HỆ THỐNG CÁC LOẠI QUY HOẠCH TRONG DỰ THẢO LUẬT QUY HOẠCH

(Hội thảo tham vấn về dự thảo Luật Quy hoạch - Bộ Kế hoạch & Đầu tư
TP HCM, ngày 6/6/2014)

TS. **Phạm Sỹ Liêm**

Hệ thống quy hoạch được quy định tại Điều 14 trong Dự thảo Luật Quy hoạch, bao gồm 5 loại: i) Quy hoạch tổng thể quốc gia; ii) Quy hoạch tổng thể vùng; iii) Quy hoạch tổng thể tỉnh; iv) Quy hoạch tổng thể lãnh thổ đặc biệt; và v) Quy hoạch ngành quốc gia.

Hệ thống QH là mục tiêu điều chỉnh của Luật QH đang dự thảo, vì vậy việc xác định các thành tố, cấu trúc, chức năng và các quan hệ bên trong của hệ thống có ý nghĩa rất quan trọng. Bài viết này đóng góp một số ý kiến về hệ thống QH trong Dự thảo Luật.

1.**Thành tố và cấu trúc của hệ thống quy hoạch**

Các thành tố của hệ thống không những phải có chung một số đặc trưng nào đó, mà giữa chúng với nhau còn phải có quan hệ tương tác đặc thù thì mới cấu thành hệ thống. Quan hệ bên trong hệ thống không giống với quan hệ bên ngoài hệ thống.

Điều 14 của Dự thảo Luật xác định thành tố của hệ thống QH là các QH tổng thể và QH ngành. Như vậy, hệ thống QH này có cấu trúc bao gồm bao gồm 2 "phân hệ thống" (subsystems) là QH tổng thể và QH ngành: phân hệ thống QH tổng thể bao gồm 4 loại QH các cấp quốc gia, vùng, tỉnh và lãnh thổ đặc biệt, còn phân hệ thống QH ngành bao gồm 3 loại QH ngành sản xuất kinh doanh, ngành kết cấu hạ tầng kỹ thuật và ngành kết cấu hạ tầng xã hội (xem sơ đồ 1).

Sơ đồ 1.

HỆ THỐNG QUY HOẠCH KHÔNG GIAN (theo Luật QH)

Phân hệ thống QH tổng thể

1. Cấp quốc gia
2. Cấp vùng
3. Cấp tỉnh
4. Cấp lãnh thổ đặc biệt

Phân hệ thống QH ngành

1. Ngành SX kinh doanh
   - Nông lâm ngư nghiệp
   - Công nghiệp,xây dựng
   - Dịch vụ
2. Ngành KCHT kỹ thuật
   - Giao thông
   - Thủy lợi
   - ……
3. Ngành KCHT xã hội
   - Giáo dục
   - Y tế
   - ……

Theo thông lệ quốc tế, QH phát triển thường bao gồm QH kinh tế xã hội (socio-economic planning) và QH không gian (spatial planning), còn gọi là QH vật thể (physical planning) mà Luật Xây dựng VN đặt tên là "QH xây dựng". Khi hai loại QH này được nhất thể hóa thì gọi là QH tổng thể (comprehensive planning). Một số quốc gia có lúc còn gọi quy hoạch không gian là quy hoạch sử dụng đất (land-use planning). Quy hoạch một số ngành cũng thuộc quy hoạch không gian nhưng có nước cũng gọi chiến lược/kế hoạch phát triển ngành cũng là QH ngành.

Một câu hỏi đặt ra là tại sao hệ thống QH trong Luật QH lại không bao gồm QH đô thị và QH nông thôn, vì chúng cũng là QH không gian và cũng có mối quan hệ chặt chẽ với các QH không gian khác? Thế còn QH sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 thì sao?

Luật QH, với tư cách là Luật cơ sở cho hệ thống luật QH không gian nước ta, trước tiên cần định nghĩa chính xác "QH tổng thể" và "QH ngành" trong Điều 4, còn định nghĩa từng loại QH trong phân hệ thống thì sẽ tiến hành trong Mục riêng cho phân hệ thống đó. Do đó tôi đề nghị nên thay nội dung khoản 1và khoản 5 trong Điều 4 như sau:

Quy hoạch tổng thể là quá trình phân bổ và kết nối không gian cho việc định cư và các hoạt động kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, an toàn công cộng, quốc phòng, dựa trên các chính sách và chiến lược phát triển quốc gia và các ngành, nhằm đạt mục tiêu phát triển có trật tự, hiệu quả, công bằng và bền vững trong dài hạn trên phạm vi lãnh thổ nhất định ".

Quy hoạch ngành là quá trình phân bổ và kết nối không gian cho các hoạt động của một ngành kinh tế, xã hội hay kết cấu hạ tầng dựa trên các chính sách và chiến lược phát triển ngành". Phạm vi các ngành được giải thích trong các khoản 8,9,10 Điều 4. Riêng giải thích về ngành kết cấu hạ tầng xã hội thì chưa thực rành mạch. Quốc tế thường chia thành 3 ngành là kinh tế[1], xã hội (giáo dục, y tế, phúc lợi) và kết cấu hạ tầng (kỹ thuật). Tôi đề nghị Luật QH cũng nên áp dụng cách phân loại ngành như vậy.

Căn cứ những điều trình bày ở trên, tôi đề nghị sơ đồ hệ thống quy hoạch như sơ đồ 2 dưới đây:

Sơ đồ 2:

HỆ THỐNG QUY HOẠCH KHÔNG GIAN (đề nghị của PSL)

Phân hệ thống QH tổng thể

1.QH tổng thể cấp quốc gia

2.QH tổng thể cấp vùng
- Vùng liên tỉnh
- Vùng tỉnh
- Vùng lãnh thổ đặc biệt

3.QH tổng thể địa phương
- QH đô thị
- QH nông thôn

Phân hệ thống QH ngành

1. QH các ngành kinh tế	2 QH các ngành xã hội.	3 QH các ngành kết cấu hạ tầng

[1] Theo Bảng Phân loại Tiêu chuẩn Công nghiệp Quốc tế cho mọi Hoạt động Kinh tế, phiên bản 3.1, của LHQ - United Nations Statistic Division. International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Rev.3.1 (ISIC). Hệ thống ngành kinh tế của Việt Nam được ban hành theo Quyết định số 10/2007/ QĐ-TTG.

Hệ thống QH theo cấu trúc như trên phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Đưa QH đô thị và nông thôn vào luật QH chỉ ở mức quy định cơ bản để làm ***điểm xuất phát*** cho Luật QH đô thị và nông thôn nay mai. Sau này nếu xét thấy cần thiết, vẫn có thể ban hành thêm Luật QHTT cấp quốc gia và cấp vùng cũng như một số luật khác có liên quan, hình thành hệ thống luật QH nước ta.

QH sử dụng đất không còn cần nữa vì đã được chứa đựng trong các loại QH không gian. Nếu cần thì dựa vào các QH này để làm kế hoạch sử dụng đất.

Điều 6 về nguyên tắc cơ bản của các hoạt động quy hoạch chưa thể hiện được tính hệ thống và tính lý luận. Tôi xin trích dẫn "Các nguyên tắc cơ bản của QH không gian" của Cộng đồng Châu Âu[2] để tham khảo:

1. Nguyên tắc dân chủ;
2. Nguyên tắc đưa thẩm quyền về cấp thấp nhất (The subsidiarity principle);
3. Nguyên tắc tham gia (The participation principle);
4. Nguyên tắc tích hợp (The integration principle);
5. Nguyên tắc cân đối (The proportionality principle);
6. Nguyên tắc phòng ngừa (The precautionarity principle).

Xuất phát từ thực tiễn Việt Nam thì có thể thêm nguyên tắc nhất quán (The consistency principle).

2. Chức năng và các quan hệ bên trong của hệ thống QH không gian

2.1. Chức năng của hệ thống QH không gian

Hệ thống QH không gian có hai chức năng chủ yếu: *một là* chức năng pháp chế để tạo lập trật tự, hiệu quả và bền vững cho việc sử dụng đất vào các mục đích khác nhau, và *hai là* chức năng phát triển nhằm hướng dẫn các hoạt động đầu tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng để tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và khu vực tư nhân trong sử dụng đất. Để hệ thống QH không gian thực hiện được các chức năng đó thì các thành tố của nó phải có mối quan hệ chặt chẽ với nhau.

2.2. Quan hệ bên trong của hệ thống QH không gian

Quan hệ bên trong của hệ thống QH không gian bao gồm quan hệ ngang và quan hệ dọc:

1) Quan hệ ngang diễn ra trong nội bộ phân hệ thống QH ngành và giữa phân hệ thống này với phân hệ thống QH tổng thể. Bản chất của các mối quan hệ ngang này là sự *tích hợp* (integration). Quan hệ ngang còn diễn ra giữa QH tổng thể một vùng với vùng bên cạnh v.v. theo dạng *phối hợp.*
2) Quan hệ dọc chỉ diễn ra trong nội bộ phân hệ thống QH tổng thể. Bản chất của mối quan hệ dọc là sự tuân thủ *thứ bậc* (hierarchy), tức là có "trên", có "dưới".

2.3. Quan hệ ra ngoài của hệ thống QH không gian

Quan hệ ra ngoài của hệ thống QH không gian là quan hệ với môi trường bao quanh nó, chủ yếu là quan hệ với các chiến lược và chính sách phát triển, với khung pháp lý và khung thể chế có liên quan (chẳng hạn với Đại hội Đảng các cấp), và trong bối cảnh toàn cầu hóa còn phải xét đến các thách thức nẩy sinh từ tình hình và các xu hướng kinh tế, chính trị khu vực và thế giới.

3.QH tích hợp

[2] Economic Commission for Europe. *Spatial planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition.* United Nations. New York and Geneva, 2008

Tích hợp là sự hội nhập các thành tố riêng rẽ thành một chỉnh thể. QH tích hợp (Integrated Planning)) được khuyến khích thực hiện đối với QH ngành, chẳng hạn các quy hoạch đường bộ, đường sắt, đường không, đường thủy cần được tích hợp trong QH giao thông, còn QH cấp nước, thoát nước và thu gom xử lý rác được tích hợp trong QH cấp thoát nước và vệ sinh. Rồi các QH ngành như vậy lại cần được tích hợp với QH tổng thể cấp quốc gia để thể hiện tầm nhìn bao quát và tạo tính đồng bộ, tránh được các chồng chéo hay bỏ sót, và nhất là cho phép xác định các thứ tự ưu tiên trong phát triển.

QH ngành là một quá trình diễn ra theo chiều dọc, xuyên qua các cấp chính quyền, vì vậy có QH tích hợp thì các cấp này mới đỡ thấy rối rắm, chồng chéo. Để thực hiện được QH tích hợp thì các bộ, ngành phải khắc phục được tình trạng bản vị, cục bộ trong bộ, ngành, và giữa bộ, ngành mình với bộ, ngành khác.

4. Quan hệ thứ bậc giữa QH tổng thể các cấp

Quan hệ giữa QH tổng thể các cấp là quan hệ theo thứ bậc không gian, theo đó QH tổng thể cấp cao hơn đề ra các nội dưng, yêu cầu mà QH tổng thể cấp thấp hơn phải tuân thủ, quán triệt. Tuy vậy mối quan hệ đó không chỉ là một chiều trên xuống mà còn có quan hệ phản hồi (feedback) dưới lên.

Quan hệ giữa QH tổng thể các cấp thực hiện theo nguyên tắc đưa thẩm quyền về cấp thấp nhất có năng lực đem lại đầu ra mong muốn (subsidiarity principle).

Nội dung QH tổng thể các cấp được quy định trong các Điều 18, 19 và 20, cấp nào cũng gồm 10 nội dung, chỉ khác nhau ở chỗ càng xuống cấp thấp hơn thì càng cụ thể hơn mà thôi. Như vậy nội dung QH đã thể hiện quan hệ thứ bậc giữa QH tổng thể các cấp quốc gia, vùng liên tỉnh và vùng tỉnh. Thế nhưng cách quy định như vậy lại chưa thể hiện được trọng tâm, hay nói đúng hơn là mục tiêu chính của mỗi loại QH.

Mục tiêu chính của QH tổng thể cấp quốc gia là đưa ra tầm nhìn chiến lược và xác định các đầu ra ưu tiên cho phát triển không gian, đưa ra các chỉ dẫn phát triển không gian vùng, nhất là các khu vực tăng trưởng mạnh, và ngành kết cấu hạ tầng.

QH tổng thể cấp vùng liên tỉnh rất quan trọng vì nó kết nối QH cấp quốc gia với các cấp thấp hơn. Mục tiêu chủ yếu của loại QH này là quán triệt các nội dung của QH cấp quốc gia vào phạm vi không gian vùng và huy động các nguồn lực để tạo động lực phát triển cho các trung tâm và trục tăng trưởng, các hành lang kinh tế, và phát huy tác động lan tỏa của các nơi này ra các vùng chung quanh và cả ngoài vùng, thông qua mạng công trình giao thông và cung ứng năng lượng, kể cả phát triển các lưu vực sông khi cần thiết phải chống ô nhiễm môi trường nước và ứng phó lũ lụt bao trùm nhiều tỉnh, thậm chí ra ngoài vùng.

QH tổng thể cấp vùng vừa là quá trình hội kết (aggregation process) nhằm lồng ghép (tích hợp) các QH cấp thấp hơn thành một chương trình hành động toàn vùng, vừa là quá trình giải kết (desaggregation process) nhằm tách những phần của QH cấp quốc gia và QH ngành có liên quan đến vùng để quán triệt vào QH vùng.

QH tỉnh có thể xếp vào loại QH vùng vì cùng sử dụng một phương pháp luận để lập QH, nhưng cũng có thể xếp vào loại QH cấp địa phương vì do chính quyền địa phương quản lý (tỉnh cũng là

địa phương). Luật QH xếp QH tỉnh là một cấp trung gian giữa cấp vùng và cấp cơ sở (đô thị, nông thôn), còn tôi đề nghị xếp là một loại trong QH vùng để giảm một cấp QH.

Còn lãnh thổ đặc biêt là gì thì cần được giải thich rõ ràng hơn. Theo tôi hiểu thì nó bao gồm vùng đô thị, vùng kinh tế trọng điểm, lưu vực sông, khu vực biển, khu vực bảo tồn, khu vực quốc phòng v.v. bao trùm nhiều tỉnh và được quốc tế gọi là vùng có vấn đề (problem-region), còn nếu chỉ là lãnh thổ trong một tỉnh thì được xét đến như khu vực đặc thù trong QH cấp tỉnh mà thôi, tức là cũng thuộc QH địa phương..

QH đô thị và nông thôn là QH cấp địa phương (Local Planning). Nói chung, đô thị là những cực tăng trưởng có quy mô và tầm quan trọng khác nhau, là lãnh thổ sớm nhất trong lịch sử có quy hoạch không gian, ban đầu do nhu cầu phòng thủ và chống bệnh dịch, rồi tiếp đến là do nhu cầu công nghiệp hóa, còn ngày nay là do nhu cầu nâng cao chất lượng sống của người dân và năng lực cạnh tranh kinh tế. Đô thị là thực thể rất phức tạp, quản lý QH đô thị rất khác với quản lý QH vùng, vì vậy các nước dù có Luật hay Pháp lệnh QH quốc gia và QH vùng hay không thì vẫn có Luật QH đô thị riêng biệt, nhiều khi còn thêm luật tái thiết đô thị, luật chấn hưng đô thị v.v.

Thế nhưng đô thị không phải là những hòn đảo biệt lập mà là khu vực định cư mật độ cao có quan hệ với các khu vực định cư nông thôn có mật độ thấp hơn bao quanh, vì vậy khu vực nông thôn ngày nay cũng cần được QH, bao gồm QH ruộng đồng và QH khu dân cư, mà theo kinh nghiệm quốc tế thì các QH này tốt nhất nên do cộng đồng nông thôn làm chủ với sự hướng dẫn và giúp đỡ của chính quyền địa phương[3].

5. Thể chế quản lý QH theo phân cấp

Trong quá trình thực hiện, quan hệ giữa các loại QH không gian được thể hiện thông qua các "Chương trình Thực hiện" (Program for Implementation), được lập ra trên cơ sở các Đề xuất QH (Planning Proposals), và các biện pháp"Theo dõi và đánh giá" kết quả thực hiện QH. Thế nhưng các QH tổng thể cấp vùng liên tỉnh và cấp lãnh thổ đặc biệt lại không có cấp chính quyền tương ứng để quản lý. Đây là thách thức rất lớn, vì thực tiễn hoạt động nhiều năm qua của một số Ban Chỉ đạo Vùng do Chính phủ bổ nhiệm cho thấy thể chế này không phát huy được tác dụng cần thiết.

Dựa trên mô hình Cộng đồng đô thị (Communauté Urbaine) của Pháp, tôi đề nghị lập Hội đồng tự quản phát triển Vùng, gồm Chủ tịch Hội đồng nhân dân các tỉnh trong vùng và do họ luân phiên làm Chủ tịch Hội đồng. Chính phủ có thể bổ nhiệm một đại diện Chính phủ tham gia Hội đồng để làm cầu nối giữa cấp Trung ương và cấp vùng. Hiển nhiên, một trách nhiệm quan trọng của Hội đồng là quản lý QH vùng theo phân cấp và quan hệ chặt chẽ với cấp Trung ương và cấp tỉnh./.

[3] Phạm Sỹ Liêm.*Tư duy phát triển hiện đại và quy hoạch phát triển cộng đồng nông thôn nước ta.* Hội khoa học Đất. Hội thảo về quy hoạch nông thôn. 1913