

## 15 DỰ ÁN THÍ ĐIỂM

### 15.1 Bảo tồn và phát triển bền vững Khu Phố Cổ

#### Bối cảnh

15.1 Khu Phố Cổ từ khi hình thành trong quá trình phát triển lâu dài của thành Thăng Long là một hệ thống chợ bên bờ sông nằm xen kẽ trong các làng xóm nông nghiệp. Người dân nơi đây chủ yếu hành nghề buôn bán và các hoạt động làng nghề thủ công truyền thống, sản xuất nông nghiệp. Vì vậy Phố Cổ còn có tên là “khu 36 phố phường”. Kể từ đó đến nay, với chức năng chính là một khu phố chợ buôn bán sầm uất, Khu Phố Cổ đã tồn tại và còn lưu giữ được những giá trị truyền thống, khu vực này là nơi thu hút nhiều khách du lịch trong nước và quốc tế.

15.2 Mặc dù Phố Cổ đang trong quá trình lập hồ sơ để được UNESCO công nhận là di sản văn hóa thế giới nhưng khu vực này hiện vẫn chịu nhiều áp lực lớn do quá trình đô thị hóa và sự chuyển đổi của cơ chế thị trường. Nền tảng giá trị của Khu Phố Cổ là sự pha trộn tài tình giữa các yếu tố văn hóa, xã hội và kinh tế, vì vậy nhiệm vụ xây dựng một khung chính sách hiệu quả tổng thể đảm bảo cho sự phát triển bền vững của khu vực này thực sự là một thách thức lớn.

#### Mục tiêu của dự án thí điểm

15.3 Dự án thí điểm này được triển khai với mục đích xây dựng một cơ chế khả thi vì sự phát triển bền vững của Khu Phố Cổ, theo đó các giá trị văn hóa được bảo tồn và phát huy song song với các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội nhằm góp phần phát huy giá trị nền tảng của Khu Phố Cổ.

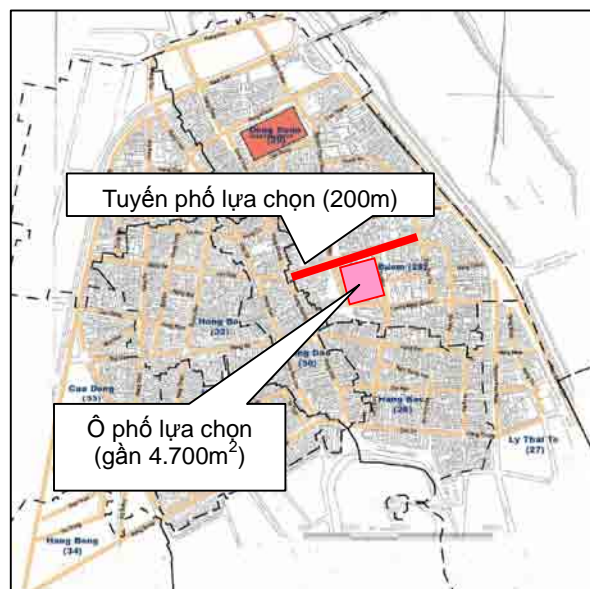
#### Triển khai dự án thí điểm

15.4 Một trong những yếu tố quy hoạch quan trọng nhất là “làm thế nào để tổ chức lại không gian Khu Phố Cổ hướng tới cải thiện các hoạt động sinh hoạt và kinh tế đồng thời duy trì được các giá trị văn hóa.” Mục tiêu cụ thể của dự án thí điểm bao gồm (i) xây dựng phương pháp bảo tồn và phát triển khả thi, (ii) đề xuất tầm nhìn và hành động tương lai cho khu Phố Cổ, (iii) đề xuất cơ chế thực hiện bao gồm khung thể chế, chia sẻ vai trò và cấp vốn, v.v.. Dự án thí điểm được thực hiện đối với một ô phố lựa chọn và một tuyến phố ở phường Hàng Buồm để xây dựng quy hoạch và thực hiện hành động ưu tiên với sự tham gia của người dân (xem Hình 15.1).

#### Lập quy hoạch

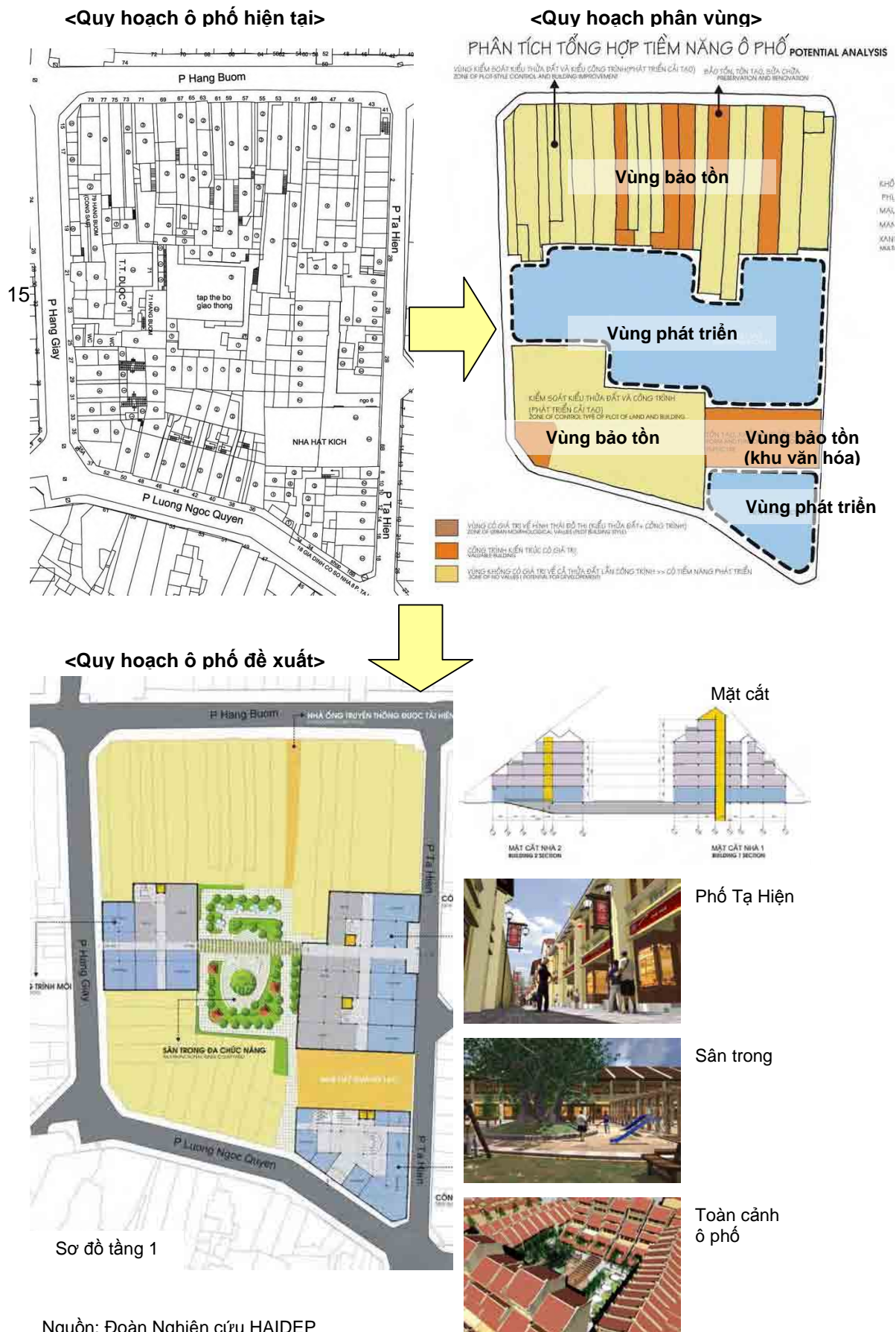
15.5 Quy hoạch phát triển ô phố theo đề xuất sẽ đáp ứng các yêu cầu (i) sử dụng hiệu quả quỹ đất hạn chế và tăng giá trị của đất, (ii) bảo tồn, khôi phục và tạo ra các giá trị truyền thống, (iii) tăng cường các hoạt động kinh tế với các giá trị truyền thống và mới, (iv) tăng cường mạng lưới xã hội, cộng đồng và (v) nâng cao tính hấp dẫn và nguyên bản của các tuyến phố với sự an toàn và thoải mái (xem Hình 15.2).

Hình 15.1 Khu vực dự án



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

Hình 15.2 Quy trình quy hoạch cải tạo một ô phố



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

Hơn nữa, quy hoạch phát triển tuyến phố có ý nghĩa quan trọng để nâng cao sức hấp dẫn của cảnh quan phố xá, các hoạt động thương mại và sự phát triển cộng đồng. Cần bắt đầu với việc xác định các giá trị văn hóa vật thể và phi vật thể cốt lõi để bảo tồn truyền thống và khôi phục tính nguyên bản của các tuyến phố. Sự hiểu biết chung của người dân về các giá trị văn hóa và tính nguyên bản của từng tuyến phố sẽ góp phần cải thiện điều kiện các tuyến phố, xét trên phương diện kinh tế-xã hội, văn hóa và hạ tầng.

### Đánh giá dự án thí điểm

15.7 Cần đánh giá tác động theo các chỉ số đa chiều như thể hiện trong Bảng 15.1. Đóng góp chính của dự án này là kết hợp hài hòa giữa nỗ lực phát triển và bảo tồn thông qua các biện pháp không chỉ có ý nghĩa vật chất mà còn có ý nghĩa về văn hóa và tinh thần. Điều kiện hạ tầng được cải thiện và tăng cường các hoạt động xã hội, văn hóa sẽ góp phần nâng cao tính cạnh tranh về kinh tế và tạo ra hình ảnh mới cho Khu Phố Cổ. Cần xây dựng cơ chế khả thi để cải thiện các giá trị đa dạng trong mối liên hệ với nhau. Trong bối cảnh đó, phương pháp quy hoạch này có thể là một mô hình mới đảm bảo cho sự phát triển bền vững của Khu Phố Cổ.

**Bảng 15.1 Đánh giá tác động của dự án thí điểm trong Khu Phố cổ**

Chỉ số đánh giá	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực	
<b>Bảo tồn các giá trị truyền thống</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bảo tồn các giá trị vật thể</li> <li>Bảo tồn các giá trị phi vật thể</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các di tích văn hóa cần được bảo tồn và tôn tạo về hạ tầng</li> <li>Người dân hiểu giá trị văn hóa thông qua các địa điểm và sự kiện văn hóa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng các công trình mới làm thay đổi hình ảnh phố cổ.</li> </ul>
<b>Cải thiện điều kiện nhà ở</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng không gian ở</li> <li>Cải thiện điều kiện vệ sinh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Không gian sống sẽ tăng, không gian riêng vẫn được duy trì</li> <li>Điều kiện vệ sinh được cải thiện</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phản đối các công trình xây dựng cao tầng.</li> <li>Một số người thích sống trong các khu nhà ở kiểu cũ như hiện nay.</li> </ul>
<b>Cải thiện điều kiện sống</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cải thiện các dịch vụ công cộng</li> <li>An toàn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dịch vụ công cộng và cơ sở hạ tầng được cải thiện.</li> <li>Giao thông quá cảnh và bãi đỗ xe được kiểm soát hợp lý</li> <li>Điều kiện đường phố được cải tạo về mặt cảnh quan, an toàn và môi trường thương mại.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quản lý giao thông và đỗ xe cần được triển khai trên quy mô rộng.</li> <li>Người dân có thể thấy bất tiện trong đi lại.</li> </ul>
<b>Phát triển kinh tế</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phát triển các hoạt động thương mại</li> <li>An toàn về việc làm</li> <li>Phát triển du lịch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Không gian thương mại, cơ hội việc làm sẽ được cải thiện.</li> <li>Các hoạt động thương mại sẽ được đa dạng hóa, phát huy các giá trị truyền thống.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các loại hình kinh doanh mới và các con phố được cải tạo sẽ làm thay đổi diện mạo.</li> </ul>
<b>Phát triển xã hội</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng một xã hội công bằng</li> <li>Thay đổi cách sống, định cư</li> <li>Tạo ra cơ hội hòa nhập xã hội</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người dân gốc sẽ vẫn ở trong các ô phố hiện nay.</li> <li>Mạng lưới xã hội mới sẽ được phát triển bao gồm người dân mới, các doanh nghiệp mới, khách du lịch.</li> <li>Các hoạt động sẽ được tăng cường.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người dân phải làm quen với lối sống mới trong các ngôi nhà mới xây.</li> <li>Chi phí mua nhà có thể rất cao so với khả năng trả của một số hộ gia đình.</li> </ul>
<b>Phát triển đô thị</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bảo tồn hình thái đô thị (lô đất, mạng lưới đường phố, v.v.)</li> <li>Xây dựng cơ chế thực hiện</li> <li>Sự tham gia của các bên liên quan</li> <li>Đóng góp cho thành phố</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giá trị sẽ được nâng cao nhờ có điều kiện cơ sở hạ tầng tốt hơn.</li> <li>Người dân có thể tham gia vào công tác quy hoạch.</li> <li>Nghiêm cấm hoạt động phát triển đô thị tràn lan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cần vốn đầu tư rất lớn từ các bên liên quan.</li> <li>Xây dựng sự đồng thuận và điều chỉnh hình thức sở hữu có thể mất nhiều thời gian.</li> <li>Cần theo dõi tất cả các hoạt động phát triển đô thị ở cấp thành phố và địa bàn.</li> </ul>

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

## Cơ chế thực hiện

15.8 Hướng tiếp cận quy hoạch đề xuất là một trong những yếu tố của cơ chế triển khai thực hiện có sự kết hợp với các biện pháp khác như xây dựng sự đồng thuận, cấp vốn, quản lý và giám sát thực hiện (xem Hình 15.3).

- (1) **Xây dựng sự đồng thuận:** Khó khăn hiện nay làm hạn chế tính khả thi của dự án là làm sao để các bên liên quan, đặc biệt là người dân, đạt được sự nhất trí cao trong các vấn đề liên quan. Các lý do chính đó là (i) tình hình sở hữu chưa rõ ràng và phức tạp, (ii) khó khăn về tài chính, (iii) chưa có sự thống nhất về các đề xuất. Để khắc phục những khó khăn nêu trên, một trong những giải pháp đó là khuyến khích sự tham gia của người dân, các chuyên gia (kiến trúc sư, luật sư, chuyên gia tư vấn, v.v.), chính quyền địa phương và các nhà đầu tư trong công tác quy hoạch. Do chính người dân địa phương sẽ quyết định sự phát triển tương lai của khu vực nên bất kỳ đề xuất và dự án nào cũng cần phải có sự phối hợp xây dựng giữa các bên liên quan.
- (2) **Cấp vốn:** Nguồn cấp vốn chính cho các dự án phát triển đô thị<sup>1</sup> là: (i) cổ phần của các nhà đầu tư tư nhân, (ii) các khoản vay của ngân hàng và (iii) trợ cấp của nhà nước. Đối với giai đoạn khai thác và quản lý, nguồn thu nhập từ cho thuê nhà, doanh thu từ các hoạt động thương mại, thuế là những nguồn thu chính. Sự hợp tác giữa nhà nước và tư nhân là yếu tố không thể thiếu để triển khai dự án. Về ngắn hạn, sự hỗ trợ tài chính sẽ được cấp cho người dân địa phương, đặc biệt là cải thiện điều kiện sống tổ chức công việc kinh doanh. Hệ thống tài chính vi mô sẽ hỗ trợ hiệu quả cho các dự án nhỏ do người dân thực hiện để cải tạo cấp thiết một số khu vực. Về lâu dài, “Quỹ Phố Cổ” sẽ được thiết lập sử dụng các hoạt động bảo tồn và cải tạo với vốn cho các nhà tài trợ và khu vực tư nhân đầu tư, doanh thu từ các hoạt động thương mại và du lịch, v.v. Quỹ nhà sẽ giúp khởi động các hoạt động bảo tồn về mặt hạ tầng và nâng cao hiểu biết của cộng đồng trong nước và quốc tế về khu Phố Cổ.
- (3) **Khung thể chế:** Cần xây dựng cơ sở pháp lý trong đó mỗi bên tham gia, ví dụ như người dân, hộ gia đình kinh doanh, nhà nghiên cứu, khu vực tư nhân đều có thể tham gia tích cực mà không có khó khăn về thể chế. Cho đến nay, chưa có nhà cung cấp dịch vụ đặc biệt trong lĩnh vực thương mại và đầu tư, khu vực tư nhân thường quan tâm đến giá trị kinh tế hơn so với giá trị truyền thống. Để các bên liên quan hiểu rõ các giá trị, hiện trạng và định hướng tương lai cho sự phát triển của khu Phố Cổ, chính quyền các cấp cần có cơ chế hướng dẫn phối hợp trong công tác bảo tồn, cải thiện điều kiện sống, phát triển thương mại, dịch vụ và đô thị. Hiện nay, nếu người dân muốn tiến hành các hoạt động văn hóa xã hội, cần có sự chấp thuận của các cơ quan nhà nước. Quy trình thủ tục phức tạp này đã cản trở việc phát huy các hoạt động đó. Ngoài ra, Ban Quản lý Phố Cổ là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm về khu Phố Cổ, có nhiều chức năng như bảo tồn, phát triển, quản lý về mặt hạ tầng, chủ yếu là kiến trúc. Để quản lý và thực hiện hiệu quả các hoạt động, bao gồm các hoạt động văn hóa - tinh thần, Ban Quản lý Phố Cổ và các ban ngành chức năng của quận Hoàn Kiếm cần nâng cao năng lực và vai trò trong việc hỗ trợ cộng đồng người dân địa phương và sự phối hợp giữa các cơ quan hữu quan.

## Kết luận và khuyến nghị

15.9 Dự án đề xuất thể hiện phương thức tiếp cận phối hợp với mục đích; (i) tăng diện tích sàn, (ii) cải thiện điều kiện sống, (iii) bảo tồn và khôi phục các giá trị truyền thống và (iv) tăng cường tính cạnh tranh kinh tế. Vì dự án không chỉ góp phần cải thiện về mặt hạ tầng mà cả mặt xã hội nên cần có sự tham gia của các bên liên quan.

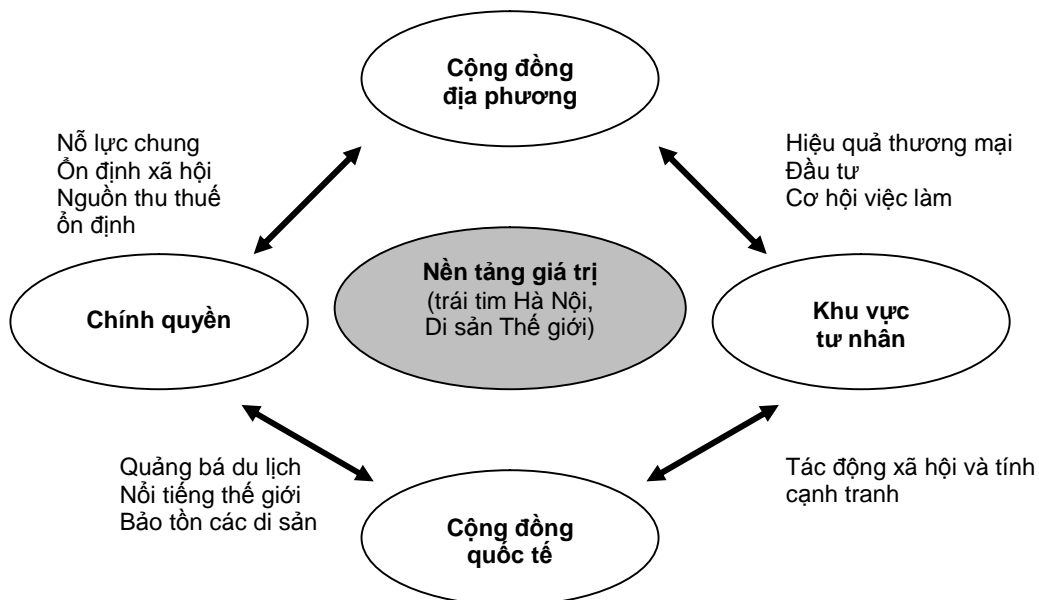
---

<sup>1</sup> Trong mô hình ô phố đề xuất, tổng chi phí là 9 triệu đô la, bao gồm phí quy hoạch và xây dựng.

15.10 Để triển khai hiệu quả và nhân rộng mô hình đề xuất cho các khu vực khác, phương pháp quy hoạch này sẽ được áp dụng ở cấp phường, với sự tham gia của người dân và chính quyền địa phương và các nhà đầu tư tư nhân. Song song với công tác thực hiện quy hoạch và cải tạo ô phố, các hoạt động văn hóa, xã hội cũng được khuyến khích để góp phần cải thiện điều kiện sống và bảo tồn văn hóa trên cơ sở xây dựng khung thể chế và sự tham gia của người dân.

15.11 Giá trị của khu Phố Cổ không chỉ giới hạn ở các di sản văn hóa vật thể mà cả các giá trị văn hóa phi vật thể được hình thành trong giai đoạn lịch sử lâu dài ví dụ mạng lưới xã hội, các sự kiện văn hóa, các hoạt động thương mại truyền thống, v.v. Mặc dù việc bảo tồn giá trị vật thể có thể được thực hiện với sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật bên ngoài nhưng sự nỗ lực và tham gia của cộng đồng địa phương là không thể thiếu để bảo tồn các giá trị phi vật thể. Hiện Hà Nội đang xúc tiến nộp hồ sơ lên UNESCO để công nhận Phố Cổ là di sản thế giới. Mặc dù vậy, môi trường hạ tầng và xã hội của Khu Phố Cổ chắc chắn vẫn sẽ chịu cả những tác động tiêu cực và tích cực. Cần xây dựng một cơ chế và mạng lưới thực hiện hiệu quả với sự phối hợp của các bên liên quan nhằm chia sẻ hiểu biết về giá trị và cùng góp sức vì sự phát triển bền vững của Khu Phố Cổ.

**Hình 15.3 Mạng lưới đề xuất bảo tồn các giá trị cốt lõi của khu Phố Cổ**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

## 15.2 Quy hoạch quận/huyện

### Bối cảnh

15.12 Hoạt động phát triển đô thị đang diễn ra ở Hà Nội đi theo định hướng của Quy hoạch chung 1998. Quy hoạch này thực chất là quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển đô thị và chưa bao gồm khái niệm về phân vùng sử dụng đất để định hướng cho việc sử dụng đất và hoạt động xây dựng trong thành phố. Quy hoạch tổng thể cũng có các tiêu chuẩn kiểm soát kỹ thuật về: (i) diện tích khu vực quy hoạch, (ii) khu vực dân cư trong vùng quy hoạch, (iii) hệ số xây dựng trung bình, (iv) số tầng trung bình trong khu vực và (v) dân số mục tiêu trong khu vực.

15.13 Quy hoạch khung theo Luật Xây dựng quy định hệ thống quy hoạch hai cấp: Quy hoạch chung và Quy hoạch chi tiết. Quy hoạch chung là quy hoạch cấp thành phố trong khi đó Quy hoạch chi tiết được xây dựng cho cấp khu vực. Luật Xây dựng quy định nội dung của quy hoạch chung bao gồm: (i) phân tích và đánh hiện trạng, (ii) tiềm năng phát triển đô thị, (iii) định hướng phát triển không gian, (iv) định hướng phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị, (v) ưu tiên các dự án phát triển và nguồn lực thực hiện, (vi) thiết kế đô thị và (vi) đánh giá tác động môi trường. Kết quả của quy hoạch chung bao gồm các bản vẽ với các tỉ lệ khác nhau và các báo cáo. Cả Quy hoạch chung và Quy hoạch chi tiết đều tương tự về nội dung ngoại trừ quy mô bản đồ.

15.14 Theo các quốc gia có hệ thống quy hoạch hai cấp, quy hoạch chung và quy hoạch khu vực, trong đó quy hoạch chung là kế hoạch phát triển chiến lược đề ra tầm nhìn và mục tiêu chung về dân số, việc làm, cơ cấu đô thị, mạng lưới cơ sở hạ tầng, hệ thống giao thông và cải thiện môi trường, v.v. trong khi đó kiểm soát phát triển liên quan đến phân vùng sử dụng đất, hệ số xây dựng, diện tích khu vực, kiểm soát chiều cao và các tiêu chuẩn quy hoạch chi tiết khác được áp dụng trong giai đoạn Quy hoạch chi tiết.<sup>2</sup> Một số tiêu chuẩn kiểm soát quy hoạch chiến lược được áp dụng trong Quy hoạch chung bao gồm:

- (i) Dân số mục tiêu đến năm 2010 và 2020 theo khu vực quy hoạch.
- (ii) Hướng dẫn Vùng sử dụng đất và hướng dẫn kiểm soát sử dụng công trình xây dựng.
- (iii) Ranh giới tăng trưởng đô thị.
- (iv) Phân khu các công trình đô thị chính
- (v) Phân các khu vực hành động trong quy hoạch chi tiết

### Mục tiêu

15.15 Mục tiêu của dự án thí điểm là:

- (i) Xác định rõ vai trò và chức năng của Quy hoạch Quận/huyện nhằm thúc đẩy quản lý hiệu quả các vấn đề phát triển đô thị
- (ii) Xác định cơ chế thực hiện phát triển đô thị theo quy hoạch
- (iii) Đề xuất Hệ thống Quy hoạch Quận/huyện kết hợp với Quy hoạch chung đề xuất trong Nghiên cứu.

---

<sup>2</sup> Trong số các nội dung chính của Quy hoạch Tổng thể 1998, các nội dung về hệ số sử dụng đất trung bình và hệ số sàn trung bình có thể sẽ được đề cập rõ hơn trong giai đoạn quy hoạch chi tiết (có thể là ở cấp quận/huyện). Trong khi đó, các nội dung về phân vùng quy hoạch, khu dân cư trong vùng quy hoạch đô thị và quy mô dân số trong vùng có thể được giải quyết trong giai đoạn quy hoạch chung.

## Chức năng đề xuất của Quy hoạch chung và Quy hoạch Quận/huyện

15.16 Theo đề xuất sơ bộ, hệ thống quy hoạch đô thị phải quy định rõ hơn chức năng giữa thành phố, quận/huyện và khu vực dự án. Trong khi Quy hoạch chung và Quy hoạch quận/huyện được Chính phủ xây dựng thì Quy hoạch khu vực hành động lại do cơ quan thực hiện dự án với sự tham gia của khu vực tư nhân theo đúng định hướng quy hoạch của Quy hoạch chung và Quy hoạch quận/huyện cũng như các hướng dẫn quy hoạch khác (xem Bảng 15.2).

15.17 Nội dung chính của Quy hoạch quận/huyện bao gồm:

- (1) Phân vùng sử dụng đất và kiểm soát phát triển đô thị: Đối với mỗi loại đất, mục đích sử dụng cho phép, sử dụng có điều kiện (cho phép nếu có giấy phép quy hoạch) đều được quy định rõ. Vùng sử dụng đất sẽ được phân loại theo khu vực nông thôn (3 tiểu vùng), khu dân cư (5 tiểu vùng) và khu vực thương mại/hành chính (3 tiểu vùng), khu vực công cộng, công nghiệp (3 tiểu vùng), và cây xanh/không gian mở.
- (2) Kiểm soát không gian: Kiểm soát không gian nhằm thực hiện kiểm soát số lượng và hình thái các công trình xây dựng được phép theo vùng khác nhau. Các tiêu chuẩn kiểm soát bao gồm hệ số xây dựng, hệ số sử dụng đất, kiểm soát mật độ, kiểm soát chiều cao, kiểm soát khoảng lùi từ đường, vị trí các công trình tiện ích đô thị chính ví dụ như đường, công viên, các khu nhà máy trong quy hoạch chung sẽ được xác định chi tiết trong quy hoạch quận/huyện.

**Bảng 15.2 Chức năng đề xuất cho Quy hoạch chung và Quy hoạch chi tiết**

	Quy hoạch chung (cấp thành phố)	Quy hoạch quận/huyện (Quy hoạch chi tiết 1)	Quy hoạch chi tiết khu vực hành động (Quy hoạch chi tiết 2)
Chức năng cơ bản	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy hoạch tầm nhìn, chiến lược để xây dựng mục tiêu chung về tăng trưởng và quản lý môi trường.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kiểm soát phát triển</li> <li>• Khung phát triển và cơ cấu được chi tiết hóa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kế hoạch triển khai chi tiết</li> </ul>
Nội dung chính	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Khung kinh tế-xã hội</li> <li>• Cấu trúc đô thị</li> <li>• Mạng lưới hạ tầng</li> <li>• Hệ thống giao thông</li> <li>• Cải thiện môi trường</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nội dung chi tiết của quy hoạch chung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chi tiết của quy hoạch quận/huyện</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hướng dẫn phân vùng sử dụng đất</li> <li>• Các công trình đô thị chính (phân khu)</li> <li>• Các khu vực hành động (phân khu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy hoạch phân vùng sử dụng đất.</li> <li>• Quy hoạch Kiểm soát Xây dựng (hệ số sử dụng đất, mật độ xây dựng, v.v.).</li> <li>• Quy hoạch các công trình đô thị</li> <li>• Quy hoạch Khu vực Hành động.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quy hoạch chi tiết đáp ứng yêu cầu của quy hoạch quận/huyện và các quy định liên quan khác.</li> </ul>

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

### Quy hoạch quận/huyện thí điểm cho huyện Đông Anh

15.18 Theo dự án thí điểm Quy hoạch quận/huyện tại huyện Đông Anh, Đoàn Nghiên cứu đã xây dựng một bộ bản đồ bao gồm (i) Quy hoạch mặt bằng, (ii) Quy hoạch sử dụng đất, (iii) Quy hoạch phát triển cộng đồng và (iv) Quy hoạch các công trình đầu mối. Các quy hoạch này sẽ được phát triển theo định hướng của quy hoạch chung.

- (1) **Quy hoạch mặt bằng** là quy hoạch chung quận/huyện bao gồm (i) phân vùng sử dụng đất (dân cư, thương mại, công nghiệp, v.v), (ii) phân vùng bảo vệ môi trường (khu vực kiểm soát thiên tai, khu vực kiểm soát cảnh quan), (iii) công trình đô thị (cơ quan, công viên, giao thông, tiện ích) và (iv) công trình đầu mối (đê pô, cảng, nhà máy cấp thoát nước).

- (2) **Quy hoạch sử dụng đất** được xây dựng để kiểm soát sử dụng đất theo vùng trong quy hoạch khung. Trong quy hoạch này, các biện pháp phân vùng kiểm soát phát triển không gian ví dụ như hệ số sử dụng đất, hệ số xây dựng, kiểm soát chiều cao, khoảng lùi, v.v được áp dụng.
- (3) **Quy hoạch phát triển cộng đồng** là bản đồ miêu tả đơn vị cộng đồng. Trong khu vực nội thành, các đơn vị sẽ nằm trong khu vực gần trường tiểu học, trung học cơ sở, các dịch vụ hàng ngày; trường phổ thông trung học và các dịch vụ tiểu khu vực sẽ nằm trong Tiểu khu vực (sub-district). Mục đích của việc phân vùng này là xác định đơn vị cộng đồng nhằm tạo ra môi trường sống chất lượng cao cùng với sự phát triển cộng đồng bền vững thông qua các công trình tiện ích, dịch vụ công cộng và kiểm soát mật độ dân số theo từng đơn vị cộng đồng.
- (4) **Quy hoạch công trình tiện ích đầu mối** xác định các công trình cơ sở hạ tầng và công trình tiện ích công cộng chính, cần thiết. Các công trình giao thông bao gồm đường chính, đường phụ, các biển xe buýt, xe tải, các công trình hạ tầng như trạm cấp nước, trạm xử lý nước thải, các trạm điện.v.v.

### **Nghiên cứu tình huống về cơ chế thực hiện cho một khu vực hành động lựa chọn**

15.19 Khu vực Hành động được lựa chọn là khu vực có QL5 và đầu mối chiến lược về giao thông Xe buýt Nhanh (BRT) và quá trình phát triển đô thị sẽ diễn ra nhanh chóng quanh nhà ga mới. Hệ thống tái điều chỉnh đất được đề xuất làm biện pháp quy hoạch đô thị mới với sự tham gia của các bên liên quan. Ý tưởng cơ bản của dự án tái điều chỉnh đất đó là chủ đất, trước và sau khi tái điều chỉnh đất, có lợi từ việc chia sẻ lợi nhuận thông qua sử dụng đất xây dựng nhà ở, với vị trí phù hợp để xây dựng cơ sở hạ tầng, giao thông, nhà ở, công trình thương mại và công cộng, không gian mở, v.v. Phương pháp này phân bổ lợi ích phát triển một cách công bằng và tùy thuộc vào hoàn cảnh, có thể lợi ích sẽ được tạo ra trên cơ sở thường xuyên qua đó giúp hình thành thành phố mới và thịnh vượng hơn với các giá trị về văn hóa và môi trường được kế thừa và đảm bảo cho sự ổn định của cuộc sống của người dân.

15.20 Để thực hiện phát triển đô thị liên kết với giao thông vận tải công cộng (phát triển Giao thông Vận tải Tốc độ cao Khối lượng lớn – UMR), hệ thống tái điều chỉnh đất sẽ giúp sử dụng đất có hiệu quả cho phát triển cơ sở hạ tầng, các công trình, đường phố.v.v đồng thời phục vụ các hoạt động phát triển của thành phố một cách tiện lợi.

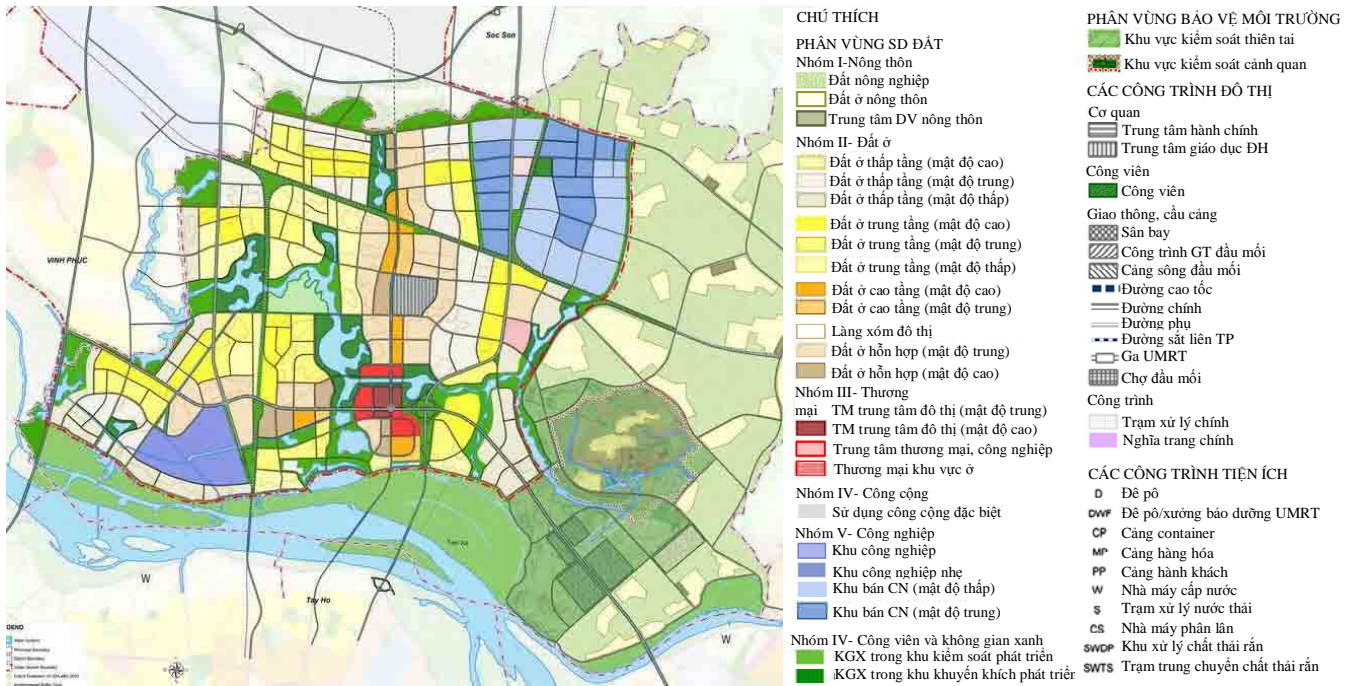
### **Kết luận, bài học kinh nghiệm và định hướng trong thời gian tới**

15.21 Quy hoạch Quận/huyện đề xuất là một công cụ thực hiện kiểm soát phát triển đô thị hữu hiệu phù hợp với Quy hoạch Tổng thể Phát triển Kinh tế-Xã hội và Quy hoạch chung, giúp cho UBNDTP và UBND các quận/huyện kiểm soát và theo dõi quá trình phát triển đô thị một cách hiệu quả. Các chức năng của hệ thống quy hoạch hai cấp có thể được xác định rõ và hệ thống phân vùng sử dụng đất sẽ được áp dụng để kiểm soát sử dụng đất hiệu quả, đặc biệt là các khu vực sẽ chuyển từ huyện nông thôn thành quận trong tương lai gần để tránh sự phát triển đô thị tràn lan.

15.22 Hiện nay đang là giai đoạn quá độ và phân quyền trong quản lý đô thị cho chính quyền các quận/huyện theo quy định của Luật Xây dựng. Trên thực tế, khung thể chế, tổ chức và kỹ năng quản lý đô thị ở cấp quận/huyện còn thiếu và yếu so với cấp thành phố. Nói cách khác, việc phân quyền quản lý ở cấp quận huyện là một vấn đề bức thiết trong thời kỳ các dự án phát triển đô thị ở Hà Nội ngày càng đa dạng về nội dung và quy mô. Bước tiếp theo sau công tác quy hoạch quận/huyện đó là nâng cao năng lực thực hiện, kiểm soát và theo dõi phát triển đô thị cho các cơ quan và cán bộ chức năng cấp quận/huyện.

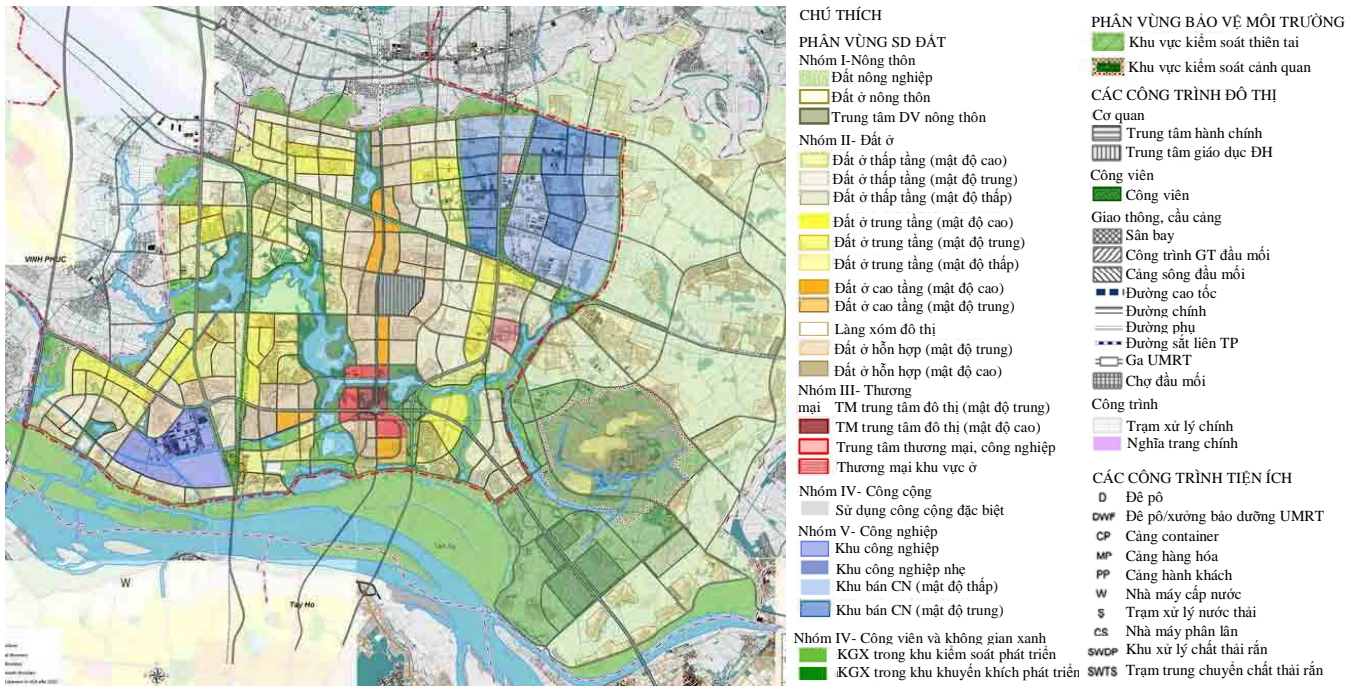


**Hình 15.4 Quy hoạch phát triển chung đề xuất**



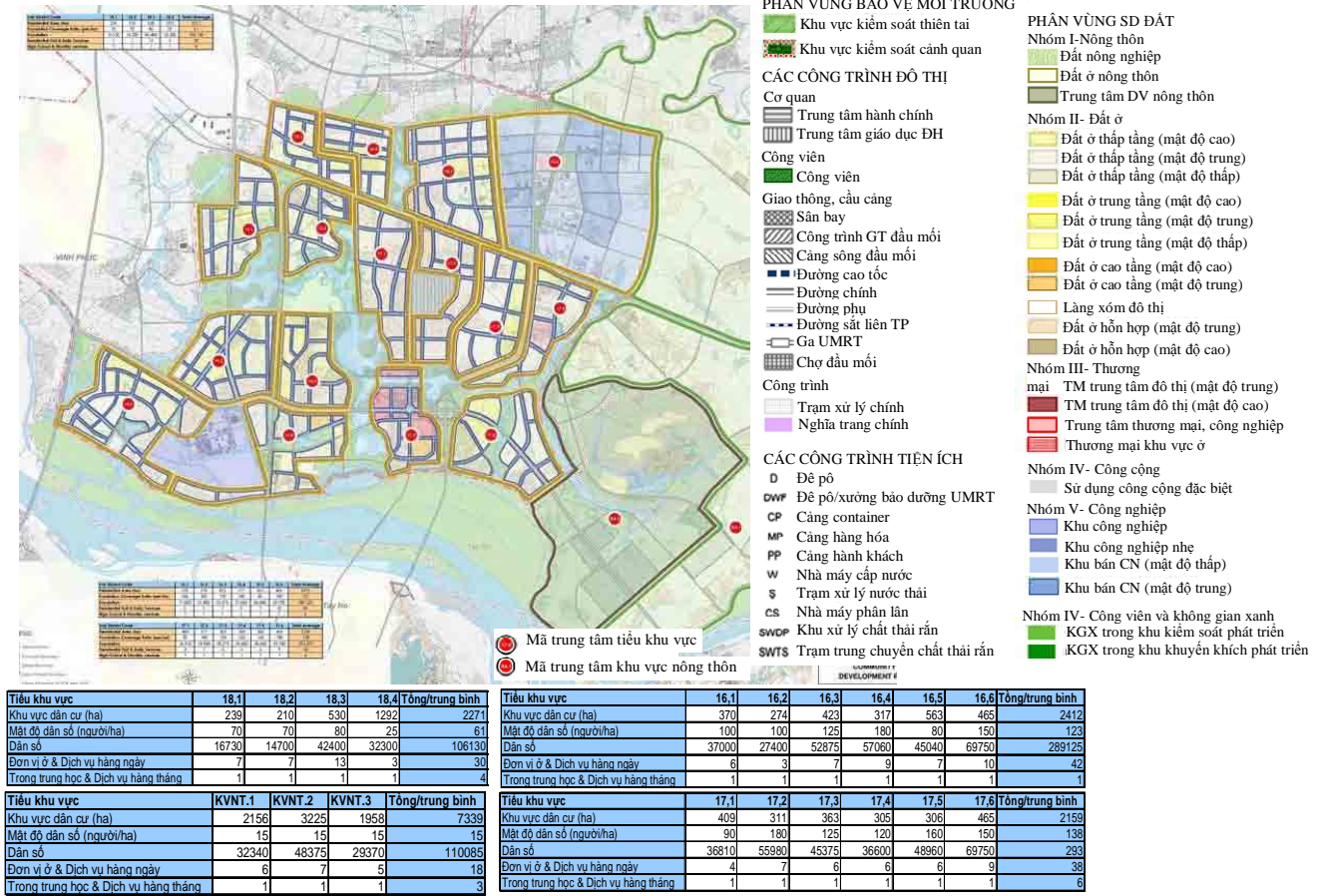
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

**Hình 15.5 Quy hoạch sử dụng đất đề xuất**



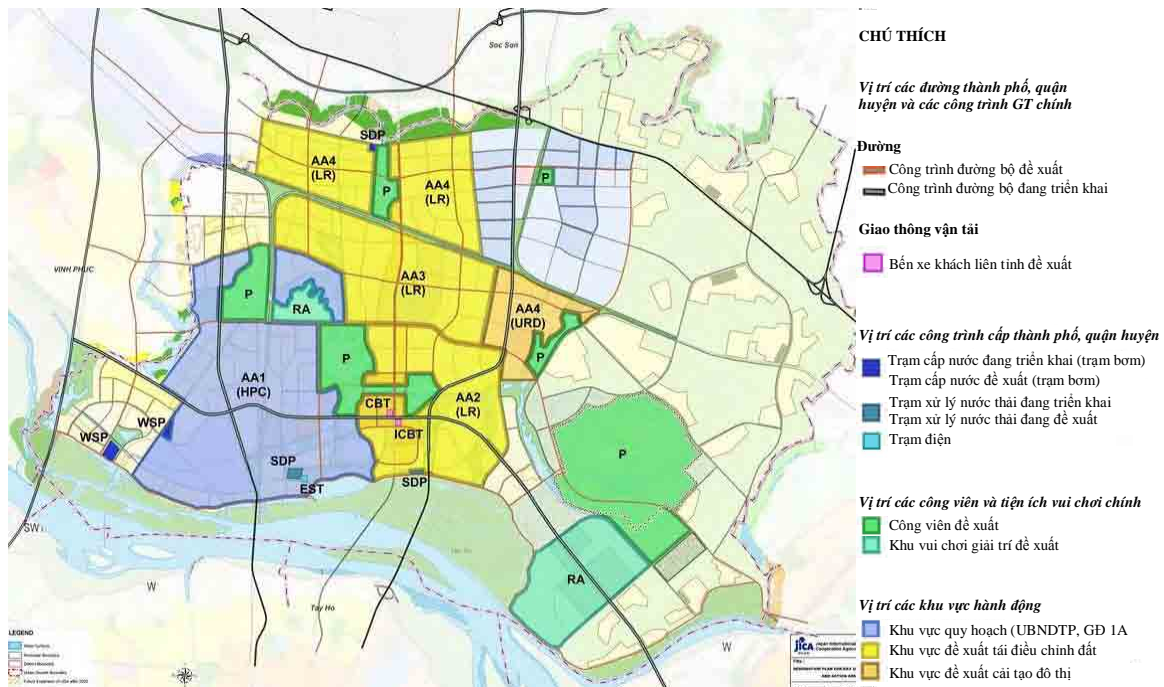
Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

**Hình 15.6 Quy hoạch phát triển công đồng đề xuất**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

**Hình 15.7 Quy hoạch các công trình đầu mối đề xuất**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

### 15.3 Quy hoạch và chiến lược cải tạo khu vực ngoài đô

#### Bối cảnh

15.23 Trên các khu vực ngoài đô sông Hồng, trải dài 40km, có khoảng 160.000 người dân đang sinh sống. Các làng nghề truyền thống và các khu đất nông nghiệp trước đây ngày càng bị thu hẹp trước làn sóng di cư từ nông thôn ra thành thị. Các hoạt động xây dựng nhà ở bắt đầu diễn ra nhanh chóng từ những năm 1980. Sau thời kỳ Đổi Mới vào năm 1986, nhà nước cho phép khu vực tư nhân tự đầu tư cải tạo nhà ở. Tuy nhiên, do quá trình nhập cư vẫn diễn ra không ngừng đã dẫn tới nhiều bất cập trong công tác triển khai hiệu quả các chính sách nhà ở và quản lý đô thị. Chính vì thế, tình trạng xây trái phép, không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy phép xây dựng, cơ sở hạ tầng yếu kém, tệ nạn xã hội tràn lan trong các khu dân cư đã và đang trở thành vấn đề bức xúc của thành phố. Sau khi xây dựng đường và gia cố đê vào những năm 1990, khu vực này bị tách biệt hoàn toàn khỏi khu vực trung tâm nội thành.

15.24 Khu vực đã và đang phải đối mặt với nhiều vấn đề khác nhau về mặt xã hội, hạ tầng, kinh tế, văn hóa và môi trường. Tuy nhiên, để giải quyết các vấn đề trên, không chỉ áp dụng các biện pháp kiểm soát xây dựng mà còn cần thành lập một cơ chế cải tạo toàn diện khu vực bao gồm các chính sách phát triển khu vực và phương pháp triển khai mang tính khả thi.

#### Mục tiêu của Dự án thí điểm

15.25 Dự án thí điểm này được thực hiện với các mục tiêu sau: (i) xác định hiện trạng xây dựng bất hợp pháp, (ii) xác định khó khăn và tiềm năng cải tạo khu vực, (iii) đề xuất định hướng phát triển và sử dụng đất trong tương lai cho khu vực ngoài đô.

#### Triển khai dự án thí điểm

15.26 Trong khu vực nội thành Hà Nội, khu vực ngoài đô sông Hồng trải dài khoảng 12km, đoạn giữa Cầu Thăng Long ở phía bắc cho đến Cảng Hà Nội ở phía nam. Khu vực dân cư chủ yếu tập trung ở tả ngạn sông Hồng bao gồm 8 phường. Khu vực dự án được lựa chọn trong số nhiều khu vực được phân chia ở ngoài đô (xem Bảng 15.3 và Hình 15.8).

**Bảng 15.3 Hiện trạng khu vực dự án**

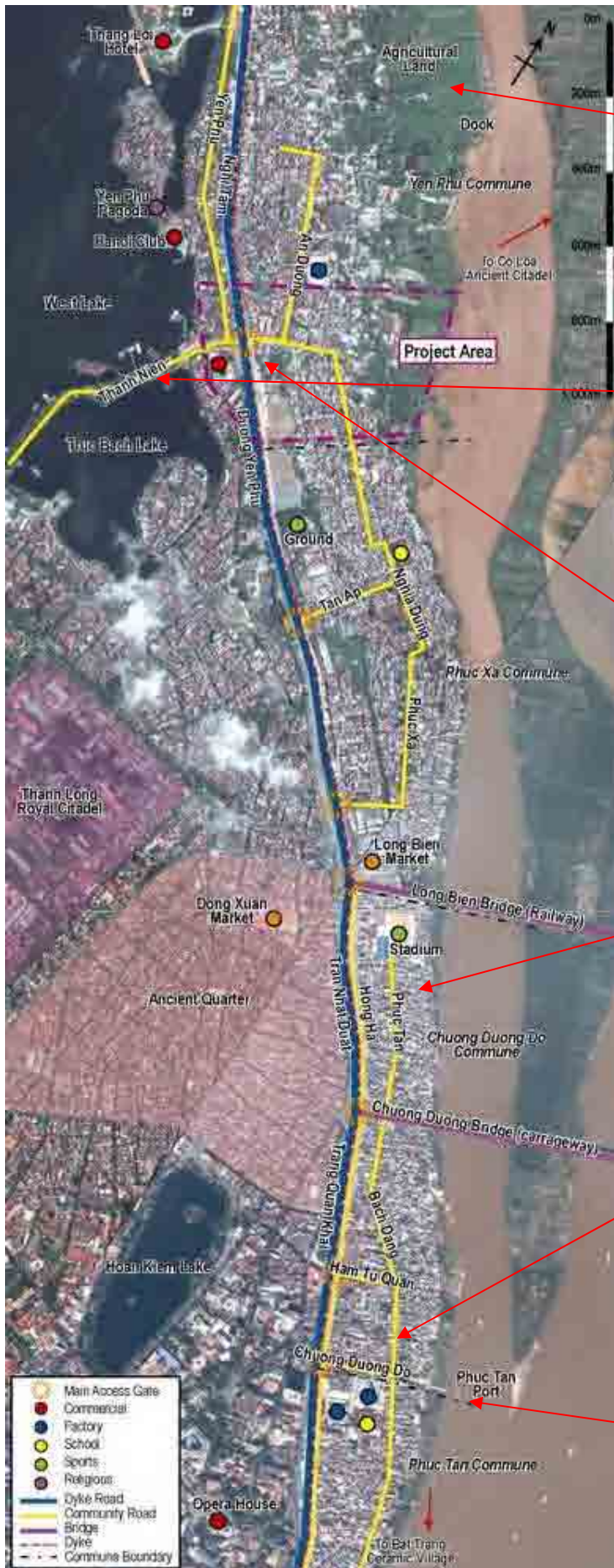
Phường	Quận	Diện tích (ha)	Dân số (người)	Khu dân cư (ha) <sup>1)</sup>	Mật độ dân số (người/ha) <sup>2)</sup>
Nhật Tân	Tây Hồ	349	8.106	46	173
Tứ Liên	Tây Hồ	311	8.290	41	201
Yên Phụ	Tây Hồ	141	19.660	58	338
Phúc Xá	Ba Đình	100	18.641	40	459
Chương Dương Độ	Hoàn Kiếm	100	21.969	34	636
Phúc Tân	Hoàn Kiếm	69	14.830	22	647
Bạch Đằng	Hai Bà Trưng	106	17.618	48	361
Thanh Lương	Hai Bà Trưng	142	21.143	55	381
Tổng		1321	130.257	348	374

Nguồn: Niên giám Thống kê Hà Nội, Bộ TNMT

1) Diện tích khu vực người dân xây nhà ở

2) Mật độ dân số của khu vực dân cư

**Hình 15.8 Vị trí khu vực dự án**



Đất nông nghiệp ở Yên Phú



Đường Thanh Niên và Hồ Tây



Nút giao đường Thanh Niên và đường Đê



Phố Phúc Tân ở phía bắc



Phố Bạch Đằng ở phía nam



Cảng Phúc Tân

### Xác định hiện trạng xây dựng bất hợp pháp khu vực ngoài đê

15.27 Cơ sở pháp lý để xác định tình trạng xây dựng bất hợp pháp trong khu vực là (i) Giấy chứng nhận sở hữu nhà và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và (ii) Tuân thủ “Pháp lệnh Đê điều”<sup>3</sup>, được áp dụng từ tháng 1 năm 2001.

15.28 Điều 11 của Pháp lệnh Đê điều quy định rõ các công trình xây dựng và nhà ở trong phạm vi khu vực bảo vệ đê, khu bãi bồi, khu vực lòng sông đều bị nghiêm cấm, ngoại trừ các công trình xây dựng vì mục đích phòng chống bão, giao thông vận tải, an ninh và các công trình đặc biệt khác. Vì vậy, bất kỳ ngôi nhà nào xây dựng sau năm 2001 đều bị coi là xây dựng bất hợp pháp. Vì đây được coi là khu vực xây dựng bất hợp pháp và vì sự phức tạp về quản lý đô thị hóa nhanh chóng sau thời kỳ Đổi Mới, trong khu vực điều tra tại phường Chương Dương Độ, chưa hộ gia đình nào được cấp Giấy chứng nhận sở hữu nhà và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sự phổ biến của hình thức giao dịch giấy chuyển nhượng trao tay (chiếm khoảng 60%) đã thể hiện sự buông lỏng quản lý trong những năm qua.

15.29 Ngoài hai điều kiện nêu trên, điều kiện quan trọng nhất đó là nguy cơ bị ngập của khu vực này. Khu vực được chia nhỏ thành ba khu như sau: (i) khu thường xuyên ngập, (ii) khu xây dựng không có giấy tờ hợp pháp sau thời điểm ban hành “Pháp lệnh Đê điều” và (iii) khu xây dựng không có bất kỳ giấy tờ nào.

15.30 Dựa trên các tiêu chí trên, khu vực ngoài đê được lựa chọn có thể được phân loại cơ bản thành ba loại như sau:

- (1) **Nhóm A:** Khu vực có đủ cơ sở pháp lý và xây dựng trước thời điểm ban hành Pháp lệnh Đê điều: 0%.
- (2) **Nhóm B:** Khu vực có nhà được giao dịch theo hình thức chuyển nhượng trao tay và được xây dựng trước thời điểm ban hành Pháp lệnh Đê điều, và những nhà có giấy tờ chuyển nhượng trao tay và giấy xác nhận của phường: 41%.
- (3) **Nhóm C:** Các loại khác: 59%.

15.31 Xét trên phương diện tính hợp pháp và rủi ro bị ảnh hưởng bởi bão lụt, theo ước tính sơ bộ có khoảng 60% số nhà được xây dựng cần phải di dời hoặc được quan tâm hơn bằng các biện pháp thể chế và cơ sở hạ tầng. Đặc biệt, có khoảng 36% số nhà được xây dựng nằm trong khu vực bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi tình trạng ngập lụt và cần được di dời tới nơi ở mới (xem Bảng 15.4).

**Bảng 15.4 Phân loại và hiện trạng xây dựng bất hợp pháp (ước tính sơ bộ)**

Nguy cơ ngập lụt	Pháp lệnh Đê điều	Có giấy CNQSDĐ & SHN (%)	Có giấy tờ chuyển nhượng trao tay			Không có giấy tờ (%)	Tổng (%)
			Xác nhận của phường (%)	Giấy tờ khác <sup>1)</sup> (%)			
Thấp	Trước khi có hiệu lực (- 12/ 2000)	A (0)	B (3)	B (15)	B (20)	C (3)	41
	Sau khi có hiệu lực (1/2001 - )	B (0)	B (3)	C (0)	C (20)	C (0)	23
	Cao	C (0)	C (3)	C (10)	C (20)	C (3)	36
	Tổng	(0)	(9)	(25)	(60)	(6)	100

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

Ghi chú: A) Tiếp tục ở lại; B) ở lại có điều kiện, C) phải di dời; 1) Giấy tờ khác là giấy tờ nhà/đất được cơ quan nhà nước cấp, ví dụ giấy chứng nhận nhà ở và vườn liền kề và ao do một số người sở hữu chung sau khi người sở hữu quyền sử dụng đất bán đất cho họ.

<sup>3</sup> Hiện tại, mọi vấn đề liên quan đến đê sẽ được điều chỉnh theo các văn bản sau: (i) “Pháp lệnh Đê điều và Bảo trì đê”, số 26/2000/PL-UBTVQH10 ban hành ngày 07 tháng 9 năm 2000 và “Quy định chi tiết việc thực hiện một số điều của Pháp lệnh Đê điều số 171/2003/ND-CP ban hành ngày 26 tháng 12 năm 2003.

## Các vấn đề chính

15.32 Vì khu vực ngoài đô có tiềm năng phát triển cao trong tương lai, cần giải quyết thỏa đáng các vấn đề và khó khăn hiện nay (xem Bảng 15.5). Ưu tiên hàng đầu là đảm bảo an toàn cho cuộc sống của nhân dân và trật tự công cộng trước nguy cơ bão lụt và thiên tai khác cũng như tệ nạn xã hội tràn lan. Đồng thời các vấn đề bức xúc về môi trường cũng cần được quan tâm thích đáng nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững trong tương lai. Nếu khắc phục được các vấn đề trên, tiềm năng phát triển được mở rộng về mặt kinh tế, văn hóa và môi trường cho người dân khu vực này nói riêng và thành phố Hà Nội nói chung.

**Bảng 15.5 Các vấn đề chính khu vực ngoài đô**

Vấn đề	Khó khăn tồn tại
1. Phòng chống và ứng phó thảm họa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bão lụt</li> <li>Hỏa hoạn và cứu hộ</li> <li>Quản lý sông (xói mòn, thủy lưu, ô nhiễm, v.v.)</li> </ul>
2. Môi trường	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hủy hoại cảnh quan đẹp</li> <li>Tác động tiêu cực đối với hệ sinh thái</li> <li>Mật độ quá cao</li> </ul>
3. Xã hội	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dịch vụ đô thị còn thiếu</li> <li>Tệ nạn xã hội</li> <li>Cô lập cộng đồng</li> </ul>
4. Kinh tế	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiếu các hoạt động về giao thông thủy</li> <li>Hiệu quả sử dụng đất thấp</li> <li>Giá trị phát sinh từ cơ sở hạ tầng thấp</li> </ul>
5. Văn hóa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các công trình văn hóa/ lịch sử bị lãng quên</li> <li>Giá trị truyền thống/văn hóa bị mai một</li> </ul>
6. Quản lý	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiếu chính sách, khung pháp chế và cơ chế quản lý đồng bộ</li> <li>Thiếu thông tin về khu vực phục vụ công tác lập kế hoạch/soạn thảo chính sách hiệu quả</li> </ul>

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

## Khuyến nghị

15.33 Cần quan tâm đến công tác khôi phục và phát triển khu vực ngoài đô một cách toàn diện, trên cả phương diện kinh tế, văn hóa, xã hội và môi trường. Là một phần không gian của sông Hồng, chức năng của khu vực này cần được tăng cường để liên kết với các khu vực cốt lõi khác, hình thành lên trục đô thị bền vững.

15.34 Cần điều chỉnh Pháp lệnh Đê điều để đảm bảo an toàn cho đê, khả năng thoát lũ và tình hình sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất của một bộ phận nhân dân. Đẩy mạnh công tác phê duyệt quy hoạch khu vực dọc sông Hồng với vai trò là một bộ phận hữu cơ trong quy hoạch chung của thành phố và có cơ chế thực hiện quy hoạch hiệu quả. Hợp thức hóa quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất cho người dân trong khu vực này sẽ giúp ổn định tình hình định cư trong khu vực, đảm bảo không vi phạm quy hoạch bảo vệ đê, kè bờ sông, trồng cây xanh, mạng lưới điện cao thế và không có tranh chấp về nhà và đất.

15.35 Để sử dụng khu vực ngoài đô một cách hiệu quả, theo đề xuất (i) đê phụ (H=12m) khoảng cách từ đê hiện có đến nền sông sẽ được xây dựng, (ii) không gian ngoài đê phụ sẽ được sử dụng làm không gian mở và (iii) sử dụng đất sẽ được chia theo khu vực dựa trên mối quan hệ khu vực nằm sâu phía trong bờ, các khu vực lân cận cũng như căn cứ theo điều kiện lịch sử và tự nhiên.

## **16 NGHIÊN CỨU TIỀN KHẢ THI**

### **16.1 Nghiên cứu tiền khả thi Tuyến UMRT số 2**

#### **Mục tiêu**

16.1 Tuyến UMRT 2 được lựa chọn tiến hành nghiên cứu tiền khả thi nhằm mục đích phân tích thêm và thẩm định xem vai trò của tuyến UMRT nếu được xây dựng sẽ đóng góp vào sự phát triển thành phố như thế nào. Nói cụ thể hơn là kiểm tra tính khả thi của Tuyến UMRT 2 trên phương diện kỹ thuật, kinh tế, tài chính, xã hội và môi trường.

#### **Hướng tuyến, đề-pô và bước triển khai**

16.2 Tuyến UMRT 2 sẽ đóng vai trò là xương sống về giao thông công cộng theo hướng bắc - nam nối liền trung tâm thành phố với: (i) các khu đô thị mới của Đông Anh và sân bay Nội Bài ở phía bắc; (ii) hành lang quốc lộ 6 đến Hà Đông ở phía tây nam; (iii) khu hành chính mới ở phía tây. Tổng chiều dài của tuyến là 41,5 km được liên kết bằng 28 nhà ga.

16.3 Qua phân tích dự báo nhu cầu, tuyến UMRT 2 nên được chia làm ba giai đoạn. Giai đoạn I xây dựng đoạn giữa cắt ngang qua trung tâm thành phố và sẽ đưa vào khai thác từ năm 2013. Giai đoạn II, bắt đầu từ năm 2016, sẽ mở rộng theo hướng nam và bắc để đáp ứng các khu vực đô thị mở rộng. Cuối cùng, giai đoạn III sẽ hoàn chỉnh hệ thống bằng đoạn kéo dài phía bắc tới sân bay Nội Bài vào năm 2018 và bến cuối cùng ở phía bắc liên kết với nhà ga sân bay Nội Bài.

16.4 Kết quả xem xét hướng tuyến cụ thể cho thấy Giai đoạn I từ Từ Liêm đến Thượng Đình nên được xây dựng là đường ngầm bởi vì xây dựng trên cao hoặc đồng mức sẽ làm phát sinh nhiều vấn đề ở khu vực nội thành chật hẹp với mật độ xây dựng cao. Các khuyến nghị sơ bộ đó là Giai đoạn II và phần lớn Giai đoạn III nên được xây dựng trên cao để hạn chế ảnh hưởng tới các tuyến đường bộ hiện có. Đoạn phía bắc của Giai đoạn III sẽ là đoạn đi ngầm để kết nối với nhà ga sân bay Nội Bài. Một phần của Giai đoạn III, Tuyến UMRT 2 sẽ cắt ngang qua sông Hồng bằng phương án cầu.

16.5 Từ Liêm được lựa chọn trong số nhiều địa điểm để đặt đề-pô chính (10-15ha) của Tuyến UMRT 2. Trong các giai đoạn tiếp theo, nên xây dựng các đề-pô vệ tinh nhỏ hơn tại Hà Đông (Giai đoạn II) và tại Thái Phú (Giai đoạn III).

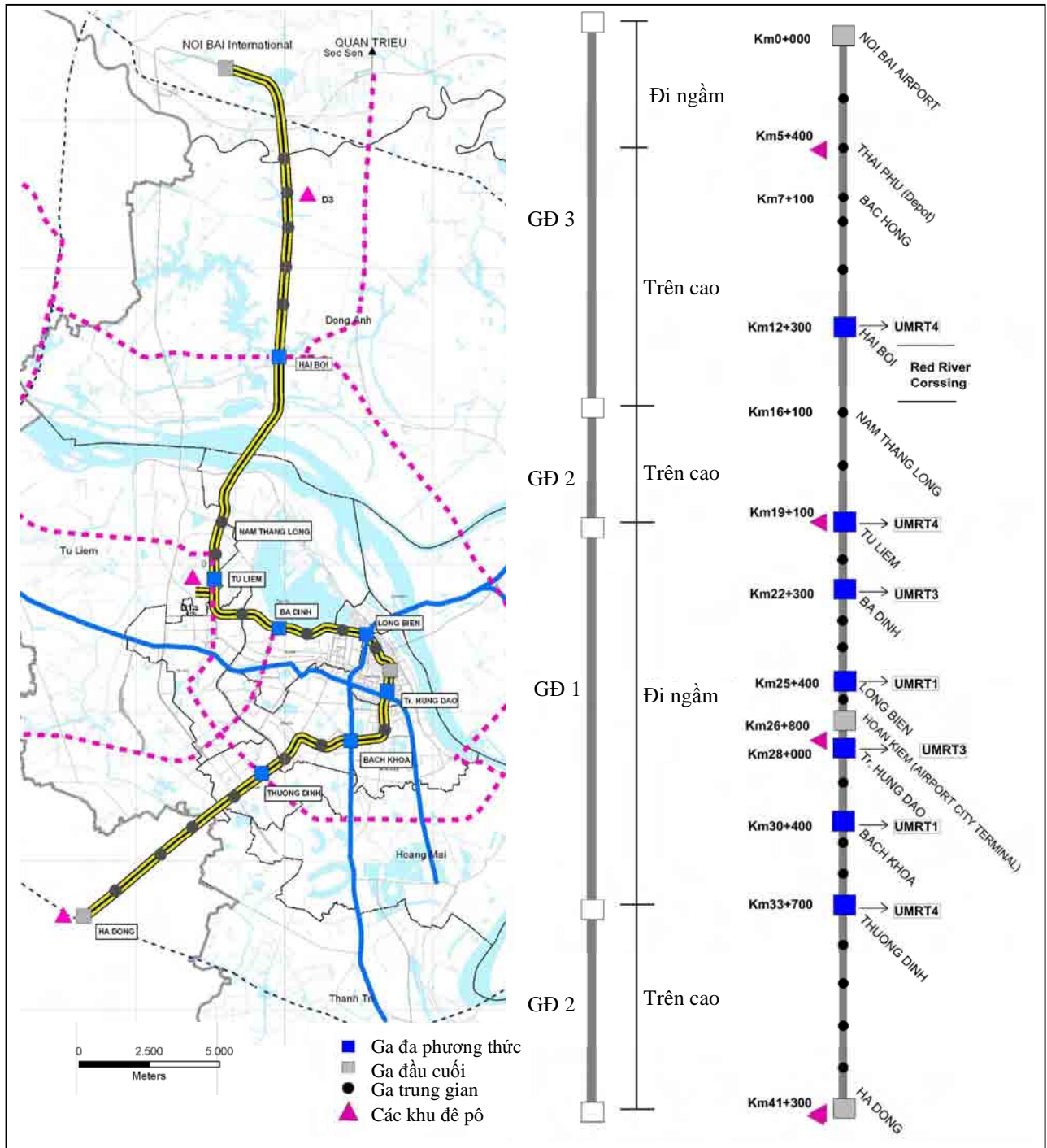
#### **Xây dựng kết nối tại các nhà ga, các ga đầu cuối và các ga phụ cận**

16.6 Một phần quan trọng của Tuyến UMRT 2 đó là liên kết xây dựng đường sắt với xây dựng các công trình trên mặt đất. Vì vậy, theo đề xuất thiết kế, Tuyến UMRT 2 sẽ được lồng ghép với các dự án dọc theo tuyến, bao gồm: (i) khu đô thị mới đầm Vân Trì; (ii) khu đô thị mới CIPUTRA; (iii) khu hành chính mới; (iv) khu vực phát triển Hồ Tây; (v) Hoàn Kiếm; (vi) khu Phố Cổ; (vii) cửa ngõ hồ Hoàn Kiếm; (viii) khu Phố Pháp; (ix) Đại học Bách Khoa và Công viên Thống Nhất; (x) Thượng Đình và (xi) khu Thanh Xuân Bắc và Thanh Xuân Nam. Thiết kế nhà ga phải có các chức năng phối hợp trung chuyển kết nối đa phương thức với các tuyến UMRT khác.

#### **Dự báo lượng hành khách**

16.7 Lượng hành khách sử dụng UMRT 2 sẽ phụ thuộc vào giá vé. Mức vé từ 0,02 + 0,05 đô la/km nếu quãng đường đi trên 4km (2020) được tính toán dựa trên chiến lược tối đa hóa doanh thu vì dự án UMRT 2 chủ yếu là tự túc về vốn. Vì vậy, theo dự báo lượng hành khách sẽ khoảng 575.000 khách mỗi ngày khi bắt đầu đưa vào khai thác Giai đoạn I (2013) và sẽ tăng lên 900.000 khách mỗi ngày vào năm 2018 khi Giai đoạn III hoàn thành và đưa vào vận hành.

**Hình 16.1 Tuyến UMRT 2**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

**Bảng 16.1 Thông tin tuyến UMRT 2**

Giai đoạn	Km	Kết cấu	Số ga	Liên kết	Đầu máy toa xe <sup>1)</sup>	Tần suất	Lịch trình
1	15,2	Đi ngầm	14	6 (UMRT 1, 3 & 4)	18 tàu x 6 toa	3,25	2013
2	10,2	Trên cao	7	-	28 tàu x 6 toa	3,00	2016
3	16,1	Trên cao (10,7km) <sup>2)</sup> Đi ngầm (5,4km)	7	1 (UMRT 4)	37 tàu x 6 toa	2,75	2018
Tổng	41,5		28				

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

1) Dựa trên nhu cầu năm 2020.

2) Bao gồm đoạn vượt sông Hồng (chiều dài đoạn cắt 2.420m, đê đến đê).



## Xây dựng và khai thác

16.8 Các đoạn đi ngầm của Tuyến UMRT 2 được đề xuất xây dựng theo dạng hầm kép thi công bằng máy khoan có đường kính 5,4m. Nghiên cứu điều kiện nền đất cơ bản cho thấy công nghệ đào hầm bằng thiết bị TBM là phù hợp nhất để xây dựng các đoạn đường ngầm. Các đoạn đi trên cao được đề xuất sử dụng kết cấu cầu cạn đường đôi có nhịp dầm từ 30 – 35m. Sơ đồ mặt bằng các ga theo kiểu ke ga ở bên đối với các nhà ga trên cao và ke ga ở hai bên sân ga đối với các ga ngầm. Xây dựng Giai đoạn I ước tính mất khoảng 48 tháng từ khi khởi công cho đến khi đi vào vận hành.

16.9 Sau khi nghiên cứu nhiều phương án, theo đề xuất Tuyến UMRT 2 nên sử dụng đầu máy toa xe kiểu metro với 285 hành khách/toa theo công suất thiết kế và 6 toa mỗi tàu. Và để đáp ứng yêu cầu, cần có 18 tàu trong Giai đoạn I, tăng lên 37 tàu giai đoạn III tức giai đoạn cuối (xem Bảng 16. 2). Tuyến UMRT 2 có thể vận hành với tần số an toàn tối thiểu là 2 phút và sẽ đạt công suất tối đa là 58.000 hành khách/giờ/chiều (so với công suất năm 2020 là 38.000 khách/giờ/chiều với tần suất 2,75 phút).

16.10 Tổng chi phí dự án UMRT 2 ước tính là 2,8 tỉ đô la bao gồm cả các công trình dân sự, xưởng/đê pô, hệ thống đường ray, đầu máy toa xe, đất và các công trình khác. Giai đoạn I, do xây dựng ngầm nên đây là giai đoạn tốn kém nhất với chi phí đầu tư ước tính khoảng 1,8 tỉ đô la. Ngoài ra, chi phí khai thác và bảo dưỡng Tuyến UMRT 2 sẽ tốn khoảng 39,2 triệu đô la/năm trong Giai đoạn I và sẽ tăng lên 51,4 triệu đô la/năm khi Giai đoạn III hoàn thành và đi vào khai thác (xem Bảng 16.2).

**Bảng 16.2 Dự án Tuyến UMRT 2 và chi phí khai thác & bảo dưỡng<sup>1)</sup>**

	Giai đoạn I	Giai đoạn II	Giai đoạn III	Tổng
1. Công trình dân sự	794	132	318	1,245
2. Xưởng/đê pô	33	9	9	52
3. Hệ thống đường sắt	124	21	50	195
4. Đầu máy, toa xe	172	95	133	401
5. Các khoản chi chung	79	18	36	132
6. Xây dựng (1+2+3+4+5)	1.202	276	546	2.024
7. Thiết kế (7.5% of 6)	90	21	41	152
8. Chi phí đất đai	348	31	67	446
9. Dự phòng (10% [6+7+8])	164	33	66	262
10. Dự án (6+7+8+9)	1.805	360	719	2.884
11. Vận hành hàng năm	14,2 <sup>2)</sup>	14,8 <sup>3)</sup>	15,2 <sup>4)</sup>	
12. Bảo dưỡng hàng năm	25,0 <sup>2)</sup>	31,3 <sup>3)</sup>	36,2 <sup>4)</sup>	
13. Vận hành & Bảo dưỡng hàng năm (11+12)	39,2 <sup>2)</sup>	46,1 <sup>3)</sup>	51,4 <sup>4)</sup>	

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

1) Triệu đô la, giá 2006.

2) năm 2013.

3) năm 2016.

4) năm 2018.

## Đánh giá

16.11 Tác động của Tuyến UMRT 2 đối với sự phát triển trong tương lai của Hà Nội sẽ rất lớn, bằng việc chuyển đổi từ phát triển đô thị theo hướng dựa trên giao thông đường bộ sang giao thông công cộng. Hệ thống này sẽ ảnh hưởng đến sử dụng đất, vị trí các cơ sở, tiếp cận các dịch vụ; vì vậy tác động đến đời sống của người dân. Tác động của giao thông, kinh tế đô thị, môi trường và cộng đồng trong khu vực ảnh hưởng cũng sẽ rất lớn. Tuyến UMRT 2 được đánh giá tổng thể từ góc độ kinh tế, môi trường, xã hội và tài chính.

16.12 Về mặt kinh tế, dự án UMRT 2 tạo ra lợi ích đáng kể. Lợi ích được xem xét không chỉ từ việc giảm ách tắc giao thông và tiết kiệm chi phí đi lại cho người sử dụng phương tiện mà còn do tỉ lệ nội hoàn kinh tế của dự án là 22,5%. Nếu tính thêm lợi ích từ việc sử dụng đất hiệu quả và phát triển gắn kết thì lợi ích kinh tế còn cao hơn.

16.13 Xét trên góc độ xã hội, việc tái định cư của các hộ gia đình có thể là một vấn đề lớn nếu không được giải quyết hợp lý. Tuy nhiên, trong dự án này, số lượng công trình bị di dời tái định cư là rất ít (dưới 30 công trình bị ảnh hưởng lâu dài) bởi vì Giai đoạn I của dự án sẽ xây ngầm và theo kế hoạch sẽ thực hiện phát triển gắn kết tại các nhà ga và khu vực nhà ga.

Các hộ gia đình bị ảnh hưởng sẽ lựa chọn các phương án định cư tại chỗ hoặc di dời tới nơi ở mới. Tuy nhiên, việc cung cấp các dịch vụ giao thông công cộng chất lượng cao sẽ tạo ra ý nghĩa xã hội tích cực nói chung và cụ thể là cho dân cư dọc Tuyến UMRT 2.

16.14 Tác động môi trường của dự án cũng đáng kể. Tác động tích cực đó là sẽ giảm được lượng khí thải và độ ồn từ phương tiện giao thông cá nhân, tai nạn giao thông giảm vì người dân chuyển đổi từ phương tiện cá nhân như xe máy sang phương thức UMRT. Tuy nhiên, độ rung và ồn của UMRT cũng được dự tính trong quá trình xây dựng.

16.15 Xét trên góc độ công nghệ, việc xây dựng Tuyến UMRT 2 sẽ tạo cho Việt Nam cơ hội được trải nghiệm và áp dụng công nghệ hiện đại về xây dựng công trình ngầm và hoạt động khai thác đường sắt. Xây dựng không gian ngầm liên kết với các nhà ga UMRT ngầm có thể mang lại lợi ích cho phát triển đô thị trong tương lai. Một tác động quan trọng nữa đó là tiết kiệm năng lượng do chuyển đổi từ các phương tiện sử dụng năng lượng hóa thạch sang phương thức dùng điện năng, tiết kiệm năng lượng.

16.16 Mặc dù tác động của dự án chủ yếu là tích cực nhưng tính sinh lợi về tài chính của Tuyến UMRT 2 cũng thấp, tỉ lệ nội hoàn tài chính là 4%, và đây cũng là tỉ lệ chung của các dự án xây dựng UMRT trên thế giới. Tuy nhiên, theo ước tính, doanh thu đủ để bù đắp chi phí khai thác và bảo dưỡng hệ thống với doanh thu-chi phí khai thác & bảo dưỡng là 1,8 khi Giai đoạn I đi vào hoạt động và tỉ suất này sẽ tăng lên 3,2 khi dự án hoàn thành toàn bộ.

16.17 Có thể kết luận rằng Tuyến UMRT 2 là một dự án có tính khả thi cao nhưng dựa trên cơ sở Chính phủ cấp vốn và quản lý quá trình xây dựng để đảm bảo thực hiện được lợi ích kỳ vọng đồng thời giảm thiểu các tác động tiêu cực.

### **Chiến lược thực hiện**

16.18 Chiến lược cấp vốn đề xuất xây dựng Tuyến UMRT 2 chủ yếu dựa vào nguồn vốn nhà nước. Tuy nhiên, chi phí khai thác và bảo dưỡng hệ thống sẽ được trang trải trên cơ sở tự cấp thông qua doanh thu bán vé và các nguồn doanh thu phụ khác như chứng minh trong phần phân tích tính khả thi tài chính. Trong trường hợp doanh thu không thể bù đắp được chi phí khai thác & bảo dưỡng, cần có sự hỗ trợ của chính phủ (ví dụ: Bộ GTVT) và/hoặc UBNDTP để duy trì hoạt động an toàn của Tuyến UMRT 2. Cuối cùng, nguồn vốn cho việc thu hồi đất, đảm bảo chỉ giới đường sẽ do nhà nước cấp. Sự tham gia của tư nhân vào việc cấp vốn dự án là rất khó khả thi và sẽ không đáng kể vì chỉ số hiệu quả tài chính của dự án thấp.

16.19 Nên khai thác nguồn vốn ODA để đầu tư cho Giai đoạn I. Vốn ODA sẽ được cấp cho Tuyến UMRT 2 thông qua cơ chế vay lại, trong đó nhà nước sẽ nhận các khoản vay ODA và cho UBNDTP vay lại để xây dựng Tuyến UMRT 2, với dự kiến UBNDTP sẽ là cơ quan thực hiện dự án Tuyến UMRT 2.

16.20 Để xây dựng và vận hành tuyến UMRT 2 và các tuyến UMRT khác, UBND Thành phố cần thành lập Cơ quan Vận tải Khối lượng lớn (MTA) để quy hoạch, thiết kế, xây dựng, cấp vốn và vận hành Tuyến UMRT giai đoạn đầu. Khi kinh nghiệm và kỹ năng vận hành hệ thống UMRT đã vững hơn, công tác vận hành và bảo trì hệ thống có thể được chuyển cho các tổ chức tư nhân theo cơ chế cạnh tranh, và khi đó, MTA sẽ chỉ chú trọng đến quy hoạch mạng lưới và mở rộng mạng lưới đường sắt đô thị và xây dựng các quy định (kỹ thuật và kinh tế).

16.21 MTA cũng sẽ là cơ quan đi đầu trong phát triển cơ sở hạ tầng liên quan đến đường sắt đô thị. Phát triển định hướng giao thông công cộng là một khái niệm được đề xuất trong đó mục đích sử dụng đất thương mại, mật độ cao được phát triển ở khu vực lân cận các nhà ga, các dự án phát triển khu dân cư mật độ trung bình sẽ được triển khai ở các khu vực ngoài. Để tạo cơ hội phát triển thương mại trong bối cảnh ý tưởng phát triển vận tải theo hướng giao thông công cộng, MTA nên xem xét các chiến lược ví dụ như liên doanh phát triển thương mại, các chương trình tái điều chỉnh đất để phối hợp với chủ đất và tạo ra nguồn quỹ đất đủ cho phát triển đô thị liên kết. Theo dự kiến các nguồn doanh thu từ phát triển đất sẽ không chỉ tạo ra nguồn vốn lớn cho MTA để đầu tư vào các dự án đường sắt đô thị mà còn củng cố chức năng và tính hiệu quả của Tuyến UMRT 2.

## 16.2 Nghiên cứu tiền khả thi dự án đường Vành đai 4 phía Tây

### Bối cảnh

16.22 Đường Vành đai 4 đoạn tuyến phía Tây là đoạn phía tây của đường vành đai thứ 4 đề xuất cho Hà Nội trong Quy hoạch Tổng thể Phát triển GTVT của HAIDEP. Theo QHTT này, đoạn tuyến phía tây đường Vành đai 4 dự kiến sẽ đi vào hoạt động vào năm 2013. Mục tiêu của nghiên cứu tiền khả thi này là tìm hiểu kỹ lưỡng hơn tính khả thi của đoạn phía tây đường Vành đai 4.

16.23 Vai trò quan trọng của Vành đai 4 được tìm hiểu trên hai góc độ là phát triển đô thị và giao thông vận tải. Đường Vành đai 4 được xây dựng với mục đích: (i) thúc đẩy phát triển đô thị; (ii) phân bố giao thông dọc các hành lang chính một cách hiệu quả; (iii) tạo ra sự liên kết hiệu quả giữa giao thông đô thị và giao thông vùng. Nếu không có đường vành đai 4, định hướng phát triển đô thị trong tương lai trong Quy hoạch Chung của HAIDEP sẽ không trở thành hiện thực.

### Hướng tuyến và các tiêu chuẩn kỹ thuật

16.24 Hướng tuyến và tiêu chuẩn kỹ thuật của đường VĐ4 có ý nghĩa quan trọng và vị trí không nên quá xa và không quá gần với khu vực nội thành<sup>1</sup>. Vị trí tối ưu là dọc theo đường ranh giới các khu nội thành mới sẽ phát triển trong tương lai để thúc đẩy quá trình phát triển đô thị theo mong muốn và phục vụ hiệu quả nhu cầu giao thông đô thị và giao thông liên tỉnh. Các tiêu chuẩn kỹ thuật cho tuyến đường này được áp dụng theo tiêu chuẩn đường cao tốc bởi vì đường VĐ4 là tuyến giao diện giữa giao thông đô thị và giao thông liên tỉnh, điều đó có nghĩa là tuyến đường này cũng là một phần của mạng lưới đường cao tốc liên tỉnh.

16.25 Đường VĐ4 phía tây bắt đầu từ QL2 tại Nội Bài ở phía bắc và kết thúc tại QL1A tại Thanh Trì ở phía nam với tổng chiều dài là 45,35km, cắt qua ranh giới của Hà Nội, Vĩnh Phúc, Hà Tây. Vị trí đường nằm trong bán kính từ 15-20km từ trung tâm thành phố. Hướng tuyến cần xây dựng 1,86km cầu qua sông Hồng, gần xã Thượng Cát, huyện Từ Liêm (Hà Nội).

16.26 Dự báo nhu cầu giao thông trên tuyến cho thấy đường thiết kế 4 làn xe là đủ. Dải phân cách sẽ được mở rộng để dành không gian cho hai làn xe trong tương lai. Ngoài ra, tuyến đường sẽ có các đường nhánh nối với các khu vực phát triển dọc hành lang này. Yêu cầu chỉ giới đường chung của VĐ4 phía tây là 80m.

16.27 Vì hướng tuyến đi qua các hành lang chưa phát triển nên tuyến chủ yếu là đi trên mặt đất với nền đắp (cao độ nền + 6.5m) với các hầm giao cắt được xây dựng cho phép các đường địa phương cắt qua. Ngoài ra, sẽ xây dựng một số nút giao lập thể để giải quyết giao cắt với các tuyến đường quốc lộ, đường sắt và cầu vượt sông. Đường VĐ4 phía tây sẽ có 6 nút giao cắt chính với QL2, QL32, QL23, đường Láng – Hòa Lạc, QL6 VÀ cao QL1.

16.28 Ước tính vốn đầu tư xây dựng đường VĐ4 phía tây là 639 triệu đô la, bao gồm chi phí xây dựng, thiết kế kỹ thuật, dự phòng và đền bù giải phóng mặt bằng. Chi phí đền bù giải phóng mặt bằng là 128 triệu đô la, tương đương 20% tổng chi phí dự án. Phân bổ chi phí dự án theo đoạn được thể hiện dưới đây. Ngoài ra, chi phí khai thác và bảo dưỡng đường VĐ4 trung bình lên đến 30 triệu đô la/năm.

<sup>1</sup> QHTT của bộ giao thông đề xuất đường vành đai thứ 4 nhưng tuyến đường đề xuất xa hơn từ trung tâm thành phố so với tuyến đường do HAIDEP đề xuất. Bán kính của tuyến đường Bộ GTVT đề xuất là từ 25 đến 40km từ trung tâm thành phố. Phân tích cho thấy vị trí đó quá xa từ trung tâm thành phố và không thích hợp là một tuyến đường vòng, đặc biệt là đoạn phía bắc có bán kính đến 40km từ trung tâm thành phố. Hơn nữa, do khoảng cách lớn tính từ trung tâm nên tuyến đường không có chức năng như là một ranh giới hạn chế sự phát triển tràn lan của đô thị. Vì vậy tuyến VĐ4 nên được di chuyển gần hơn với trung tâm thành phố.

(i) Gói 1 (QL1 - QL6), 12,8km	134 triệu đô la
(ii) Gói 2 (QL6 – Sông Hồng), 15km	160 triệu đô la
(iii) Gói 3 (cầu sông Hồng, bao gồm các đường tiếp cận), 7,1km	235 triệu đô la
(iv) Gói 4 (sông Hồng – QL2), 10,5 km	109 triệu đô la

### **Dự báo nhu cầu**

16.29 Đường VĐ4 phía tây sẽ được xây dựng trên cơ chế tự túc tối đa về vốn vì vậy tiền thu phí sẽ được tính ở mức tối đa hóa doanh thu. Hệ thống thu vé đường đề xuất là một hệ thống mở, sử dụng một mức giá đồng nhất. Mức thu vé tối đa hóa doanh thu được xác định là 25.000 đồng/xe con vào năm 2020. Theo chương trình tính phí này, tổng số người sử dụng đường VĐ4 phía tây sẽ là khoảng 85.000 pcu/ngày. Đối với đoạn VĐ4 phía tây, lưu lượng giao thông trung bình sẽ là 30.000 pcu/ngày và tỉ lệ V/C là 0,4. Đoạn có lưu lượng giao thông lớn nhất là đoạn cầu sông Hồng với lưu lượng ước tính 40.000pcu/ngày và tỉ lệ V/C là 0,6.

### **Đánh giá**

16.30 Phần tiếp theo sẽ là các thông tin đánh giá môi trường, kinh tế, xã hội và tài chính của dự án tuyến VĐ4 phía tây. Nhìn chung, dự án được xem là có tính khả thi và nên được triển khai mặc dù có một số vấn đề can thiệp về chiến lược, đặc biệt liên quan đến cấp vốn.

16.31 Các tác động môi trường chính của tuyến đường VĐ4 được dự tính bao gồm (i) tác động đến việc thoát nước trên mặt đất, có thể gây ngập úng; (ii) ô nhiễm không gian nghiêm trọng hơn do lượng phương tiện lớn; (iii) chia tách cộng đồng dân cư. Trong giai đoạn xây dựng, tác động của công tác xây dựng nền, tiếng ồn và độ rung cũng được xác định. Ảnh hưởng của cầu đối với dòng chảy tự nhiên, đất bồi lắng, sỏi mòn có thể sẽ nghiêm trọng. Mặt khác, đường vành đai 4 sẽ tác động tích cực đến việc sử dụng đất trong khu vực, đặc biệt là ngăn chặn sự phát triển đô thị tràn lan và sự xâm lấn của các hoạt động đô thị đối với đất nông nghiệp và môi trường tự nhiên. Cần có phương án ngăn chặn và giảm thiểu các tác động tiêu cực của dự án dựa trên các quy định về thiết kế hạ tầng và triển khai dự án.

16.32 Đường VĐ4 phía tây sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến khoảng 200 hộ dân, chủ yếu là các hộ thu nhập thấp có đất bị thu hồi. Đất đai nằm trong phạm vi chỉ giới đường là khoảng 375ha, chủ yếu là đất nông nghiệp và một số khu vực đất thương mại. Cần có phương án đền bù, tham vấn và phối hợp với những hộ/người dân có đất bị ảnh hưởng.

16.33 Lợi ích kinh tế của tuyến đường VĐ4 phía tây xuất phát từ việc giảm ách tắc giao thông liên tỉnh đi vào nội đô. Không chỉ giúp tiết kiệm chi phí giao thông vận tải, đường VĐ4 phía tây còn mang lại lợi ích kinh tế cao với tỉ lệ nội hoàn kinh tế là 18,6%. Lợi ích thu được từ phát triển đô thị hiệu quả là không thể lượng hóa nhưng là rất lớn. Vì vậy, tác động tích cực về mặt kinh tế của tuyến VĐ4 phía tây là rất cao.

16.34 Mặt khác, đánh giá tài chính của tuyến VĐ2 phía tây cho thấy dự án có mức độ sinh lợi vừa phải với tỉ lệ nội hoàn tài chính là 9,5% so với mức tiêu chuẩn của Việt Nam là 12%. Một nhân tố quan trọng làm cho chỉ số tài chính khá thấp là chi phí xây dựng và như vậy là chi phí xây dựng cầu qua sông Hồng rất cao. Tuy nhiên, các chỉ số tài chính rất hứa hẹn và khả thi vì hầu hết các dự án đường cao tốc trên thế giới đều khó có thể tự túc về mặt tài chính.

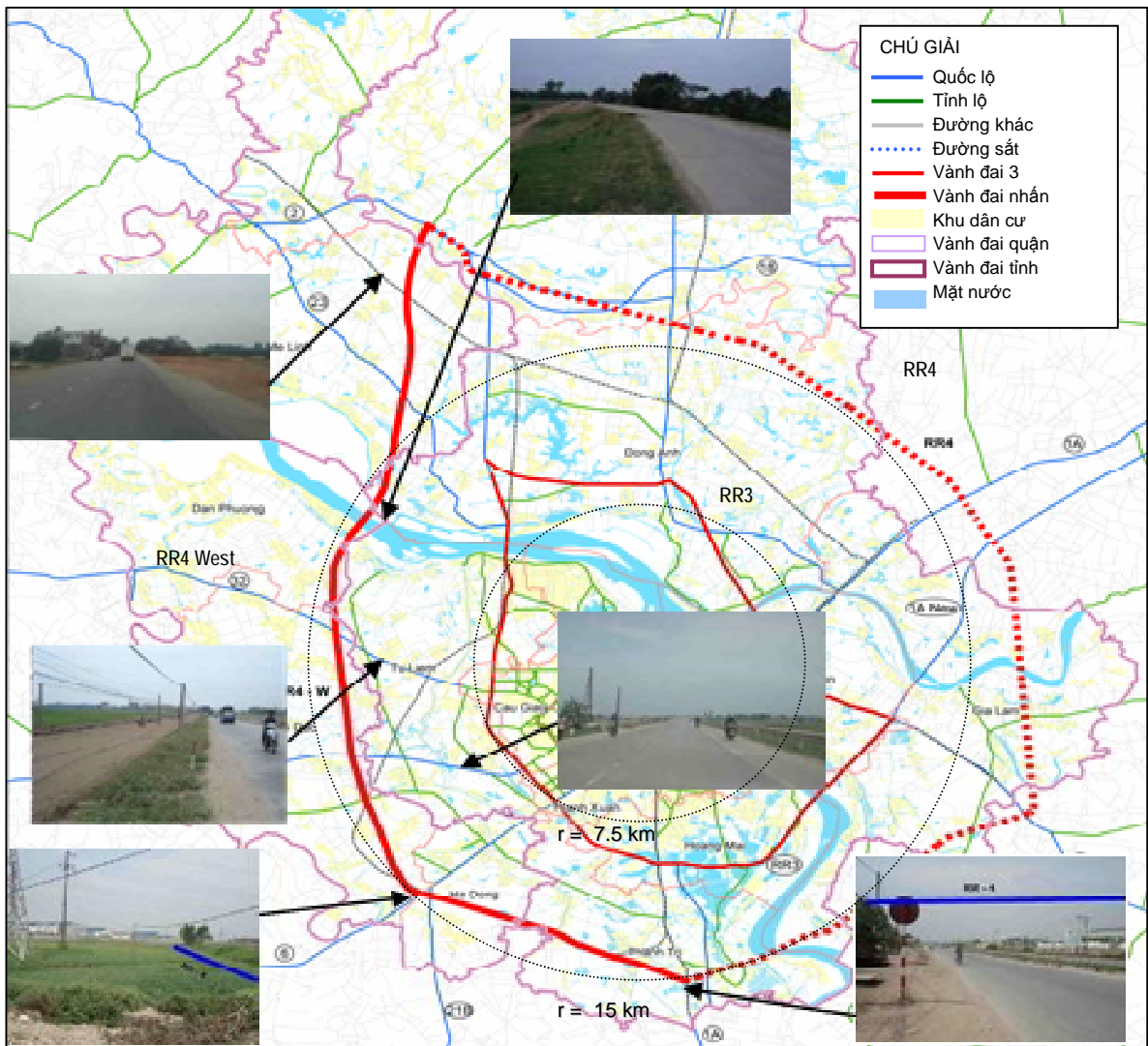
### **Chiến lược thực hiện**

16.35 Kết quả phân tích tài chính cho thấy cơ chế hợp tác nhà nước – tư nhân trong đó nhà nước chịu trách nhiệm về chi phí xây dựng sẽ khả thi. Tại thời điểm này, áp dụng chương trình xây dựng – khai thác – chuyển giao (không có trợ cấp của nhà nước) là không khả thi.

16.36 Có hai phương án nên được xem xét: (i) Khai thác & Bảo dưỡng (O&M), và (ii) xây dựng-chuyển giao-khai thác (BOT). Phương án Khai thác & Bảo dưỡng (O&M) sẽ có rủi ro thấp nhất cho tư nhân trong đó đầu tư của khu vực này chỉ là xây dựng các trạm thu phí trong khi Chính phủ chịu trách nhiệm về hầu hết các yêu cầu khác về vốn. Cơ chế BTO đề xuất đó là tư nhân sẽ xây dựng đoạn cầu qua sông Hồng (Gói 3) cộng với các công trình thu phí trong khi Chính phủ sẽ chịu trách nhiệm đầu tư toàn bộ phần còn lại trên tuyến VĐ4 (gói 1, 2 và 4). Khi hoàn thành, tư nhân sẽ vận hành toàn bộ tuyến VĐ4 phía tây. Theo cơ chế BTO, tư nhân sẽ phải chịu 37% chi phí dự án và nếu tư nhân giữ toàn bộ doanh thu từ thu phí đường thì tỉ lệ nội hoàn sẽ rất cao, lên đến 27,8%, giả sử thời hạn là 30 năm. Vì vậy, nên áp dụng cơ chế để nhà nước chỉ giữ lại một phần doanh thu hoặc rút ngắn thời gian ưu đãi khi đã đảm bảo mức lợi nhuận hợp lý cho phía tư nhân.

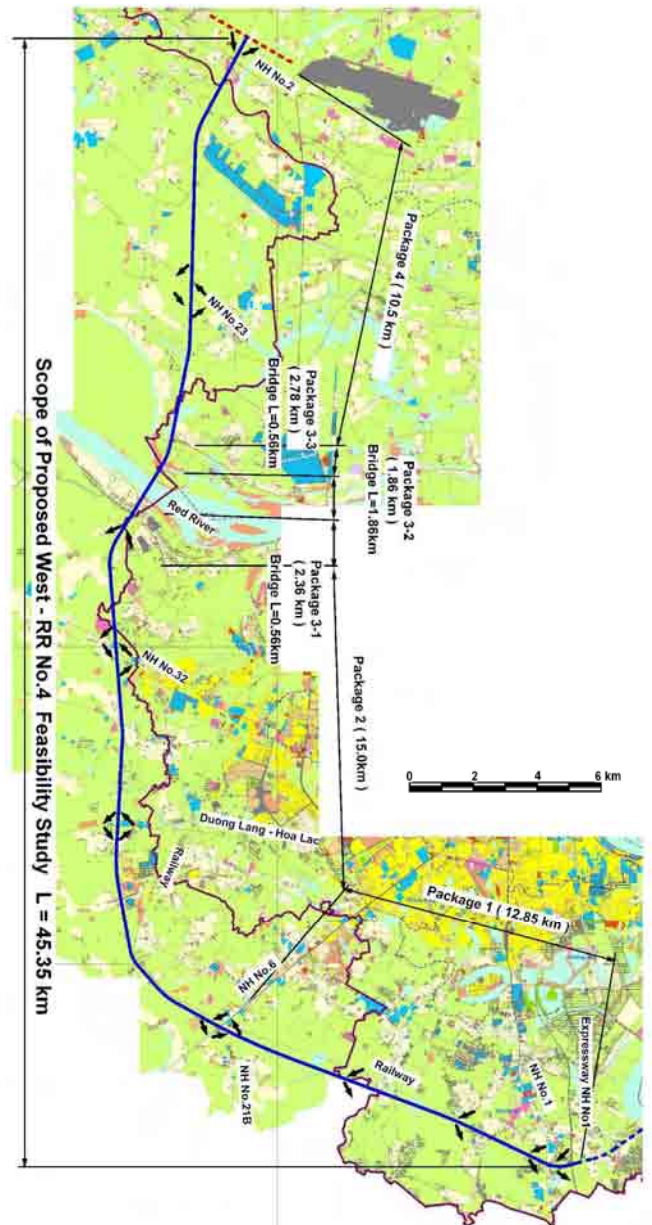
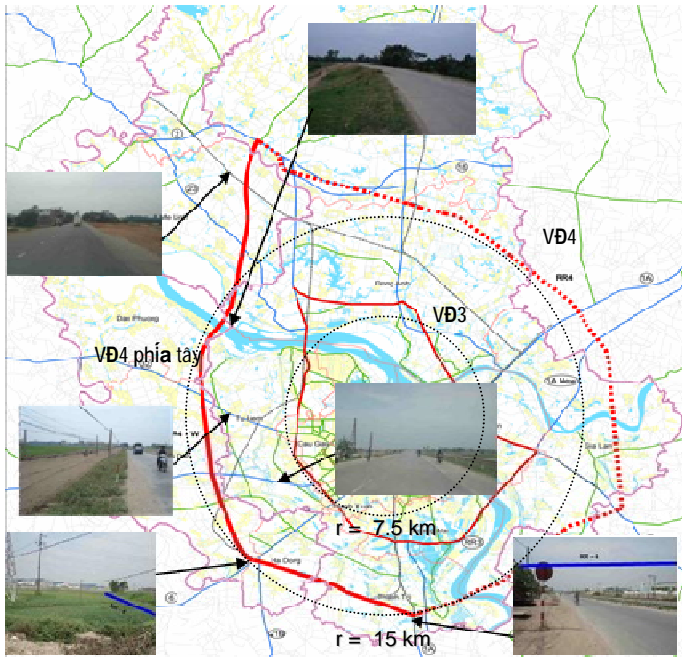
16.37 Thu hồi đất và đền bù đất sẽ do nhà nước cấp vốn. Tuy nhiên, vốn ODA nên được sử dụng trong phần vốn của nhà nước đầu tư cho phần đường dự án đường VĐ4 phía tây, xét trên tình trạng ngân sách nhà nước còn hạn hẹp như hiện nay.

**Hình 16.2 Vị trí đường Vành đai 4 phía tây**



Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

**Hình 16.3 Đường Vành đai 4 phía tây**



**Bảng 16.3 Chi phí dự án đường VĐ4 phía tây**

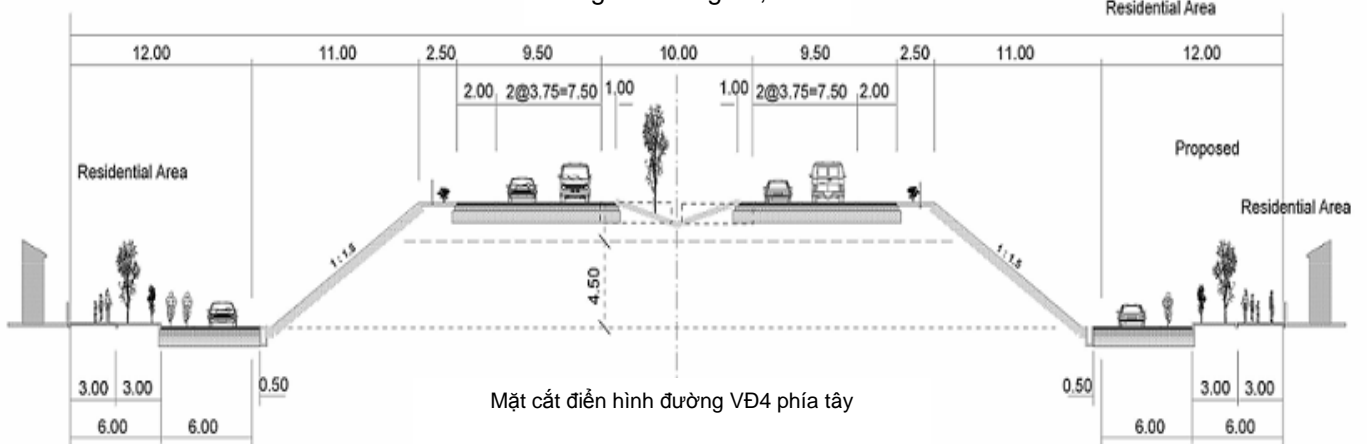
Triệu USD

Gói dự án	Triệu USD				
	1	2	3	4	Toàn bộ
Đoạn	QL 1 – QL6	QL6 – sông Hồng	cầu sông Hồng <sup>1)</sup>	sông Hồng - QL2	QL1 - QL2
Đoạn					
Dài (km)	12,85	15,00	7,1	10,5	45,35
Xây dựng	80,9	83,7	197,4	70,0	431,9
Thiết kế	6,1	6,3	14,8	5,3	32,4
Dự phòng	8,7	9,0	21,2	7,5	46,4
Đất	38,1	61,3	2,4	26,2	128,0
Tổng	133,8	160,2	235,7	109,0	638,7

1) Cầu sông Hồng bao gồm các cầu và đường nối chính

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP

**Chỉ giới đường 80,00 m**



Mặt cắt điển hình đường VĐ4 phía tây

Nguồn: Đoàn Nghiên cứu HAIDEP