quy hoạch đã và đang thực hiện theo cơ sở pháp lý là Luật quy hoạch đô thị Việt Nam có thể là lồng ghép những giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược trên cơ sở cách thức thực hiện quy trình kết hợp của Ian Bracken đã phân tích ở trên.

### **2.2.1.3 Cơ sở thực tiễn**

**- Quy hoạch đô thị chiến lược Tại Châu Mỹ La Tinh – Những kinh nghiệm về việc xây dựng và giải quyết vấn đề tương lai, tác giả Florian Steinberg – HIS Rotterdam 11/2002 [71]**

Đây là một nghiên cứu tổng hợp những trường hợp áp dụng phương thức quy hoạch chiến lược tại khu vực Châu Mỹ La Tinh gồm 9 đô thị tại các nước là: Cordoba, Rosario, Buenos Aires của Argentina; Bogota của Colombia; Santiago của Chile; La Paz của Bolivia; Trujillo, Lima-Comas của Peru; Havana của CuBa. Tất cả những đô thị này đều là những thành phố có quy mô từ lớn (Trujillo, Peru: 750.000 người) đến rất lớn (Buenos Aires của Argentina: 13 triệu người) đóng vai trò quan trọng thúc đẩy sự phát triển của Vùng, quốc gia. Việc áp dụng quy trình quy hoạch chiến lược được tác giả phân tích so sánh với nhiều tiêu chí khác nhau từ việc điều tra mức độ chuyên môn, sự tham gia, hình thành tầm nhìn, hình thành khu vực chiến lược, hình thành chương trình và dự án, quản lý và thể chế hóa của quy hoạch chiến lược, sự kiểm tra, giám sát kết quả. Kết quả cho thấy mức độ áp dụng thành công cũng như chưa thành công của các đô thị khác nhau. Trường hợp thực hiện và thực thi có kết quả thành công nhất là của thành phố Cordoba, Argentina, đã thực hiện toàn bộ các tiêu chí trên với mức độ đánh giá hầu như rất thành công, chỉ có tiêu chí đánh giá phân tích chiến lược chỉ ở mức độ thành công. Ngược lại thành phố Buenos Aires, Argentina được mong muốn hoàn thành quy hoạch chiến lược vào năm 2002 nhưng đã trì hoãn ngay từ lúc bắt đầu do đó hầu như không đạt kết quả thành công ở hầu hết các tiêu chí với lý do là về vấn đề chính trị. Tuy nhiên thành phố cũng sử dụng những bài học thành công từ các thành phố khác để họ có thể tránh những sai lầm.

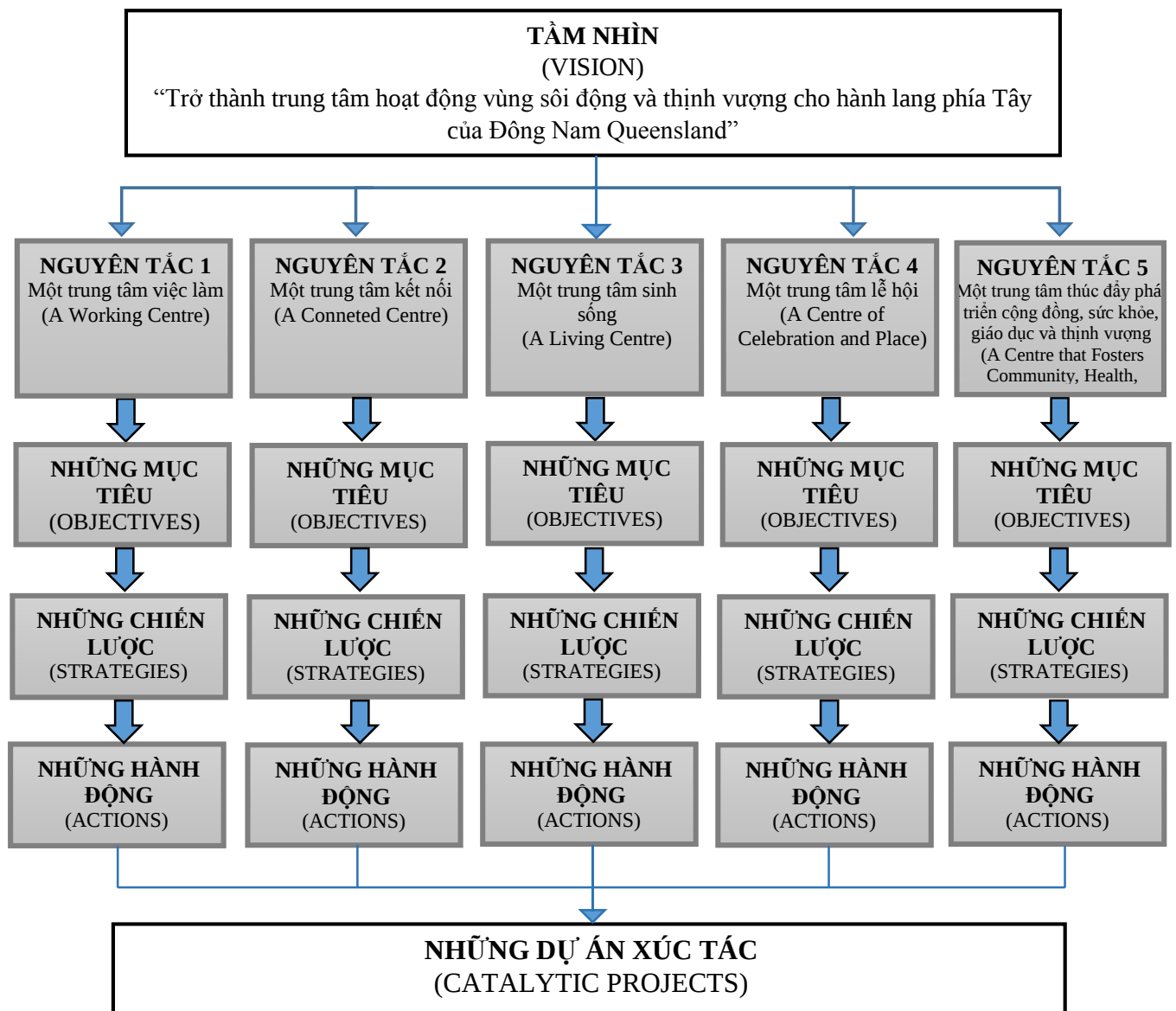
Trong các thành phố trên thì thành phố Havana, Cuba một thành phố xã hội chủ nghĩa mặc dù kết quả thành công ở mức độ không cao. Song, phương pháp quy hoạch chiến lược chứng minh được đã đóng góp định hướng quan trọng đầu tư tốt hơn cho việc xây dựng và phát triển thành phố. Quy hoạch chiến lược đã được thực hiện qua 3 lần: Lần đầu tiên (1994-1996) chưa có sự kết hợp tốt giữa đội ngũ chuyên môn và những chuyên viên chính quyền, vì thế mặc dù vẫn được chính quyền quốc gia thông

qua, song quy hoạch chưa chuyển thành những hành động cụ thể, không được phân bổ ngân sách. Lần thứ 2 (1998-2001) thì chưa có sự tham gia của các cơ quan cao. Sự tham vấn và tham gia được tổ chức đến các cộng đồng dân cư khá rộng nhưng còn giới hạn chủ đề (khuyến khích về văn hóa đô thị và giáo dục công dân, nâng cao chất lượng sống và cải thiện việc bảo tồn di sản) nên chưa có sự nhất trí cao trong các lãnh vực. Lần này đã được sự ủng hộ về tài chính cho kế hoạch thực hiện. Quy hoạch chiến lược lần thứ 3 (2002-2005) đã triển khai nhằm kế thừa những ưu điểm và khắc phục những hạn chế trong các quy hoạch chiến lược của 2 lần trước. Với sự tích hợp của quy trình chuyên môn, quy trình chiến lược, quy trình chính trị được thực hiện qua 5 giai đoạn là xác định tầm nhìn, xác lập mục tiêu chiến lược, xây dựng chương trình và dự án, thể chế hóa, và thực thi quy hoạch, với mong đợi sẽ là động lực và cân bằng sự phát triển tốt cho thành phố.

**- Chiến lược trung tâm vùng Ipswich, Bang Queensland, nước Úc [79]**

Chiến lược trung tâm vùng Ipswich, Bang Queensland, nước Úc được thực hiện thông qua 6 giai đoạn chính. Trong quá trình thực hiện, giai đoạn 4 là giai đoạn đã áp dụng cơ sở của phương thức quy hoạch chiến lược (Giai đoạn chiến lược tích hợp và kế hoạch hành động) vào quy trình thực hiện một cách linh hoạt, thích hợp với điều kiện kinh tế xã hội môi trường của Ipswich.

Trong quy trình thực hiện (xem hình 2.2) đã thiết lập các nội dung từ tổng thể cho đến chi tiết các hành động cho các lãnh vực theo cấu trúc là: Xây dựng Tầm nhìn; Thiết lập 5 nguyên tắc cơ bản là một trung tâm làm việc, trung tâm kết nối, một trung tâm sinh sống, trung tâm tổ chức các hoạt động lễ hội, một trung tâm thúc đẩy cộng đồng, y tế giáo dục và thịnh vượng qua đó triển khai một loạt các chủ đề theo 5 nguyên tắc đó cho phát triển đô thị; Hình thành các mục tiêu theo từng nguyên tắc cụ thể nhằm ủng hộ và triển khai trong từng lãnh vực; Đề ra các chiến lược phát triển theo các mục tiêu; Thiết lập những hành động cụ thể theo từng chiến lược, và xác định các dự án xúc tác làm động lực thúc đẩy tiến trình thực thi một cách hiệu quả.



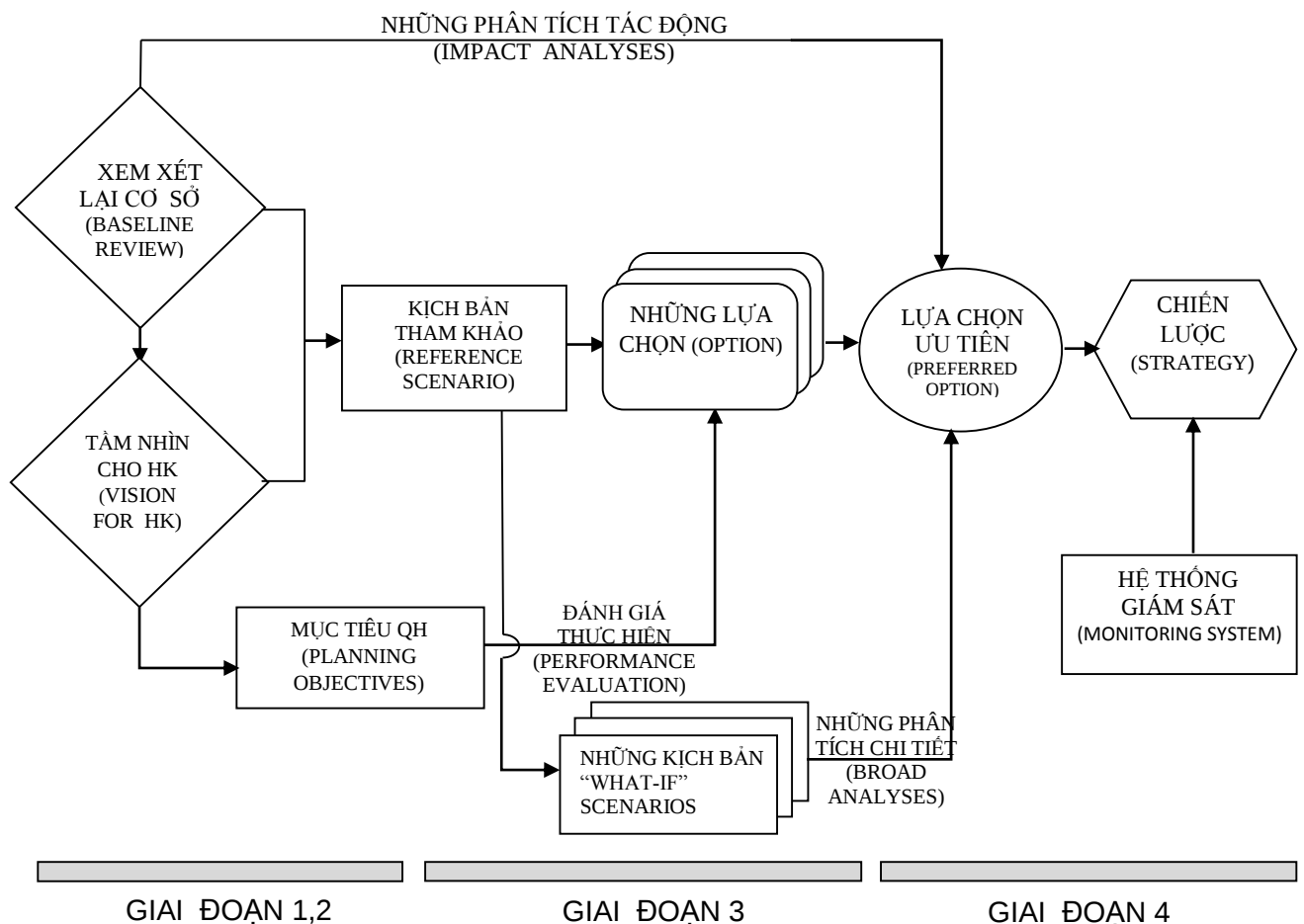
Hình 2.2: Quy trình Quy hoạch trung tâm vùng Ipswich, Úc, (Nguồn: Urbis, 2007)

#### - Quy trình quy hoạch chiến lược tại Hong Kong [59]

Quy hoạch chiến lược ở Hong Kong đã được thực hiện trên mười năm ở quy mô toàn bộ lãnh thổ Hong Kong sau khi có sự hợp nhất với Trung Quốc từ năm 1997.

Từ những yêu cầu thay đổi về sự gia tăng nhận thức về các vấn đề quan trọng như phát triển bền vững, sự thay đổi thái độ một cách tích cực cho phát triển và tăng trưởng, cũng như các nguồn lực của quá trình toàn cầu hóa và kỹ thuật cao tạo ra các thách thức lớn cho phát triển môi trường và xã hội, làm thay đổi phương thức sinh sống và làm việc. Hong Kong đã nghiên cứu áp dụng phương thức quy hoạch chiến

lược vào quy trình quy hoạch mới và đã có những thành công nhất định, nhất là trong lĩnh vực tái phát triển đô thị để đáp ứng kịp thời nhu cầu của hiện tại và tương lai, đảm bảo phát triển bền vững. Trong đó, các vấn đề cốt lõi về kinh tế - xã hội – môi trường được xác định và cập nhật kịp thời để có những giải pháp mang tính chất bền vững. Theo bản báo cáo cuối cùng về tầm nhìn và chiến lược quy hoạch Hong Kong đến năm 2030 được thực hiện theo sơ đồ ở hình 2.3 quy trình quy hoạch được nghiên cứu vận dụng linh hoạt phương thức tiếp cận quy hoạch chiến lược vào bối cảnh của Hong Kong bao gồm 4 giai đoạn là:



Hình 2.3: Quy trình quy hoạch Hong Kong (Nguồn: Hong Kong special administrative region Government, 2007)

\* **Giai đoạn 1** Thiết lập chương trình nghị sự và xem xét lại các vấn đề cơ bản  
Nhiệm vụ bao gồm:

- Tham vấn không chính thức với các chuyên gia trong các lĩnh vực khác nhau;

- Rà soát các kế hoạch chiến lược của thành phố hàng đầu của thế giới;
- Xem xét các quy hoạch chiến lược lớn, nghiên cứu môi trường và giao thông vận tải đã được thực hiện, xây dựng và cập nhật các điều kiện cơ bản và các yêu cầu khác nhau đối với sử dụng đất trong tương lai;
- Xem xét các kế hoạch phát triển của đại lục;
- Xem xét các chính sách của chính phủ và xác định các ý nghĩa quy hoạch chiến lược;
- Thiết lập các giả định làm việc chính; và
- Xem xét các mục tiêu quy hoạch và các vấn đề then chốt.

**\* Giai đoạn 2:** Xem xét các vấn đề chính và thành lập Khung Đánh giá.

Nhiệm vụ chính bao gồm:

- Xác định các vấn đề quy hoạch chiến lược quan trọng;
- Rà soát các khó khăn, cơ hội, và các vấn đề liên quan với những vấn đề quy hoạch chiến lược;
- Phân tích các tác động của các vấn đề quy hoạch chiến lược phát triển tương lai của Hồng Kông;
- Kiểm tra việc sử dụng bền vững tài nguyên đất;
- Nghiên cứu các vấn đề liên quan đến hội nhập kinh tế-xã hội với đại lục;
- Thiết lập một khuôn khổ cho việc đánh giá các lựa chọn.

**\* Giai đoạn 3:** Xây dựng những kịch bản và những lựa chọn

Nhiệm vụ chính bao gồm:

- Mô tả của một tầm nhìn hướng tới phát triển bền vững cho Hồng Kông;
- Xác định các định hướng chiến lược phát triển;
- Phân tích các thành phần chính trong những định hướng phát triển;
- Chuẩn bị dân số và các dự định công việc và xác định các cơ hội phát triển mới;
- Xác định các lựa chọn quy hoạch; và
- Tạo ra các phương án phát triển.

**\* Giai đoạn 4:** Xây dựng chiến lược phát triển và Kế hoạch ứng phó

Nhiệm vụ chính bao gồm:

- Lựa chọn các yếu tố hấp dẫn để tạo thành một phương án phát triển ưa thích;
- Đánh giá các lựa chọn ưu tiên đối với các tiêu chí đánh giá;
- Yêu cầu những kịch bản "nếu-thì";
- Xây dựng kế hoạch ứng phó; và
- Xây dựng một chiến lược quy hoạch tổng thể.

Với những cơ sở thực tiễn trong từng bối cảnh của mỗi đô thị, mỗi vùng và mỗi quốc gia đã trình bày ở trên thì việc áp dụng luôn phải linh hoạt để có thể tránh những thất bại vì không phù hợp với thể chế chính trị như thành phố Buenos Aires, Argentina cũng như rút ra được những kinh nghiệm qua 3 lần thực hiện liên tiếp có những điều chỉnh bổ sung cho phù hợp với bối cảnh của thành phố Havana, Cuba với mong đợi sẽ là những động lực và cân bằng sự phát triển tốt cho thành phố. Đối với vùng Ipswich, Bang Queensland, nước Úc thì cho phép đề xuất những hành động theo từng nhóm chiến lược của nhóm mục tiêu theo từng nguyên tắc sau đó tổng hợp thành những dự án xúc tác. Điều này cho phép phân bổ những hành động quy mô phù hợp với từng đô thị theo phân loại đô thị Việt Nam. Quy trình quy hoạch vận dụng cho Hong Kong cũng có 4 giai đoạn chính, tuy nội dung của từng giai đoạn không như trong quy trình quy hoạch chiến lược điển hình, nhưng nhìn chung quy trình thực hiện từ nền tảng tầm nhìn cho Hong Kong để xác định các mục tiêu, thông qua đánh giá các kịch bản để lựa chọn các ưu tiên và xác định chiến lược để thực hiện.

**- Quy trình CDS tại Cần Thơ 2006-2007 [9], [39].**

Cần Thơ là đô thị loại I trực thuộc trung ương đã được thực hiện CDS 2006-2007. Quy trình CDS thành phố Cần Thơ (xem hình 2.4) được thực hiện trong 2 giai đoạn chính bao gồm các nội dung chính là:

+ **Xây dựng Tầm nhìn** được xác định từ kết quả của quá trình tham vấn thành phố thông qua các phân tích dữ liệu đầu vào về xem xét những chiến lược hiện tại và những kế hoạch của thành phố bao gồm những chiến lược của thành phố và vùng liên quan. Các tài liệu được xem xét bao gồm Quy hoạch chung xây dựng thành phố Cần Thơ đến năm 2025, Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội tới năm 2020, chương trình giải quyết việc làm và làm giảm sự nghèo nàn giai đoạn 2006-2010, kế hoạch

phát triển du lịch đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020, và chương trình giáo dục và đào tạo nguồn nhân lực cho thành phố Cần Thơ giai đoạn 2006-2010. Tập trung vào việc thu thập và hệ thống hóa những mục tiêu phát triển chính của những đồ án và những chính sách hiện hữu cho thành phố cũng như phát triển một quy trình tham vấn của các bên liên quan.

+ **Xác định 6 chủ đề chính** phản ánh những thách thức và những cơ hội cụ thể của thành phố. Sáu chủ đề được xác định trong những đánh giá của những đồ án hiện hữu và những ưu tiên đối với thành phố và xác nhận trong hội thảo tham vấn mở rộng thành phố lần đầu vào tháng 6 năm 2006

+ **Xây dựng hệ thống mục tiêu theo từng chủ đề.** CDS bắt đầu với việc phân tích các vấn đề chính và các chủ đề cho thành phố mà đề ra những vấn đề theo bối cảnh và một kế hoạch hành động cho tương lai để phát triển những mục tiêu chiến lược cho mỗi chủ đề

+ **Các chiến lược** được rút ra từ phân tích SWOT ban đầu với các dữ liệu đầu vào và các phân tích thực hiện theo từng chủ đề.

+ **Các kế hoạch hành động** được đề xuất theo từng chủ đề dựa trên tham vấn với các lãnh đạo thành phố.

CDS Cần Thơ được các cấp chính quyền nhận định là đã có những đóng góp đáng kể trong định hướng phát triển của thành phố Cần Thơ thích ứng với tiến trình hội nhập, các cấp chính quyền của thành phố Cần Thơ đã có những thay đổi đáng kể sau gần 1 năm thực hiện (ít hơn thời gian quy định cho đồ án quy hoạch chung là 15 tháng) trong cả trình độ chuyên môn lẫn những thái độ ứng xử đối với công tác quản lý, xây dựng và phát triển đô thị. Thành phố đã sở hữu một Tầm nhìn làm cơ sở cho việc xác định những chiến lược và các kế hoạch hành động, đặc biệt là nhấn mạnh được vai trò của các bên liên quan trong quá trình tham vấn trong suốt quá trình thực hiện.

#### **- Quy trình CDS tại Nam Định 2004-2006 [39], [63]**

Thành phố Nam Định là thành phố loại II, thành phố tỉnh lỵ của tỉnh Nam Định. Quy trình CDS Nam Định (hình 2.5a) đã được thực hiện bắt đầu với việc xây dựng Tầm nhìn cho thành phố đến năm 2020 dựa trên ý kiến tham vấn rất rộng rãi của các

bên liên quan cả bên trong và ngoài chính quyền thành phố. Nội dung tầm nhìn trở thành khung khổ cho sự phát triển với các nội dung khác của CDS. CDS Nam Định được xây dựng tích hợp với các chính sách và quy hoạch hiện có và đã được ủng hộ bằng một nghị quyết đại hội Đảng của thành phố Nam Định.

Phương thức thực hiện CDS Nam Định (hình 2.5b) đã thực hiện khá kỹ theo từng bước của quy hoạch chiến lược có sự tham gia tích cực của các bên liên quan một cách rộng rãi. Sau khi xác định nội dung Tầm nhìn, việc phân tích đánh giá hiện trạng thành phố rất chi tiết qua 4 bước với công cụ phân tích SWOT đã được thực hiện với các bên liên quan và các công tác điều tra khảo sát ý kiến của các cơ quan quản lý các cấp cũng như một đánh giá độc lập về thực trạng kinh tế xã hội của Nam Định của Viện quản lý kinh tế trung ương (CIEM) làm cơ sở cho việc xác định các chiến lược phát triển thành phố đến năm 2020 và các chiến lược ưu tiên đến năm 2010. Tiếp theo là việc thiết lập kế hoạch hành động nhằm thực hiện các chiến lược ưu tiên và đề xuất các hành động, dự án ưu tiên thông qua các tiêu chí đánh giá so sánh lợi thế đi đến thống nhất và có sự đồng thuận cao.

Cần nhấn mạnh bài học thành công của CDS thành phố Nam Định là đã thiết lập và thực hiện quy trình CDS theo các bước rất linh hoạt và đồng bộ với việc tích hợp các cơ chế chính sách và các nội dung của các đồ án quy hoạch hiện tại của thành phố với sự đồng thuận của các bên liên quan, trong đó người đứng đầu thành phố là thành viên của nhóm công tác có vai trò quan trọng trong việc đưa ra quyết định. Quá trình tham vấn của CDS luôn được thực hiện ở tất cả các nội dung với các bên tham gia ở diện rộng với thái độ ứng xử rất tích cực và đạt hiệu quả cao trong việc đưa ra được các kết quả mong muốn.

Việc tiếp cận phương thức quy hoạch chiến lược thông qua CDS cho 7 thành phố ở Việt Nam và được hệ thống hóa tại 2 quy trình CDS điển hình của thành phố Cần Thơ và Nam Định là những bài học kinh nghiệm cho việc tích hợp các giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam.

### **2.2.2 Cơ sở khoa học về việc xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị**

### **2.2.2.1 Vai trò của tầm nhìn trong quy trình quy hoạch**

Tầm nhìn được thực hiện trong nhiều quy trình quy hoạch đô thị tại các nước tiên tiến. Nhiều đô thị đã thành công là có một diện mạo đặc trưng và một tiến trình xây dựng và phát triển đô thị một cách thuận lợi khi hướng đến một tầm nhìn cụ thể. Tầm nhìn là một nội dung, một thành phần quan trọng trong quy trình quy hoạch chiến lược. Nó có một vai trò và ý nghĩa quan trọng trong việc định hướng phát triển đô thị theo quy hoạch và được thực hiện một cách chi tiết và nghiêm túc trong các quy trình quy hoạch xây dựng đô thị tại các nước tiên tiến cũng như tại nhiều đô thị hiện đại trên thế giới. Tầm nhìn được ví như “Kim chỉ nam” chỉ dẫn cho tiến trình thực hiện và thực thi các bước trong quy trình quy hoạch luôn theo các mục tiêu, chiến lược, hành động... từ nội dung tầm nhìn được thiết lập một cách rõ ràng, chính xác với sự tham gia của các bên liên quan trong quy trình quy hoạch chiến lược. Những thực tế thành công về việc thực hiện tầm nhìn trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị của nhiều đô thị trên thế giới với sự tham gia của các bên gồm chính quyền, các cơ quan ban ngành, người dân và các tổ chức có quan tâm cùng nhau lập ra kế hoạch thực hiện suốt các quá trình phát triển đã tạo lập nên những thành phố hiện đại, chất lượng sống tốt, phát triển bền vững như: thành phố Singapore, Vancouver (Washington), Hong Kong, thành phố Calgary...

Cho đến thời điểm này, cơ sở pháp lý cho quy hoạch đô thị Việt Nam vẫn chưa có nội dung chính thức về việc xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch đô thị. Qua thực tế khi triển khai các dự án chiến lược phát triển thành phố (CDS) của một số thành phố điển hình tại Việt Nam như đã đề cập ở phần trên cho thấy rằng tầm nhìn có vai trò quan trọng trong quy trình CDS. Cần nhận định rằng, phương pháp CDS với phương thức tiếp cận trên nền tảng của phương pháp quy hoạch chiến lược đã được áp dụng rộng rãi, thành công ở nhiều đô thị trên thế giới trong cấu trúc nền kinh tế thị trường theo xu thế toàn cầu hóa, nhằm giúp cho công tác quy hoạch và quản lý phát triển đô thị linh hoạt hơn, thích ứng với quá trình đô thị hóa nhanh với xu hướng hội nhập quốc tế. Việc thực hiện CDS chưa được thể chế hóa trong hệ thống pháp lý Việt Nam và chỉ được xây dựng trên cơ sở tiếp cận những lý luận và kinh nghiệm

thực tiễn từ các thành phố trên thế giới mà được các tổ chức quốc tế kết hợp với chính quyền các đô thị để thực hiện đã nhấn mạnh vai trò quan trọng của việc xây dựng Tầm nhìn trong quy trình CDS.

#### **2.2.2.2 Những nguyên tắc và yêu cầu cho việc xây dựng Tầm nhìn**

##### **(1) Các nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng tầm nhìn**

Theo tài liệu Hướng dẫn Chiến lược Phát triển Thành phố của Liên minh Các Thành phố (2006): Cải thiện điều hành đô thị, [47] trình bày nguyên tắc xây dựng Tầm nhìn là:

Tầm nhìn cần phải ngắn gọn và dễ hiểu. Tầm nhìn tạo nên dấu ấn của thành phố, tạo vị thế của thành phố trên trường quốc tế.

Mặc dù ngắn, nhưng Tầm nhìn có khả năng tập hợp lực lượng trong cộng đồng. Thông thường một Tầm nhìn cần không thay đổi trong vòng 10 năm. Các chiến thuật thực hiện Tầm nhìn có thể thay đổi khi điều kiện thay đổi, nhưng Tầm nhìn vẫn không thay đổi, nó như cây đèn hải đăng vậy. (Chỉ trong trường hợp hãn hữu, khi mà môi trường bên ngoài và bên trong thay đổi đáng kể thì mới cần thiết xây dựng lại Tầm nhìn).

Mặc dù định hướng dài hạn, Tầm nhìn phải là động cơ thúc đẩy cho các hành động ngắn hạn. Khi các thành phố trên thế giới phải đối mặt với bối cảnh ngày một khó lường trước thì Tầm nhìn trở nên quan trọng hơn bởi nó tạo ra được sự kết nối xuyên chuỗi liên tục của các chiến thuật luôn thay đổi.

##### **(2) Các yêu cầu để đạt Một Tầm nhìn tốt [39]**

- Dựa trên cơ sở và nhất quán một cách căn bản với các quy hoạch hiện tại và các quyết định cho khu vực thực hiện quy hoạch;
- Là khát vọng được nhiều bên liên quan cùng chia sẻ, xây dựng và ủng hộ;
- Dài hạn (trên 10 năm), có tính tương lai và tầm nhìn;
- Dễ hiểu, có tính lôi cuốn và truyền cảm;
- Đặc thù cho chính thành phố, khu vực thực hiện quy hoạch đó;
- Có tính thực tế, nhưng thách thức;
- Có khả năng thúc đẩy các hành động ngắn hạn;

- Có tính đến vai trò của nhiều bên liên quan;
- Định hướng đến cả mối quan hệ bên ngoài và bên trong của thành phố, khu vực nghiên cứu quy hoạch;
- Nhấn mạnh vào kết quả thay vì vào vấn đề, với ngôn ngữ tích cực, ví dụ như “có đủ nhà đạt tiêu chuẩn cao cho tất cả mọi người” thay vì “xoá nhà ổ chuột”.
- Một tuyên bố liên kết phát triển kinh tế - xã hội – môi trường hướng đến phát triển bền vững.

Quá trình xây dựng Tầm nhìn là phần quan trọng của một quy trình quy hoạch đô thị. Việc xây dựng Tầm nhìn yêu cầu mọi người từ những quan điểm và vị trí khác nhau, cùng nhau cân nhắc những giá trị và ưu tiên khác nhau, chia sẻ và tăng cường hiểu biết lẫn nhau. Việc xây dựng Tầm nhìn nhấn mạnh vào các nhóm liên quan khác nhau thảo luận về những vấn đề quan tâm chung- nguyện vọng chung cho tương lai - và thúc đẩy cách làm việc hợp tác chia sẻ.

Tuyên bố Tầm nhìn có thể thúc đẩy sự ủng hộ cho quá trình thực hiện quy trình quy hoạch và giúp cho việc tiếp tục phát triển các chiến lược chi tiết tiếp theo.

### **(3) Xây dựng Tầm nhìn có sự tham gia**

Việc xây dựng tầm nhìn không phải lúc nào cũng được tiếp nhận và ủng hộ bởi các bên liên quan. Nhiều nhà chính trị, các nhà đầu tư phát triển và cả nhà quy hoạch từ chối giá trị của các tầm nhìn và việc xây dựng nên một tầm nhìn. Theo họ, việc xây dựng tầm nhìn có thể được hiểu như là một sự lãng phí thời gian, một hạn chế cũng như một ảo tưởng hoặc hình ảnh không chính xác và nó có thể làm ảnh hưởng đến các hoạt động tích cực khác. Về cơ bản họ cho rằng khó mà có sự đồng thuận về các Tầm nhìn bởi sự khác biệt giữa các bên liên quan. Do vậy, việc xây dựng Tầm nhìn phải được thực hiện với sự tham gia của các bên liên quan bao gồm các nhóm chính quyền, đại diện cộng đồng dân cư, các tổ chức tư nhân, cơ quan chuyên môn. Tổ chức hoạt động nhóm các bên liên quan nghĩ ra Tầm nhìn thông qua các buổi động não. Họ có thể thực hiện phần này ở giai đoạn bắt đầu quy trình quy hoạch hoặc có thể thực hiện đánh giá hiện trạng trước và sử dụng các thông tin thu thập được để cung cấp cho việc xây dựng Tầm nhìn. Những thông tin đầu vào từ phạm vi rộng có thể có được

thông qua khảo sát, hoặc các phương pháp tham vấn khác. Các kết quả của Tầm nhìn có thể được các nhóm các bên liên quan cân nhắc lại một lần nữa.

Để xây dựng được Tầm nhìn, việc định ra khung thời gian là điều quan trọng đầu tiên. Mục đích của việc này là có được một Tầm nhìn của một thành phố một khu đô thị hay một khu dân cư trong tương lai, do vậy Tầm nhìn thành phố cần phải là cho khung thời gian dài hạn 10 năm hoặc 20 năm.

Thành lập một nhóm thúc đẩy quá trình xây dựng Tầm nhìn. Nhóm này đưa ra một kế hoạch và chương trình hành động có thể giúp cho việc đảm bảo tất cả các bên liên quan và tất cả các vị trí khác nhau đều có tiếng nói chung. Nhóm này có thể dung hoà được các quan điểm khác nhau, giúp cho các bên tham gia đi đúng hướng, thúc đẩy những ý tưởng sáng tạo, tích cực và tạo ra Tầm nhìn có được những đặc tính mong muốn như mô tả ở trên và tiến tới thống nhất một Tầm nhìn chung.

Những câu hỏi khởi động có thể khuấy động suy nghĩ của những người tham gia. Những câu hỏi phù hợp có thể là [39]:

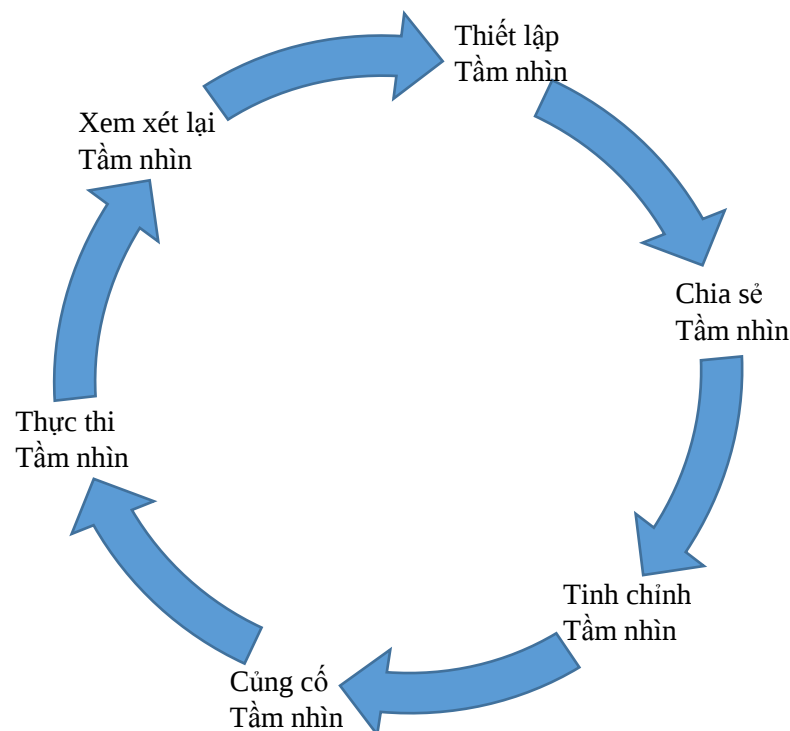
- Các anh/chị muốn thành phố của chúng ta như thế nào trong tương lai?
- Các anh/chị muốn thế hệ sau kế thừa một thành phố như thế nào?
- Các anh/chị muốn những người khác nghĩ về thành phố của chúng ta như thế nào? được biết đến, hay nổi tiếng về khía cạnh gì?
- Các anh/chị muốn thành phố của chúng ta được so sánh với những thành phố khác như thế nào trong tương lai?
- Các anh/chị mong muốn khía cạnh kinh tế quan trọng nhất của thành phố trong tương lai là gì?
- Các anh/chị mong muốn khía cạnh xã hội quan trọng nhất của thành phố trong tương lai là gì?
- Các anh/chị mong muốn khía cạnh môi trường quan trọng nhất của thành phố trong tương lai là gì?
- Theo anh/chị, điều khác biệt giữa Tầm nhìn tương lai và thành phố hiện tại là gì?

Những người tham gia có thể trả lời những câu hỏi trên một cách độc lập hoặc trong nhóm nhỏ, sau đó họ thảo luận những ý tưởng và nhóm những ý tưởng chung lại. Thảo luận có thể tập trung vào những lĩnh vực có sự thống nhất chung, sau đó tạo ra những ý tưởng chính của Tầm nhìn.

### 2.2.2.3 Quy trình thiết lập Tầm nhìn [77]

Theo tài liệu của UN-Habitat về thiết lập Tầm nhìn như là công cụ quy hoạch có sự tham gia và bài học từ thực tế của Kosovo, quy trình thiết lập tầm nhìn được thực hiện như là một chu trình theo hình 2.4. Thiết lập tầm nhìn sẽ thành công hơn nếu nó không được đảm nhận như là hoạt động độc lập, và nó cũng được cải thiện, nâng lên và lặp lại qua thời gian. Sơ đồ minh họa chu trình thiết lập tầm nhìn với một số giai đoạn chính như sau:

Bước đầu tiên và cơ bản nhất là thiết lập một tầm nhìn sơ bộ cho khu vực quy hoạch, được thực hiện bởi một nhóm cộng đồng đại diện suốt hội thảo thiết lập tầm nhìn. Suốt hội thảo thiết lập tầm nhìn, cần lưu giữ tất cả hồ sơ thích hợp có thể chuyển giao, chụp ảnh và ghi lại trong những cuộc thảo luận. Hồ sơ này sẽ đảm bảo tài liệu phù hợp và sản phẩm về một báo cáo hội thảo tầm nhìn.



Hình 2.6 Chu trình thiết lập Tầm nhìn (Nguồn: UN-HABITAT, 2012)

Tuy nhiên bước thứ nhất sau khi hội thảo thiết lập tầm nhìn là tổ chức một sự kiện công cộng để chia sẻ quy trình và những sản phẩm của hội thảo thiết lập tầm nhìn với tất cả những cư dân và những bên tham gia còn lại của cộng đồng.

Bước thứ 2 là tinh chỉnh tuyên bố tầm nhìn và bản phác thảo tầm nhìn, mà có thể được tích hợp trong báo cáo hội thảo tầm nhìn miễn là nó được làm cụ thể “cái gì” được thay đổi từ tầm nhìn ban đầu.

Bước thứ 3 là củng cố tầm nhìn thành tài liệu quy hoạch chính thức, ví dụ đô thị và kế hoạch phát triển đô thị, một kế hoạch ban hành văn bản pháp quy hoặc bất kỳ loại kế hoạch khác. Kế hoạch này sẽ trở thành tài liệu quy hoạch chính thức với sự phê chuẩn bởi chính quyền có thẩm quyền.

Bước kế tiếp và quyết định nhất là thực thi từng bước một tầm nhìn và kế hoạch hành động. Sau một thời hạn ấn định hoặc bất cứ khi nào tình huống thay đổi yêu cầu, sẽ là cần thiết cho việc xem xét lại tầm nhìn, mà thậm chí có thể dẫn đến thiết lập một tầm nhìn mới, trong khi đó lợi dụng vào tầm nhìn ban đầu.

Suốt chu trình thiết lập tầm nhìn này cũng sẽ có một sự cần thiết cho việc phát triển những tầm nhìn chi tiết hơn hoặc cụ thể vào những bộ phận trong khu vực quy hoạch hoặc những yếu tố cụ thể của chủ đề quy hoạch.

Tài liệu cũng cung cấp về công cụ thiết lập tầm nhìn bao gồm nội dung cho các bước thực hiện như sau:

1. *Ủy thác thiết lập tầm nhìn:* đề nghị một sự thỏa thuận giữa cơ quan thẩm quyền và tổ chức sẽ thực hiện hội thảo tầm nhìn.
2. *Nhóm làm việc thiết lập tầm nhìn:* gồm đại diện của các Bên
3. *Tổ chức lo việc cung ứng dịch vụ cho việc thiết lập tầm nhìn:*

Là một nhóm các hoạt động chủ yếu cho những hội thảo thiết lập tầm nhìn thành công. Tùy thuộc vào sự lựa chọn vị trí, khung thời gian, số lượng người tham gia và những loại nguồn lực cần thiết, một tính toán ngân sách chi tiết sẽ được yêu cầu, cũng như sự sắp xếp cụ thể về nhu cầu nguồn lực và tiềm năng cho trách nhiệm của người đứng đầu.

4. *Những người tham gia thiết lập tầm nhìn:*

Là một trong những yếu tố chính của một sự kiện thiết lập tầm nhìn thành công. Sự tham gia cộng đồng rộng thì được mong muốn, nhưng trong trường hợp hội thảo thiết lập tầm nhìn được thiết lập cho một số người giới hạn, sự lựa chọn người đại diện cho các bên tham gia thì được yêu cầu. Nhóm thực hiện thiết lập tầm nhìn nên xác định, chọn lựa và lập hồ sơ những người tham gia. Một khi những người tham gia được lựa chọn và thông báo về sự tham gia của họ, một chỉ dẫn chi tiết được tổ chức để chuẩn bị chúng cho hội thảo thiết lập tầm nhìn.

5. *Hội thảo tầm nhìn*: sẽ được thực hiện theo một chương trình được chuẩn bị và một lộ trình cũng yêu cầu sự linh hoạt để giải quyết những tác động không mong đợi.

6. *Những hoạt động hậu thiết lập tầm nhìn*:

Là những sự kiện như sự trưng bày công khai, những mối quan hệ công cộng và những hành động cung cấp thông tin, những hội thảo hậu thiết lập tầm nhìn để tinh chỉnh tầm nhìn và cuối cùng báo cáo hội thảo thiết lập tầm nhìn.

Trên cơ sở những nội dung và các bước thực hiện, tùy theo bối cảnh pháp lý của mỗi quốc gia, có thể vận dụng linh hoạt vào bối cảnh của mỗi đô thị.

### **2.2.3 Cơ sở khoa học về việc triển khai kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

#### **2.2.3.1 Những nguyên tắc chính và thành phần chủ yếu của kế hoạch hành động**

- Các hoạt động được nghiên cứu tỉ mỉ và đề xuất cho việc thực hiện luôn thống nhất giữa các mục tiêu, tương hỗ lẫn nhau và tránh cản trở chỉ vì muốn đạt một mục tiêu riêng;

- Khai thác những nguồn lực, nguồn tài nguyên thiên nhiên và con người, tài chính mang tính thực tiễn, có khả năng huy động sẵn sàng và dễ dàng, phù hợp với những cơ chế và thể chế hiện hành;

- Có quy trình thu thập hệ thống tư liệu nhanh, tránh những kỹ thuật phức tạp tiêu thụ thời gian, các hoạt động không được mâu thuẫn hoặc cản trở lẫn nhau, và đảm bảo rằng những nghiên cứu liên quan trực tiếp đến giải quyết vấn đề;

- Xây dựng khung thời gian cho việc thực thi những dự án ưu tiên, chương trình hành động, đầu tư đa ngành với sự tham gia của các bên liên quan, cam kết nguồn lực đảm bảo cung cấp nhanh phản hồi, trước khi bất cứ hành động có thể diễn ra;

- Kế hoạch hành động kết hợp hài hòa những hành động giữa quy hoạch chi tiết ở dự án tư nhân với quy hoạch tổng thể thành phố thành một hệ thống đồng nhất.

#### **Thành phần chủ yếu của Lập kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch [39]**

- Xây dựng các chiến lược chủ chốt để đạt được Tầm nhìn và Mục tiêu
- Xây dựng một danh mục những dự án có thể (danh sách dài)
- Sử dụng những tiêu chí để lựa chọn những dự án ưu tiên (danh sách ngắn)
- Đánh giá khả năng tài chính
- Đánh giá tính khả thi của dự án
- Có được sự xét duyệt
- Chi tiết hoá kế hoạch (danh sách cuối cùng)

#### **2.2.3.2 Thành phần nhóm thực hiện và các yêu cầu chính trong việc lập kế hoạch hành động**

- **Thành viên tham gia vào nhóm lập kế hoạch hành động bao gồm**
  - + Những người có sức thuyết phục từ tất cả những bộ phận của cộng đồng mà tác động bởi kế hoạch thực hiện (tôn giáo, trường học, cơ quan thi hành luật,...)
  - + Những người liên quan trực tiếp đến kế hoạch hành động;
  - + Những thành viên của tổ chức cơ sở;
  - + Những thành viên của nhóm dân tộc và văn hóa khác nhau trong cộng đồng của khu vực lập quy hoạch;
  - + Những người được quan tâm trong kế hoạch hành động;
  - + Những người mới đến hoặc những người trẻ trong cộng đồng mà chưa liên quan.

#### **- Các yêu cầu cơ bản của kế hoạch hành động**

Kế hoạch hành động là một phần nội dung trong quy trình quy hoạch nên phần lớn các dữ liệu đầu vào cho việc lập kế hoạch hành động đã được xác lập ở các giai

đoạn trước đó như việc xác định mục tiêu, các chiến lược,... Trên cơ sở các dữ liệu đầu vào, mỗi một kế hoạch phải đảm bảo các yêu cầu cơ bản là: tính cụ thể; có thể đo lường được; có khả năng đạt được; có tính thực tế; khung thời gian để hoàn thành mục tiêu.

#### **a. Tính cụ thể**

Một kế hoạch hành động cụ thể sẽ tạo ra cơ hội hoàn thành các chiến lược theo các mục tiêu đã xác định lớn hơn nhiều so với một kế hoạch chung chung. Để thiết lập một kế hoạch hành động cụ thể, chúng ta cần trả lời câu các hỏi sau:

- Ai: Ai tham gia?
- Cái gì: Chúng ta muốn hoàn thành cái gì?
- Ở đâu: Xác định rõ ràng vị trí thực hiện.
- Khi nào: Thiết lập khuôn khổ thời gian.
- Cái nào: Xác định những yêu cầu và những hạn chế.
- Tại sao: Những lý do cụ thể, mục đích hoặc lợi ích của việc hoàn thành mục

tiêu.

#### **b. Tính đo lường được**

Kế hoạch hành động phải thiết lập hệ thống tiêu chí chính xác để đo lường sự tiến triển của việc thực hiện các chiến lược theo từng mục tiêu cụ thể đã định. Khi đo lường sự tiến triển, cần duy trì đúng hướng, đúng mục tiêu, hành động cụ thể, và cần có những kiểm tra hiệu chỉnh cho những hành động luôn phải phù hợp với mục tiêu nhằm đạt được kết quả mong muốn.

Để xác định kế hoạch hành động có thể đo lường được, cần đặt ra những câu hỏi như: làm được gì? làm được bao nhiêu? làm trong điều kiện nào? làm thế nào để biết khi nào hoàn thành mục tiêu?

#### **c. Tính có thể đạt được**

Điều quan trọng nhất của kế hoạch hành động là hướng tới việc hoàn thành các mục tiêu, và vạch ra kế hoạch chi tiết về khả năng tài chính, khả năng thu hút đầu tư, các cơ hội cũng như những thách thức sẽ tác động đến, và tính toán cách thức có thể có để đạt được mục tiêu. Chúng ta có thể đạt được hầu hết các mục tiêu đã định nếu

chúng ta lập được kế hoạch hành động cho những bước đi một cách rõ ràng và thiết lập một khuôn khổ thời gian cần thiết để thực hiện những bước công việc đó.

#### **d. Tính thực tế**

Để có tính thực tế, một kế hoạch hành động phải thể hiện được tính khách quan hướng đến cái mà chúng ta sẽ và có khả năng thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu ở mức độ tối đa. Nhưng phải đảm bảo rằng kế hoạch hành động thể hiện được sự tiến triển chắc chắn trong việc triển khai các hành động cụ thể cho các dự án chiến lược thích hợp với điều kiện thực tế về các mặt kinh tế, xã hội, và môi trường của khu quy hoạch. Mục tiêu chỉ có khả năng hiện thực nếu chúng ta thực sự xây dựng một kế hoạch hành động gắn liền với thực tiễn với những điều kiện cần thiết để hoàn thành mục tiêu đó.

#### **e. Khung thời gian**

Mỗi kế hoạch hành động luôn thiết lập một khung thời gian rõ ràng để hoàn thành. Tùy thuộc vào loại quy hoạch, quy mô của khu quy hoạch mà thiết lập một khung thời gian phù hợp, thông thường phân bố thời gian theo tính chất của các dự án chiến lược và các hành động cụ thể theo các mục tiêu đã xác định.

Các khung thời gian này cũng chính là các mốc thời gian để chúng ta xác định các hành động đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu, cũng như đưa ra những biện pháp điều chỉnh kịp thời nhằm tối thiểu hóa những sai lệch.

#### **2.2.3.3 Quy trình diễn hình lập kế hoạch hành động**

Lập kế hoạch hành động là một quá trình thu thập và phân tích dữ liệu toàn diện dẫn đến sự hiểu biết về những phụ thuộc lẫn nhau và thực hiện chức năng ‘toàn bộ’. Tuy nhiên, đây là một phần trong quy trình quy hoạch nên quá trình lập kế hoạch hành động sẽ tuân thủ theo các bước của quy trình. Các thông tin, số liệu đầu vào sẽ được cung cấp từ các bước thực hiện trước và một số các tác động khác liên quan. Điều quan trọng là kế hoạch hành động phải đảm bảo tính khả thi cao, cân đối với nguồn lực và năng lực, luôn nhận thức và phân tích tỉ mỉ được những tác động trong quá trình thực hiện, để khai thác những cơ hội một cách hiệu quả nhất cũng như thu hẹp

những xung đột và những thiếu sót. Do đó, trên cơ sở các thành phần của kế hoạch hành động, quy trình điển hình lập kế hoạch hành động có thể thực hiện như sau:

#### **a. Xây dựng chiến lược**

Từ Tầm nhìn, mục tiêu và nội dung thực hiện trong đồ án quy hoạch theo cơ sở pháp lý hiện hành, cần thiết đề xuất các định hướng chiến lược phát triển cho đô thị thực hiện quy hoạch theo từng lãnh vực để làm cơ sở cho việc đề xuất các dự án có thể thực hiện. Tùy theo quy mô, đặc trưng của mỗi loại đô thị, đồ án quy hoạch sẽ xây dựng những chiến lược phù hợp với bối cảnh phát triển của đô thị thông qua nội dung sơ đồ định hướng không gian đô thị, dự kiến sử dụng đất, định hướng phát triển hạ tầng kỹ thuật của đô thị, thiết kế đô thị và đánh giá môi trường chiến lược trong quy trình lập đồ án quy hoạch.

#### **b. Xây dựng danh mục các dự án có thể thực hiện**

Trên cơ sở các chiến lược đã xác định theo từng lãnh vực, nhóm thực hiện và các bên liên quan đề xuất một danh sách dài hạn các dự án có thể thực hiện thông qua việc chọn lọc bằng các phương thức đánh giá, phân biện để có kết quả mong muốn trong từng lãnh vực. Các dự án phải phản ánh được khả năng và vai trò thúc đẩy phát triển trong mỗi lãnh vực, làm nền tảng cho định hướng phát triển đô thị hiệu quả cao nhất.

#### **c. Thiết lập các dự án ưu tiên**

Từ danh sách dài các dự án có thể thực hiện, cần đưa ra quyết định lựa chọn danh sách ngắn các dự án ưu tiên được thực hiện trong giai đoạn ngắn hạn bao gồm việc xác định nguồn kinh phí và dự kiến chi phí đầu tư, đảm bảo các tiêu chí về mức độ khả thi, tính thực tiễn, mức độ tham gia và cam kết hỗ trợ của các bên liên quan quan trọng cho việc thực hiện,...

#### **d. Đánh giá khả năng tài chính**

Các dự án ưu tiên cần được phân loại và phân tích khả năng tài chính từ nguồn lực của chính quyền và các nguồn lực đầu tư từ bên ngoài được phân bổ một cách cụ thể. Cần đưa ra những chính sách nhằm khuyến khích và khai thác những nguồn lực từ các bên thông qua những hội thảo về những chương trình đầu tư xây dựng đô thị nhằm xác định những nguồn lực với sự đồng thuận và cam kết của các bên.

### **e. Chi tiết hoá Kế hoạch**

Kế hoạch hành động cần chi tiết hóa thông qua việc đề xuất các hoạt động có thể được hỗ trợ và thực hiện. Trong bước thiết lập Kế hoạch hành động cần cụ thể được những thách thức chủ yếu. Các hoạt động đề xuất, kế hoạch cần vạch ra theo những chi tiết sau đây:

- Thiết lập các bước chi tiết để thực hiện mỗi hoạt động;
- Bố trí người chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện hoạt động;
- Lôi kéo các đối tượng tham gia đối với một số hoạt động đòi hỏi sự phối hợp để hoạt động đó được thành công;
- Phân bổ nguồn lực để thực hiện cho mỗi hoạt động như: Nhân lực, vật lực, tài chính, thiết bị và các kỹ năng cần thiết;
- Tiến độ hoàn thành các hoạt động theo khung thời gian chi tiết,
- Xác định các tiêu chí cụ thể để biết được tiến độ khi thực hiện mỗi hoạt động có đang đóng góp vào việc hiện thực hóa những kết quả đã định không? Thời gian hoàn thành, những tài liệu chủ yếu khi hoàn thành mà ta có thể kiểm tra được tiến độ;
- Xây dựng các cơ sở dữ liệu để đánh giá được các tác động hiện tại và tác động cuối cùng của các hoạt động đã đề xuất.

### **2.2.4 Cơ sở khoa học cho việc thực hiện công tác giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị**

#### **2.2.4.1 Mối quan hệ giữa quy hoạch và đánh giá**

Quy hoạch và đánh giá là hai khái niệm không thể tách rời. Đánh giá là một khía cạnh được thiết lập cho việc thực hành quy hoạch. Bất kỳ quy trình lập quy hoạch nào cũng bao gồm nhiều giai đoạn đánh giá, sử dụng một hoặc nhiều phương pháp để đưa ra những quyết định cho kết quả thực hiện quy hoạch đạt hiệu quả cao.

Theo Abdul Khakee [60] quá trình phát triển lý thuyết quy hoạch được tổng hợp thành tám luận điểm lý thuyết quy hoạch là:

- Quy hoạch duy lý
- Quy hoạch tiệm tiến
- Quy hoạch biện hộ

- Quy hoạch thực thi theo định hướng
- Quy hoạch chiến lược
- Quy hoạch hợp tác
- Quy hoạch thương thuyết
- Quy hoạch truyền thông.

Với tám luận điểm lý thuyết trên, mỗi luận điểm có những cơ sở lý luận phù hợp với quan điểm theo từng bối cảnh hình thành và phát triển của chúng, chức năng và nội dung của việc đánh giá cũng có sự thay đổi tương ứng với mỗi luận điểm lý thuyết. Nhiệm vụ chính là liên kết mối quan hệ giữa quy hoạch và đánh giá. Quy trình quy hoạch nên được tổ chức để tối đa hóa việc đưa ra và sử dụng sự hiểu biết vào việc giám sát và đánh giá đồng thời, tránh những bất cập trong quá trình thực hiện. Ba yếu tố cơ bản của quy hoạch là nghiên cứu, ra quyết định và hành động, và làm thế nào để mối quan hệ giữa ba yếu tố này trong việc biến đổi các phương pháp tiếp cận quy hoạch khác nhau ảnh hưởng đến công tác đánh giá mang lại hiệu quả tối đa. Mối quan hệ của những luận điểm lý thuyết quy hoạch và việc đánh giá cho thấy những tính năng quan trọng nhất định trong sự phát triển của những ý tưởng cơ bản trong đánh giá được tóm tắt trong bảng 2.1

Bảng 2.1 Lý thuyết quy hoạch và đánh giá (Nguồn: Abdul Khakee)

| <b>Luận điểm lý thuyết quy hoạch</b> | <b>Chức năng của đánh giá</b> | <b>Đặc điểm chính</b>                                                                          |
|--------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Quy hoạch duy lý                     | Tối ưu hóa                    | Đạt được mối quan hệ hợp lý nhất giữa việc đạt được mục tiêu và việc sử dụng nguồn tài nguyên. |
| Quy hoạch tiệm tiến                  | So sánh thành công            | Phân tích kinh tế kỹ thuật phụ thuộc vào những quyết định chính trị.                           |
| Quy hoạch biện hộ                    | Sự làm sáng tỏ đa giá trị     | Đánh giá tính kiên định so sánh về hệ thống giá trị cạnh tranh                                 |

|                                    |                                                                                    |                                                                                                             |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Quy hoạch thực thi theo định hướng | Tính có thể thi hành được theo chính trị                                           | Đánh giá sự phức tạp của quy trình chính sách và những giả thuyết cho việc thực thi.                        |
| Quy hoạch chiến lược               | Sự đánh giá về tính bất định và sự phức tạp của vấn đề                             | Sự điều chỉnh lặp lại và tuần hoàn của nhóm cam kết.                                                        |
| Quy hoạch hợp tác                  | Sự làm sáng tỏ quy trình nghiên cứu                                                | Sự mô tả những kết quả quy hoạch đối với việc tổ chức quy trình quy hoạch như là sự điều chỉnh sự hiểu biết |
| Quy hoạch thương thuyết            | Sự đánh giá giá trị thặng dư như là kết quả của những cam kết lẫn nhau             | Sự đánh giá những giải pháp phụ như là kết quả của những nhiệm vụ phát ngôn bằng lời.                       |
| Quy hoạch truyền thông             | Sự đánh giá liên tục về thuyết trình quy hoạch và chương trình nghị sự chính sách. | Sự đánh giá về sự hợp lý truyền thông và tính mạnh mẽ của những phương án về chính sách.                    |

Từ luận điểm quy hoạch duy lý đến luận điểm quy hoạch truyền thông sự đánh giá ngày càng trở nên "toàn diện", không phải theo hướng của kiến thức thực nghiệm để đánh giá những tham số chính sách khác nhau, mà theo hướng các giá trị được quan tâm hơn. Mô hình duy lý tách ra và chia thành những giá trị, trong khi đó phương pháp truyền thông đặt giá trị ở trung tâm của quá trình lập quy hoạch. Các luận điểm lý thuyết lập quy hoạch khác đặt trọng tâm khác nhau về vai trò của các giá trị.

Tiến trình phát triển các luận điểm cho thấy yêu cầu hiệu quả thì được thay thế hoặc bổ sung bằng yêu cầu quan trọng khác: sự công bằng, tính hợp pháp, sự hiểu biết lẫn nhau, hội nhập nhận thức luận và tính đa nguyên dân chủ. Đánh giá trở thành một phần tích hợp của quá trình lập quy hoạch (Nachmias, 1980).

Phạm vi phát triển của việc đánh giá cho thấy sự bất cập của các phương pháp hiệu quả dựa trên định lượng. Vai trò của phân tích định tính trở thành rõ ràng hơn. Các mô hình phải tạo điều kiện cho sự hiểu biết của chúng ta về những gì xảy ra trong quá trình lập quy hoạch, không còn được chấp nhận rằng sản phẩm đầu ra quy hoạch nên được giới hạn việc đề xuất chính sách và những đề án quy hoạch. Thỏa thuận được đàm phán, sự hiểu biết và vốn luật định đi vào trọng tâm việc đánh giá. Về mặt nhận thức luận cho rằng các giả định về giá trị - kiến thức không bị ràng buộc được thay thế bằng một sự chấp nhận rằng kiến thức được ảnh hưởng chính trị, nó cần cả kiến thức chuyên môn và kinh nghiệm cho việc lập quy hoạch cũng như đánh giá.

Cả quy hoạch và khoa học đánh giá tìm thấy chính mình trong quá trình chuyển đổi, do đó việc sử dụng các đánh giá trong bối cảnh quy hoạch thay đổi liên tục. Trong việc đánh giá quy hoạch duy lý có vai trò trực tiếp và công cụ trong việc giúp các nhà quy hoạch hiểu và cải thiện các đề án quy hoạch. Trong phương pháp quy hoạch truyền thống, đánh giá giúp các nhà quy hoạch phải giải quyết vấn đề theo nguyên tắc công khai, biện luận. Đánh giá do đó trở thành một phần của quá trình nghiên cứu 'biến đổi'.

Đối với quy hoạch chiến lược, khái niệm về đánh giá duy trì một nội dung rộng hơn nhiều so với tiêu chuẩn tối ưu hóa trong mô hình duy lý. Bởi vì một gói cam kết hơn là một kế hoạch sau cùng được đề nghị, tầm quan trọng làm tăng tính linh hoạt tới những khả năng hành động khác nhau, đánh giá trở thành đánh giá so sánh tổng thể hơn. Sự hiệu quả trong một đánh giá là hình thức của một chỉ số 'sự thiết thực', mà biểu thị mỗi gói cam kết đáp ứng ngưỡng về sự chấp nhận thế nào. Ngưỡng này phản ánh sự đánh giá cao về tính bất định, tính nguy hại liên quan đến những vấn đề khác nhau, niềm tin lẫn nhau giữa những nhà quy hoạch, những người làm quyết định và những thành phần khác và những nhóm quan tâm khác nhau cố gắng tác động thế nào tới thực thi những quyết định chắc chắn và trì hoãn những vấn đề khác đối với tương lai.

#### **2.2.4.2 Nguyên tắc chung của Giám sát và Đánh giá quy hoạch**

- **Tiến trình thực hiện chuyên biệt:** Mục tiêu của Giám sát và đánh giá quy hoạch là để đánh giá các mục tiêu chung và những mục tiêu cụ thể, những chiến lược, và kế hoạch thời gian của một đồ án. Vì quy hoạch là một hoạt động rất phức tạp do vậy công tác giám sát và đánh giá quy hoạch đòi hỏi những tiến trình thực hiện riêng không như những loại đánh giá thông thường.

- **Quy trình liên tục:** Trong thực tế, hầu hết các đồ án được thực hiện thường chỉ đề cập đến đánh giá việc hình thành và kết quả, các hoạt động này được thực hiện một lần cho một đồ án đã được lập quy hoạch, các nhà đánh giá chỉ tham gia sau khi đồ án đã được thực hiện. Điều này khó mà có thể đạt được một đồ án quy hoạch linh hoạt, khả thi trong một bối cảnh đô thị năng động.

Cần xây dựng việc giám sát và đánh giá quy hoạch vào các giai đoạn thực hiện đồ án quy hoạch, để luôn giám sát và đánh giá mức độ mà đồ án quy hoạch này có thể ảnh hưởng đến các vấn đề hoặc tình huống diễn ra trong suốt quy trình mà một đồ án được thực hiện và xem xét lại các đề xuất các tiến trình cho hợp lý và sự liên quan của những phương pháp.

- **Tham vấn và tham gia:** Giám sát và Đánh giá quy hoạch sẽ cung cấp cho tất cả mọi người, nhân viên, các bên tham gia, các bên liên quan và công chúng, với một sự hiểu biết về những gì đồ án được yêu cầu phải làm, thời gian và chiến lược để thực hiện nó. Do đó, quá trình giám sát và đánh giá cần phải có sự tham vấn và tham gia của các bên liên quan nhằm có những phản hồi, phản ánh đóng góp cho những vấn đề tồn tại trong quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch.

#### **2.2.4.3 Những thành phần chính của Giám sát và đánh giá [39]**

##### **- Đặt mục tiêu cho giám sát và đánh giá:**

+ Xây dựng mục tiêu cho việc giám sát và đánh giá phải đảm bảo tính minh bạch cho hệ thống;

+ Sự tích hợp của giám sát và đánh giá với quy trình quy hoạch sao cho sự cung cấp thông tin phản hồi đem lại hiệu quả cao trong quá trình thực hiện quy hoạch;

+ Khai thác các nguồn lực sẵn có và nhu cầu cho quy trình quy hoạch.

- **Lập kế hoạch cho hệ thống giám sát và đánh giá cho mỗi giai đoạn, các bước và toàn bộ quy trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch:** Xây dựng một lộ trình sẽ đảm bảo tính hệ thống trong việc thiết kế hệ thống giám sát và đánh giá quá trình:

+ Phân công trách nhiệm cụ thể để thực hiện giám sát và đánh giá đối với mỗi giai đoạn và từng bước cụ thể của quy trình quy hoạch.

+ Lập kế hoạch khi nào và bằng cách nào sẽ tài liệu hóa các thành phần quan trọng trong mỗi bước, giai đoạn thực hiện.

+ Lập kế hoạch làm thế nào có thể đo lường được những vấn đề trên.

+ Lập kế hoạch về thu thập thông tin.

+ Kế hoạch bằng cách nào và khi nào truyền thông và báo cáo thông tin đã thu thập được

+ Tài liệu hóa kế hoạch Giám sát và đánh giá

- **Thực hiện hệ thống giám sát và đánh giá:** xây dựng khung hướng dẫn thực hiện việc giám sát và đánh giá một cách đơn giản hóa, dễ kết nối với các lãnh vực có liên quan và các thành phần tham gia.

- **Rà soát hệ thống giám sát và đánh giá:** Cũng như các hệ thống khác, để đạt được mục tiêu về tính minh bạch thì cũng luôn cần có sự rà soát điều chỉnh để có một hệ thống giám sát và đánh giá khả thi cho bối cảnh thực hiện quy hoạch.

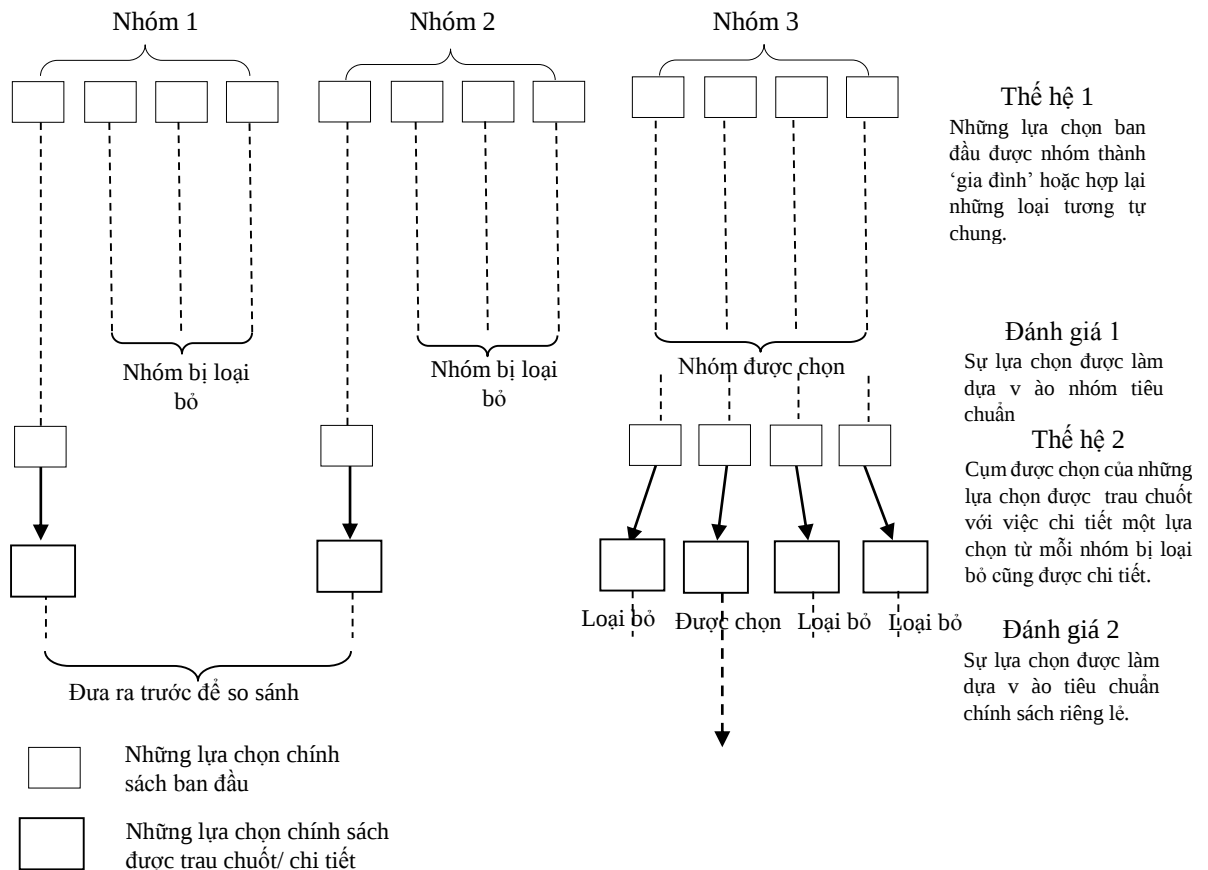
#### **2.2.4.4 Phương pháp đánh giá Quy hoạch đô thị**

##### **a. Phương pháp loại trừ [45]**

Phương pháp loại trừ là một cách giảm nhẹ sức ép của việc đánh giá với quy hoạch, là một công cụ lựa chọn tốt trong việc sử dụng phương pháp này để giải quyết vấn đề. Chúng ta đưa ra những phương án khác nhau, rồi loại trừ dần từng phương án không phù hợp, không tương thích. Còn lại các phương án cuối cùng thì đó là lựa chọn tốt nhất. Phương pháp loại trừ để loại những nhóm có cùng tính chất thường đem lại hiệu quả cao có cùng một điều kiện để so sánh. Những yếu tố khác nhau về tính chất thường khó để kết hợp thành nhóm, cũng dễ dẫn đến sai lầm là loại bỏ đi

những yếu tố tốt. Do đó cần so sánh dưới điều kiện tương đương thì mới có thể đưa ra phán đoán cho việc sànlọc.

Một phương pháp tiếp cận hiệu quả mà được dựa trên khuynh hướng đối với những lựa chọn để có nhiều yếu tố chung là một ví dụ của mỗi nhóm bị loại bỏ ở mỗi giai đoạn của quy trình đánh giá thì được đưa ra phía trước và được đánh giá ở những giai đoạn theo sau của việc đánh giá. Điều này thỏa mãn yêu cầu rằng tầm nhìn thì không bị mất những phương thức tiếp cận có khả năng thay thế trong suốt toàn bộ chuỗi đánh giá. Nó đảm bảo rằng những người quyết định được làm cho nhận thức về khả năng của những lựa chọn thay thế khác nhau đáng kể, chưa giảm một cách có hệ thống số lượng những lựa chọn thay thế mà phải được xem xét.



Hình 2.7 Thế hệ - Quy trình đánh giá những lựa chọn theo nhóm (Nguồn: Ian Bracken)

Trong hình 2.5: Từ thế hệ thứ 1 (general 1) bao gồm nhiều vấn đề được nhóm thành các nhóm với những đặc điểm tương tự nhau. Sử dụng phương pháp đánh giá

để sàng lọc và loại bỏ những yếu tố, vấn đề hay mục tiêu không thích hợp để tập trung vào những vấn đề, mục tiêu nghiên cứu chi tiết hơn cho việc đưa ra những lựa chọn, hình thành thể hệ tiếp theo với việc nhóm lại các nhóm tương đương cho việc triển khai các bước tiếp theo. Tiếp tục đánh giá so sánh, sàng lọc thông qua các tiêu chuẩn, các chính sách riêng để có sự lựa chọn thích hợp. Tiếp tục quy trình đánh giá liên tục cho việc thực hiện quy hoạch đạt được những kết quả mong muốn.

### **b. Phương pháp “checklist”**

Những nhà quy hoạch sử dụng đất đã sử dụng phương pháp checklist để giám sát và đánh giá quy hoạch, so sánh những quy hoạch và những chính sách với những tiêu chuẩn mà họ hy vọng đồ án quy hoạch sẽ đáp ứng. Quy trình này thường khó được thực hiện một cách có hệ thống và sự đánh đổi giữa các lựa chọn. Phương pháp checklist đặt việc nhấn mạnh vào năng lực của nhà quy hoạch về việc đưa ra những tiêu chuẩn khách quan phù hợp qua trực giác và những người làm quyết định phán đoán toàn bộ giá trị của một chiến lược được lựa chọn tỉ mỉ.

Phương pháp checklist được thực hiện thông qua việc thiết lập một bảng câu hỏi để xác định xem tất cả các yếu tố có liên quan trong đồ án quy hoạch. Những câu hỏi này cũng cung cấp cho cơ sở cho các yêu cầu đánh giá việc hình thành và kết quả đồ án. Để tiến hành một đánh giá quy hoạch, các nhà đánh giá phải tham gia khi bắt đầu triển khai thực hiện đồ án. Một đánh giá quy hoạch sẽ xem xét lại các yêu cầu về xác định các mục đích, mục tiêu, chiến lược và thời gian của đồ án, và thường được thiết kế để đưa ra các câu hỏi làm cơ sở cho việc hình thành và kết quả của đồ án. (phụ lục 05)

### **c. Phương pháp so sánh lợi thế**

Phương pháp so sánh lợi thế là một phương pháp xác định giá trị dựa trên phân tích lợi thế của các yếu tố đang được xem xét trong công tác đánh giá.

Phương pháp so sánh lợi thế được sử dụng khá rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới, phương pháp này không có mô hình hay công thức cố định, mà dựa vào thông tin thu thập để xác định giá trị của các yếu tố.

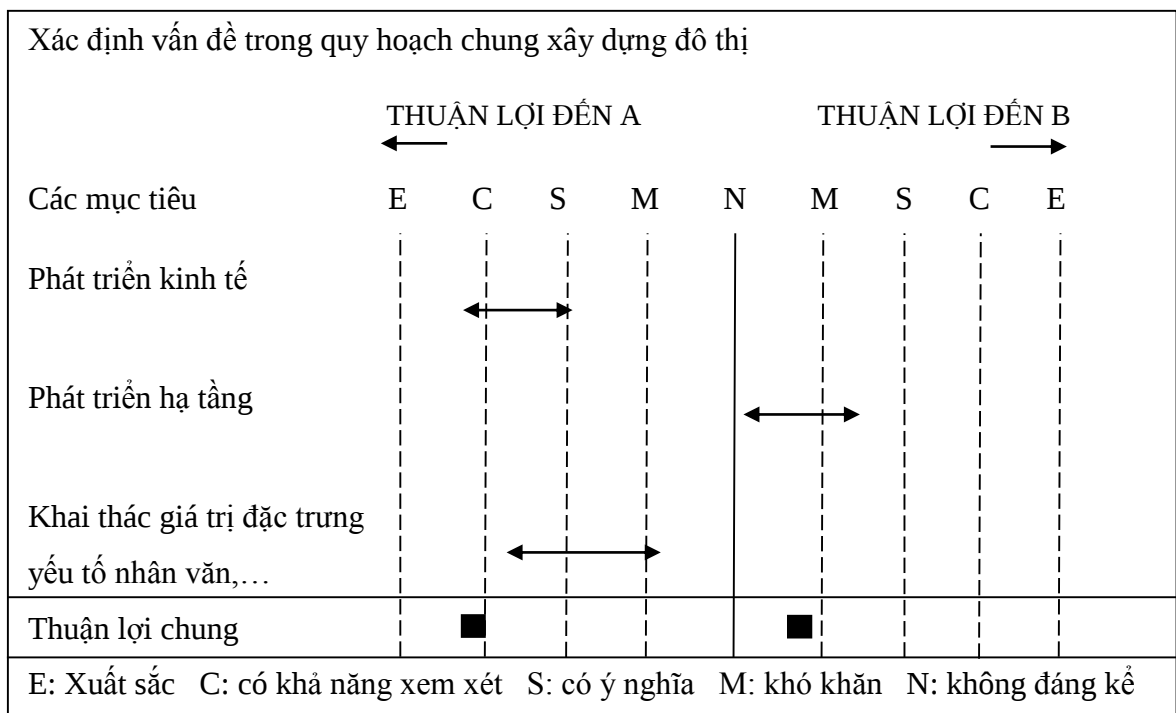
Phương pháp so sánh lợi thế dựa trên phân tích lợi thế của các yếu tố theo các mục tiêu được đánh giá từ mức độ thuận lợi không đáng kể cho đến mức thuận lợi xuất sắc, để làm cơ sở cho việc xác định kết quả chung cho việc đánh giá. Tuy nhiên, sự lợi thế thường thay đổi theo thời gian. Do đó, khi tiến hành phương pháp xác định giá trị so sánh lợi thế có thể thực hiện theo các bước sau [19]:

Bước 1: Xác định thông tin về các yếu tố cần thiết cho việc đánh giá, bao gồm cả đặc tính kỹ thuật, tính năng thiết kế,...

Bước 2: Kiểm tra và phân tích các thông tin thu thập, so sánh các thông tin với các thông tin theo luật định, để tìm thấy những gì có thể làm một so sánh.

Bước 3: Lựa chọn và tiến hành điều chỉnh thông tin cho phù hợp với nhu cầu đánh giá các yếu tố.

Bước 4: Bước cuối cùng là xác định mức độ lợi thế chung theo yêu cầu đánh giá để có giải pháp tối ưu cho việc chọn lựa cái tốt nhất đáp ứng yêu cầu trong quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch.



Hình 2.8. Khung phân tích so sánh lợi thế (Nguồn: ĐH kiến trúc Tp. HCM, 2009)

- Ưu điểm và nhược điểm của phương pháp so sánh lợi thế
- Ưu điểm:

- + Phương pháp này là kỹ thuật ít khó khăn, bởi vì nó không cần thiết để xây dựng mô hình tính toán hoặc công thức, mà dựa vào phân tích định tính là chủ yếu.

- + Phương pháp này dễ dàng để thu hút các bên tham gia

- Nhược điểm:

- + Nó là cần thiết để có thêm thông tin rõ ràng và chính xác. Nếu thông tin thu thập là không chính xác, không sử dụng phương pháp này.

- + Các thông tin thường rất khó để trùng khớp và luôn biến động theo thời gian với việc xác định yếu tố đánh giá, vì thế thông tin một cách nhanh chóng trở nên lỗi thời trong một thời gian ngắn.

Ví dụ về một khung phân tích so sánh lợi thế (hình 2.6) cho việc chọn lựa mức độ thuận lợi các yếu tố so sánh trong quy trình quy hoạch chung đô thị Việt Nam: Phân tích đánh giá so sánh theo các mức chuẩn để đo lường mức độ thuận lợi để đưa ra quyết định cho việc lựa chọn phương án tối ưu thông qua các chỉ số đánh giá quy hoạch.

**d. Phân tích SWOT:** Đây là một công cụ được sử dụng khá phổ biến trong mọi lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường,... trong việc xây dựng phát triển đô thị. Nó cũng được thực hiện một cách linh hoạt trong mọi tình huống từ việc xác định vấn đề nghiên cứu cho đến kết quả nghiên cứu với các thời điểm khác nhau. Qua đó nó cung cấp các cơ sở trong việc đưa ra các giải pháp thích hợp và làm quyết định trong từng giai đoạn cũng như tổng thể của các vấn đề nghiên cứu.

Trong công tác quy hoạch xây dựng đô thị, công cụ SWOT được xem là một công cụ quan trọng trong quy trình quy hoạch, nó được vận dụng để phân tích các vấn đề về bối cảnh của khu vực nghiên cứu nhằm xác định và tập trung vào đúng đối tượng nghiên cứu, phân tích các tác động bên trong gồm các điểm mạnh (strength), điểm yếu (weakness) và các tác động bên ngoài bao gồm các cơ hội (opportunities), các thách thức (threats) đến đối tượng nghiên cứu để xây dựng tầm nhìn, mục tiêu, các chiến lược,... một cách linh hoạt và có giá trị trong việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch. Khi đối tượng càng lớn với nhiều nội dung phức tạp, công cụ SWOT được thực hiện kết hợp phương pháp ma trận là ma trận SWOT vừa có ý nghĩa trong việc

phân tích mang tính tổng thể của vấn đề nghiên cứu để xác định các cơ sở ban đầu của quy trình quy hoạch đặc biệt là xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch, vừa là giúp dự báo khả năng thực hiện các cơ sở đó.

#### **e. Phương pháp Ma trận:**

Ma trận (matrix) là sự phát triển ứng dụng của các bảng kiểm tra. Một bảng ma trận cũng là sự đối chiếu từng hoạt động của đồ án với từng thông số, chỉ tiêu... để đánh giá mối quan hệ nguyên nhân hậu quả. Trong bảng này các cột đứng trình bày các kế hoạch khác nhau hoặc các chính sách của đồ án, các hàng ngang trình bày các mục đích hoặc những mục tiêu để đạt được hài lòng của quy trình quy hoạch.

Để định lượng hóa các yếu tố đánh giá của ma trận, phương pháp cho điểm được sử dụng để biểu thị mức độ và ý nghĩa của đánh giá. Thang điểm có thể từ 1-3, 1-5, hoặc 1-10, hoặc 1-100 ảnh hưởng càng mạnh điểm số càng cao. Tổng số điểm cho thấy thành phần hoặc yếu tố nào bất lợi nhất cho việc thực hiện và thực thi đồ án. Việc cho điểm thường dựa trên cảm tính của cá nhân hoặc nhóm chuyên gia.

Ví dụ: trong đồ án quy hoạch đô thị, việc lựa chọn cách thức cho điểm trong ma trận cần tính đến các yếu tố:

- + Loại đồ án quy hoạch (QH chung, QH phân khu, QH chi tiết)
- + Quy mô đô thị (loại 1, 2....)
- + Tính chất đô thị (đô thị tổng hợp, đô thị chuyên ngành: đô thị công nghiệp, đô thị du lịch ...)
- + Phương thức lập quy hoạch...

Có 2 phương pháp ma trận là phương pháp ma trận đơn giản và phương pháp ma trận có định lượng. Các ô của ma trận không chỉ ghi có hay không ảnh hưởng mà còn ghi mức độ và tầm quan trọng của ảnh hưởng. Phương pháp ma trận đơn giản được sử dụng khá phổ biến do không đòi hỏi quá nhiều số liệu mà vẫn còn có thể cho phép phát triển một cách rõ ràng ảnh hưởng của nhiều hành động khác nhau lên cùng một bối cảnh thực hiện quy hoạch.

Tuy nhiên nhược điểm của phương pháp này là chưa xem xét tương tác qua lại giữa các ảnh hưởng với nhau, chưa xem xét diễn biến theo thời gian ảnh hưởng, chưa phân biệt các ảnh hưởng lâu dài...

Ma trận định lượng được sử dụng để đánh giá mức độ ảnh hưởng của một hoạt động phát triển kinh tế xã hội nào đó lên quy trình quy hoạch bằng cách cho điểm theo phương pháp chuyên gia. Cách thức cho điểm phụ thuộc rất nhiều vào kinh nghiệm của người thực hiện có thể là thang điểm 5 hoặc 10. Thang điểm càng cao thì khả năng đánh giá chính xác càng cao, tuy nhiên kéo theo là kinh nghiệm và khả năng cho điểm của người thực hiện đòi hỏi cao hơn. Ứng với mỗi mức ảnh hưởng có một điểm số khác nhau và thường do người thực hiện quy định từ trước khi cho điểm, ví dụ:

|                            |                                         |
|----------------------------|-----------------------------------------|
| 0 điểm: Không có ảnh hưởng | 3 điểm: Ảnh hưởng mức trung bình        |
| 1 điểm: Ảnh hưởng rất nhỏ  | 4 điểm: Ảnh hưởng mạnh                  |
| 2 điểm: Ảnh hưởng nhỏ      | 5 điểm: Ảnh hưởng đặc biệt nghiêm trọng |

Sau khi có tiêu chí cho điểm như trên, người thực hiện sẽ tiến hành cho điểm đối với các ảnh hưởng của đề án khi thực hiện dự án. Sau khi cho điểm xong phải tiến hành cộng tất cả các điểm rồi chia trung bình để so sánh với tiêu chí đã đưa ra từ ban đầu. Ví dụ: Giả sử tiến hành đánh giá cho đề án quy hoạch chi tiết xây dựng một khu chức năng đô thị, việc thực hiện đánh giá ảnh hưởng với 3 giai đoạn: Trước khi thực hiện đề án, thực hiện đề án, vận hành đề án với các đối tượng cần đánh giá xyz nào đó. Sau khi tổng hợp điểm và chia trung bình thì nhận được điểm tổng kết đánh giá so sánh mức độ thực hiện.

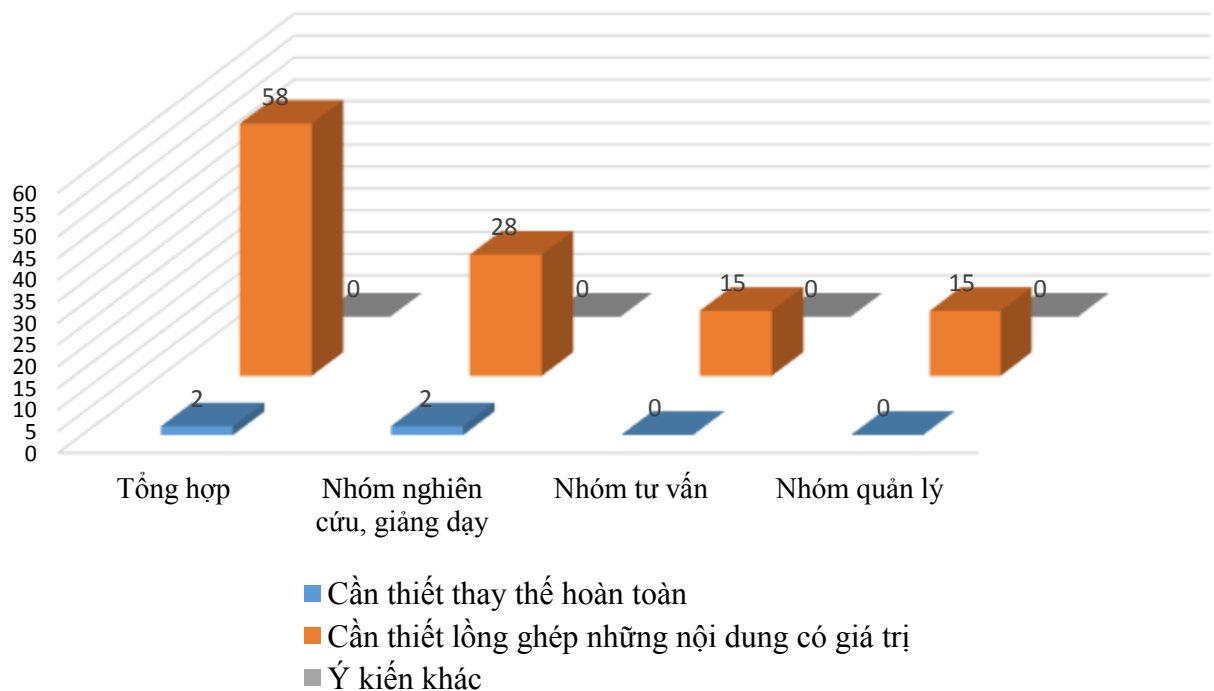
### **CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VỀ VẬN DỤNG PHƯƠNG THỨC QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC VÀO QUY TRÌNH QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM - ÁP DỤNG CHO THÀNH PHỐ BIÊN HÒA**

Trên cơ sở những nội dung trình bày ở các chương trên, chương 3 sẽ trình bày những kết quả đạt được theo từng mục tiêu nghiên cứu đã xác định trong chương 1 thông qua các cơ sở nghiên cứu trình bày ở chương 2 và việc sử dụng hiệu quả các phương pháp nghiên cứu trong quá trình thực hiện. Bên cạnh đó, phần nội dung bàn luận về giá trị ứng dụng thực tiễn của các kết quả nghiên cứu vào quy trình quy hoạch chung xây dựng thành phố Biên Hòa cũng được tích hợp trong chương 3 làm cơ sở cho việc khẳng định kết quả đạt được của luận án.

#### **3.1 Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Trước khi đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam, nghiên cứu sinh cũng đã đặt ra giả định rằng, tại sao chúng ta không thay thế hoàn toàn phương thức quy hoạch chiến lược để có thể mang lại hiệu quả tối đa cho công tác xây dựng và phát triển đô thị. Thực tiễn xây dựng và phát triển đô thị của nhiều đô thị tại các nước tiên tiến đã chứng minh sự thành công và hiệu quả khi vận dụng hoàn toàn phương thức quy hoạch chiến lược, nhưng cũng không ít đô thị đã không thành công khi thực hiện ngay lần đầu và phải điều chỉnh quy hoạch chiến lược lần 2, thậm chí có đô thị thực hiện lần 3 như thành phố Havana, Cuba mới thành công. Điều này khó có thể trả lời một cách chính xác là nên như thế nào với ý kiến chủ quan của một cá nhân dù là một nhà chuyên môn hay là một nhà lãnh đạo tài giỏi thế nào. Nghiên cứu sinh đã sử dụng phương pháp chuyên gia để có thể nhận định rằng trong giai đoạn hiện nay và thời gian tới, giải pháp hiệu quả nhất là quy trình quy hoạch chỉ nên lồng ghép những nội dung có giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược mà chưa thể thay đổi hoàn toàn. Kết quả tổng hợp ý kiến chuyên gia theo sơ đồ 3.1 từ câu hỏi “Quy hoạch chiến lược là một Phương thức tiếp cận đa dạng, đã được vận dụng linh hoạt ở nhiều nước trên thế giới. Theo anh, chị phương thức QHCL cần thiết thay thế hoàn toàn phương thức QHĐT Việt

Nam hay chỉ cần thiết lồng ghép những nội dung có giá trị của phương thức QHCL?” (câu hỏi 1, phụ lục 02) gồm các chuyên gia trong lĩnh vực nghiên cứu và giảng dạy về quy hoạch và quản lý đô thị, tư vấn lập quy hoạch, và quản lý đô thị đã khẳng định được điều đó: 2 trong 60 chuyên gia cho rằng cần thiết thay thế hoàn toàn tương ứng với 3,3%, 58 chuyên gia cho rằng cần thiết lồng ghép những nội dung có giá trị tương ứng với 96,7%. Mặt khác, khi trao đổi với hai chuyên gia đề nghị thay thế hoàn toàn, nghiên cứu sinh cũng nhận được những ý kiến bổ sung rằng mong muốn của chuyên gia là vậy, nhưng theo bối cảnh Việt Nam hiện nay và thời gian tới việc lồng ghép các nội dung có giá trị là hợp lý, từng bước có giải pháp để thích ứng và tiến tới thay thế hoàn toàn.



Hình 3.1: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về việc vận dụng phương thức QHCL.  
(Nguồn: Tác giả, 2016)

Từ quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam điển hình và quy trình quy hoạch chiến lược điển hình được sơ đồ hóa theo dạng quy trình kép về mối liên hệ giữa quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam hiện hành và quy trình quy hoạch chiến lược điển hình thì có thể nhận định các sự liên hệ theo sơ đồ hình 3.3

như sau: cả hai quy trình thực hiện quy hoạch bao gồm 4 giai đoạn chính. Phân tích về nội dung trong mỗi giai đoạn của 2 quy trình nghiên cứu sinh đề nghị thành một quy trình kết hợp trên cơ sở lồng ghép các giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam như sơ đồ hình 3.4 qua các giai đoạn thực hiện như sau:

**- Giai đoạn 1: Giai đoạn lập nhiệm vụ quy hoạch chung xây dựng đô thị**

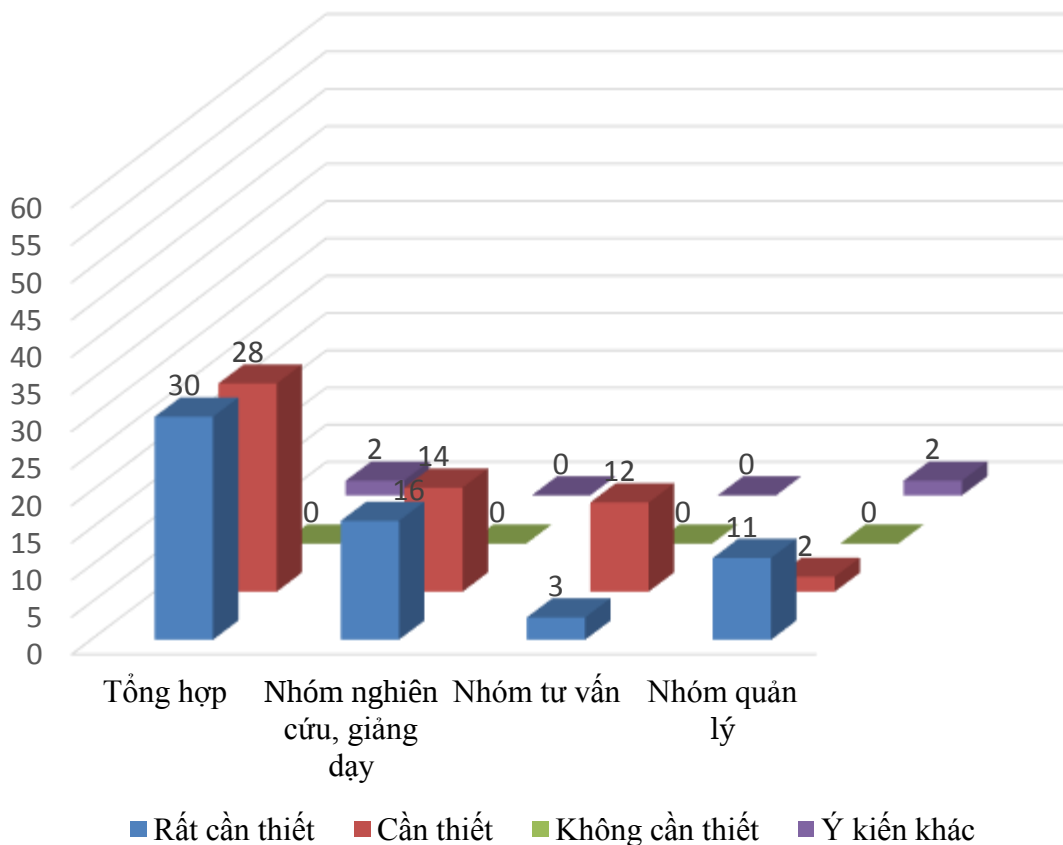
Trong giai đoạn 1 của quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam là nội dung về lập nhiệm vụ quy hoạch nhằm xác định được chỉ tiêu cơ bản, các yêu cầu và những nguyên tắc về phân khu chức năng, đánh giá môi trường chiến lược,... Giai đoạn này được kết thúc bằng một quyết định do cơ quan chức năng có thẩm quyền theo quy định phê duyệt sau khi đã thực hiện xong các bước lấy ý kiến cộng đồng dân cư và thẩm định của cơ quan chức năng. Thời gian thực hiện nhiệm vụ quy hoạch là không nhiều chỉ khoảng 1- 3 tháng tùy theo cấp độ quy hoạch, nhưng nội dung đề nghị thực hiện là khá chi tiết dẫn đến kết quả đạt được thường khó chính xác, khá cứng nhắc, cũng như chưa thể phản ánh được đúng ý nghĩa và vai trò của giai đoạn này. Đây là giai đoạn mang tính tổng quan với những nội dung cơ bản, nêu lên được bức tranh dự kiến thực hiện cho một đô thị bao gồm việc xác định tính chất, vai trò của đô thị và các yêu cầu cơ bản trong quy hoạch chung xây dựng đô thị. Quy trình sẽ được vận hành tốt nếu việc xác định vấn đề có cơ sở vững chắc, có những định hướng tổng thể cho các bước tiếp theo có thể thực hiện một cách linh hoạt và hiệu quả cao.

Tương đương với giai đoạn lập nhiệm vụ quy hoạch, đối với quy trình quy hoạch chiến lược là giai đoạn xác định vấn đề bao gồm việc đưa các dự liệu đầu vào, phân tích môi trường đô thị gắn liền với việc xác định các bên liên quan và tham gia vào quá trình thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch. Đây là nội dung có ý nghĩa và vai trò quan trọng cho việc triển khai thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch. So sánh nội dung của 2 quy trình theo sơ đồ quy trình đề xuất thì giai đoạn lập nhiệm vụ quy hoạch sẽ bao gồm các nội dung là:

- Xác định các cơ sở đầu vào bao gồm các cơ sở từ định hướng của các đồ án quy hoạch cấp trên và các đồ án liên quan cũng như việc phân tích đánh giá hiện trạng nhằm chọn lọc những cơ sở đầu vào thích hợp nhất cho việc xác định cơ bản về tính chất, vai trò của đô thị, cơ sở hạ tầng và các yêu cầu cơ bản mang tính định hướng.

- Xác định các thành phần tham gia liên quan cho quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị ngay từ đầu, kết hợp với bước lấy ý kiến các cơ quan tổ chức, đại diện của cộng đồng dân cư theo quy trình được đánh giá là chưa hiệu quả, còn mang tính hình thức vì chưa có thời gian tương tác để đạt được sự đồng thuận cao, sẽ giúp cho việc xác định vấn đề chính xác, rõ ràng, đầy đủ thông tin với sự thống nhất của các bên tham gia.

Như vậy giai đoạn lập nhiệm vụ quy hoạch chung xây dựng đô thị đã tích hợp phần xác định các bên liên quan và tham gia và các cách thức thực hiện mang tính



Hình 3.2: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về Công tác tham vấn và tham gia của Các bên liên quan (Nguồn: Tác giả, 2016)

linh hoạt của quy hoạch chiến lược luôn đòi hỏi sự đồng thuận cao của các thành phần tham gia liên quan đến khu vực lập quy hoạch. Các bên liên quan sẽ tham gia vào các nội dung thực hiện và suốt quá trình thực hiện của quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị. Điều này hầu hết được các chuyên gia ủng hộ với các số liệu tổng hợp theo sơ đồ hình 3.2 (câu hỏi 6, phụ lục 02) là: 30/60 chuyên gia cho là rất cần thiết tương ứng với 50%, 28/60 chuyên gia cho cần thiết tương ứng với 46,7%, 2 chuyên gia có ý kiến khác là không lồng ghép suốt quy trình, ở một số giai đoạn, một số bước nhất định tương ứng 3,3%

#### **- Giai đoạn 2: Giai đoạn lập đồ án quy hoạch xây dựng đô thị:**

Sau khi nhiệm vụ quy hoạch được phê duyệt, giai đoạn lập đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị sẽ được thực hiện với nội dung rất lớn với thời gian khá dài từ 9-15 tháng, đòi hỏi phải có quy trình thực hiện vừa có tính hệ thống cao, vừa đảm bảo mức độ cụ thể theo các bước một cách logic. Phân tích chi tiết nội dung quy hoạch theo quy định được thể hiện trong sơ đồ hình 3.3, nghiên cứu sinh phân thành 2 nhóm: Nhóm 1 bao gồm các nội dung phân tích, đánh giá điều kiện tự nhiên, hiện trạng kinh tế - xã hội, dân số, lao động, hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật, môi trường của toàn thành phố và từng đô thị; xác định tính chất, mục tiêu, động lực phát triển và xác định quy mô đô thị theo định hướng. Nhóm 2 bao gồm những nội dung đề xuất các giải pháp là dự kiến sử dụng đất đô thị; định hướng phát triển không gian đô thị; định hướng phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị; đánh giá môi trường chiến lược; thiết kế đô thị; và đề xuất các chương trình ưu tiên và nguồn lực thực hiện.

So sánh với quy trình quy hoạch chiến lược cho thấy nội dung của nhóm 1 có mối liên hệ với nội dung giai đoạn 2 của quy trình quy hoạch chiến lược đó là phân tích đánh giá xây dựng tầm nhìn, mục tiêu. Đây là giai đoạn có ý nghĩa và vai trò quan trọng quyết định chính xác định hướng phát triển của một đô thị, một nội dung có giá trị quyết định đến sự thành công hay không đối với một đô thị là nội dung xây dựng “Tầm nhìn” được đề nghị lồng ghép vào nhóm 1 của quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam. Việc bổ sung nội dung xây dựng Tầm nhìn sẽ có ý nghĩa và vai trò hết sức quan trọng cho việc kết nối với các nội dung không những bên trong

quy trình quy hoạch xây dựng đô thị mà còn cả các loại quy hoạch khác khi mà việc hoạch định Tầm nhìn đòi hỏi có sự tham gia của các bên ngay từ đầu. Tầm nhìn sẽ được quyết định khi hội tụ được nhiều các ưu điểm của các khía cạnh liên quan đến khu quy hoạch với sự đồng thuận cao của các bên liên quan. Trong nhóm này cùng với tầm nhìn được quyết định cũng sẽ đề xuất các chỉ tiêu kỹ thuật cơ bản để triển khai các bước tiếp theo. Đối với các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật tác giả đề xuất là không nên bị ràng buộc bởi quyết định một cách quá cứng nhắc, mà nó được đưa ra để trao đổi, thảo luận của các bên tham gia nhằm đạt được sự đồng thuận cao. Đồng thời nó có thể được hiệu chỉnh trong quá trình thực hiện và thực thi quy hoạch sao cho phù hợp với thực tiễn phát triển của đô thị.

Cũng trong nhóm này cả 2 quy trình đều thực hiện nội dung Xây dựng hệ thống các mục tiêu. Theo Luật quy hoạch, quy trình quy hoạch Việt Nam ở cấp độ quy hoạch chung và quy hoạch phân khu có nội dung xác lập các mục tiêu cho khu quy hoạch làm cơ sở cho việc triển khai các nội dung tiếp theo. Tuy nhiên việc xác lập mục tiêu chưa thật sự phản ánh tầm quan trọng của nó trong quy trình quy hoạch, chỉ là một nội dung chi tiết trong quy trình. Mặt khác, việc xây dựng mục tiêu là chưa có cơ sở vững chắc khi trong quy trình quy hoạch chưa xác định tầm nhìn cho khu quy hoạch. Sau khi đã đề xuất tích hợp xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch, việc xác lập các mục tiêu cần được thực hiện gắn kết với nội dung của tầm nhìn khu quy hoạch đã được xác lập. Tùy thuộc vào quy mô của khu quy hoạch mà xây dựng hệ thống các mục tiêu, bao gồm các mục tiêu chung định hướng phát triển và xây dựng cho toàn khu quy hoạch, và các mục tiêu cụ thể định hướng cụ thể cho việc xây dựng các chiến lược phát triển cho từng khu vực chiến lược của khu quy hoạch.

Nội dung của nhóm 2 có mối liên hệ với giai đoạn 3 của quy trình quy hoạch chiến lược đó là lựa chọn chiến lược, xây dựng kế hoạch hành động. Đây là giai đoạn đề xuất những giải pháp cụ thể theo Tầm nhìn và các mục tiêu đã thực hiện. Phần nội dung này thực hiện rất chi tiết và sản phẩm yêu cầu hoàn thành với khối lượng khá lớn, đòi hỏi các đơn vị thực hiện phải đầu tư nhiều công sức với thời gian khá dài để có thể hoàn thành. Tùy theo quy mô đô thị, nội dung quy định theo quy hoạch hiện

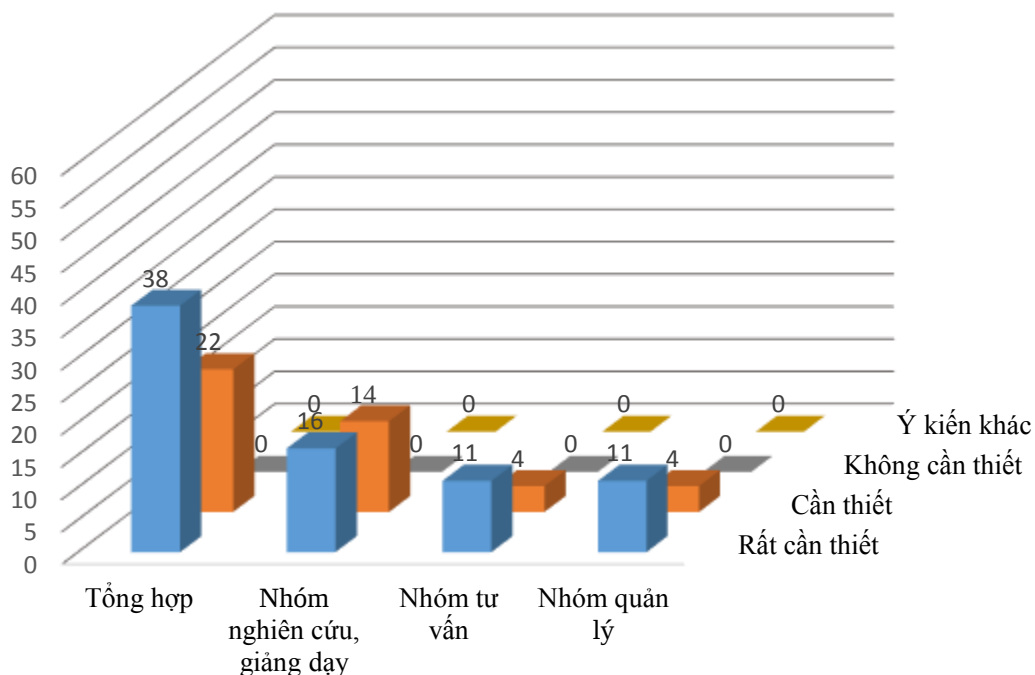
hành có mức độ chi tiết khác nhau. Nhưng nhìn chung, các nội dung quy định trong nhóm này có hình thức gần như tương tự nhau, được thực hiện bao gồm các nội dung như sau:

- Dự kiến sử dụng đất đô thị
- Định hướng phát triển không gian đô thị- Định hướng phát triển HTKT đô thị
- Đánh giá môi trường chiến lược
- Thiết kế đô thị
- Đề xuất các chương trình ưu tiên đầu tư và nguồn lực thực hiện

Nội dung này sau khi được phê duyệt chưa mang lại hiệu quả trong việc thực thi đồ án trên các khía cạnh phát triển xây dựng đô thị. Nó chỉ có ý nghĩa rất rõ nét trong công tác quản lý đô thị cho bộ máy chính quyền thông qua các quy định, điều lệ theo các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật của đồ án quy hoạch đã được phê duyệt. Việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch đô thị Việt Nam hầu như chưa có sự quan hệ với nhau, nội dung quy hoạch chưa hoạch định những cơ sở cho việc thực thi đồ án quy hoạch. Việc thực thi đồ án quy hoạch vì thế rất hạn chế, chưa kích thích sự tham gia của các bên liên quan, đặc biệt là thu hút các nguồn lực vào quá trình triển khai các dự án chiến lược phát triển đô thị theo hoạch định. Điều này cần được xem xét bổ sung trong quá trình thực hiện đồ án làm cơ sở cho việc thực thi đồ án quy hoạch một cách linh hoạt và hiệu quả cao trong việc xây dựng và phát triển đô thị.

Đối với quy trình quy hoạch chiến lược trên cơ sở tầm nhìn và mục tiêu đã thực hiện ở giai đoạn 2, thực hiện tiếp việc lựa chọn chiến lược và xây dựng kế hoạch hành động bằng việc xây dựng hệ thống các mục tiêu gồm mục tiêu tổng thể và những mục tiêu cụ thể, qua đó xây dựng các chiến lược dài hạn, trung hạn làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch hành động và các dự án chiến lược. So sánh nội dung phần này của 2 quy trình cho thấy rằng nội dung của nhóm 2 đề xuất các giải pháp về sử dụng đất, định hướng phát triển không gian, hệ thống hạ tầng kỹ thuật, thiết kế đô thị, đánh giá môi trường chiến lược tương ứng với việc đánh giá và lựa chọn chiến lược, xây dựng chiến lược trung và dài hạn của quy trình quy hoạch chiến lược. Phần nội dung nhấn mạnh của quy trình quy hoạch chiến lược trong giai đoạn này là xây dựng kế hoạch

hành động, giúp chuyển hóa các chiến lược thành các kế hoạch thực hiện. Kế hoạch hành động được hoạch định trên cơ sở triển khai các dự án chiến lược theo các mục tiêu và tầm nhìn đã được xác định. Nó đưa ra những đề xuất các hoạt động có thể được hỗ trợ và thực hiện. Trong bước xây dựng Kế hoạch hành động, những thách thức chủ yếu cần được cụ thể, xâu chuỗi các hoạt động hay xếp thứ tự các hoạt động theo các nhiệm vụ, thời gian bao gồm thời gian bắt đầu, thời gian kết thúc và mối quan hệ tiếp nối giữa các nhiệm vụ đó trên cơ sở khai thác các nguồn lực từ các bên tham gia. Do vậy, cần thiết lồng ghép nội dung kế hoạch hành động vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam nhằm tăng tính linh hoạt và hiệu quả về việc thực thi đồ án quy hoạch đô thị trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị. Nội dung này được lồng ghép với nhóm 2 thuộc giai đoạn 2 của quy trình QH chung xây dựng đô thị, kết hợp với nội dung đề xuất các chương trình ưu tiên đầu tư và nguồn lực thực hiện sẽ đáp ứng được tiến trình thực hiện có tính thực tiễn và khả thi cao.



Hình 3.5: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về việc cần thiết thể chế hóa nội dung xây dựng Tầm nhìn và Kế hoạch hành động (Nguồn: Tác giả, 2016)

Để xem xét tính khả thi của việc lồng ghép các nội dung có giá trị của quy hoạch chiến lược về xây dựng Tầm nhìn và Kế hoạch hành động vào quy trình quy hoạch

chung xây dựng đô thị Việt Nam, nghiên cứu sinh đã tham khảo ý kiến chuyên gia (câu hỏi 2, phụ lục 02) được tổng hợp theo sơ đồ 3.5 với kết quả như sau: Có 38 chuyên gia cho là rất cần thiết tương ứng 63,3%, 22 chuyên gia cho là cần thiết tương ứng 36,7%, không có chuyên gia nào cho là không cần thiết. Như vậy là 100% chuyên gia đồng thuận với việc lồng ghép với các nội dung này vào quy trình quy hoạch xây dựng Việt Nam. Bên cạnh đó còn có ý kiến bổ sung của 2 chuyên gia, một chuyên gia từ lãnh vực quản lý khẳng định “Thực hiện các kế hoạch hành động với Tầm nhìn được cụ thể hóa để đạt được các mục tiêu chiến lược chính là đem lại hiệu quả cho quy hoạch đô thị”, một chuyên gia trong lãnh vực nghiên cứu giảng dạy trong lãnh vực quy hoạch cho rằng “Việc thể chế hóa là cần thiết nhưng nhận thức và quy trình thực hiện còn quan trọng hơn”. Điều này đã làm rõ hơn về việc cần thiết lồng ghép không chỉ về mặt kỹ thuật mà còn đòi hỏi các bên tham gia và liên quan cần nhận thức được ý nghĩa và vai trò của nó cũng như đòi hỏi quy trình thực hiện phải rất linh hoạt trong mọi trường hợp.

### **- Giai đoạn 3: Quy định quản lý theo quy hoạch chung xây dựng đô thị**

Về nội dung thực hiện thì đã được hoàn thành cơ bản cùng với nội dung lập đồ án quy hoạch trong giai đoạn 2. Sau khi đồ án được phê duyệt chính thức, các cơ quan chức năng tiếp tục rà soát, bổ sung các nội dung phù hợp với quy hoạch chung đã được phê duyệt để phê duyệt quy định quản lý theo quy hoạch chung xây dựng đô thị và ban hành. Cấu trúc quy định quản lý theo quy hoạch chung bao gồm những nội dung quy định chung về đất đai, dân số, phân vùng phát triển không gian, quy định chung về kiểm soát phát triển không gian quy hoạch, kiến trúc, phát triển hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật; Những quy định cụ thể cho các khu vực đặc trưng, các không gian chủ đạo của đô thị; và nội dung về tổ chức thực hiện.

Để công tác quản lý gắn liền với thực tiễn xây dựng và phát triển đô thị theo quy hoạch, công tác này cần kết hợp với nội dung của kế hoạch hành động để gắn kết về tiến trình thực hiện, các nguồn lực cũng như các bên tham gia vào quá trình triển khai xây dựng theo đúng quy hoạch.

### **- Giai đoạn 4: Tổ chức thực hiện – Đánh giá**

Sau khi quy định quản lý theo quy hoạch được phê duyệt, công tác lập quy hoạch cơ bản hoàn thành với sự tích hợp của quy hoạch đô thị Việt Nam theo luật định hiện hành với những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược. Đồ án quy hoạch đủ điều kiện cho việc công bố và triển khai công tác thực thi đồ án quy hoạch. Theo quy định hiện hành, đồ án quy hoạch chung phải được định kỳ xem xét, rà soát, đánh giá quá trình thực hiện để kịp thời điều chỉnh phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn là 5 năm kể từ ngày quy hoạch đô thị được phê duyệt. Với quy định như vậy thì việc giám sát và đánh giá chưa được linh hoạt như giai đoạn 4 của quy trình quy hoạch chiến lược, cần được thực hiện thường xuyên với sự tham gia của các bên để đáp ứng yêu cầu thực hiện các nội dung luôn linh hoạt, hiệu quả hơn. Nội dung giám sát và đánh giá sẽ được trình bày rõ hơn trong kết quả của mục tiêu 4.

### **3.2 Đề xuất nội dung và trình tự Xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

#### **3.2.1 Những nguyên tắc xây dựng Tầm nhìn**

##### **(1) Tầm nhìn phải có nội dung phù hợp với định hướng của cấp quy hoạch cao hơn trong hệ thống quy hoạch Việt Nam**

Mục tiêu việc thực hiện một đồ án quy hoạch có cấp thấp hơn là chi tiết hóa những chiến lược, kế hoạch hành động của đồ án quy hoạch có cấp cao hơn. Đây là nguyên tắc về sự phụ thuộc, là cơ sở pháp lý cho việc thực hiện đối với các đồ án quy hoạch, và là một phần dự liệu đầu vào cho việc xác định tầm nhìn của đồ án quy hoạch. Các đồ án cấp trên định hướng phát triển cho khu vực thực hiện đồ án quy hoạch có cấp thấp hơn về tính chất, quy mô, chức năng,...với mối quan hệ chặt chẽ trong tổng thể khu vực quy hoạch của đồ án cấp trên đã được thực hiện. Nói cách khác, đây cũng là cách thức thực hiện theo thuyết tầng bậc nhằm đảm bảo hoạt động của các thành phần luôn thống nhất với nhau trong một hệ thống.

Đối với việc xây dựng tầm nhìn cho một đô thị thì các dự liệu đầu vào của đồ án cấp cao hơn là đồ án quy hoạch vùng. Căn cứ vào định hướng phát triển của đồ án quy hoạch vùng để xác định một số cơ sở đầu vào cho việc xây dựng tầm nhìn của đô

thị như tính chất, quy mô, chức năng,... của đô thị. Đây là cơ sở pháp lý cho các đồ án quy hoạch ở cấp thấp hơn, là dữ liệu quan trọng cung cấp cho nhóm thực hiện và các bên tham gia làm căn cứ phân tích đô thị có mục tiêu rõ ràng, tránh sai lệch tốn nhiều thời gian và ảnh hưởng đến nguồn lực trong quá trình thực hiện. Tuy nhiên, nguyên tắc về sự phụ thuộc không theo 1 chiều mà luôn có sự tác động ngược lại nhằm có những hiệu chỉnh phù hợp hơn được nhận ra trong quá trình thực hiện thông qua việc phân tích đô thị kỹ hơn, trực tiếp vào bối cảnh cụ thể của đô thị.

Tương tự như vậy, khi thực hiện xây dựng tầm nhìn cho đồ án quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết, thì đồ án quy hoạch chung đô thị sẽ cung cấp các dữ liệu đầu vào cho quá trình phân tích xây dựng tầm nhìn cho đồ án quy hoạch phân khu, đồ án quy hoạch phân khu sẽ cung cấp các dữ liệu đầu vào đối với việc xây dựng tầm nhìn cho đồ án quy hoạch chi tiết.

## **(2) Tầm nhìn phải ngắn gọn và dễ hiểu**

Nội dung tầm nhìn của một khu quy hoạch phải luôn được diễn tả một cách xúc tích, ngắn gọn nhưng phải thật dễ hiểu. Nó được chọn lọc một cách kỹ lưỡng, tập trung dần vào các khía cạnh chính của khu quy hoạch. Mỗi một nội dung đều phải mang ý nghĩa rõ ràng, thể hiện được vai trò định hướng cho phát triển của khu quy hoạch. Căn cứ vào cơ sở nghiên cứu và vai trò quan trọng của tầm nhìn trong quy trình quy hoạch, nội dung tầm nhìn phải được thực hiện đảm bảo các tiêu chí sau:

- Tầm nhìn cần ngắn gọn, dễ hiểu và tạo nên đặc trưng của khu vực lập quy hoạch, có vị thế và vai trò thúc đẩy sự phát triển của khu quy hoạch và các khu vực xung quanh thậm chí là quốc tế (đối với đồ án quy hoạch chung đô thị lớn).
- Tầm nhìn có khả năng tập hợp lực lượng trong cộng đồng.
- Tầm nhìn vừa có định hướng dài hạn, vừa phải là động cơ thúc đẩy cho các hành động ngắn hạn, tạo ra được mối liên kết sâu chuỗi liên tục của các chiến thuật thay đổi để thích ứng với những biến đổi của quá trình đô thị hóa.

**(3) Tầm nhìn phải có sự đồng thuận của các thành phần tham gia trong khu vực lập quy hoạch và các tổ chức liên quan trong việc thực hiện quy trình quy hoạch**

Nội dung tầm nhìn đóng một vai trò quan trọng trong việc định hướng phát triển cho khu quy hoạch, có ý nghĩa quyết định thành công hay không đối với đồ án quy hoạch. Do đó, quá trình xây dựng tầm nhìn đòi hỏi phải có sự tham gia và tham vấn các bên liên quan để vừa có sự đóng góp từ các bên liên quan đồng thời đạt được sự cam kết và đồng thuận của các bên tham gia khi mà nội dung tầm nhìn đã đáp ứng được những khát khao, mong muốn chung của các bên. Sự đồng thuận phải dựa trên nguyên tắc tự nguyện, tùy thuộc vào bối cảnh, đặc trưng của từng đô thị, chính quyền đô thị có thể quyết định tỉ lệ nào phù hợp nhất cho việc đưa ra quyết định.

### **3.2.2 Quy trình xây dựng tầm nhìn**

#### **Bước 1: Công tác chuẩn bị**

##### **- Thành lập nhóm thực hiện**

Hiện nay phần lớn nhóm thực hiện quy hoạch là do đơn vị chủ quản giao cho đơn vị tư vấn lập quy hoạch triển khai thực hiện từ lập nhiệm vụ quy hoạch cho đến lập đồ án quy hoạch chỉ lấy ý kiến của cộng đồng theo quy định mà chưa có sự tương tác của các thành viên chuyên ngành và các tổ chức khác trong quá trình thực hiện đồ án quy hoạch. Điều này dẫn đến mức độ khả thi của đồ án quy hoạch thường không cao, thậm chí có nhiều dự án có tác động không tốt với sự phát triển đô thị “đồ án quy hoạch treo”. Do vậy cần xây dựng một nhóm thực hiện tổng hợp được các thành viên chủ chốt trong các lĩnh vực liên quan với khu vực nghiên cứu.

Tùy theo cấp độ quy hoạch mà bố trí nhân lực cho nhóm thực hiện phù hợp với quy mô và tính chất của khu vực nghiên cứu. Đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị được thực hiện ở nhiều quy mô khác nhau theo phân loại đô thị Việt Nam từ đô thị đặc biệt đến đô thị loại I, và được phân cấp quản lý theo quy mô của mỗi đô thị. Nhóm thực hiện được thiết lập trên cơ sở đáp ứng các yêu cầu theo từng loại đô thị. Đối với đô thị cực lớn, lớn, đô thị trực thuộc trung ương, đô thị trung bình thuộc Tỉnh đòi hỏi tập hợp một nhóm thực hiện với sự tham gia của nhiều thành viên chủ chốt ở nhiều lĩnh vực chuyên ngành liên quan về kinh tế, xã hội và môi trường cùng với đại diện của cộng đồng và các tổ chức khác có liên quan dưới sự chủ trì của ban lãnh đạo thành phố và tùy theo quy mô của đồ án. Nếu quy mô quá lớn như thành phố Hồ Chí Minh

thì có thể chia ra nhiều nhóm nhỏ thực hiện theo từng khu vực hoặc từng lãnh vực, khía cạnh sau đó tổng hợp lại. Đối với đô thị nhỏ, là thị trấn quy mô đồ án quy hoạch ít phức tạp hơn, nhóm thực hiện ở quy mô nhỏ hơn nhưng cũng yêu cầu các thành viên tham gia ở nhiều lãnh vực khác nhau trong đô thị.

#### **- Nhiệm vụ thực hiện**

Các thành viên trong nhóm thực hiện được phân công nhiệm vụ cụ thể trong quá trình tham gia thực hiện quy hoạch. Nhóm thực hiện đưa ra những quy định cụ thể, kế hoạch thực hiện và trách nhiệm của mỗi thành viên. Mỗi thành viên nêu cao trách nhiệm và phát huy vai trò của mình trong suốt quá trình thực hiện nhằm thúc đẩy tiến trình thực hiện với hiệu quả cao. Về cơ bản việc phân bổ nhiệm vụ sẽ phân chia theo từng lãnh vực và nhóm nhỏ để thực hiện. Các nhóm nhỏ có thể có kế hoạch và phương thức thực hiện riêng phù hợp với các thành viên của nhóm mình miễn là hoàn thành các nhiệm vụ được giao để cung cấp kết quả của nhóm đúng tiến độ theo yêu cầu về nhóm thực hiện để tổng hợp và hoàn thiện các nội dung theo kế hoạch của nhóm thực hiện.

Bảng 3.1. Đề xuất nhóm thực hiện và nhiệm vụ của nhóm thực hiện

| <b>QUY MÔ ĐÔ THỊ</b>                                         | <b>NHÓM THỰC HIỆN</b>                                                                                    | <b>NHIỆM VỤ</b>                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Quy hoạch chung xây dựng đô thị trực thuộc trung ương</b> | <b>Nhóm quản lý:</b><br>+ Cơ quan chủ quản: UBND cùng cấp<br>+ Chủ đầu tư (do cơ quan chủ quản chỉ định) | + Điều hành chung<br>+ Xây dựng kế hoạch chung, phân công, quản lý và điều hành các hoạt động trong suốt quá trình thực hiện và thực thi QH. |
|                                                              | <b>Nhóm tư vấn lập đồ án:</b> Do chủ đầu tư lựa chọn theo cơ chế pháp lý hiện hành.                      | + Xây dựng nội dung, kế hoạch thực hiện các nội dung.                                                                                        |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                         |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | + Thu thập, tổng hợp các ý kiến và hoàn thiện nội dung. |
|  | <b>Nhóm thực hiện về lãnh vực môi trường:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở tài nguyên môi trường<br>+ Đại diện các phòng tài nguyên môi trường, phòng QLĐT của mỗi quận Huyện<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư                                                                                 | + Xây dựng các nội dung thuộc lãnh vực về môi trường.   |
|  | <b>Nhóm thực hiện về lãnh vực kinh tế:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở Kế hoạch đầu tư<br>+ Đại diện sở Tài chính<br>+ Đại diện sở Quy hoạch-Kiến trúc<br>+ Đại diện sở Xây dựng<br>+ Đại diện phòng Tài chính kế hoạch, phòng QLĐT của mỗi quận Huyện<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư       | + Xây dựng các nội dung thuộc lãnh vực về kinh tế.      |
|  | <b>Nhóm thực hiện về lãnh vực xã hội:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở Văn hóa thông tin<br>+ Đại diện sở Lao động xã hội<br>+ Đại diện sở Quy hoạch-Kiến trúc<br>+ Đại diện sở Xây dựng<br>+ Đại diện phòng Văn hóa thông tin, phòng QLĐT của mỗi quận Huyện<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư | + Xây dựng các nội dung thuộc lãnh vực về xã hội.       |

|                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Quy hoạch chung xây dựng thành phố thuộc tỉnh, thị xã</b> | <b>Nhóm quản lý:</b><br>+ Cơ quan chủ quản: UBND cùng cấp<br>+ Chủ đầu tư (do cơ quan chủ quản chỉ định)                                                                                                                                                                          | + Điều hành chung<br>+ Xây dựng kế hoạch chung, phân công, quản lý và điều hành các hoạt động trong suốt quá trình thực hiện và thực thi QH. |
|                                                              | <b>Nhóm tư vấn lập đồ án:</b> Do chủ đầu tư lựa chọn theo cơ chế pháp lý hiện hành.                                                                                                                                                                                               | + Xây dựng nội dung, kế hoạch thực hiện các nội dung<br>+ Thu thập, tổng hợp các ý kiến và hoàn thiện nội dung.                              |
|                                                              | <b>Nhóm thực hiện về lãnh vực môi trường:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở Tài nguyên môi trường<br>+ Đại diện phòng Tài nguyên môi trường, phòng QLĐT<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư                                                                               | + Xây dựng các nội dung thuộc lãnh vực về môi trường.                                                                                        |
|                                                              | <b>Nhóm thực hiện về lãnh vực kinh tế:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở Kế hoạch đầu tư<br>+ Đại diện sở Tài chính<br>+ Đại diện sở Quy hoạch-Kiến trúc<br>+ Đại diện sở Xây dựng<br>+ Đại diện phòng Tài chính kế hoạch, phòng QLĐT<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư | + Xây dựng các nội dung thuộc lãnh vực về kinh tế.                                                                                           |

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                          | <b>Nhóm thực hiện về lãnh vực xã hội:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở Văn hóa thông tin<br>+ Đại diện sở Lao động xã hội<br>+ Đại diện sở Xây dựng<br>+ Đại diện phòng Văn hóa thông tin, phòng QLĐT<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư                                                                        | + Xây dựng các nội dung thuộc lãnh vực về xã hội.                                                                                                   |
| <b>Quy hoạch chung xây dựng thị trấn</b> | <b>Nhóm quản lý:</b><br>+ Cơ quan chủ quản: UBND Huyện<br>+ Chủ đầu tư (đơn vị được giao đầu tư thực hiện dự án)                                                                                                                                                                                                          | + Điều hành chung<br>+ Xây dựng kế hoạch chung, phân công, quản lý và điều hành các hoạt động trong suốt quá trình thực hiện và thực thi quy hoạch. |
|                                          | <b>Nhóm tư vấn lập đồ án:</b> Do chủ đầu tư lựa chọn theo cơ chế pháp lý hiện hành.                                                                                                                                                                                                                                       | + Xây dựng nội dung, kế hoạch thực hiện các nội dung.<br>+ Thu thập, tổng hợp các ý kiến và hoàn thiện nội dung.                                    |
|                                          | <b>Nhóm thực hiện các lãnh vực:</b><br>+ Đại diện nhóm tư vấn<br>+ Đại diện sở xây dựng<br>+ Đại diện phòng tài nguyên môi trường<br>+ Đại diện phòng Kinh tế hoặc Quản lý đô thị<br>+ Đại diện phòng Văn hóa thông tin<br>+ Đại diện phòng Tài chính kế hoạch<br>+ Đại diện UBND Thị trấn<br>+ Đại diện cộng đồng dân cư | + Xây dựng nội dung, kế hoạch thực hiện các nội dung.                                                                                               |

**- Lập kế hoạch cho việc xây dựng tầm nhìn:**

Việc xây dựng tầm nhìn cho khu vực lập quy hoạch phải được chi tiết hóa trong một kế hoạch thực hiện cho từng bước về nội dung:

**+ Lập kế hoạch cho những bước quan trọng - những việc cần làm và thứ tự như thế nào? Thời gian nào thì hoàn thành nội dung chi tiết gì? Ai làm gì?**

Ngoài kế hoạch chung cho cả tiến trình thực hiện, cần xây dựng kế hoạch chi tiết cho các bước quan trọng như bước tổ chức hội thảo lấy ý kiến hay thông qua các giai đoạn thực hiện đều hết sức quan trọng đòi hỏi nhóm thực hiện phải đưa ra một kế hoạch cụ thể cho từng nhóm nhỏ, từng thành viên với những công việc và yêu cầu cụ thể đảm bảo tiến độ thực hiện và mức độ hoàn thành theo yêu cầu. Kế hoạch chi tiết phải nêu được công việc cụ thể cho từng nhóm nhỏ và từng cá nhân theo một thứ tự chi tiết với thời gian rõ ràng

**+ Lập kế hoạch truyền thông:**

Truyền thông tốt trong quá trình lập đề án nói chung và quá trình xây dựng tầm nhìn nói riêng sẽ mang lại nhiều lợi ích. Truyền thông có thể giúp cho nhóm thực hiện làm việc hiệu quả hơn, đảm bảo các mối quan hệ tốt hơn giữa các bên tham gia, và làm cho các bên liên quan biết và theo dõi tiến độ và kết quả thực hiện của đề án sẽ như thế nào.

Truyền thông tốt là thông tin được chia sẻ giữa các thành viên của nhóm thực hiện, giữa các cơ quan, tổ chức,... và nâng cao sự hiểu biết của cộng đồng về nội dung và kết quả của đề án. Điều quan trọng là đảm bảo những người tham gia vào quá trình này luôn được cập nhật tiến độ thông qua truyền thông đều đặn.

Lập kế hoạch truyền thông còn có ý nghĩa rất quan trọng trong việc những cơ quan và các bên liên quan khác nhau có thể có những mong đợi khác nhau, thuận chiều hoặc nghịch chiều với mong đợi chung đòi hỏi phải có những trao đổi thỏa thuận trước khi đề án bắt đầu triển khai thực hiện. Đây sẽ là một kênh thông tin giúp cho nhóm thực hiện có những cơ sở dự liệu đầu vào cần thiết cho quá trình lên kế hoạch cũng như quá trình thực hiện cho các giai đoạn tiếp theo.

Ví dụ, kế hoạch truyền thông chung có thể đặt ra quy định làm việc của từng nhóm nhỏ cũng như toàn bộ nhóm thực hiện về cách thức, thời gian, nơi làm việc,... Hạn định về tiến độ và báo cáo kết quả thực hiện từng phần thường xuyên (ví dụ một tuần một lần) của các nhóm nhỏ cung cấp cho nhóm tổng hợp để phân tích và tổng hợp chung phục vụ cho việc tổ chức các hội thảo theo kế hoạch (ví dụ 3 tháng 1 lần). Kế hoạch cho phương pháp truyền thông trong giai đoạn chuẩn bị sẽ giúp ích cho nhóm quản lý chủ động phân bổ ngân sách cho công việc này.

#### **+ Phân công công việc và trách nhiệm:**

Căn cứ vào nhiệm vụ đã được đề xuất theo từng cấp độ quy hoạch ở trên sẽ là cơ sở để phân công công việc cụ thể và trách nhiệm cho từng nhóm nhỏ cũng như các thành viên thực hiện trong quá trình thực hiện đồ án. Làm rõ vai trò ngay từ khi bắt đầu thực hiện sẽ giúp ngăn ngừa sự hiểu lầm giữa những người tham gia, đảm bảo các nhiệm vụ được hoàn thành và có thời gian để đàm phán, làm rõ các vai trò đó nếu cần thiết.

Trong quá trình lập quy hoạch, nhóm thực hiện bao gồm nhiều thành viên ở nhiều cơ quan khác nhau cùng tham gia – trong đó nhóm quản lý từ cơ quan chủ quản, chủ đầu tư đóng vai trò chủ trì cùng với các nhóm nhỏ khác từ các cơ quan khác sẽ là đóng vai trò đối tác phối hợp. Cần phải làm rõ vai trò này ngay trong giai đoạn đầu của đồ án để có sự phối hợp chặt chẽ giữa các nhóm nhằm thúc đẩy mọi hoạt động một cách hiệu quả trong suốt quá trình thực hiện.

Rất cần thiết phải xác định được một người đứng đầu, là thành viên chịu trách nhiệm chính cho việc thực hiện đồ án, là người có vai trò cao trong bộ máy chính quyền nếu thực hiện đồ án quy hoạch chung, là người hiểu và ủng hộ cho quá trình thực hiện. Người đó tạo ra những kênh để truyền thông về đồ án lên cấp chính quyền cao hơn nhằm tạo nên sự ủng hộ của họ.

Hầu hết các nhóm thực hiện đều có các thành viên tham gia không làm việc thường xuyên do họ là các chuyên viên từ các cơ quan chuyên ngành liên quan gọi đến tham gia với tính chất cộng tác. Do đó cần có người quản lý hoặc điều phối nhóm thực hiện đóng vai trò then chốt. Người này có nhiệm vụ quan trọng trong việc phân

công công việc hiệu quả cho các thành viên khác, giám sát tiến độ và tham gia vào các giai đoạn thực hiện quy trình quy hoạch nhằm đảm bảo đồ án đi đúng hướng.

## **Bước 2: Xác định các bên liên quan và phương thức tham gia**

### **\* Các bên liên quan**

Quy trình QHCL luôn có sự tham gia của các bên liên quan và đạt được một sự đồng thuận cao trong suốt quá trình thực hiện, nhằm đáp ứng được những diễn biến phát triển luôn phức tạp các lãnh vực của đô thị. Để đạt được sự đồng thuận cao cũng không phải luôn diễn ra một cách dễ dàng, mà thực tế nhiều trường hợp diễn ra một cách khó khăn, luôn phải đối mặt với những xung đột giữa các bên tham gia trong từng giai đoạn thực hiện. Lợi ích của các bên cần phải được cân nhắc trên cơ sở lợi ích của cộng đồng, luôn đề cao lợi ích của cộng đồng, của xã hội, nhưng cũng không thể ảnh hưởng lớn đến lợi ích cá nhân.

Trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam theo Luật Quy hoạch đô thị, tùy theo từng loại đô thị, trong nội dung có phản ánh một phần thực hiện về tương tác của các thành phần tham gia đối với đồ án quy hoạch đang thực hiện. Tuy nhiên, hoạt động này diễn ra chỉ sau khi nhiệm vụ quy hoạch và đồ án quy hoạch được các nhà tư vấn thực hiện xong, cách thức thực hiện chưa thật sự hiệu quả và thậm chí còn khá hạn chế đối với công tác này do một số thực trạng sau:

- Chưa có một hướng dẫn cụ thể đối với công tác này, tùy theo quy mô của đồ án và mức độ chuyên môn của các đơn vị quản lý cũng như năng lực của chính quyền địa phương mà kết quả thực hiện đạt được cũng ở nhiều mức độ khác nhau.

- Các bên tham gia chưa thể hiện vai trò và nhiệm vụ của mình trong quá trình tương tác, chưa mang ý nghĩa tự nguyện mà chỉ đáp ứng theo yêu cầu của cơ quan chính quyền địa phương.

- Sự nhận thức về vấn đề quy hoạch còn khá hạn chế đối với các bên tham gia, sự chênh lệch về mức độ hiểu biết giữa các thành phần tham gia, đặc biệt là cộng đồng dân cư chưa có điều kiện tiếp cận và hiểu biết các vấn đề liên quan đến lãnh vực này hết sức hạn chế khi mà bản chất của vấn đề thật sự phức tạp.

- Nội dung của đồ án sau khi các đơn vị tư vấn thực hiện xong có khối lượng sản phẩm khá lớn, trong khi đó công tác tương tác của các bên tham gia chỉ diễn biến trong một thời gian quá ngắn (thậm chí chỉ là một buổi báo cáo) do đó mức độ kết quả đạt được là hết sức hạn chế, có lẽ chỉ đạt tiêu chí hình thức theo quy định của luật định.

Từ những phân tích như trên, cần thiết phải có những cải tiến trong công tác hoạt động của các bên liên quan trong quy trình quy hoạch. Trên cơ sở yêu cầu phải đạt được một sự đồng thuận cao của các bên tham gia trong suốt quy trình quy hoạch, một số đề xuất nhằm cải thiện công tác này như sau:

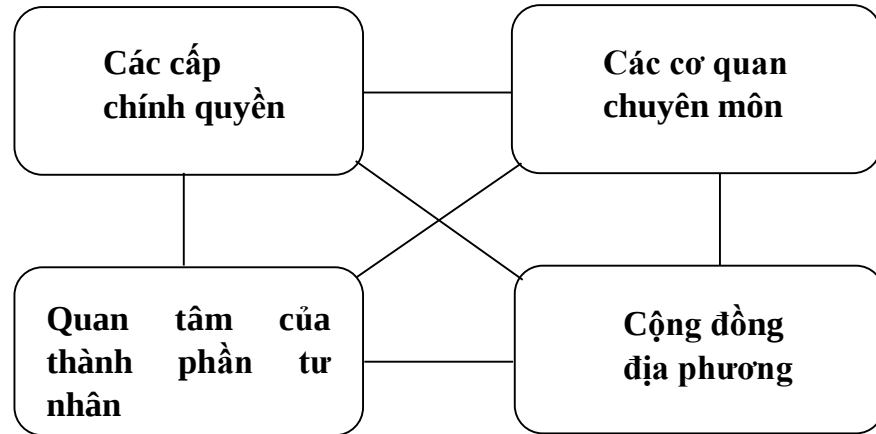
- Hoạt động của các bên tham gia phải được thực hiện liên tục suốt quy trình quy hoạch.
- Có những hướng dẫn cụ thể đối với quá trình tương tác cho hoạt động này.
- Sơ đồ hóa, cụ thể hóa các nội dung, đảm bảo các nội dung của đồ án đáp ứng với khả năng nhận thức của các bên tham gia.
- Quy định vai trò và nhiệm vụ của các bên tham gia (có cơ sở pháp lý cụ thể đối với công tác này)

**\* Vai trò của các bên liên quan:**

- **Vai trò của các cấp chính quyền:** Giữ vai trò quan trọng trong việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch. Vai trò của Chính quyền thể hiện trước hết trong việc phối hợp các bên liên quan cùng xây dựng, phát triển, củng cố và tổ chức các hoạt động theo đúng khuôn khổ của pháp luật. Có vai trò trong việc ra quyết định, chỉ đạo, hướng dẫn và triển khai các kế hoạch, hành động đến mọi tổ chức, cộng đồng dân cư,... trong khu vực quy hoạch để thực hiện. Thúc đẩy và khuyến khích mọi tổ chức, cộng đồng dân cư hưởng ứng, tham gia đầu tư vào việc thực hiện các dự án theo kế hoạch hành động.

- **Vai trò của các thành phần tư nhân:** bao gồm các cá nhân và tổ chức tư nhân quan tâm vào quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch, có vai trò tham gia, chia sẻ nguồn lực vào các hoạt động trong tiến trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch. Những thông điệp mà họ trình bày dựa trên cơ sở năng lực, lợi ích của chính

họ và các bên liên quan khác nhằm xác thực tính khả thi của đề án quy hoạch, tránh hiện tượng quy hoạch treo.



*Hình 3.6: Sơ đồ mối quan hệ đa chiều của các bên liên quan*

**- Vai trò của các cơ quan chuyên môn** (đơn vị tư vấn, các tổ chức chuyên môn)

+ Tổ chức và quản lý các nghiên cứu chuẩn bị triển khai quy trình quy hoạch;

+ Tư vấn công tác lập quy hoạch;

+ Điều phối công việc theo quy trình thực hiện;

+ Phối hợp với cơ quan chủ quản, chủ đầu tư tổ chức hội thảo, tham vấn và tham gia của các bên liên quan.

**- Vai trò của cộng đồng địa phương**

+ Cộng đồng có quyền tham gia vào việc ra quyết định vì kết quả của các quyết định sẽ ảnh hưởng đến cuộc sống của họ;

+ Sự tham gia của cộng đồng làm tăng sức mạnh của người dân bởi vì sẽ tăng tính tự tin và khả năng của họ khi giải quyết các vấn đề khó khăn trong cộng đồng;

+ Sự tham gia của cộng đồng đảm bảo thu được những kết quả của dự án tốt hơn vì chính người dân biết rõ nhất những mong muốn của họ, những năng lực và các nguồn lực của riêng họ tham gia vào các hoạt động của cộng đồng;

+ Sự tham gia của cộng đồng thể hiện cam kết của người dân với dự án, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện dự án đạt hiệu quả tốt hơn.

**\* Phương thức tham gia**

Các bên liên quan tham gia vào quy trình quy hoạch có những đặc điểm rất khác nhau, do đó đòi hỏi phải có phương thức tham gia sao cho việc tương tác giữa các bên là hiệu quả nhất. Nhóm thực hiện sẽ đưa ra những phương thức tham gia theo quy mô của mỗi đô thị về đồ án quy hoạch mà họ đang thực hiện. Đối với các đô thị lớn, các bên liên quan sẽ có quy mô rất lớn, công tác tương tác giữa các bên hết sức phức tạp và nhạy cảm. Phương thức tham gia có dạng theo kiểu thức ma trận với cách phân bố thành nhiều tiểu ban theo từng khu vực ở quy mô tương ứng với một phường hoặc xã, ở mỗi tiểu ban sẽ đưa ra nhiều hoạt động tương tác của các bên liên quan cho quá trình tham vấn cho từng lãnh vực theo nội dung mà nhóm thực hiện chuẩn bị theo nhiệm vụ của nhóm ở bảng 3.1, kết quả thu được ở mỗi tiểu ban sẽ được phân tích đánh giá và sẽ tổng hợp cho toàn bộ các tiểu ban để có kết quả tổng hợp. Do đó đòi hỏi phải tổ chức một cách chi tiết tích hợp từng phần và tổng thể của quá trình tham gia. Quan trọng nhất là phương thức tham gia phải làm thế nào thu hút được các bên tham gia một cách tích cực nhất để nhận được những mong đợi của họ, đặc biệt là từ những đối tượng chịu sự tác động ảnh hưởng đáng kể trong khu vực lập quy hoạch đến những đối tượng là những cơ quan, tổ chức, khu vực tư nhân mà đóng góp của họ sẽ đóng vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện quy hoạch, mang lại kết quả tốt nhất cho việc thực hiện và thực thi quy hoạch. Đối với đô thị có quy mô nhỏ thì việc tương tác giữa các bên tham gia có mức độ thực hiện ít phức tạp hơn, dễ đạt được sự đồng thuận hơn, nhưng cũng đòi hỏi phải lập và thực hiện kế hoạch tham dự trong suốt quá trình thực hiện.

### **Bước 3: Đề xuất nội dung tầm nhìn**

#### **\* Các yêu cầu cơ bản của nội dung tầm nhìn tốt:**

Một Tầm nhìn có nội dung tốt cần phải tích hợp nhiều khía cạnh khác nhau của mọi lãnh vực kinh tế, xã hội, môi trường nhằm đảm bảo cho khu quy hoạch được xây dựng và phát triển bền vững. Căn cứ vào bối cảnh phát triển của từng khu vực để xác định các yêu cầu cơ bản cho việc đề xuất nội dung tầm nhìn. Kết hợp giữa nguyên tắc chung xây dựng tầm nhìn và những điều kiện ràng buộc theo pháp lý Việt Nam việc

đề xuất nội dung tầm nhìn cần thực hiện dựa trên các yêu cầu cơ bản để đạt một tầm nhìn tốt trong mục (2) của phần cơ sở nghiên cứu.

**\* Xác định các dữ liệu đầu vào:**

Tùy theo loại đồ án, quy mô mà xác định các dữ liệu đầu vào cho việc xây dựng tầm nhìn bao gồm:

- Các dữ liệu đầu vào được cung cấp từ cơ sở pháp lý của đồ án quy hoạch cấp trên như tính chất, chức năng, quy mô,...

- Các dữ liệu về kinh tế, xã hội, môi trường được cung cấp từ các cơ quan quản lý chuyên ngành thông qua các chuyên viên trong nhóm thực hiện đã thiết lập như đề xuất ở trên;

- Các dữ liệu tổng hợp thông qua việc phân tích khu quy hoạch là đô thị hay một khu vực đô thị như đánh giá bối cảnh, các đặc điểm tự nhiên hiện trạng của khu vực nghiên cứu, mối liên hệ vùng... từ nhóm thực hiện, các bên tham gia và các bên liên quan bằng các công cụ như phân tích SWOT, điều tra xã hội học xác định các nhu cầu của cộng đồng dân cư, phương pháp định lượng xác định các thông số cơ bản về cơ sở hạ tầng,... có vai trò hết sức quan trọng trong việc xác định các luận cứ cho việc triển khai quy trình quy hoạch đô thị, tạo lập khung cho việc xây dựng tầm nhìn, làm cơ sở cung cấp những dữ liệu cho các bên liên quan cùng hợp tác thực hiện nội dung xây dựng tầm nhìn.



*Hình 3.7: Sơ đồ phân tích các dữ liệu cơ bản ảnh hưởng đến việc xây dựng tầm nhìn*

- Tích hợp việc đánh giá môi trường chiến lược trong suốt quá trình thực hiện xây dựng tầm nhìn để nội dung tầm nhìn đã có lồng ghép với yếu tố môi trường, một trong những tiêu chí quan trọng cho việc phát triển bền vững.

**\* Xác định nội dung tầm nhìn cho khu vực lập quy hoạch:**

Mô tả chung về khu vực lập quy hoạch: Các thông tin về khu vực lập quy hoạch được mô tả một cách rõ ràng để xác định chính xác vấn đề nghiên cứu. Việc xây dựng tầm nhìn trong quy hoạch chung xây dựng đô thị được thực hiện cho các đô thị có quy mô khác nhau theo hệ thống quy hoạch đô thị Việt Nam từ đô thị đặc biệt cho đến thị trấn. Hình thành một khung thực hiện thống nhất về việc xây dựng tầm nhìn cho tất cả các loại đô thị. Tuy nhiên, ở mỗi loại đô thị sẽ được thực hiện theo một mức độ khác nhau tùy thuộc vào quy mô, tính chất và đối tượng trong vấn đề nghiên cứu. Ở các đô thị vừa, lớn và cực lớn xây dựng đô thị đòi hỏi thực hiện việc xây dựng tầm nhìn với một yêu cầu hết sức cao. Nó có một ý nghĩa to lớn trong việc định hướng phát triển lâu dài của một đô thị. Các bên tham gia với quy mô lớn cũng trở nên phức tạp, đòi hỏi phải có một kế hoạch tỉ mỉ cho việc thực hiện. Trong khi đó ở các đô thị nhỏ như thị trấn thì việc xây dựng tầm nhìn được thực hiện ít phức tạp hơn.

Trên cơ sở các dữ liệu đầu vào, nhóm thực hiện sẽ phân tích và tổng hợp thành một nội dung chi tiết, kể cả đề xuất một số phương án về nội dung tầm nhìn cho khu quy hoạch chuẩn bị cho việc tổ chức hội thảo về nội dung xây dựng tầm nhìn. Nhóm thực hiện sẽ cung cấp các tài liệu trên một cách rộng rãi thông qua các kênh thông tin, phương tiện đại chúng nhằm thu nhận những phản hồi từ những bên tham gia và liên quan đến khu quy hoạch cũng như các tổ chức khác quan tâm đến khu quy hoạch. Nhóm thực hiện tiếp tục phân tích và tổng hợp thông tin và trình bày trong hội thảo về xây dựng nội dung tầm nhìn cho khu quy hoạch. Tại hội thảo, sau khi được cung cấp những thông tin được trình bày từ nhóm thực hiện, tùy theo quy mô đồ án sẽ tổ chức thảo luận chung hay thảo luận nhóm sau đó trình bày kết quả thảo luận nhóm trước hội nghị. Nếu hội nghị thống nhất và chọn lựa được phương án nội dung tầm nhìn tốt, nội dung tầm nhìn sẽ được cơ quan thẩm quyền phê duyệt. Nếu còn nhiều ý

kiến chưa đồng thuận cao hội nghị sẽ được nhóm thực hiện tiếp thu và điều chỉnh lại nội dung tầm nhìn cho khu quy hoạch trước khi ra quyết định cuối cùng.

#### **Bước 4: Tham vấn và tham gia xây dựng tầm nhìn**

Việc xây dựng tầm nhìn không phải lúc nào cũng được tiếp nhận và ủng hộ bởi các bên liên quan. Nhiều nhà chính trị, các nhà đầu tư phát triển và cả nhà quy hoạch từ chối giá trị của các tầm nhìn và việc xây dựng nên một tầm nhìn. Theo họ, việc xây dựng tầm nhìn có thể được hiểu như là một sự lãng phí thời gian, một hạn chế cũng như một ảo tưởng hoặc hình ảnh không chính xác và nó có thể làm ảnh hưởng đến các hoạt động tích cực khác. Về cơ bản họ cho rằng khó mà có sự đồng thuận về các tầm nhìn bởi sự khác biệt giữa các bên liên quan. Do vậy, việc xây dựng tầm nhìn phải được thực hiện với sự tham gia của các bên liên quan. Tổ chức hoạt động nhóm các bên liên quan nghĩ ra Tầm nhìn thông qua các buổi động não. Họ có thể thực hiện phần này ở giai đoạn bắt đầu quy trình quy hoạch hoặc có thể thực hiện đánh giá hiện trạng trước và sử dụng các thông tin thu thập được để cung cấp cho việc xây dựng Tầm nhìn. Những thông tin đầu vào từ phạm vi rộng có thể có được thông qua khảo sát, hoặc các phương pháp tham vấn khác. Các kết quả của Tầm nhìn có thể được các nhóm các bên liên quan cân nhắc lại một lần nữa.

Để xây dựng được Tầm nhìn, việc định ra khung thời gian là điều quan trọng đầu tiên. Mục đích của việc này là có được một Tầm nhìn cho khu vực quy hoạch trong tương lai, do vậy Tầm nhìn cần phải là cho khung thời gian dài hạn.

Trong nhóm thực hiện nên có một nhóm thúc đẩy quá trình xây dựng Tầm nhìn. Nhóm này đưa ra một kế hoạch và chương trình hành động có thể giúp cho việc đảm bảo tất cả các bên liên quan và tất cả các vị trí khác nhau đều có tiếng nói chung. Nhóm này có thể dung hoà được các quan điểm khác nhau, giúp cho các bên tham gia đi đúng hướng, thúc đẩy những ý tưởng sáng tạo, tích cực và tạo ra Tầm nhìn có được những đặc tính mong muốn như mô tả ở trên và tiến tới thống nhất một Tầm nhìn chung.

Những câu hỏi khởi động có thể khuấy động suy nghĩ của những người tham gia. Những câu hỏi phù hợp có thể là:

- Các anh/chị muốn thành phố của chúng ta như thế nào trong tương lai?
- Các anh/chị muốn thế hệ sau kế thừa một thành phố như thế nào?
- Các anh/chị muốn những người khác nghĩ về thành phố của chúng ta như thế nào? Muốn nó được biết đến, hay nổi tiếng về khía cạnh gì?
- Các anh/chị muốn thành phố của chúng ta được so sánh với những thành phố khác như thế nào trong tương lai?
- Các anh/chị mong muốn khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường quan trọng nhất của thành phố trong tương lai là gì?
- Theo anh/chị, điều khác biệt giữa Tầm nhìn tương lai và thành phố hiện tại là gì?

Những người tham gia có thể trả lời những câu hỏi trên một cách độc lập hoặc trong nhóm nhỏ, sau đó họ thảo luận những ý tưởng và nhóm những ý tưởng chung lại. Thảo luận có thể tập trung vào những lĩnh vực có sự thống nhất chung, sau đó tạo ra những ý tưởng chính của Tầm nhìn.

#### **Bước 5: Hoàn chỉnh nội dung tầm nhìn:**

Sau khi nhận được những tham vấn từ phía các bên liên quan cũng như những thông tin, báo cáo, ý tưởng từ các nhóm nhỏ hay các thành viên khác. Nhóm tổng hợp sẽ hoàn thiện toàn bộ nội dung tầm nhìn để tổ chức hội thảo báo cáo lần cuối cùng. Nhóm tổng hợp sẽ tiếp tục hiệu chỉnh lần cuối cùng để trình lên cơ quan có thẩm quyền thẩm định nội dung tầm nhìn trước khi trình cơ quan chức năng ra quyết định phê duyệt.

#### **Bước 6: Ra quyết định tầm nhìn của khu quy hoạch:**

Sau khi nội dung xây dựng tầm nhìn đã thẩm định xong trong các bước đầu của giai đoạn lập đồ án quy hoạch theo quy định hiện hành (Luật quy hoạch), cơ quan chức năng có thẩm quyền theo Luật định sẽ ra quyết định phê duyệt tầm nhìn cho khu quy hoạch làm cơ sở cho việc thực hiện các bước tiếp theo.

### **3.3 Đề xuất những nguyên tắc thực hiện kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

### **3.3.1 Kế hoạch hành động phải mang tính thực tiễn và đảm bảo đạt được kết quả theo Tầm nhìn, mục tiêu đã chọn**

Ý nghĩa của việc thiết lập kế hoạch hành động là chuyển hóa nội dung tầm nhìn, các mục tiêu và những dự án chiến lược thành những chương trình hành động cụ thể để thực thi chúng thành những sản phẩm hiện thực trong việc xây dựng và phát triển đô thị. Do đó kế hoạch hành động phải đảm bảo tính thực tiễn, nội dung của chúng phải được xây dựng gắn liền với trình độ, năng lực và nguồn lực của khu vực thực hiện quy hoạch. Trong thời gian qua, nhiều đồ án quy hoạch sau khi đã được phê duyệt chỉ phục vụ cho công tác quản lý và không được thực thi một số nội dung vì nhiều lý do khác nhau. Một số đồ án quy hoạch thậm chí còn gây ra nhiều tác động ảnh hưởng đến sự phát triển của các khu vực thực hiện quy hoạch, đời sống của người dân không những không được cải thiện mà còn chịu nhiều tác động tiêu cực do tính khả thi của đồ án quy hoạch không cao, đó là hiện tượng “quy hoạch treo” đã và đang được các cơ quan chức năng xem xét hiệu chỉnh nhằm giải quyết tình trạng trên cho phù hợp với yêu cầu phát triển của từng khu vực và toàn bộ đô thị. Một kế hoạch hành động tốt sẽ giúp cho việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch mang lại hiệu quả cao trong việc xây dựng và phát triển đô thị. Kế hoạch đó phải được thực hiện nghiêm túc và năng động với sự tham gia của các bên liên quan trên cơ sở Tầm nhìn, mục tiêu và các chiến lược (là các nội dung tương ứng về quy hoạch sử dụng đất, định hướng phát triển không gian, hạ tầng,...) đề ra nhằm thúc đẩy các nguồn lực, sự ủng hộ và đồng thuận cao nhất trong tiến trình thực hiện.

### **3.3.2 Tham vấn và tham gia của các bên liên quan**

Cũng tương tự như việc tham vấn và tham gia trong việc xây dựng tầm nhìn thì trong việc thực hiện kế hoạch hành động cũng nêu cao vai trò các bên tham gia trong quá trình xây dựng kế hoạch hành động. Việc đánh giá và phân tích các yếu tố, vấn đề liên quan cho việc xây dựng phát triển của khu vực quy hoạch của nhóm thực hiện sẽ không đủ mức độ tin cậy nếu không có sự tham gia của các bên. Do đó, để quá trình xây dựng kế hoạch hành động mang tính thực tế, việc tham gia và tương tác trong quá trình tham vấn với mọi người và các tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện kế

hoạch đó là rất cần thiết. Việc duy trì kênh truyền thông để đảm bảo mức độ tương tác giữa các bên tham gia nhằm đưa ra những giải pháp thích hợp trong việc giải quyết những vấn đề khó khăn sẽ giúp cho việc tham vấn đạt hiệu quả cao. Sự tham gia của những người này trong quá trình xây dựng kế hoạch hành động cho họ cảm giác họ đang làm chủ của các kế hoạch đó và sẽ làm tăng khả năng thực hiện thành công các hoạt động.

Trước khi có lựa chọn cuối cùng về kế hoạch hành động, nhóm thực hiện gửi kế hoạch tóm tắt cho các bên liên quan chính một lần nữa về những nội dung đang được quan tâm nhằm nhận được phản hồi về kế hoạch hành động, tăng cường tính làm chủ và cam kết của các cơ quan cũng như những người chịu trách nhiệm thực hiện các hoạt động trong kế hoạch. Việc tham vấn bản thảo kế hoạch hành động là cơ sở để:

- + Xem xét kế hoạch chiến lược đã đề xuất có tính thực tế không;
- + Xác định mức độ cam kết và chấp nhận từ phía các cơ quan, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm thực hiện đối với các chương trình mới;
- + Hiệu chỉnh những vấn đề không lường trước trước khi kế hoạch được thực hiện đầy đủ từ những phản hồi có giá trị;
- + Tăng cường sự phối hợp giữa các đơn vị thực hiện.

### **3.3.3 Hình thành danh mục các dự án và phương thức thực hiện**

Nhóm thực hiện sẽ thiết lập một loạt các dự án ưu tiên từ các lãnh vực khác nhau cho việc thực thi đồ án quy hoạch. Đầu tiên mỗi nhóm nhỏ sẽ đề xuất các dự án theo các lãnh vực chuyên môn từ thế mạnh chuyên ngành của các thành viên trong nhóm, sau đó tổng hợp thành một danh sách dài các dự án khả thi cung cấp cho toàn bộ nhóm thực hiện và các bên tham gia để phân tích, đánh giá chọn lọc danh sách ngắn các dự án ưu tiên thực hiện trong các năm đầu tiên.

Dự án khả thi phải đáp ứng các mục tiêu theo từng lãnh vực về việc giải quyết những vấn đề trong khu vực quy hoạch với mức độ kỹ thuật sẵn có, năng lực quản lý, nguồn lực đảm bảo cho việc thực hiện. Nghĩa là dự án cần phải được phân tích kỹ về tính khả thi trong các lãnh vực kinh tế, xã hội và môi trường mà tác động đến chất

lượng cuộc sống cho khu vực quy hoạch. Để đảm bảo tính khả thi cần trả lời những câu hỏi sau:

- + Dự án có giúp giải quyết những vấn đề bất lợi cho cộng đồng không?
- + Phân tích phí tổn-lợi ích của dự án có thuận lợi không, những tiêu chuẩn về năng lực và nhu cầu có hài lòng không?
- + Dự án có những lợi ích về mặt sức khỏe và phúc lợi của cộng đồng?
- + Nó có tạo ra việc làm không?...

Sau khi có danh sách các dự án khả thi, cần xác định danh sách các dự án ưu tiên. Tùy thuộc vào cấp độ quy hoạch, tính chất và quy mô của dự án thì kế hoạch hành động phải phân tích và phân bổ các hành động theo nhóm hoạt động yêu cầu về phân bổ ngân sách chính thức (hành động đòi hỏi sự phê chuẩn ngân sách chính thức) và không chính thức (hành động không yêu cầu phê chuẩn ngân sách chính thức) nhằm khai thác tối đa các nguồn lực đầu tư xây dựng phát triển cho khu vực quy hoạch.

Nhóm hành động đòi hỏi sự phê chuẩn ngân sách chính thức cần phải phân tích kỹ thứ tự ưu tiên của từng dự án để có kế hoạch phân bổ ngân sách hợp lý. Nhóm có thứ tự ưu tiên cao sẽ được phân bổ theo chương trình phân bổ ngân sách các năm đầu tiên, cần được triển khai chi tiết để thực hiện. Các nhóm còn lại sẽ có kế hoạch phân bổ ngân sách theo các năm tiếp theo.

Nhóm hành động không yêu cầu phê chuẩn ngân sách chính thức thì cần được phân tích kỹ để phân chia chóm cụ thể và đưa ra những hành động kịp thời cho từng nhóm đó. Những hành động có tính chất sửa chữa, duy trì tình trạng hiện hữu để đảm bảo nhu cầu sử dụng cho cộng đồng được xếp vào nhóm cần được thực hiện ngay. Những dự án nhỏ có khả năng huy động nguồn tài chánh của cộng đồng sẽ được xếp vào một nhóm riêng. Và những dự án huy động từ những nguồn khác như những tổ chức phi chính phủ, thành phần tư nhân,... sẽ xếp thành một nhóm. Từ những đặc điểm trên đòi hỏi kế hoạch hành động phải được thiết lập một cách linh hoạt, thích hợp cho từng nhóm đối tượng nhằm đạt được một sự cam kết cao, thúc đẩy tiến trình đầu tư thực hiện theo đúng kế hoạch.

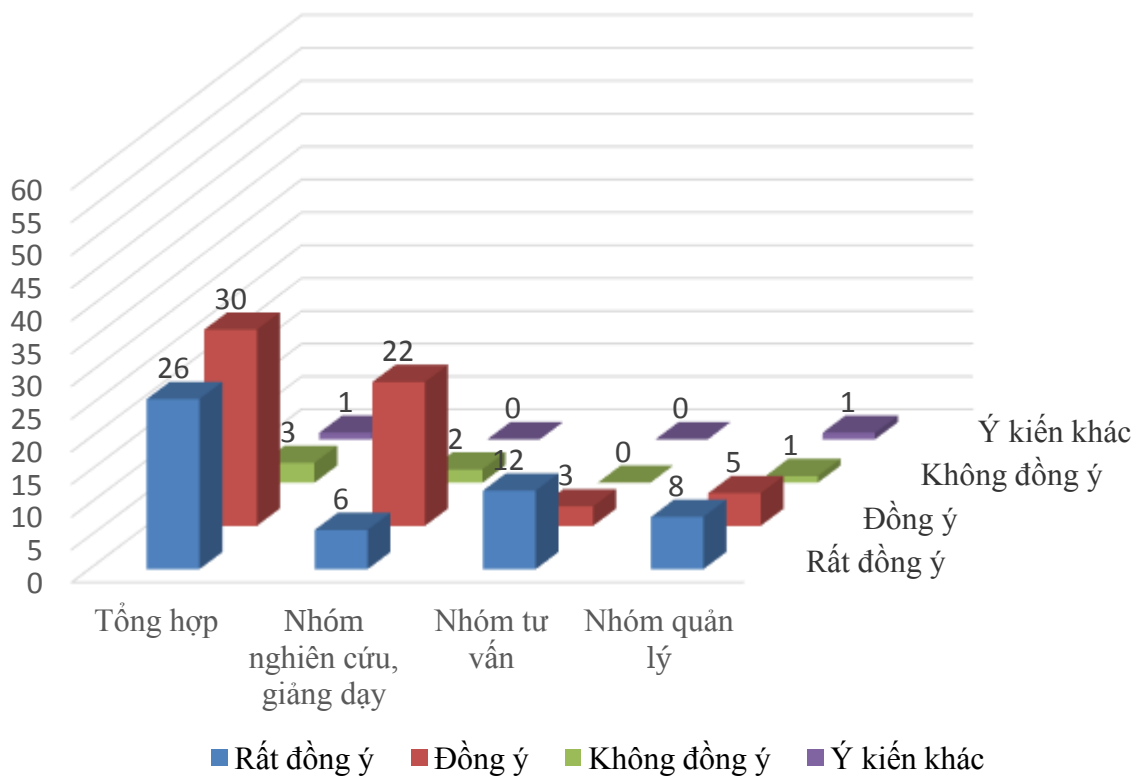
### **3.3.4 Kế hoạch hành động phải thúc đẩy Chương trình đầu tư đa ngành**

Chương trình đầu tư đa ngành là tiến trình phối hợp và thiết lập các dự án ưu tiên xây dựng cơ bản từ ngân sách chính thức (hành động đòi hỏi sự phê chuẩn ngân sách chính thức) theo mục tiêu đã được thiết lập. Nó giúp chuyển hóa các kế hoạch phát triển theo quy hoạch thành ngân sách đầu tư hàng năm và các chỉ tiêu cụ thể cho xây dựng cơ bản của các dự án ưu tiên được chọn lọc triển khai. Trên cơ sở đó cần thu hút và khai thác tối đa khả năng đầu tư của tất cả các nguồn lực để hình thành nguồn ngân sách hợp nhất từ các thành phần tham gia bao gồm các cấp chính quyền, các cơ quan chuyên ngành, những tổ chức phi chính phủ, thành phần tư nhân để có thể hoạch định việc phân bổ ngân sách chi tiết cho năm đầu tiên và các năm tiếp theo hợp lý.

Tùy theo cấp độ quy hoạch kế hoạch hành động phải xác lập chi tiết những định chế trong việc phát triển tổ chức, quản lý tài chính, chiến lược phát triển môi trường,... và cung cấp những quy định pháp lý cho việc thực thi một cách phù hợp nhằm thúc đẩy kế hoạch đầu tư đa ngành được triển khai thuận lợi, tính khả thi cao. Công tác phát triển tổ chức và quản lý tài chính để nâng cao năng lực và sự hiểu biết về công tác quy hoạch xây dựng phát triển đô thị sẽ thực hiện thông qua việc đào tạo huấn luyện nhằm cung cấp đội ngũ nhân viên, kế toán, các thủ tục hành chính và việc giám sát thực hiện chúng. Theo quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam hiện hành, có nội dung quy định quản lý theo quy hoạch chủ yếu hướng dẫn cụ thể cho việc quản lý xây dựng phát triển đô thị theo quy hoạch. Phần nội dung này sẽ được lồng ghép vào trong nội dung kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch. Do đó, trong kế hoạch hành động sẽ cung cấp những quy định cụ thể về giấy phép xây dựng, kiểm soát phát triển, khu vực đặc biệt, những động lực cho định hướng phát triển,... không chỉ đáp ứng cho việc quản lý xây dựng theo quy hoạch mà còn là cơ sở nền tảng cho các hoạt động khác như phát triển tổ chức, quản lý tài chính, chiến lược phát triển môi trường và thúc đẩy kế hoạch đầu tư đa ngành.

Thông qua ý kiến chuyên gia được tổng hợp theo sơ đồ hình 3.8 khẳng định được kế hoạch hành động cần thúc đẩy chương trình đầu tư đa ngành, gắn với chương trình phát triển đô thị (phụ lục 02). Có 26/60 chuyên gia cho là rất đồng ý tương ứng 43,3%, có 30/60 chuyên gia cho là đồng ý tương ứng 50%, có 3/60 chuyên gia không đồng ý

tương ứng 5%, và một chuyên gia có ý kiến khác tương ứng 1,67% là “Không thể thu hút và khai thác tối đa tất cả các nguồn lực”, và có 2 ý kiến bổ sung một là “ Kế hoạch hành động là cần thiết nhưng hệ thống quy hoạch cần có những điều chỉnh phù hợp để thực thi các hành động”, hai là “ Quy hoạch kinh tế - xã hội và nguồn lực tài chính, nhân lực là cơ sở để triển khai thực hiện chương trình phát triển đô thị. Muốn quy hoạch kinh tế - xã hội đạt được mục tiêu thì phải xây dựng Quy hoạch chiến lược trên cơ sở nguồn lực tài chính, nhân lực”. Điều này nhấn mạnh vai trò của kế hoạch hành động cần thúc đẩy đầu tư đa ngành, vì nó sẽ gắn liền với các nguồn lực tài chính trong việc triển khai thực hiện chương trình phát triển đô thị.



Hình 3.8: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về kế hoạch hành động cần thúc đẩy chương trình đầu tư đa ngành,... (Nguồn: Tác giả, 2016)

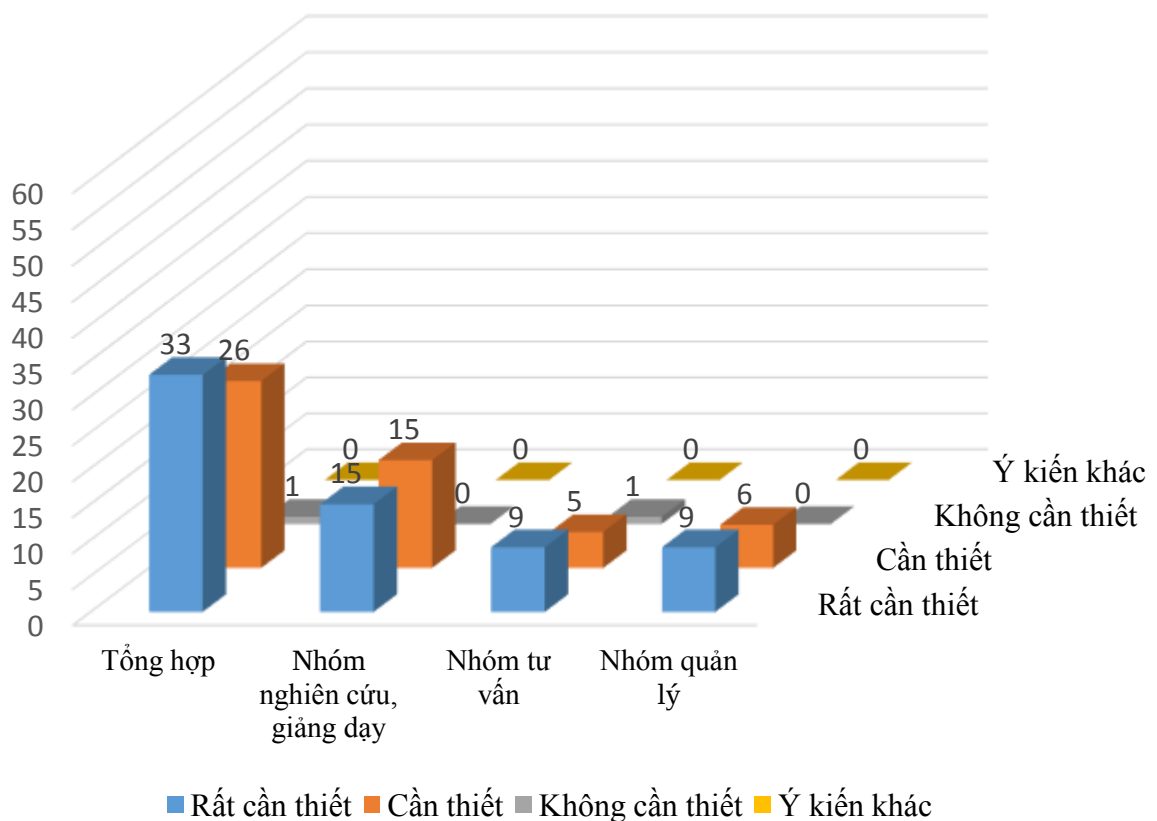
Trong quá trình triển khai kế hoạch hành động cần thiết ứng dụng các kỹ thuật ma trận hoàn thành mục tiêu (GAM) để xếp hạng ưu tiên dự án, kỹ thuật thẩm định dự án, phân tích chi phí lợi nhuận (CBA), kế hoạch cải thiện nguồn thu (RIP). Đồng thời cần triển khai thực hiện, đa dạng các phương thức thực hiện dự án theo các mô

hình BOT (Build Operate and Transfer), BT (Build and Transfer), BOL (Build Operate and Lease), BOOM (Build, Own, Operate and Management), BOO (Build, Own and Operate), BOOT (Build, Own, Operate and Transfer), PPPs (Public Private Partnerships),... nhằm khai thác khả năng đầu tư của tất cả các nguồn lực trong tiến trình xây dựng và phát triển đô thị thông qua các chương trình phát triển đô thị.

### 3.4 Đề xuất những cơ chế cho việc thực hiện giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam

#### 3.4.1 Những nguyên tắc cho việc giám sát và đánh giá quy hoạch cho đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị tại Việt Nam

##### 3.4.1.1 Công tác giám sát và đánh giá được thực hiện liên tục tuần hoàn qua các giai đoạn sau



Hình 3.9: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về cần thiết cải tiến công tác giám sát và đánh giá liên tục cho quy trình QHĐT Việt Nam (Nguồn: Tác giả, 2016)

Công tác giám sát và đánh giá quy hoạch được thực hiện liên tục theo quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch bao gồm trước khi thực hiện đồ án, trong quá trình thực hiện đồ án và trong quá trình thực thi đồ án quy hoạch. Theo số liệu tổng hợp ý kiến của các chuyên gia từ sơ đồ hình 3.9 khẳng định được công tác giám sát và đánh giá cần thực hiện liên tục cho quy trình quy hoạch đô thị (phụ lục 02). Có 33/60 chuyên gia trả lời là rất cần thiết tương ứng với 55%, 26/60 chuyên gia trả lời là cần thiết tương ứng với 43,3%, 1/60 chuyên gia trả lời không cần thiết tương ứng với 1,67%

**- Trước khi thực hiện đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị:**

Giai đoạn này là giai đoạn chuẩn bị, vai trò của chính quyền hết sức quan trọng. Cơ quan đại diện chính cho chính quyền làm chủ đầu tư thực hiện quy hoạch sẽ thiết lập kế hoạch triển khai quy trình quy hoạch. Cần có sự phối hợp giữa các ngành liên quan trong việc xác định các luận cứ cho việc triển khai quy hoạch xây dựng đô thị. Giai đoạn này yêu cầu xác định các bên liên quan và tham gia trong đồ án quy hoạch nhằm xác định các dữ liệu đầu vào với sự đóng góp và khai thác hết các thông tin trong mọi lĩnh vực liên quan để đồ án quy hoạch.

Việc lựa chọn nhà thầu tư vấn là một tiêu chí hết sức quan trọng vì nó sẽ quyết định một phần mức độ thành công trong việc triển khai thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn (hoặc từ đô thị loại 3 trở lên). Bởi vì đồ án cũng được xem như là một dự án đòi hỏi một chi phí không nhỏ cho việc thực hiện. Ở quy mô của đô thị lớn việc lựa chọn các nhà tư vấn có kinh nghiệm, chuyên môn cao, đặc biệt là các nhà tư vấn nước ngoài đòi hỏi cần một nguồn kinh phí khá lớn. Tuy nhiên, quan trọng hơn là chọn lựa được nhà tư vấn có tư tưởng, cách nhìn cho việc thực hiện phù hợp với bối cảnh đô thị Việt Nam, đặc biệt là khía cạnh về cơ chế vận hành của nền kinh tế chính trị của Việt Nam. Hiện nay nhiều đô thị lớn tại Việt Nam khi thực hiện các đồ án có quy mô lớn thường chọn lựa các đơn vị tư vấn trong nước kết hợp với tư vấn nước ngoài nhằm mục đích xây dựng một quy trình quy hoạch tiên tiến có sự chuyên giao chuyên môn và kinh nghiệm của các nước tiên tiến, thích ứng với quá trình đô thị hóa nhanh và hội nhập quốc tế.

Hiện nay công tác tuyển chọn tư vấn (từ tư vấn lập dự án cho đến tư vấn giám sát xây dựng) ở Việt Nam đã và đang thực hiện rất nghiêm túc và đạt những kết quả khá tốt. Công tác đánh giá trong việc tuyển chọn tư vấn về quy hoạch xây dựng đô thị được thực hiện theo các cơ sở pháp lý hiện hành là:

+ Luật quy hoạch đô thị của Quốc hội khóa XII, số 30/2009/QH12 ngày 17/06/2009 quy định về điều kiện và lựa chọn tổ chức tư vấn tại điều 10 và điều 11:

**Điều 10.** Điều kiện của tổ chức tư vấn, cá nhân tham gia lập quy hoạch đô thị

1. Tổ chức tư vấn lập quy hoạch đô thị phải có tư cách pháp nhân; đủ điều kiện về số lượng, năng lực chuyên môn của cá nhân tham gia lập quy hoạch đô thị, năng lực quản lý và các điều kiện kỹ thuật phù hợp với công việc đảm nhận.

2. Cá nhân tham gia lập quy hoạch đô thị phải có chứng chỉ hành nghề do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cấp và có năng lực phù hợp với công việc được đảm nhận.

3. Tổ chức tư vấn, cá nhân nước ngoài tham gia lập quy hoạch đô thị tại Việt Nam ngoài việc phải đáp ứng các điều kiện quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này còn phải được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam công nhận.

4. Chính phủ quy định cụ thể về điều kiện, năng lực của tổ chức tư vấn, cá nhân tham gia lập quy hoạch đô thị; thẩm quyền, trình tự cấp chứng chỉ hành nghề.

**Điều 11.** Lựa chọn tổ chức tư vấn lập quy hoạch đô thị

1. Việc lập quy hoạch đô thị phải do tổ chức tư vấn thực hiện. Tổ chức tư vấn lập quy hoạch đô thị được lựa chọn thông qua hình thức chỉ định hoặc thi tuyển.

2. Chính phủ quy định cụ thể hình thức chỉ định, thi tuyển để lựa chọn tổ chức tư vấn lập quy hoạch đô thị.

Các nghị định, thông tư, quyết định ban hành hướng dẫn chi tiết cho công tác tuyển chọn tư vấn như: Nghị định số 85/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo Luật Xây dựng.

Chủ đầu tư cũng đưa ra một lộ trình cho việc xây dựng riêng cơ chế, chính sách để thu hút các thành phần tham gia trong việc thực hiện quy hoạch trên cơ sở phù hợp với pháp lý hiện hành.

Sau khi xác định tổ chức tư vấn lập quy hoạch, đơn vị tư vấn lập quy hoạch sẽ kết hợp với chủ đầu tư và các bên tham gia để đề xuất kế hoạch thực hiện đồ án quy hoạch.

**- Trong quá trình thực hiện đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị:**

Giai đoạn này vai trò của nhà tư vấn hết sức quan trọng. Họ sẽ đưa ra một lộ trình thực hiện chi tiết bao gồm những giai đoạn với nhiều bước thực hiện chi tiết đảm bảo cho quy trình quy hoạch vận hành trôi chảy và đạt kết quả mong muốn. Theo quy trình quy hoạch xây dựng đô thị tại hình 3.2. quy trình quy hoạch bao gồm 4 giai đoạn như đã phân tích ở trên. Ở giai đoạn 1 và 2 đã có những bước theo dõi và đánh giá được quy định trong Luật quy hoạch đô thị, nhưng nhìn chung quá trình thực hiện còn mang tính hình thức như đã phân tích ở trên. Song, cần phải thiết lập việc giám sát và đánh giá liên tục cho các bước thực hiện, đặc biệt trong quá trình nhà tư vấn thực hiện nội dung nhiệm vụ và đồ án quy hoạch cần lồng ghép việc giám sát và đánh giá thành những cơ chế, chính sách cụ thể để quy trình thực hiện đạt được hiệu quả cao.

Nội dung thực hiện đồ án trong giai đoạn này có khối lượng lớn, đòi hỏi sự kết hợp nghiên cứu thực hiện của đơn vị tư vấn và các cơ quan chuyên môn, các tổ chức, thành viên liên quan để có thể đưa ra những kết quả tốt nhất cho đồ án quy hoạch theo tiến độ thực hiện theo quy định hiện hành. Nhìn chung về tiến độ của các đồ án quy hoạch được thực hiện theo quy định hiện hành trong thời gian qua thường vượt thời gian quy định khá xa. Có những đồ án kéo dài gấp nhiều lần so với quy định. Các đồ án có quy mô càng lớn thì thời gian kéo dài càng nhiều. Ví dụ theo quy định việc lập đồ án quy hoạch chung đô thị trực thuộc tỉnh với thời gian tối đa là 12 tháng sau khi có quyết định phê duyệt nhiệm vụ quy hoạch, tuy nhiên đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 đã kéo dài hơn 3,5 năm (Quyết định số 2992/QĐ-UBND ngày 11/11/2010 của UBND Tỉnh Đồng Nai phê duyệt Nhiệm vụ quy hoạch chung xây dựng thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 - Quyết định số 2302/QĐ-UBND ngày 25/07/2014 của UBND Tỉnh Đồng Nai phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch chung tỷ lệ 1/10.000 thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm

2050). Việc kéo dài thời gian do nhiều lý do khác nhau, từ việc thực hiện cho đến việc quản lý quá trình thực hiện chưa tuân thủ kế hoạch hoặc chưa có kế hoạch chi tiết trong từng khâu, từng bước. Khoảng thời gian trống giữa các bước, các khâu cũng mất thời gian đáng kể. Có trường hợp do chưa đạt sự đồng thuận giữa các Bên phải điều chỉnh nhiều lần,... Đồng thời, đối với các đồ án quy hoạch đô thị có quy mô lớn thì nội dung thực hiện có khối lượng lớn nên thời gian theo quy định có lẽ cần tăng lên (nhóm thực hiện sẽ lên sơ đồ Gantt cho tiến độ chi tiết để xác định thời gian chính xác cần thiết cho việc thực hiện) theo yêu cầu thực tế.

Căn cứ vào quyết định Số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 về việc ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội đã triển khai ở nhiều lĩnh vực, khía cạnh khác nhau trong việc xây dựng và phát triển đô thị trong thời gian qua đã có nhiều hiệu ứng tích cực với sự tham gia của các thành phần khác nhau trong xã hội, đặc biệt là kết quả giám sát đầu tư của cộng đồng theo quyết định 80/2005/QĐ-TTG ngày 18/04/2005 của Thủ tướng Chính phủ ban hành về quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng. Tuy nhiên, đối với các dự án là các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị thì hầu như chưa được thực hiện, nếu có chỉ là số liệu báo cáo theo định kỳ 6 tháng và một năm nên hầu như chưa mang lại kết quả, chưa phản ánh vai trò của cộng đồng trong công tác giám sát và đánh giá theo đúng quy trình quy hoạch.

Để công tác giám sát và đánh giá quy hoạch được liên tục và hiệu quả thì trong thời gian tới đề nghị có những cơ chế hợp tác tốt hơn giữa nhóm thực hiện đồ án quy hoạch với hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội tùy theo quy mô và tính chất của các đồ án quy hoạch thông qua quyết định Số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 và những cơ sở pháp lý khác tại thời điểm thực hiện dự án và những đề xuất trong Luận án.

**- Trong quá trình thực thi đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị (sau khi công bố quy hoạch)**

Giai đoạn này sẽ phức tạp hơn nhiều bởi vì quá nhiều diễn biến phức tạp trong việc triển khai thực hiện các bước tiếp theo cho việc xây dựng và phát triển đô thị, do

đó công việc giám sát và đánh giá càng đòi hỏi liên tục hơn và chi tiết hơn để có thể phản hồi được những nội dung cần được điều chỉnh hoặc thay đổi hoàn toàn để quy trình quy hoạch luôn thích ứng được với tiến trình xây dựng phát triển đô thị trong quá trình hội nhập quốc tế.

Theo Luật quy hoạch đô thị thì công tác rà soát, đánh giá cho việc điều chỉnh quy hoạch được thực hiện sau khi đồ án quy hoạch được phê duyệt, cho đồ án quy hoạch chung và phân khu là 5 năm, quy hoạch chi tiết là 3 năm nhằm kịp thời điều chỉnh phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn. Song, cần thiết một quy trình giám sát và đánh giá liên tục sau khi công bố quy hoạch với sự tham gia từ các bên liên quan và có cơ chế điều chỉnh, bổ sung các nội dung phù hợp theo nguyên tắc tính liên tục của quy trình.

#### **3.4.1.2 Tham vấn và tham gia trong Công tác giám sát và đánh giá quy hoạch**

Công tác giám sát và đánh giá quy hoạch dựa trên lợi ích của những nhóm khác nhau trong xã hội, từ đó thu hút sự tham gia của các thành phần liên quan trong xã hội vào quá trình giám sát và đánh giá quy hoạch để mang lại kết quả cao nhất. Trước tiên cần có một đội ngũ chuyên biệt cho công tác giám sát và đánh giá để công việc này luôn được thực hiện liên tục nhằm có những phản hồi kịp thời trong từng bước của quy trình quy hoạch. Bên cạnh đó các thành phần tham gia là nhóm cộng đồng địa phương, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội,... sẽ đóng góp tích cực vào việc giám sát và đánh giá quy hoạch trong quá trình thực hiện và thực thi quy hoạch. Các nhóm tham gia không những đóng góp về mặt nhân lực mà còn cả trí lực, tài lực, thậm chí quyền lực (sức mạnh của cộng đồng), do đó cần có chính sách thích hợp để thu hút, lôi cuốn họ tham gia vào một cách tích cực và tự nguyện.

Xây dựng một khung hướng dẫn cho công tác giám sát và đánh giá một cách tối đơn giản hóa, dễ hiểu, phù hợp cho mọi đối tượng có thể tham gia trong quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch chung đô thị. Cần đưa ra một lộ trình thực hiện giám sát và đánh giá song song với quy trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch, có nghĩa là xây dựng một kế hoạch chi tiết cung cấp nội dung và thời gian cụ thể theo từng bước thực hiện cho các thành phần tham gia được biết để thực hiện.

### **3.4.2 Lựa chọn phương pháp đánh giá quy hoạch cho đồ án quy hoạch xây dựng đô thị tại Việt Nam**

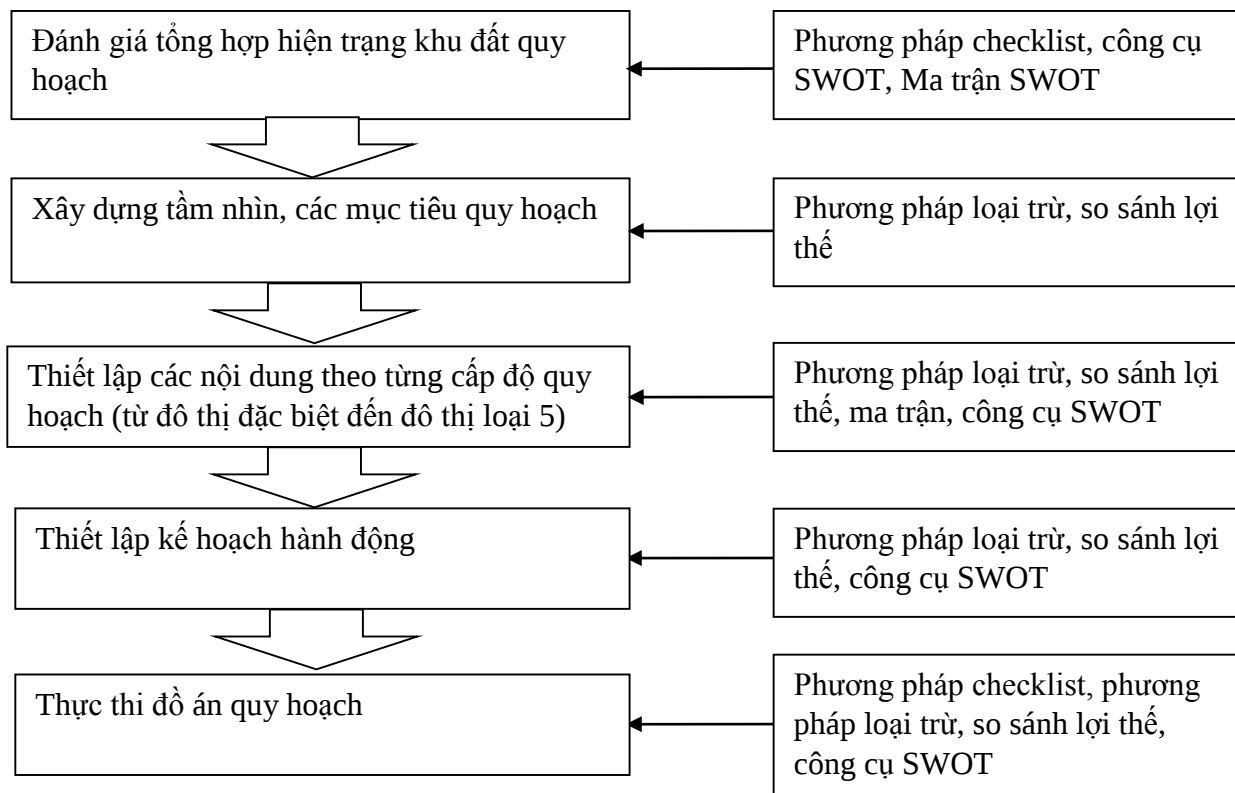
Như các phương pháp cơ sở đã phân tích ở phần trên, việc lựa chọn phương pháp đánh giá quy hoạch hết sức cần thiết. Một số cơ sở đề xuất cho việc lựa chọn phương án đánh giá như sau:

- Chức năng của đánh giá phải phù hợp với cơ sở lý luận của quy trình quy hoạch, phương pháp thực hiện quy hoạch. Mỗi hệ thống quy hoạch, quy trình quy hoạch luôn được thực hiện theo một cơ chế, chính sách, luật định,... đặc biệt là luận điểm, phương thức thực hiện xuyên suốt cho các đồ án quy hoạch đó. Ứng với việc lựa chọn phương thức quy hoạch cần có phương pháp đánh giá quy hoạch tương ứng. Quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam hiện nay được thực hiện theo phương pháp quy hoạch toàn diện có kết hợp với các hình thức tham dự và định hướng chiến lược. Do đó chức năng đánh giá có thể là sự kết hợp các nội dung của đánh giá theo luận điểm quy hoạch duy lý toàn diện, quy hoạch chiến lược, quy hoạch hợp tác. Đó là cơ sở cho việc xây dựng chính sách, quy định, cơ chế và lộ trình cho việc thực hiện công tác đánh giá quy hoạch.

- Sử dụng công cụ SWOT để phân tích khả năng thích hợp của phương pháp lựa chọn cho việc đánh giá quy hoạch. Từ các phương pháp đề xuất thông qua phân tích SWOT sẽ lựa chọn phương pháp chính cho việc thực hiện. Trong quá trình thực hiện tùy theo yêu cầu của mỗi bước có thể vận dụng kết hợp một số phương pháp khác để tính khả thi của từng giai đoạn cao hơn.

Hệ thống đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam được thực hiện ở những quy mô đô thị khác nhau từ đô thị đặc biệt cho đến đô thị loại 5 sẽ được thực hiện với nhiều tỉ lệ khác nhau. Vì thế, lựa chọn phương pháp giám sát và đánh giá quy hoạch cũng sẽ linh hoạt theo quy mô của đô thị, vị trí địa lý, cấp quản lý,... Đối với đồ án quy hoạch chung cho các đô thị nhỏ thường triển khai với quy mô nhỏ, quy trình thực hiện ít phức tạp nên việc lựa chọn phương pháp đánh giá đơn giản, như sử dụng phương pháp so sánh, định lượng để đánh giá kết quả của quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch. Đối với đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị lớn, cực

lớn cần chọn lựa kết hợp nhiều phương pháp đánh giá tùy vào mỗi giai đoạn, các bước quan trọng thực hiện của đồ án để đảm bảo quy trình thực hiện và thực thi đồ án đạt hiệu quả tốt nhất. Đơn cử một kịch bản lựa chọn Phương pháp đánh giá cho quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị theo sơ đồ hình 3.10 như sau:



*Hình 3.10. Sơ đồ thể hiện các phương pháp, công cụ đánh giá đề xuất trong từng nội dung thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch*

+ Bước đánh giá tổng hợp hiện trạng khu quy hoạch: lựa chọn phương pháp đánh giá là công cụ SWOT, SWOT ma trận (trường hợp quá nhiều thông tin) để xác định các yếu tố nội lực và tác động ngoại lực của khu vực quy hoạch và mối quan hệ vùng, với khu vực xung quanh liên quan tới khu vực nghiên cứu. Kết hợp với phương pháp phân tích và tổng hợp để đưa ra kết quả đánh giá tổng hợp hiện trạng khu quy hoạch.

+ Bước xây dựng tầm nhìn: Sử dụng kết hợp nhiều phương pháp đánh giá trong bước này, sử dụng phương pháp loại trừ và phương pháp so sánh lợi thế để từng bước tập trung vào vấn đề then chốt cho nội dung xây dựng tầm nhìn.

+ Bước thiết lập các mục tiêu cho khu quy hoạch: Sử dụng phương pháp so sánh

lợi thế, so sánh để xác định mục tiêu cho khu quy hoạch.

+ Bước thiết lập các nội dung theo yêu cầu của quy trình quy hoạch (theo sơ đồ quy trình quy hoạch hình 3.4): Các nội dung thực hiện theo yêu cầu khá nhiều và đòi hỏi phải thực hiện qua nhiều bước nhỏ, ở mỗi bước nhỏ cần được xem xét đánh giá để làm cơ sở cho việc thực hiện các bước tiếp theo. Phương pháp đánh giá sẽ được sử dụng linh hoạt, phù hợp trong từng nội dung, từng bước nhỏ theo các yêu cầu về mức độ khả thi, thực tiễn, thời gian, sự đồng thuận...

### **3.5 Bàn luận về giá trị ứng dụng thực tiễn của các kết quả nghiên cứu vào quy trình quy hoạch chung xây dựng thành phố Biên Hòa**

Kết quả nghiên cứu sẽ được bàn luận cụ thể vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa trên cơ sở phân tích đánh giá đề án quy hoạch chung hiện đang thực hiện trong bối cảnh hiện tại và xu hướng phát triển tương lai của thành phố Biên Hòa, sau đó thực hiện tích hợp những nội dung có giá trị vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.

#### **3.5.1 Phân tích và Đánh giá đề án Điều chỉnh Quy hoạch chung thành phố Biên Hòa giai đoạn 2010-2030 và tầm nhìn đến năm 2050**

- Đề án Điều chỉnh quy hoạch chung tỷ lệ 1/10.000 thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 đã thực hiện giai đoạn lập nhiệm vụ quy hoạch được phê duyệt tại quyết định số 2992/QĐ-UBND ngày 11/11/2010 và giai đoạn lập đề án quy hoạch được phê duyệt tại Quyết định số 2302/QĐ-UBND ngày 25/07/2014 của UBND Tỉnh Đồng Nai với một số nội dung chính được tóm tắt trong phụ lục 04.

- Thành phần hồ sơ quy định thực hiện theo các cơ sở pháp lý hiện hành của Nghị định số 37,38,39/2010/NĐ-CP ngày 07/04/2010, quyết định số 21/2005/QĐ.BXD ngày 22/07/2005, thông tư số 10/2010/TT-BXD ngày 11/08/2010 phục vụ cho công tác lập và thẩm định đề án quy hoạch. Căn cứ vào tóm tắt tại phụ lục 4, sơ đồ hóa quy trình quy hoạch điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa theo hình 3.11 và những căn cứ pháp lý như trên, nghiên cứu sinh đưa ra những nhận xét về quy trình thực hiện điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa như sau:

**- Phương thức thực hiện:**

Đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa được thực hiện theo quy định hiện hành như quy trình quy hoạch theo sơ đồ hình 3.11. Theo quy trình thực hiện, các nội dung và trình tự thực hiện rất chi tiết dựa trên những cơ sở nghiên cứu pháp lý quy định về các chính sách, nguyên tắc, tiêu chuẩn, quy chuẩn,... Do đó có thể nhận định quy trình quy hoạch đã được thực hiện theo lối quy hoạch toàn diện có sự kết hợp với phương thức tham dự thông qua quá trình lấy ý kiến của các tổ chức, cơ quan có liên quan và đại diện cộng đồng dân cư. Thời gian thực hiện (khoảng 31 tháng) kéo dài hơn 19 tháng so với quy định trong Luật quy hoạch đô thị, Nghị định 37/2010/NĐ-CP (12 tháng).

**- Nội dung điều chỉnh quy hoạch chung:** Nội dung đồ án quy hoạch thực hiện rất chi tiết, đáp ứng các thành phần theo cơ sở pháp lý quy định trong nội dung của quy trình quy hoạch chung. Tuy nhiên quá trình thực hiện cho thấy luôn có sự không thống nhất giữa các Bên, có nhiều công tác lặp lại nhiều lần do những biến động mang tính khách quan cũng như chủ quan (các minh chứng nêu trong phần công tác giám sát và đánh giá). Đồ án thực hiện quy hoạch theo giai đoạn dài hạn là 20 năm và tầm nhìn đến 40 năm, nhưng về bản chất thì đồ án vẫn chưa có bước xây dựng tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa cũng như chưa có thiết lập kế hoạch hành động cho quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.

**- Công tác giám sát và đánh giá:** chưa có một cơ chế giám sát và đánh giá đồ án ngay từ đầu thực hiện đồ án. Đồ án được theo dõi bởi cơ quan quản lý là Phòng Quản lý Đô thị thành phố Biên Hòa đại diện cho UBND thành phố Biên Hòa là chủ đầu tư thực hiện dự án, kết hợp với Sở xây dựng Đồng Nai quản lý chuyên môn trong suốt quá trình thực hiện theo quy định để đánh giá và trình hội đồng thẩm định đồ án xét duyệt và trình UBND tỉnh phê duyệt. Quá trình thực hiện đã có một số hạn chế trong công tác giám sát và đánh giá, đồ án phải kéo dài thời gian nhiều so với quy định do một số nguyên nhân sau:

- Đồ án chưa vạch ra một kế hoạch, lộ trình cụ thể cho việc thực hiện các giai đoạn, các bước ngay từ đầu. Theo thống kê báo cáo về quá trình thực hiện đồ án quy

hoạch đã có khoảng 60 văn bản liên quan đến quá trình lập đồ án quy hoạch, với hơn 20 cuộc họp được tổ chức thống nhất, lấy ý kiến, chỉ đạo của các cơ quan chức năng... Trình tự lấy ý kiến đóng góp cho đồ án chưa đồng bộ, chưa có lịch trình cụ thể, có sự chồng chéo trong công tác này do phải lấy ý kiến và đánh giá bổ sung, thay đổi theo yêu cầu đảm bảo chất lượng, tính khả thi,... Ví dụ cụ thể là yêu cầu lấy ý kiến của các nhà chuyên môn, chuyên gia như ý kiến phản biện của Viện Hàn Lâm khoa học xã hội Việt Nam (biên bản họp số 153/BC-SXD ngày 31/07/2013) theo chỉ đạo của UBND tỉnh tại văn bản số 3474/UBND-CNN ngày 08/05/2013 về việc giao Sở Xây dựng phối hợp với UBND thành phố Biên Hòa và các đơn vị liên quan lấy ý kiến các nhà khoa học, Viện Hàn Lâm khoa học Việt Nam và các Bộ ngành Trung ương sau khi đã tổ chức thông qua các cơ quan chức năng nhiều lần như: ngày 11/06/2012, UBND tỉnh có thông báo số 4137/TB-UBND về kết luận của Chủ tịch UBND tỉnh tại buổi làm việc về Quy hoạch chung thành phố Biên Hòa, ngày 01/08/2012; Sở xây dựng tổ chức lấy ý kiến các thành viên hội đồng kiến trúc Quy hoạch tỉnh Đồng Nai và các Sở, ngành có liên quan; ngày 19/12/2012, hội đồng nhân dân thành phố ban hành Nghị quyết số 37/2012/NQ-HĐND về việc thông qua đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050; ngày 17/01/2013, báo cáo Đoàn công tác của Bộ Xây dựng do thứ trưởng Bộ xây dựng Phan Thị Mỹ Linh chủ trì về một số nội dung chính yếu của đồ án; ngày 23/04/2013 UBND tỉnh báo cáo Ban Thường vụ Tỉnh Ủy về đồ án quy hoạch và Ban Thường vụ Tỉnh ủy có văn bản kết luận chỉ đạo số 2042-CV/VPTU ngày 25/04/2012,... Sau khi tổ chức lấy ý kiến của các nhà khoa học, chủ đầu tư cùng Sở xây dựng, đơn vị tư vấn và các cơ quan liên quan đến quy hoạch chung đã tổng hợp và trình hội đồng thẩm định xét duyệt tại cuộc họp ngày 7/08/2013 và có biên bản họp số 76/BB-HĐTĐ ngày 20/08/2013. Sau khi thông qua hội đồng thẩm định đồ án còn được tổ chức các cuộc họp thông qua với Bộ Xây dựng, rà soát, hoàn thiện, sau đó trình UBND tỉnh Đồng Nai phê duyệt.

Trong quá trình thực hiện đồ án chưa phân rõ trách nhiệm, vai trò của các bên tham gia và liên quan, vì thế chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các bên. Vai trò của

chủ đầu tư chưa thể hiện đúng mức, chưa chủ động và có kế hoạch cụ thể trong việc thực hiện đồ án trong mỗi giai đoạn, mỗi bước, chưa tạo điều kiện (phương tiện truyền thông, điều tra xã hội học, công nghệ thông tin,...) nhằm thu hút sự tham gia rộng rãi của cộng đồng, các doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ,... Việc lấy ý kiến cộng đồng còn rất hạn chế, mang tính hình thức, chỉ mời đại diện địa phương là lãnh đạo thường trực 4 bên và cán bộ địa chính - xây dựng của 30 phường xã trên địa bàn thành phố tham gia cuộc họp thông qua đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.

Điều này cho thấy vai trò quan trọng của việc giám sát và đánh giá. Cần thiết lập quy trình giám sát và đánh giá trong quy trình quy hoạch ngay từ khi bắt đầu thực hiện đồ án. Nếu việc này được thực hiện ngay từ đầu đối với đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa thì sẽ không làm mất nhiều thời gian và công sức và sẽ mang lại hiệu quả hơn cho dự án quy hoạch này.

#### **- Công tác tham vấn và tham gia:**

Cùng với đơn vị tư vấn chính lập đồ án là Phân viện Quy hoạch Đô thị - Nông thôn Miền Nam, Đồ án đã được thực hiện với sự tham gia của nhóm chuyên gia Nhật Atelier Urban Design International với phương pháp nghiên cứu tiếp cận phương thức lập quy hoạch chiến lược tổng hợp của các nước tiên tiến có gắn liền với bối cảnh phát triển kinh tế xã hội của các đô thị Việt Nam nói chung và thành phố Biên Hòa nói riêng. Nhóm chuyên gia đã tham vấn khá chi tiết, tập trung vào các vấn đề chính yếu cho việc lập đồ án quy hoạch thành phố Biên Hòa như sau:

- Tiếp cận đô thị bằng phân tích đô thị và cảnh quan.
- Kết hợp giữa phân tích đánh giá hiện trạng và tầm nhìn của tương lai để có những đề xuất mục tiêu phát triển cho thành phố.
- Xây dựng các dự án chiến lược cụ thể.
- Biện pháp cùng những điều chỉnh mới đối với những quy định và phương pháp quy hoạch hiện tại.
- Áp dụng những ý tưởng quy hoạch và thay đổi quan điểm về giá trị.
- Học tập kinh nghiệm của các đô thị khác trên thế giới.

Thiết kế đô thị không chỉ bao gồm khung thiết kế đô thị mà còn bao gồm thiết kế chi tiết không gian mở của đô thị.

Trên cơ sở đó nhóm chuyên gia đã xây dựng một tài liệu về quy hoạch chung thành phố Biên Hòa khá chi tiết cung cấp nhiều nội dung phong phú cho định hướng phát triển thành phố Biên Hòa. Tuy nhiên, việc tham vấn chỉ dừng lại ở mức độ tham khảo giúp cho đơn vị tư vấn chính kết hợp phần nào (chỉ các phần nội dung phù hợp với cơ sở pháp lý Việt Nam hiện hành và chủ trương của chính quyền địa phương) vào kết quả nghiên cứu của mình và giúp cho các cơ quan chức năng có cách tiếp cận linh hoạt hơn trong công tác quy hoạch.

Chưa thật sự có các hoạt động triển khai cho việc tham gia của cộng đồng, các doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ,... Đây là một hạn chế đáng kể đối với một đồ án quy hoạch khi mà vai trò của cộng đồng không được quan tâm đúng mức.

### **3.5.2 Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa**

Căn cứ vào kết quả nghiên cứu và những hạn chế trong quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa như đã phân tích. Để đảm bảo cho việc thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa linh hoạt hơn và phát huy tốt hơn trong tiến trình xây dựng và phát triển thành phố Biên Hòa trong giai đoạn tiếp theo cần thiết lồng ghép những giá trị của quy trình quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch thành phố Biên Hòa.

Đồ án điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa được phê duyệt khoảng 2 năm, nên về cơ bản chưa có nhiều biến động, do đó quan điểm đề xuất quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa là lồng ghép các nội dung Tầm nhìn và kế hoạch hành động trên cơ sở sử dụng các nội dung đồ án đã được phê duyệt. Do đó nghiên cứu sinh đề xuất quy trình điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Biên Hòa giai đoạn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 được sơ đồ hóa theo hình 3.12 về vận dụng từ kết quả trên cơ sở lồng ghép các giá trị của quy hoạch chiến lược theo sơ đồ hóa hình 3.4 là:

**Giai đoạn 1:** Lập nhiệm vụ quy hoạch, tương ứng với việc xác định vấn đề, về cơ bản là theo nội dung đã được phê duyệt, phân xác định các bên tham gia sẽ bổ sung vào giai đoạn 2.

**Giai đoạn 2:** Lập đồ án quy hoạch. Giai đoạn này trước tiên cần bổ sung các bên liên quan và tham gia vào quy trình quy hoạch để thực hiện các nội dung với sự đồng thuận và cam kết của các bên. Phân tích và dự báo các tác động thông qua các dữ liệu đầu vào từ đồ án quy hoạch chung đã được phê duyệt, những biến động của đồ án quy hoạch vùng Tỉnh, vùng Thành phố Hồ Chí Minh, các dữ liệu của các đồ án quy hoạch liên quan về kinh tế - xã hội, sử dụng đất... để lồng ghép nội dung xây dựng Tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa. Trên cơ sở tầm nhìn của thành phố Biên Hòa được thông qua, rà soát và điều chỉnh các mục tiêu đã xác định trong đồ án cũ, sau đó bổ sung hoặc điều chỉnh cho phù hợp với tầm nhìn, mục tiêu trong các nội dung về sử dụng đất, định hướng phát triển không gian đô thị, định hướng phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị... làm cơ sở cho việc lồng ghép nội dung xây dựng Kế hoạch hành động nhằm chuyển hóa các nội dung quy hoạch thành các kế hoạch, các chương trình hành động cụ thể trong việc thực thi đồ án quy hoạch.

**Giai đoạn 3:** Quy định quản lý theo quy hoạch chung. Nội dung quy định quản lý theo quy hoạch chung thành phố Biên Hòa đã thiết lập theo quy định hiện hành nên cần được tích hợp các nội dung bổ sung. Sau khi nội dung tầm nhìn, kế hoạch hành động và quy trình quy hoạch chung lồng ghép được thông qua, cần bổ sung những nội dung này vào trong quy định quản lý để tổ chức thực hiện.

**Giai đoạn 4:** Tổ chức thực hiện, đánh giá. Đồ án quy hoạch chung điều chỉnh thành phố Biên Hòa đã công bố sau khi được phê duyệt. Cho đến nay chưa có những đánh giá phản hồi từ các bên, nếu có chỉ là những báo cáo chung chung giữa các cơ quan chức năng, chưa thật sự gắn kết với các hoạt động giám sát và đánh giá của cộng đồng. Cần có những bổ sung cho công tác giám sát và đánh giá liên tục hơn có sự tham gia của cộng đồng.

### 3.5.3 Xây dựng tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa

Như đã đề cập về quá trình tư vấn của nhóm chuyên gia Nhật Atelier Urban Design International có đề nghị xác định tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa là “Thành phố văn hóa sống tốt” với môi trường sống phong phú cho con người là nhân tố nền tảng của ngành công nghiệp, cùng với việc tạo dựng hình ảnh thành phố mới, khác biệt với các thành phố khác trong quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa làm cơ sở cho việc xác định các mục tiêu chiến lược và các nội dung khác cho phát triển thành phố. Đơn vị tư vấn chính là Phân viện quy hoạch đô thị - nông thôn Miền Nam đã đưa nội dung này vào ý tưởng mô hình phát triển thành phố Biên Hòa. Tuy nhiên, việc đề xuất còn rất phiến diện, chưa có lộ trình thực hiện và sự tham gia của cộng đồng, mặt khác quy trình quy hoạch chung cho thành phố Biên Hòa đã thực hiện trên cơ sở Luật quy hoạch đô thị nên việc thẩm định và phê duyệt chưa xem xét cụ thể nội dung xây dựng tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa. Điều này hạn chế phần nào đối với việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa. Quá trình thực hiện đã cho thấy chưa có sự thống nhất cao giữa các bên, chưa thu hút sự tham gia của cộng đồng (đối tượng chịu tác động trực tiếp trong tiến trình xây dựng phát triển thành phố) và các doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ có quan tâm đến phát triển thành phố Biên Hòa. Việc tích hợp nội dung xây dựng tầm nhìn cho thành phố sẽ có ý nghĩa và vai trò quan trọng cho quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa. Sau khi thiết lập nội dung tầm nhìn với sự đồng thuận cao của các bên tham gia và liên quan, quy trình quy hoạch sẽ có điểm tựa vững chắc và nó sẽ là cơ sở quan trọng cho việc triển khai, hiệu chỉnh, thực thi các nội dung một cách thống nhất, dễ dàng cập nhật và xử lý những thông tin phản hồi từ các bên cũng như khả năng giải quyết các vấn đề phát sinh trong tiến trình xây dựng thành phố với sự đồng thuận cao.

Nội dung xây dựng Tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa đòi hỏi thực hiện với sự chỉ đạo trực tiếp của các nhà lãnh đạo thành phố Biên Hòa, với quy trình thực hiện theo khung đề xuất ở chương kết quả từ bước công tác chuẩn bị cho đến bước ra quyết định tầm nhìn cho thành phố với khối lượng công việc rất lớn đòi hỏi thực hiện với một nhóm thực hiện. Trong phạm vi nghiên cứu của phần này nhằm cung cấp cơ sở cho việc đề xuất quy trình xây dựng tầm nhìn cho thành phố, nghiên cứu sinh chỉ thực

hiện ở một số cơ sở phân tích và đề xuất một số nội dung cơ bản cho việc xây dựng Tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa như sau:

- Xác định các dự liệu đầu vào:

+ *Phân tích đánh giá các tác động đến quá trình phát triển của thành phố Biên Hòa*: Việc phân tích quá trình phát triển thành phố Biên Hòa làm cơ sở cho việc xác định những vấn đề tác động đến quá trình phát triển thành phố Biên Hòa là một yêu cầu hết sức cần thiết. Quá trình phân tích thành phố diễn ra ở mọi lãnh vực thông qua các phương pháp như đô thị học mô tả, quan sát, phỏng vấn, thuyết tầng bậc, công cụ phân tích SWOT... Việc phân tích chủ yếu theo phương pháp phân tích từ trên xuống bao gồm việc tách lớp bản đồ thành phố, các khu vực theo tầng bậc. Từ việc nghiên cứu lịch sử hình thành thành phố Biên Hòa, hệ thống sinh thái thành phố Biên Hòa, lưu vực sông Đồng Nai, sông Cái và hệ thống suối, rạch, các địa hình,... để đưa ra một đánh giá tổng hợp. Bên cạnh đó là việc kết hợp phân tích thành phố từ dưới lên thông qua việc khảo sát thực địa để đưa lượng thông tin rõ ràng, chính xác hơn trong tư liệu được phân tích từ trên xuống. Song, nhìn chung trong thời gian qua vẫn còn tồn tại một số hạn chế. Quá trình thu thập thông tin từ dưới lên chưa thật hiệu quả, phương thức thực hiện và thời gian khảo sát thực địa còn nhiều giới hạn như chưa sử dụng rộng rãi các phương pháp điều tra phù hợp trong việc thu thập thông tin từ cộng đồng địa phương, địa bàn nghiên cứu khá rộng nhiều người dân vẫn chưa biết được hiện đồ án quy hoạch được thực thi như thế nào, tiến độ và kết quả thực hiện mang lại lợi ích gì cho cộng đồng.

Việc phân tích tiến trình phát triển thành phố Biên Hòa từ truyền thống đến hiện đại, từ địa phương đến toàn cầu,... thông qua kỹ thuật tổng hợp bản đồ, kết hợp các thông tin khác nhau về đô thị hóa qua các giai đoạn sẽ cho thấy Thành phố Biên Hòa có những tác động lớn như thế nào trong cả khía cạnh tích cực và tiêu cực đến tất cả các lãnh vực kinh tế - xã hội và môi trường, mà đã thúc đẩy quá trình đô thị hóa nhanh trong thời gian qua, trở thành thành phố có mật độ dân cư cao thứ ba Việt Nam. Việc phân tích thành phố Biên Hòa qua đánh giá quy hoạch chung thành phố Biên Hòa là cơ sở cần thiết để hiểu rõ và nhìn nhận các chính sách thực hiện.

Bên cạnh đó, kết hợp phân tích thành phố Biên Hòa bằng công cụ SWOT, SWOT ma trận để xác định các tiền đề phát triển của thành phố Biên Hòa trong mọi lĩnh vực Kinh tế - Xã hội – môi trường như xác định rõ tính chất, quy mô dân số, chọn lựa đất phát triển thành phố, phát triển kinh tế,... thiết lập cơ sở đầu vào cho việc xây dựng tầm nhìn. Tổng hợp những nội dung phân tích thành phố ở trên sẽ là cơ sở cho việc xây dựng tầm nhìn thành phố trong chiến lược phát triển thành phố Biên Hòa. Trong phạm vi của luận án nghiên cứu sinh chỉ sơ lược đưa ra những nhận định về phân tích thành phố Biên Hòa mang tính hướng dẫn. Trong thực tế thực hiện, việc phân tích thành phố sẽ là một quá trình thực hiện rất chi tiết, phức tạp đòi hỏi nhóm thực hiện chuyên nghiệp có sự tham vấn và tham gia của các bên liên quan.

+ Quá trình lập quy hoạch chung điều chỉnh thành phố Biên Hòa cũng đã được đơn vị tư vấn phân tích thành phố Biên Hòa khá kỹ, trên cơ sở nội dung đồ án quy hoạch đã được thực hiện và phê duyệt. Các dữ liệu quy hoạch chung sẽ được kết hợp với các dữ liệu của các loại quy hoạch khác (quy hoạch vùng thành phố Hồ Chí Minh, vùng tỉnh Đồng Nai, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội tỉnh Đồng Nai, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội thành phố Biên Hòa, quy hoạch sử dụng đất chuyên ngành tài nguyên môi trường quản lý, các đồ án quy hoạch chuyên ngành) làm cơ sở, dữ liệu đầu vào cho việc xây dựng tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa.

+ Từ nội dung phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung tỉ lệ 1/10.000 thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai giai đoạn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 trong mục tính chất, quan điểm và mục tiêu phát triển (phụ lục 06) kết hợp với các nội dung thực hiện thu thập dữ liệu đầu vào theo yêu cầu đã phân tích ở trên, nhóm thực hiện sẽ triển khai các ý tưởng cho việc xây dựng tầm nhìn thông qua một loạt các hội thảo theo từng chủ đề và tổng thể để xây dựng nội dung tầm nhìn với sự tham gia của các Bên. Các chủ đề có thể được đề xuất từ tính chất, mục tiêu phát triển của thành phố Biên Hòa theo đồ án quy hoạch chung, chức năng và vai trò của thành phố trong Vùng thành phố Hồ Chí Minh, vùng tỉnh Đồng Nai, và những đề xuất của các nhóm thực hiện. Một số chủ đề có thể là:

+ Biên Hòa là thành phố Văn hóa và sống tốt

- + Biên Hòa là thành phố phát triển bền vững
- + Biên Hòa là thành phố cạnh tranh
- + Tạo dựng biểu tượng, hình ảnh cho Biên Hòa,...

- Sử dụng các phương pháp phân tích, so sánh, ma trận, phương pháp loại trừ,... để sànlọc các dữ liệu thu thập được kết hợp với những bài học kinh nghiệm xây dựng tầm nhìn của các thành phố đã thực hiện, nhóm tư vấn cùng với nhóm công tác sơ bộ đề xuất các ý tưởng về tầm nhìn thành phố cho Biên Hòa gắn liền với những nội dung của đồ án quy hoạch chung đã được phê duyệt.

- Tham vấn và tham gia xây dựng Tầm nhìn cho Biên Hòa: Dựa trên các ý tưởng và các chủ đề về xây dựng tầm nhìn, mô tả các tiêu chí khai triển về các chủ đề, nhóm công tác tổ chức hội thảo tham vấn và tham gia góp ý kiến cho các ý tưởng về tầm nhìn và yêu cầu các thành viên mô tả những điều họ mong muốn về thành phố Biên Hòa trong tương lai. Tham vấn rộng rãi với các bên liên quan (các nhóm chính quyền, nhóm đại diện cộng đồng dân cư, các tổ chức phi chính phủ, nhóm chuyên gia,...) cần được tổ chức rộng rãi thông qua các phương tiện truyền thông từ việc cung cấp những thông tin, nội dung và những khái niệm liên quan đến nội dung tầm nhìn được cụ thể hóa một cách dễ hiểu nhất để có thể nhận được những phản hồi phù hợp nhất cho việc xây dựng tầm nhìn. Điều này có nghĩa là Tầm nhìn của thành phố Biên Hòa đã có sự đóng góp ý tưởng và có sự ủng hộ của nhiều bên tham gia. Tầm nhìn chỉ được xác định khi đạt được một đồng thuận cao của các Bên thông qua kết quả của công tác đánh giá từng chủ đề và đánh giá tổng thể.

- Trong quá trình thực hiện xây dựng tầm nhìn luôn tích hợp với các nội dung của đồ án quy hoạch chung đã được phê duyệt, đặc biệt là phần đánh giá môi trường chiến lược để nội dung tầm nhìn đã có lồng ghép với yếu tố môi trường một trong những tiêu chí quan trọng cho thành phố phát triển bền vững.

- Phê duyệt, ra quyết định tầm nhìn thành phố: sau khi thu thập những thông tin, các ý kiến đóng góp của các bên liên quan, nhóm tư vấn và nhóm công tác hoàn thiện tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa trình hội đồng thành phố thông qua và UBND ra

quyết định chính thức và là cơ sở cho việc triển khai thực hiện các nội dung, các bước tiếp theo.

#### **3.5.4 Thiết lập kế hoạch hành động cho việc thực thi đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa**

Theo đồ án quy hoạch chung đã được phê duyệt thì đã có nội dung về Các chương trình dự án ưu tiên thực hiện như:

- Về công tác quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển đô thị
- Các dự án chiến lược
- Các dự án hạ tầng kỹ thuật ưu tiên đầu tư
- Quy định quản lý
- Nguồn lực thực hiện.

Song, nội dung đề xuất còn khá chung chung, chủ yếu dựa trên phân tích chủ quan của các chuyên gia lập và quản lý quy hoạch, chưa được luận bàn rộng rãi với sự tham gia của các bên và đánh giá tính khả thi của các dự án, chưa xây dựng một kế hoạch cụ thể. Đồ án chưa trả lời được việc thực thi các nội dung này như thế nào: thời gian dự kiến cho từng công việc, bên nào sẽ thực hiện phần nào, nguồn lực cụ thể cho từng công việc,... để thu hút các bên tham gia nhằm đảm bảo mức độ khả thi cao nhất cho việc thực thi quy trình quy hoạch.

Để quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa hướng đến hành động, nhằm thực thi hiệu quả trong tiến trình xây dựng và phát triển thành phố, cần thiết thiết lập nội dung kế hoạch hành động lồng ghép vào quy trình quy hoạch trên cơ sở tích hợp những nguyên tắc xây dựng kế hoạch hành động như ở phần 3 với các nội dung của đồ án quy hoạch chung đã được phê duyệt. Trong phạm vi giới hạn của luận án, nghiên cứu sinh thực hiện ở mức độ xác định việc cần thiết và nêu ra các nguyên tắc cơ bản cho việc xây dựng kế hoạch hành động nhằm hoàn thiện cho việc đề xuất quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa, cụ thể là:

- Kế hoạch hành động sẽ được thực hiện kết hợp với quá trình xây dựng tầm nhìn, phù hợp với nội dung tầm nhìn, các mục tiêu và mang tính thực tiễn cao. Trên cơ sở

phân tích các dữ liệu đầu vào cho việc xây dựng tầm nhìn, kết hợp với các nội dung khác của đồ án quy hoạch để thiết lập kế hoạch hành động.

- Kế hoạch hành động phải được tham vấn và tham gia của các bên liên quan. Với vai trò chủ đầu tư, Thành phố Biên Hòa chủ động trong việc tổ chức các hoạt động tham vấn và tham gia với các bên thông qua nhóm thực hiện chuyên trách cho công tác này. Bên cạnh những kết quả thu được bằng những đóng góp trực tiếp vào kế hoạch hành động, thành phố sẽ đạt được sự cam kết, tin tưởng từ các bên tham gia cũng như thu hút các nguồn lực sẵn có từ các đối tác quan tâm đầu tư.

- Trên cơ sở các danh mục dự án đề ra trong đồ án quy hoạch đã phê duyệt, sau khi được tham vấn và tham gia của các bên để phân tích, lựa chọn, sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án chiến lược đầu tư, nhóm thực hiện sẽ kết hợp với các chuyên gia để đề ra phương thức thực hiện cho các dự án đó.

- Kế hoạch hành động phải thúc đẩy đầu tư đa ngành: Từ danh sách các dự án chiến lược ưu tiên thực hiện theo kế hoạch, cần phải được thể chế thành những chính sách cụ thể theo mục tiêu đã được thiết lập. Phân bổ kế hoạch phát triển theo quy hoạch thành ngân sách đầu tư hàng năm với mục tiêu thúc đẩy đầu tư đa ngành với việc khai thác tối đa khả năng đầu tư của tất cả các nguồn lực để hình thành nguồn ngân sách hợp nhất từ các thành phần tham gia, đa dạng các phương thức thực hiện dự án theo các mô hình BOT, BT, BOL, BOOM, BOO, BOOT, PPPs,... và các chỉ tiêu cụ thể cho xây dựng cơ bản của các dự án ưu tiên được chọn lọc triển khai.

- Kế hoạch hành động phải gắn liền với chương trình phát triển, nâng cấp đô thị thành phố Biên Hòa giai đoạn được thiết lập giai đoạn đến năm 2015 và 2016-2020 là “Cụ thể hóa chiến lược phát triển kinh tế xã hội thành phố Biên Hòa, xác định và từng bước nâng cao tỷ lệ đô thị hóa thành phố, trên cơ sở phát triển bền vững, hài hòa giữa phát triển kinh tế với bảo tồn di tích lịch sử, văn hóa và bảo vệ môi trường, bảo đảm an ninh quốc phòng theo hướng liên kết vùng phù hợp với các định hướng phát triển Vùng Tỉnh, của Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và Vùng thành phố Hồ Chí Minh”; Nâng cao chất lượng sống dân cư, diện mạo kiến trúc cảnh quan đô thị theo

hướng văn minh hiện đại và giữ gìn những giá trị tinh hoa, bản sắc văn hóa đô thị; (trích từ mục tiêu xây dựng chương trình).

Chương trình phát triển nâng cấp đô thị thành phố Biên Hòa bao gồm chương trình phát triển các dự án diện rộng và các dự án đầu tư phát triển đô thị. Chương trình đã xây dựng lộ trình, danh mục các dự án đầu tư diện rộng, xác định nguồn vốn và các dự án ưu tiên đầu tư. Qua đó cũng đề xuất các giải pháp và cơ chế chính sách thực hiện. Tuy nhiên, chương trình phát triển, nâng cấp thành phố Biên Hòa đã được thực hiện từ năm 2013 khi mà đồ án quy hoạch điều chỉnh chung thành phố Biên Hòa chưa được phê duyệt và thành phố Biên Hòa chưa phải là đô thị loại I. Do đó, chương trình phát triển đô thị Biên Hòa cũng cần có những hiệu chỉnh cho phù hợp. Đây sẽ là giai đoạn kết hợp để hoàn thiện cả kế hoạch hành động cho đồ án quy hoạch chung và chương trình phát triển đô thị cho thành phố Biên Hòa.

### **3.5.5 Xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá cho việc thực hiện bổ sung và thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa**

Như đã phân tích ở trên, đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa cần bổ sung các nội dung như xây dựng tầm nhìn, thiết lập kế hoạch hành động để hoàn thiện quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa theo kết quả đề xuất ở phần trên. Để việc thực hiện bổ sung các nội dung trên có kết quả mong muốn thì quá trình thực hiện cần có sự theo dõi, giám sát chặt chẽ và đánh giá việc thực hiện các nội dung đó một cách cụ thể, chính xác đảm bảo các yêu cầu cho việc ra quyết định phê duyệt hoàn chỉnh đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa. Sau khi công bố quy hoạch, việc thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa theo các nội dung trong đồ án quy hoạch, cụ thể là các chương trình hành động cụ thể trong kế hoạch hành động đã được phê duyệt lại càng đòi hỏi có một sự giám sát và đánh giá liên tục nhằm có những phản hồi kịp thời trong từng hành động, vấn đề để hiệu chỉnh cho các hành động, vấn đề đang thực thi có tính khả thi cao nhất.

Để cho công tác giám sát và đánh giá việc thực hiện các nội dung bổ sung và thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa cần thiết phải xây dựng cơ chế rõ ràng theo lộ trình đề xuất ở phần kết quả. Trong phạm vi nghiên cứu của luận án

nghiên cứu sinh đề xuất một số nội dung cơ bản cho công tác giám sát và đánh giá đối với quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa như sau:

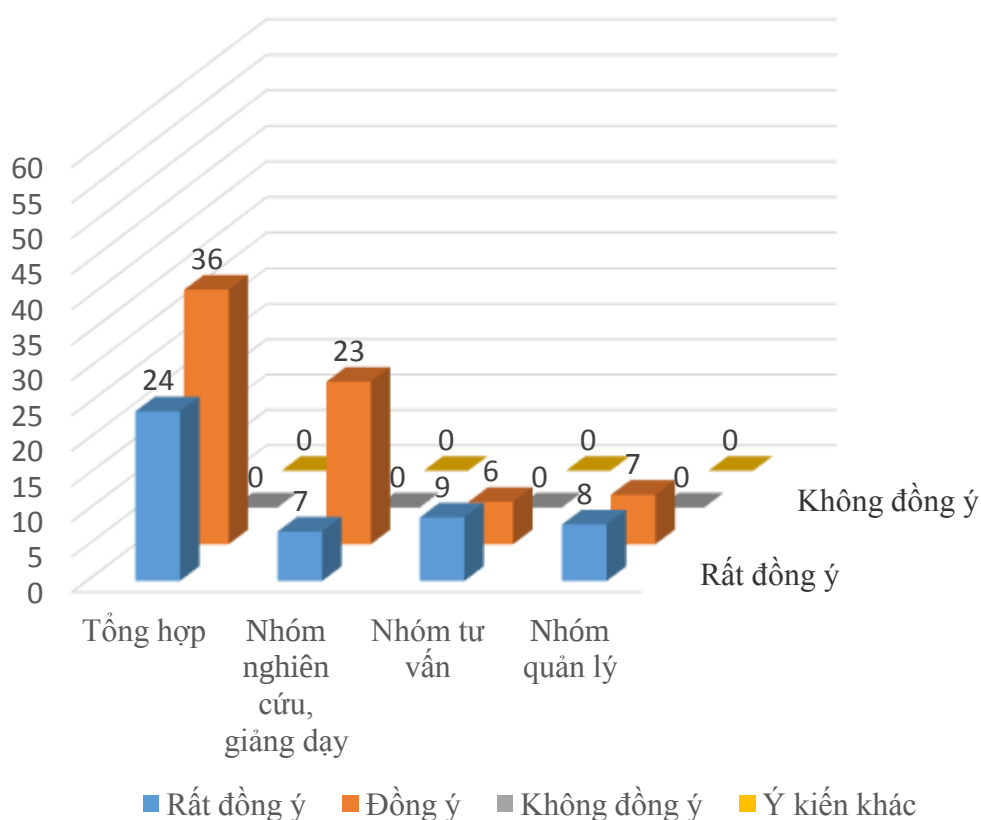
- Lập kế hoạch tiến trình thực hiện công tác giám sát và đánh giá cho quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa như lập sơ đồ Gantt về tiến độ thực hiện các nội dung, trách nhiệm và nhiệm vụ của nhóm thực hiện chuyên biệt, các cơ quan chức năng,... và dự kiến các hội thảo diễn ra như thế nào.

- Cơ chế phối hợp: Cần đưa ra một cơ chế phối hợp giữa nhóm thực hiện điều chỉnh quy trình quy hoạch với cơ quan Mặt trận tổ quốc thành phố Biên Hòa, đoàn thanh niên và các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội khác vận dụng theo quyết định số 217 – QĐ/TW ngày 12/12/2013 để thực hiện như công tác giám sát và đánh giá của cộng đồng địa phương đối với các dự án đầu tư xây dựng đang thực hiện khá hiệu quả. Điều này đòi hỏi chủ đầu tư và đơn vị tư vấn phải thông báo kế hoạch và cung cấp đầy đủ thông tin của nội dung thực hiện. Cần quy định nội dung báo cáo kết quả giám sát và đánh giá công tác quy hoạch thường xuyên trong các cuộc họp định kỳ của các cấp chính quyền thành phố Biên Hòa, đặc biệt là đối với đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa để có thể cung cấp những dữ liệu bổ sung, phản hồi đến các Bên nhằm đảm bảo cho đồ án có khả năng thích ứng cao nhất đối với bối cảnh phát triển của thành phố Biên Hòa và theo nội dung tầm nhìn của thành phố.

- Phương pháp đánh giá: Như phần đề xuất trong phần kết quả, có thể lựa chọn nhiều phương pháp đánh giá cho từng bước thực hiện. Đối với việc phân tích các dữ liệu đầu vào cho xây dựng tầm nhìn sử dụng phương pháp phân tích SWOT là rất hiệu quả, nếu bối cảnh phức tạp thì sử dụng phương pháp SWOT ma trận. Đối với phương án thiết lập tầm nhìn tùy thuộc vào từng chủ đề như đề xuất ở trên, trong quá trình thực hiện kể cả tổ chức hội thảo thì sử dụng phương pháp so sánh lợi thế, phương pháp loại trừ để có thể tổng hợp và đề xuất được phương án chọn khả thi nhất,... Điều này phụ thuộc nhiều yếu tố liên quan đến công tác đánh giá như nội dung gì, năng lực người đánh giá thế nào, cơ quan đánh giá,... Hiện nay nhiều đồ án khi tổ chức đánh giá phải mời các chuyên gia phù hợp để đảm bảo chất lượng đồ án. Tuy nhiên từng bước phải nâng cao năng lực chuyên môn của địa phương, nếu có đủ năng lực sẽ đưa

ra kết quả đánh giá tốt hơn vì họ còn hiểu rõ các diễn biến tốt hơn các chuyên gia bên ngoài.

Công tác quy hoạch đô thị tại các đô thị nói chung, thành phố Biên Hòa nói riêng sau khi lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược qua kết quả nghiên cứu như trên sẽ cung cấp một quy trình quy hoạch linh hoạt, có khả năng thích ứng với những tác động trong quá trình đô thị hóa theo xu hướng hội nhập quốc tế. Với số liệu tổng hợp về kết quả mong muốn khi được quan tâm lồng ghép những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam (phụ lục 02) theo sơ đồ hình 3.12 của các chuyên gia trả lời từ đồng ý đến rất đồng ý với kết quả là 60/60 tương ứng với 100%, đã khẳng định tính khả thi rất cao khi vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam.



Hình 3.12: Sơ đồ tổng hợp ý kiến chuyên gia về kết quả đạt được khi được lồng ghép những giá trị của QHCL (Nguồn: Tác giả, 2016)

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### 1. Kết luận

Từ những phân tích của các phần trên cho thấy những giá trị tích cực cũng như hạn chế của hệ thống quy hoạch đô thị Việt Nam nói chung và quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam nói riêng. Đồng thời cũng thấy được những giá trị của các phương thức quy hoạch tiên tiến trên thế giới, đặc biệt là những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược đã và đang là xu hướng được ứng dụng rộng rãi tại nhiều nước trên thế giới.

Tổng quan đề tài cho thấy việc vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam phục vụ cho hoạt động xây dựng phát triển đô thị tại Việt Nam hiện nay hết sức cần thiết. Do đó, mục tiêu của luận án đi sâu vào việc làm thế nào tích hợp những giá trị của phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch Việt Nam đang vận hành nhằm thúc đẩy khả năng thích ứng của quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam phù hợp với yêu cầu, tình hình phát triển của tiến trình đô thị hóa theo xu hướng hội nhập quốc tế. Qua toàn bộ quá trình nghiên cứu, luận án đúc kết lại một số kết quả như sau:

#### **1.1 Đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Luận án đã phân tích và hệ thống hóa quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam cũng như quy trình quy hoạch chiến lược, qua đó cho thấy quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam chưa thực sự linh hoạt, hướng về hành động, chưa lôi cuốn các thành phần tham gia trong quá trình thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch, đồng thời xác định những nội dung có giá trị của quy hoạch chiến lược. Luận án đã đề xuất lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược bao gồm những đặc tính linh hoạt của quy hoạch chiến lược với quy trình vận hành theo chu trình liên tục luôn có sự tham gia và tham vấn của các bên liên quan và các nội dung thiên về quy hoạch hành động có khả năng thích ứng với những thay đổi trong quá trình phát triển đô thị. Cụ thể là lồng ghép nội dung xây dựng tầm nhìn, kế hoạch hành động, công tác giám sát và đánh giá quy hoạch trong việc thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch.

Việc tích hợp những giá trị của quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam sẽ đạt được những kết quả mong muốn càng được khẳng định hơn thông qua kết quả tổng hợp ý kiến chuyên gia.

## **1.2 Nội dung và trình tự Xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Luận án đã xác định những nội dung và trình tự xây dựng tầm nhìn gắn liền với quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam, qua đó làm cơ sở cho việc thực hiện xây dựng tầm nhìn trong quy trình quy hoạch xây dựng đô thị Việt Nam, bao gồm các nội dung là:

- Những nguyên tắc xây dựng tầm nhìn:

- + Tầm nhìn phải có nội dung phù hợp với định hướng của cấp quy hoạch cao hơn trong hệ thống quy hoạch Việt Nam

- + Tầm nhìn phải ngắn gọn và dễ hiểu

- + Tầm nhìn phải có sự đồng thuận của các thành phần tham gia trong khu vực lập quy hoạch và các tổ chức liên quan trong việc thực hiện quy trình quy hoạch

- Quy trình xây dựng tầm nhìn: thiết lập quy trình hướng dẫn xây dựng tầm nhìn bao gồm 6 bước: bước 1 là bước chuẩn bị yêu cầu việc thành lập và phân công nhiệm vụ của nhóm thực hiện, lên kế hoạch cho việc thiết lập tầm nhìn; bước 2 là xác định các bên và phương thức tham gia, vai trò và mối quan hệ của các bên cũng như cách thức tham gia của các bên; bước 3 đề xuất nội dung tầm nhìn với các yêu cầu xác định các dữ liệu đầu vào, đề xuất nội dung tầm nhìn thông qua việc tổ chức các cuộc hội thảo, đánh giá lựa chọn; bước 4 công tác tham vấn và tham gia xây dựng tầm nhìn nhằm đạt được tối đa sự đồng thuận và cam kết của các Bên liên quan; bước 5 là hoàn chỉnh nội dung tầm nhìn; bước 6 ra quyết định tầm nhìn.

## **1.3 Thiết lập những nguyên tắc thực hiện kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Thiết lập kế hoạch hành động trong quy trình quy hoạch sẽ chuyển hóa quy hoạch thành kế hoạch, những chiến lược dài hạn thành những hành động ngắn hạn, làm cơ

sở cho việc triển khai các dự án cụ thể theo đúng tiến trình trong kế hoạch hành động. Luận án đề xuất những nguyên tắc thực hiện kế hoạch hành động bao gồm:

+ Kế hoạch hành động phải mang tính thực tiễn và đảm bảo đạt được kết quả theo Tầm nhìn, mục tiêu đã chọn

+ Tham vấn và tham gia của các bên liên quan

+ Hình thành danh mục các dự án và phương thức thực hiện

+ Kế hoạch hành động phải thúc đẩy Chương trình đầu tư đa ngành

Qua kết quả tổng hợp ý kiến chuyên gia khẳng định được vai trò của kế hoạch hành động trong công tác quy hoạch xây dựng đô thị.

#### **1.4 Đề xuất những cơ chế cho việc thực hiện giám sát và đánh giá công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam**

Công tác giám sát và đánh giá quy trình quy hoạch xây dựng đô thị sẽ xác định được giá trị thực sự của công tác quy hoạch trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị. Nó giúp cho công việc thực hiện và thực thi quy trình quy hoạch luôn nhận được những phản hồi trong từng nội dung, từng bước kịp thời và đạt được sự cam kết cũng như đồng thuận của các bên liên quan, tránh hiện tượng quy hoạch treo gây tác động không tốt trong tiến trình thực hiện của khu quy hoạch.

Luận án xác định vai trò quan trọng của công tác giám sát và đánh giá, đề xuất những nguyên tắc cho việc giám sát và đánh giá quy hoạch cho đồ án quy hoạch chung xây dựng đô thị tại Việt Nam như công tác giám sát và đánh giá được thực hiện liên tục tuần hoàn qua các giai đoạn thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch, Tham vấn và tham gia trong công tác giám sát và đánh giá quy hoạch; và Lựa chọn phương pháp đánh giá quy hoạch cho đồ án quy hoạch xây dựng đô thị tại Việt Nam. Nội dung này cũng hoàn toàn được ủng hộ của các chuyên gia thông qua kết quả tổng hợp ý kiến chuyên gia.

#### **1.5 Vận dụng kết quả của các mục tiêu vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa**

Kết quả nghiên cứu được bàn luận cụ thể vào quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa. Trên cơ sở phân tích và đánh giá đồ án Điều chỉnh Quy hoạch chung

thành phố Biên Hòa giai đoạn 2010-2030 và tầm nhìn đến năm 2050 về phương thức thực hiện, nội dung điều chỉnh quy hoạch chung, công tác giám sát và đánh giá, công tác tham vấn và tham gia của đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa trong từng giai đoạn, luận án đã trình bày được quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa trên cơ sở lồng ghép những giá trị của quy hoạch chiến lược và những nội dung mang tính hướng dẫn về xây dựng tầm nhìn cho thành phố Biên Hòa, thiết lập kế hoạch hành động cho việc thực thi đồ án quy hoạch chung thành phố Biên Hòa, và Xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá cho việc thực hiện bổ sung và thực thi quy trình quy hoạch chung thành phố Biên Hòa.

## **2. Kiến nghị**

### **2.1. Tăng cường các văn bản dưới luật liên quan đến các bên liên quan**

Do hiện nay, Luật QH mới được ban hành không lâu nên việc điều chỉnh cần nhiều thời gian để có thể điều chỉnh chính xác, phù hợp. Vừa qua, các Nghị định 37/2010/NĐ-CP, 38/2010/NĐ-CP, 39/2010/NĐ-CP đã ra đời hướng dẫn các nội dung liên quan đến quy hoạch, Kiến trúc đô thị và Không gian ngầm đô thị, tuy nhiên trong các Nghị định này đề cập rất ít đến nội dung và cách thức hoạt động của các bên liên quan. Do đó cần tăng cường các văn bản dưới luật xác định rõ hơn vai trò, nhiệm vụ của các bên liên quan, để có thêm cơ sở cho các hoạt động về tham vấn và tham gia trong công tác quy hoạch.

### **2.2 Pháp lý hóa các nội dung vào quy trình quy hoạch**

Các nội dung lồng ghép vào quy trình quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam cần được pháp lý hóa thành các văn bản pháp quy sẽ góp phần làm cho việc thực hiện quy trình quy hoạch trong thực tế có cơ sở rõ ràng, dễ dàng triển khai các nội dung với sự tham gia của các bên liên quan.

### **2.3 Tư duy quản lý chiến lược**

Để từng bước vận dụng những công cụ mang tính chiến lược vào bối cảnh của các đô thị, đòi hỏi các nhà quản lý các cấp cần có tư duy chiến lược trong công tác thực hiện và thực thi đồ án quy hoạch. Cần tăng cường tổ chức các hội thảo chuyên đề về các phương thức quy hoạch tiên tiến trên thế giới gắn vào bối cảnh đô thị Việt

Nam thông qua các chương trình phát triển đô thị, tổ chức các lớp tập huấn cho các đối tượng, bộ phận trong lãnh vực quản lý và quy hoạch đô thị, và cần chuyển giao các hàm lượng chuyên môn này cho các thế hệ đang ngồi tại các giảng đường đại học trong lãnh vực liên quan tới việc xây dựng và phát triển đô thị.

#### **2.4 Các nội dung đề xuất nghiên cứu bổ sung**

Do phạm vi nghiên cứu của luận án chỉ giới hạn đối tượng thực hiện là quy hoạch chung xây dựng đô thị Việt Nam, đề xuất các kết quả và bàn luận vào trường hợp quy hoạch chung thành phố Biên Hòa là đô thị loại I. Vì vậy kiến nghị các nghiên cứu bổ sung cho các cấp độ quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết cũng như vận dụng các kết quả vào các trường hợp khác trong hệ thống quy hoạch đô thị Việt Nam.

Mặt khác, do sự đa dạng và phức tạp của các lĩnh vực có liên quan, có rất nhiều hướng để có thể tiếp tục nghiên cứu bổ sung trong việc vận dụng phương thức quy hoạch chiến lược vào quy trình quy hoạch đô thị Việt Nam. Cụ thể như về mặt lý thuyết có thể đi sâu vào nghiên cứu các lĩnh vực mà quy hoạch đô thị có liên quan như tâm lý học đô thị, xã hội học, kinh tế, chính trị, văn hóa,... nhằm tích hợp tốt hơn mọi yếu tố tác động trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị.

Ngoài ra, quy hoạch đô thị là lĩnh vực có liên hệ mật thiết với các điều kiện cụ thể của từng địa phương, khu vực nghiên cứu lập quy hoạch. Do đó, nghiên cứu về các vấn đề trong bối cảnh kinh tế xã hội ở Việt Nam, sự tác động của các yếu tố về văn hóa như phong tục, tập quán, lối sống của từng thành phố, từng khu vực cụ thể ảnh hưởng như thế nào đến các khía cạnh của hoạt động quy hoạch đô thị cũng cần thiết nghiên cứu chuyên sâu.

Các nghiên cứu tiếp theo nêu trên sẽ từng bước hoàn thiện, bổ sung thêm những công cụ cụ thể trong lãnh vực quy hoạch đô thị tại Việt nam, góp phần vào việc xây dựng các đô thị Việt Nam ngày càng hiện đại, văn minh, phù hợp với xu hướng hội nhập quốc tế nhưng luôn gắn liền với những đặc trưng, truyền thống của các đô thị Việt Nam.