**Quy hoạch Khu chức năng chính quốc gia của Trung Quốc và kinh nghiệm cho lập Quy hoạch tổng thể quốc gia ở Việt Nam**

Quy hoạch tổng thể quốc gia là quy hoạch cấp quốc gia mang tính chiến lược theo hướng phân vùng và liên kết vùng của lãnh thổ, lần đầu tiên được triển khai lập ở Việt Nam theo quy định tại Luật Quy hoạch 2017. Ở Trung Quốc, cấp quy hoạch này được mang tên là Quy hoạch khu chức năng chính Quốc gia (MFOZ). Trong bối cảnh có nhiều điểm tương đồng về thể chế quy hoạch giữa Việt Nam và Trung Quốc, bằng phương pháp phân tích thể chế, bài viết giới thiệu tổng quan về MFOZ của Trung Quốc, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc lập Quy hoạch không gian cấp quốc gia ở Việt Nam.

## **Giới thiệu**

Quy hoạch không gian cấp quốc gia trên thế giới được thực hiện khá đa dạng tùy thuộc vào vị trí, trình độ phát triển khác nhau và có phạm vi, nội dung khác nhau phù hợp với thực tiễn phát triển của từng quốc gia. Về tên gọi, tùy vào vùng lãnh thổ có cách gọi khác nhau như “spatial planning” (đối với các nước ở châu Âu, Nhật Bản, Đài Loan, Thái Lan), “physical planning” (đối với các nước Đông Nam Á như Philippines, Malaysia). Riêng ở Trung Quốc dùng khái niệm Quy hoạch khu chức năng chính Quốc gia- Major function oriented zones (MFOZ) ***[[1]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftn1" \o ")*** - 全国主体功能区规划. Nhìn chung, dù với tên gọi khác nhau, ý nghĩa của quy hoạch không gian cấp quốc gia không gói gọn ở quy hoạch không gian, sử dụng đất mà còn có sự tích hợp, tổng hợp với các yếu tố phi không gian (theo chiều dọc: lãnh thổ và theo chiều ngang: ngành, lĩnh vực). Đối với Việt Nam, tên gọi chính thức là “Quy hoạch tổng thể quốc gia”, đây là quy hoạch được giới thiệu lần đầu tiên được triển khai lập theo quy định tại Luật Quy hoạch 2017, hiện nay đã được phê duyệt nhiệm vụ lập quy hoạch tại Nghị quyết số 143/NQ-CP ngày 4/10/2020.

Việt Nam và Trung Quốc đang trong quá trình chuyển đổi dần dần sang nền kinh tế thị trường với chế độ quy hoạch đất đai và đô thị có nhiều điểm tương đồng [1] [3]. Cải cách kinh tế ở Trung Quốc, được gọi là Gaige Kaifang (改革开放) bắt đầu từ năm 1978, ở Việt Nam, quá trình này, được gọi là “Đổi mới” bắt đầu từ năm 1986. Từ quan điểm của chính trị đất đai, các chế độ đất đai ở Trung Quốc và Việt Nam vẫn giữ một số đặc điểm chính trị-hành chính kế thừa từ nguồn gốc xã hội chủ nghĩa. McGee (2009) đã lập luận rằng quá trình và quá trình cải cách không gian và chính sách ở Trung Quốc và Việt Nam là một sự sắp xếp thể chế kết hợp bởi vì nó kết hợp các yếu tố xã hội chủ nghĩa với logic thị trường [4]. Các chính sách đất đai đương thời ở Trung Quốc và Việt Nam phản ánh các đặc điểm của thể chế chuyển đổi, trong đó mối quan hệ giữa chính quyền phân cấp và thể chế quy hoạch, thể chế thị trường mới đang được tích hợp. Bài báo này giới thiệu tổng quan về MFOZ, từ đó dựa trên phương pháp phân tích thể chế quy hoạch, phương pháp so sánh giữa Việt Nam và Trung Quốc để rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc lập Quy hoạch không gian cấp quốc gia ở Việt Nam.

## **Tổng quan về thể chế quy hoạch của Trung Quốc**

Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (People's Republic of China) (Trung Quốc) có diện tích tự nhiên là 9562,9 nghìn km2 lớn thứ 3 thế giới, sau Liên bang Nga và Canada. Trung Quốc nằm phần nửa phía Bắc của Đông bán cầu, phía Đông Nam đại lục địa Á Âu, phía Đông và giữa châu Á, phía Tây của Thái Bình Dương. Năm 2021, Trung Quốc là quốc gia đông dân số nhất thế giới với 1.413 triệu người và mật độ dân số là 145 người/km2, tổng sản phẩm trong nước bình quân đầu người là 12.554USD/người về phân cấp hành chính, Trung Quốc bao gồm 23 tỉnh, 5 khu tự trị, 4 thành phố trực thuộc trung ương và 2 khu hành chính đặc biệt (Hồng Kông và Ma Cao).

Dưới góc nhìn phân tích thể chế, điểm tương đồng của thể chế quy hoạch ở Trung Quốc và Việt Nam được thể hiện qua quá trình chuyển đổi dần dần từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường.

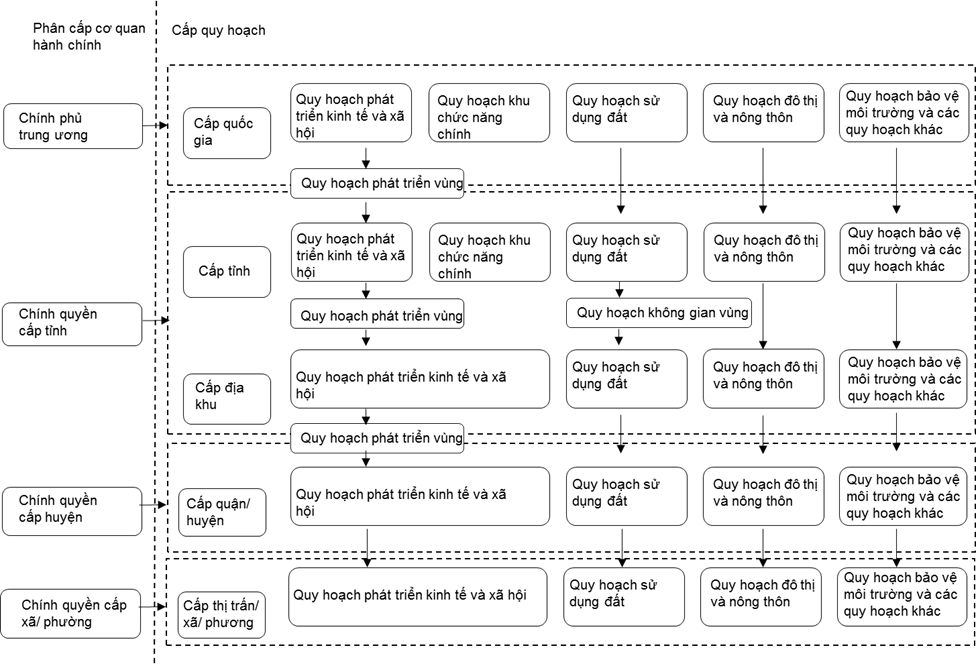
Thứ nhất là yếu tố vị trí địa lý, Trung Quốc là quốc gia láng giềng của Việt Nam với 1.449,566 km, đường biên giới (đất liền và mặt nước) chung nhau, do đó có sự tương đồng về thể chế quy hoạch, văn hóa là điều dễ hiểu.

Thứ hai, Trung Quốc và Việt Nam là hai nước xã hội chủ nghĩa chuyển đổi đã trải qua các quá trình tương tự liên quan đến toàn cầu hóa, thị trường hóa và phân cấp, kể từ khi thực hiện cải cách kinh tế. Do đó Trung Quốc và Việt Nam có nhiều điểm chung trong cơ cấu hành chính và chính sách đất đai đương thời.

Thứ ba, Trung Quốc và Việt Nam tích cực theo đuổi tăng trưởng kinh tế và ưu tiên công nghiệp hóa, hiện đại hóa, điều này đã dẫn đến chiến lược phát triển lấy đô thị làm trung tâm ở cả hai quốc gia [2].

Đối với thể chế quy hoạch được hiểu ở Trung Quốc là chính sách của quốc gia, vùng lãnh thổ nhằm thiết lập các trật tự hành chính, kinh tế, xã hội đối với hoạt động của quy hoạch. Trong thời kỳ kinh tế bao cấp, kế hoạch hoá tập trung, quy hoạch đô thị ở Trung Quốc chịu ảnh hưởng nhiều của lý luận và thực tiễn quy hoạch đô thị Xô Viết [8].

Ví dụ đối với hệ thống quy hoạch ở Trung quốc bao gồm: (1) Quy hoạch vùng; (2) Quy hoạch chung đô thị; (3) Quy hoạch chi tiết hạn chế và Quy hoạch chi tiết xây dựng; (4) Thiết kế xây dựng. Trong hệ thống quy hoạch trên, quy hoạch vùng và thiết kế xây dựng không nằm trong phạm vi công tác quy hoạch đô thị, nhưng có liên quan mật thiết đến quy hoạch đô thị, trong đó quy hoạch vùng là cơ sở hoặc tiền đề để lập quy hoạch đô thị, còn thiết kế xây dựng là bước tiếp theo của quy hoạch chi tiết đô thị [6].

Từ sau năm 1978, Trung Quốc thực hiện cải cách mở cửa, đổi mới nền kinh tế theo nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Chính quyền Trung Quốc đặt biệt coi trọng công tác Quy hoạch. Quy hoạch tổng thể đô thị lập căn cứ vào Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo thời kỳ 05 năm[[2]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftn2" \o "), các quy hoạch cấp dưới cụ thể hóa quy hoạch cấp trên[8]. 

**Hình 1: Hệ thống quy hoạch Trung Quốc**

Ngoài ra, cũng như Việt Nam, các cơ quan hành chính nhà nước của Trung Quốc được phân thành 04 cấp: (1) Chính phủ trung ương; (2) Chính quyền cấp tỉnh (bao gồm cả cấp địa khu [[3]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftn3" \o ")); (3) Chính quyền cấp huyện; (4) Chính quyền cấp xã/phường. Hệ thống quy hoạch hiện có ở Trung Quốc chủ yếu bao gồm năm phần, bao gồm các quy hoạch phát triển kinh tế và xã hội quốc gia, quy hoạch các khu chức năng chính, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và nông thôn và quy hoạch bảo vệ môi trường. Tương ứng với các cấp quản lý hành chính, hệ thống tổng hợp quy hoạch của Trung Quốc đã được chia thành nhiều cấp từ trên xuống (Hình 1).

Trong đó, Quy hoạch khu chức năng chính ở cấp quốc gia sẽ do nhóm chủ trì biên soạn kết hợp với chính quyền cấp tỉnh, đặc biệt là Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia thực hiện và được Quốc vụ viện phê duyệt để thực hiện. Ở cấp tỉnh, quy hoạch sẽ được lập bởi chính quyền thành phố và thị xã dưới sự tổ chức của chính quyền cấp tỉnh, và do các sở cải cách và phát triển ở cấp tương ứng thực hiện và được chính quyền cấp tỉnh phê duyệt.

Hơn thế nữa, về nhận diện chung các vấn đề của Quy hoạch ở Trung Quốc tập trung vào không gian và phân vùng chức năng, phát triển không gian đảm bảo phát triển tổng thể hạ tầng kinh tế, hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật. Quy hoạch trở thành công cụ hành chính công để bảo đảm phát triển đô thị, hạn chế việc sử dụng tài nguyên đất đai gây lãng phí, bảo đảm môi trường, chống biến đổi khí hậu. Ngoài ra trong quy hoạch mỗi đô thị ở Trung Quốc đều coi hệ thống các di tích văn hóa là một nguồn tài nguyên đặc biệt phải được bảo vệ khai thác, phát huy giá trị, là một nguồn động lực để thúc đẩy kinh tế [6].

## **Nội dung của Quy hoạch Khu chức năng chính Quốc gia của Trung Quốc**

**Căn cứ pháp lý**

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng Cộng sản Trung Quốc với “Quy hoạch 5 năm lần thứ 11” yêu cầu đến năm 2020 cơ bản phải hình thành bố cục các khu chức năng chính. Để làm rõ phương hướng đó, Quốc vụ viện đã ban hành "Ý kiến ​​về việc biên soạn Quy hoạch các khu chức năng chính quốc gia" (Guo Fa [2007] số 21)[[4]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftn4" \o "), là cơ sở pháp lý đầu tiên của việc lập quy hoạch khu chức năng chính cấp quốc gia. Sau đó 4 năm, Quốc vụ viện đã ban hành “Quy hoạch khu chức năng chính cấp quốc gia” vào tháng 12 năm 2010. Năm 2011, Đề cương “Quy hoạch 5 năm lần thứ mười hai” quốc gia đã nâng các khu chức năng chính lên tầm chiến lược quốc gia, bổ sung với chiến lược tổng thể phát triển vùng, tạo thành một mô hình chiến lược hoàn chỉnh về phát triển vùng đất và không gian của Trung Quốc.

**Bảng 1: Hệ thống các cấp độ quy hoạch cấp quốc gia của Trung Quốc**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Hệ thống quy hoạch** | **Cơ quan có thẩm quyền ở cấp quốc gia** | **Thời kỳ quy hoạch** | **Căn cứ pháp lý** |
| Quy hoạch phát triển kinh tế và xã hội quốc gia (国民经济和社会发展规划) | Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia | 5 năm | Định hướng của Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng Cộng sản Trung Quốc với các “Quy hoạch 5 năm” |
| Quy hoạch khu chức năng chính (主体功能区规划) | Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia | 10 - 15 năm | "Ý kiến ​​về việc biên soạn Quy hoạch các khu chức năng chính quốc gia" (Guo Fa [2007] số 21) |
| [Quy hoạch sử dụng đất (土地利用规划)](https://en.wikipedia.org/wiki/Land-use_planning) | Cơ quan có thẩm quyền quản lý đất đai (Bộ Đất đai và Tài nguyên) | 15 năm | Luật Quản lý đất đai |
| [Quy hoạch đô thị và nông thôn (城乡规划)](https://en.wikipedia.org/wiki/Urban_planning_in_China) | Phòng có thẩm quyền thuộc Sở Quy hoạch đô thị và nông thôn (Bộ nhà và phát triển đô thị - nông thôn) | 15 - 20 năm | Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn |
| Quy hoạch bảo vệ môi trường (环境保护规划) | Cục có thẩm quyền về bảo vệ môi trường (Bộ Bảo vệ môi trường) | 5 năm | Luật Bảo vệ môi trường |

Nếu xét về cơ sở pháp lý của cấp độ quy hoạch không gian lãnh thổ quốc gia Trung Quốc, trước khi Bộ Đất đai và Tài nguyên thành lập (năm 2018) và đưa ra các chính sách về quy hoạch không gian lãnh thổ, nhiều loại hệ thống quy hoạch không gian đã tồn tại ở Trung Quốc (Bảng 01). Trong đó đối với MFOZ căn cứ pháp lý là Guo Fa [2007] số 21, đây là quy hoạch phát triển không gian và đất đai cấp quốc gia của Trung Quốc.

Hiện nay Luật quy hoạch không gian và đất đai quốc gia Trung Quốc (国土空间规划法) đang được soạn thảo. "Luật Quy hoạch Đất đai và Không gian" dự kiến thực hiện sự thống nhất của quy hoạch lãnh thổ và không gian bằng cách tích hợp và phối hợp quy hoạch khu chức năng chính quốc gia, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và nông thôn... (tích hợp nhiều quy hoạch), như căn cứ theo quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội của cả nước, xem xét toàn diện các yếu tố (như: phân bố dân cư, bố trí kinh tế, bảo vệ môi trường...) để làm tốt công tác thiết kế quy hoạch không gian và đất đai cấp cao và đưa ra các chỉ đạo quy phạm. cho sự phát triển có trật tự của đất và không gian [11].

Về tên gọi MFOZ dự kiến sắp tới sẽ là quy hoạch không gian đất quốc gia (国土空间规划). Khu chức năng chính là một khái niệm do Trung Quốc đề xuất dựa trên quy hoạch không gian nước ngoài, phá vỡ quan niệm lâu đời về việc lấy tổng hợp kinh tế làm điểm khởi đầu cho sự phát triển vùng, lãnh thổ. Cách tiếp cận về phân vùng chức năng của Trung Quốc là cách tiếp cận tổng hợp, trong đó không chỉ xem xét về kinh tế - xã hội, mà còn xem xét về môi trường, sinh thái…

Do sự phân bố không đồng đều về không gian của các nguồn tài nguyên và việc xây dựng nhiều lần và phát triển lộn xộn không gian đất quốc gia nhằm theo đuổi các thành tựu chính trị ở một số vùng, một số vấn đề nổi cộm đã xảy ra đối với tài nguyên lãnh thổ của Trung Quốc. Hệ tư tưởng này có ý nghĩa quan trọng đối với việc Trung Quốc thúc đẩy sự phát triển đồng đều tất cả vùng lãnh thổ.

**Nội dung chính**

Quy hoạch các khu chức năng chính của quốc gia Trung Quốc là quy hoạch phân bố dân cư, bố trí kinh tế, sử dụng đất và mô hình đô thị hóa trong tương lai theo khả năng gánh chịu tài nguyên và môi trường, mật độ phát triển hiện có và tiềm năng phát triển của các vùng khác nhau, phân chia không gian đất đai để phát triển tối ưu, xác định vị trí chức năng chính, làm rõ hướng phát triển, kiểm soát cường độ phát triển, chuẩn hóa trình tự xây dựng, hoàn thiện chính sách phát triển, từng bước hình thành mô hình phát triển không gian trong đó dân số, kinh tế, tài nguyên và môi trường.

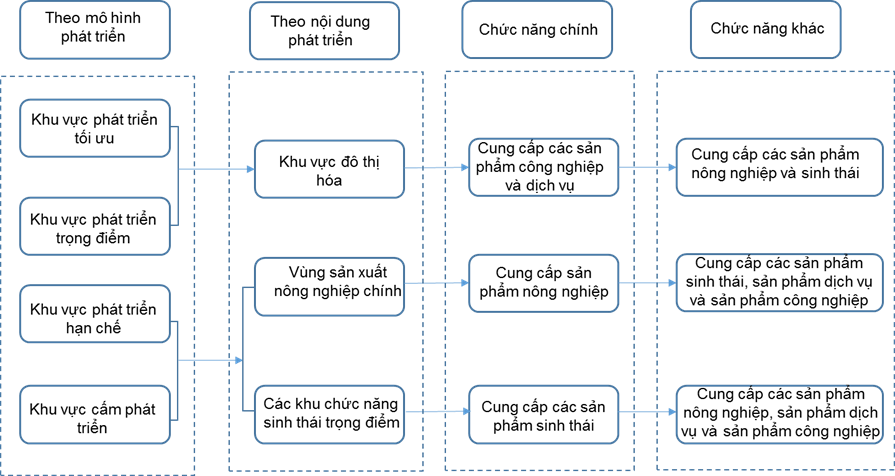
Về nội dung, MFOZ được xem là phương thức bố trí không gian quốc gia đã được “Đề cương quy hoạch 5 năm phát triển kinh tế và xã hội Trung Quốc lần thứ 11” đề ra. Khái niệm khu chức năng được xác định bởi chức năng chính, cụ thể là các khu vực lãnh thổ dựa trên các yếu tố môi trường, sức mạnh xã hội và kinh tế cũng như tiềm năng phát triển. Ý tưởng là đảm bảo các khu vực chức năng chính khác nhau hợp tác và phối hợp với nhau để đạt được sự phát triển và thịnh vượng chung của quốc gia. Theo mô hình phát triển, không gian đất quốc gia sẽ được phân chia thành 4 khu chức năng chính:

(1) Khu vực phát triển tối ưu: Là khu vực đô thị hóa, có nền kinh tế rất phát triển, dân cư đông đúc, cường độ phát triển cao, tuy nhiên khu vực này có nhiều vấn đề về tài nguyên và môi trường nên cần được tối ưu hóa để phát triển công nghiệp hóa và đô thị hóa.

(2) Khu vực phát triển trọng điểm: Là các khu vực đô thị hóa đã có nền tảng kinh tế nhất định, có tiềm năng phát triển lớn, có điều kiện tích tụ dân cư và kinh tế tốt hơn, nên chú trọng phát triển công nghiệp hóa, đô thị hóa.

(3) Khu vực hạn chế phát triển: Các khu vực hạn chế về điều kiện tài nguyên, điều kiện dân cư và kinh tế với quy mô để tạo động lực phát triển.

(4) Khu vực cấm phát triển: Khu bảo tồn thiên nhiên cấm phát triển được thành lập theo quy định của pháp luật. Các khu vực bị cấm phát triển ở cấp quốc gia bao gồm khu bảo tồn thiên nhiên quốc gia, di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới, danh lam thắng cảnh quốc gia, công viên rừng quốc gia và công viên địa chất quốc gia.

**Hình 2: Phân loại các khu chức năng**

Theo nội dung phát triển, thì không gian đất quốc gia sẽ được phân chia thành 3 khu vực: (1) Khu vực đô thị hóa; (2) Vùng sản xuất nông nghiệp chính; (3) Các khu chức năng sinh thái trọng điểm. Các vùng đô thị hoá, các vùng sản xuất nông nghiệp chính và các vùng chức năng sinh thái trọng điểm được phân chia trên cơ sở các loại sản phẩm chính được cung cấp.

Vùng đô thị hoá là vùng cung cấp sản phẩm công nghiệp và sản phẩm dịch vụ làm chức năng chính, cũng như nông sản và sản phẩm sinh thái; vùng sản xuất nông nghiệp chính là vùng cung cấp nông sản là chức năng chính, đồng thời cung cấp sản phẩm sinh thái, sản phẩm dịch vụ. và một số sản phẩm công nghiệp; Vùng chức năng sinh thái trọng điểm là vùng cung cấp các sản phẩm sinh thái làm chức năng chính, đồng thời cung cấp một số sản phẩm nông nghiệp, sản phẩm dịch vụ và sản phẩm công nghiệp (Hình 02).

**Hình thức thể hiện**

Thuyết minh "Quy hoạch khu chức năng chính quốc gia" gồm 143 trang, được chia thành 6 phần và 13 chương, với nội dung chính là xây dựng một mô hình phát triển không gian và đất đai quốc gia hiệu quả, đồng bộ và bền vững. Phụ lục bao gồm danh sách các khu chức năng sinh thái trọng điểm cấp quốc gia, các khu vực cấm phát triển và 20 bản đồ, sơ đồ quy hoạch.

Phần 1 (bao gồm Chương 1) là cơ sở lập quy hoạch bao gồm các nội dung như các cơ sở về tự nhiên, đánh giá tổng hợp và lựa chọn ra các vấn đề nổi bật.

Phần 2 (bao gồm Chương 2,3 và 4) là hướng dẫn, mục tiêu, nguyên tắc và ý tưởng lập quy hoạch.

Phần 3 (bao gồm chương 5 đến chương 9) đề cập tới các khu chức năng chính cấp quốc gia, đối với từng khu chức năng sẽ phân chia thành các nội dung cụ thể như: Định hướng chức năng, nguyên tắc kiểm soát và các hướng phát triển.

Phần 4 (bao gồm Chương 10) là các nguyên tắc kiểm soát đề cập cụ thể hơn về định hướng chức năng, nguyên tắc kiểm soát và đưa ra các nhiệm vụ thực hiện như bố trí các nguồn tài nguyên chính.

Phần 5 (bao gồm Chương 11 và 12) là các biện pháp bảo vệ, tập trung vào đưa ra các biện pháp về chính sách tài khóa, chính sách đầu tư, chính sách công nghiệp, chính sách đất đai, chính sách dân số, chính sách dân tộc, chính sách môi trường và chính sách biến đổi khí hậu.

Phần cuối cùng (bao gồm Chương 13) là lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch trong đó đề cập đến trách nhiệm của các cơ quan, ban ngành liên quan, đồng thời đưa ra biện pháp giám sát và đánh giá việc thực hiện quy hoạch.

Đối với danh sách 20 bản đồ, sơ đồ quy hoạch như sau: (1) Bản đồ địa hình của Trung Quốc; (2) Bản đồ đánh giá tài nguyên đất; (3) Đánh giá tài nguyên nước; (4) Bản đồ đánh giá tài nguyên sinh thái; (5) Sơ đồ đánh giá tính rủi ro thiên tai; (6) Bản đồ cường độ phát triển khu vực; (7) Bản đồ phân bố các khu vực phát triển; (8) Sơ đồ chiến lược đô thị hóa; (9) Định hướng phát triển ngành nông nghiệp; (10) Định hướng phát triển khu vực an toàn sinh thái; (11) Sơ đồ các vùng chức năng sinh thái trọng điểm quốc gia; (12) Sơ đồ khu vực cấm phát triển cấp quốc gia; (13) Sơ đồ đánh giá về phát triển và sử dụng tài nguyên nước; (14) Phân bố lượng mưa trung bình qua các năm; (15) Phân bố lượng khí thải lưu huỳnh dioxit; (16) Bản đồ phân bố phát thải nhu cầu oxy hóa học; (17) Bản đồ đánh giá khu vực sinh thái quan trọng; (18) Bản đồ đánh giá tổng hợp dân số; (19) Phân phối tổng sản phẩm quốc nội (GDP); (20) Bản đồ đánh giá tiềm năng giao thông.

**Phương pháp quy hoạch**

Các khu chức năng chính được xác định dựa trên năm khái niệm cốt lõi, đó là cân bằng không gian, phát triển phù hợp với thực trạng của tài nguyên, yếu tố sinh thái, điều chỉnh cấu trúc không gian và kiểm soát cường độ phát triển [5].

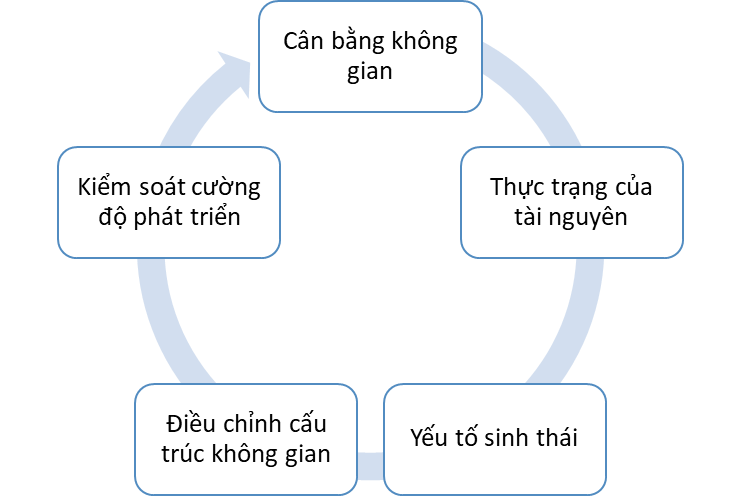
Một là, đối với khái niệm cân bằng không gian được xem là phát triển cân bằng không gian đất quốc gia để đạt được sự phát triển cân bằng giữa dân số, kinh tế, tài nguyên và môi trường.

Hai là, thực trạng tài nguyên là yếu tố tác động tới việc quyết định chức năng của khu vực. Trong thời đại công nghiệp nền văn minh, do dân số ở các thành phố tăng nhanh, tài nguyên đất phát triển quá mức nghiêm trọng xuất hiện ở một số thành phố lớn, dẫn đến gia tăng dân số, suy thoái môi trường. Do đó nghiên cứu thực trạng tài nguyên nhằm mục đích biết được khả năng đáp ứng của việc khai thác tài nguyên để phát triển bền vững để tránh gây lãng phí cho sự phát triển không gian quốc gia là điều tất yếu.

Ba là, yếu tố sinh thái đề cập đến các yếu tố tự nhiên thuần túy bảo vệ các dịch vụ điều hòa sinh thái, duy trì an toàn sinh thái và cung cấp một môi trường sống hoặc các yếu tố tự nhiên nhân tạo sau quá trình thực hiện quy hoạch. Lý thuyết về các khu chức năng chính nhấn mạnh việc cung cấp các sản phẩm sinh thái thông qua các phương tiện hành chính, và chú ý nhiều hơn đến vai trò của các yếu tố tự nhiên nhân tạo trong việc cung cấp một môi trường sống tốt, đáp ứng mục tiêu của con người về chất lượng cuộc sống tốt hơn.

Bốn là, điều chỉnh cấu trúc không gian dựa trên vai trò của 03 không gian chính là không gian đô thị, không gian nông nghiệp và không gian sinh thái; Cuối cùng, yếu tố cường độ phát triển được quyết định bởi nhu cầu kinh tế, xã hội của một khu vực nhất định có tính đến khả năng chịu tải của môi trường (Hình 3).

Sau khi xác định được 05 yếu tố cốt lõi, để lựa chọn được phương án xác định các khu chức năng chính, quy hoạch dựa trên các bước: Bước 1: Nghiên cứu tổng hợp và đánh giá về hướng phát triển kinh tế và xã hội của khu vực; Bước 2: Lựa chọn chức năng chính; Bước 3: Hệ thống thể chế sự phù hợp của các bộ phận với nhau; Bước 4: Mô hình phát triển đất quốc gia hiệu quả, có phối hợp và bền vững [7].

**Hình 3: Năm khái niệm cốt lõi xác định các khu chức năng chính**

**Thực hiện quy hoạch**

Việc thực hiện quy hoạch MFOZ đã được đề cập trong phần 5 và 6 (Chương 11,12, 13) như nêu ở mục 3.c. Nội dung cụ thể là việc MFOZ nhấn mạnh mấu chốt của việc thực hiện quy hoạch là phải thực hiện các chính sách khác biệt được gọi là hệ thống chính sách “9+1”."9" là chính sách tài khóa, chính sách đầu tư, chính sách công nghiệp, chính sách đất đai, chính sách nông nghiệp, chính sách dân số, chính sách dân tộc, chính sách môi trường và chính sách biến đổi khí hậu. "1" là đánh giá kết quả hoạt động, cũng có thể được coi là một chính sách.

Trang 1, Thông tư về việc phát hành MFOZ của Quốc vụ viện Trung Quốc ngày 21 tháng 12 năm 2010 đã nêu rõ: “Tất cả các vùng, các sở cần xuất phát từ tình hình chung, thống nhất tư duy, hết sức coi trọng, tăng cường lãnh đạo, làm rõ trách nhiệm, nghiêm túc thực hiện “Quy hoạch”. Chính quyền nhân dân các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương theo những nguyên tắc và yêu cầu quy định trong “MFOZ”, tổ chức và hoàn thành việc lập quy hoạch khu chức năng chính cấp tỉnh trong thời gian sớm nhất có thể và thực hiện chúng một cách tận tâm, nghiêm túc. Tất cả các bộ phận cần điều chỉnh và cải tiến các quy hoạch, chính sách và quy định liên quan về tài chính, đầu tư, công nghiệp, đất đai, nông nghiệp, dân số, môi trường, v.v. , theo sự phân công lao động và các yêu cầu quy định trong "Quy hoạch", thiết lập và cải thiện kết quả hoạt động hệ thống đánh giá và tăng cường tổ chức, phối hợp, giám sát, kiểm tra, đồng thời làm tốt toàn diện việc thực hiện quy hoạch”.

Hơn thế nữa, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XVIII năm 2012 của Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ rõ rằng việc thực hiện chiến lược khu chức năng chính là một biện pháp quan trọng để xây dựng nền văn minh sinh thái, và thúc đẩy tối ưu hóa mô hình phát triển của đất đai và không gian thúc đẩy sự phát triển của tất cả các vùng theo đúng định vị chức năng chính, đồng thời xây dựng mô hình đô thị hóa khoa học, hợp lý, mô hình phát triển nông nghiệp, mô hình an ninh sinh thái”. Năm 2013, Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia, cơ quan kế hoạch kinh tế hàng đầu của Trung Quốc, đã ban hành văn bản về việc thực hiện chiến lược khu chức năng chính và xúc tiến xây dựng các khu chức năng chính. Có thể thấy, chiến lược phân khu chức năng chính có ý nghĩa cơ bản, chiến lược quan trọng đối với việc xây dựng mô hình phát triển, bảo vệ không gian lãnh thổ và thúc đẩy sự phát triển đồng bộ của vùng, có tác động sâu sắc đến phát triển kinh tế, xã hội của Trung Quốc.

Sau khi ban hành "Quy hoạch khu chức năng chính quốc gia" vào cuối năm 2010, mỗi tỉnh (khu tự trị và thành phố) đã liên tiếp lập quy hoạch khu chức năng chính cấp tỉnh của mình. Một mặt, cần lấy ý kiến ​​của nhiều thành phố và quận để đạt được sự đồng thuận về việc phân chia các khu chức năng chính. quy hoạch khu chức năng chính cấp tỉnh. Trong gần 4 năm từ năm 2011 đến tháng 10 năm 2014, 31 tỉnh bao gồm Hắc Long Giang, Cam Túc, Nội Mông,.. đã đưa ra các quy hoạch khu chức năng chính cấp tỉnh. Khi lập các quy hoạch khác, các tỉnh đều lấy quy hoạch khu chức năng chính cấp tỉnh làm cơ sở quan trọng, quy hoạch khu chức năng chính cấp tỉnh đã hoàn toàn bước vào giai đoạn thực hiện [9].

## **Bài học kinh nghiệm cho Quy hoạch tổng thể quốc gia ở Việt Nam**

Đối với Quy hoạch tổng thể quốc gia Việt Nam, theo Luật Quy hoạch năm 2017, nội dung Quy hoạch xác định việc phân bố và tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và bảo vệ môi trường có tầm quan trọng cấp quốc gia, quốc tế và có tính liên vùng mang tính chiến lược trên lãnh thổ bao gồm đất liền, các đảo, quần đảo, vùng biển, vùng trời.

Việc lập Quy hoạch tổng thể quốc gia duợc thực hiện dựa trên các phương pháp tiếp cận duợc quy định tại Nghị quyết số 143/NQ-CP, ngày 04/10/2020 của Chính phủ phê duyệt Nhiệm vụ lập Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050: Tiếp cận từ tiềm năng, lợi thế để xác định mục tiêu, định hướng phát triển; Tiếp cận từ cân đối tổng thể; Tiếp cận liên ngành, liên vùng; Tiếp cận đa chiều từ trên xuống, từ dứới lên có tham gia của nhiều bên; Tiếp cận theo nguyên tắc thị trừờng; Tiếp cận từ xu thế hội nhập quốc tế.

Qua kinh nghiệm việc lập quy hoạch ở Trung Quốc cho thấy, Quy hoạch lãnh thổ quốc gia được tích hợp, lập đồng thời cho nhiều ngành, lĩnh vực trên một lãnh thổ, do đó sự phối hợp trao đổi giữa đơn vị tư vấn và cơ quan quản lý ngành, đồng thời là ý kiến đóng góp của các chuyên gia phản biện độc lập rất quan trọng. Mục đích hướng tới tránh sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa định hướng phát triển các ngành với lợi ích tổng thể về kinh tế, giữa các ngành với nhau và các mục tiêu chung về xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh

Xu hướng chung là tăng cường sự tham gia của dân cư và cộng đồng trong công tác quản lý thực hiện quy hoạch. Quản lý quy hoạch phải dựa vào các công cụ theo dõi, giám sát và kiểm soát. Nhìn chung, thể chế quy hoạch của các quốc gia châu Á nói chung và Trung Quốc nói riêng rất coi trong hệ thống các loại giấy phép. Tuy nhiên, việc theo dõi, giám sát chặt chẽ việc thực hiện các loại giấy phép đó cùng với các biện pháp chế tài thỏa đáng còn quan trọng hơn để kiểm soát sự phát triển đô thị theo quy hoạch và pháp luật.

Ngoài ra, bài báo nhấn mạnh sự quan trọng của việc phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước có vai trò rất quan trọng trong việc tích hợp nội dung của Quy hoạch tổng thể quốc gia Việt Nam. Một số quốc gia đã sử dụng Ủy ban quy hoạch hoặc Hội đồng quy hoạch quốc gia, vùng và địa phương như một công cụ phối hợp trong bộ máy hành chính nhà nước với sự tham gia của dân cư.

Cuối cùng, theo cùng hệ tư tưởng về thể chế quy hoạch, có thể nhận thấy là việc phân chia không gian ở Trung Quốc và Việt Nam đang tập trung nhiều hơn và việc phân vùng chức năng. Tuy nhiên, không nên biến bản vẽ quy hoạch thành các bảng phần vùng mầu sắc cứng nhắc, kinh nghiệm của MFOZ đã có những cải tiến trong việc nhấn mạnh thêm các cơ chế kiểm soát phát triển vùng chức năng kèm các mô hình phát triển phù hợp với nền kinh tế thị trường, đặc biệt là xây dựng khu chức năng chính như một chiến lược lớn để phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường.

Hơn thế nữa, trong quá trình thực hiện quy hoạch, việc điều chỉnh quy hoạch là cần thiết. Công việc này không nên quá cứng nhắc, nhưng cũng không thể dễ dãi. Việc điều chỉnh quy hoạch cục bộ có tính kỹ thuật nên phân cấp mạnh hơn cho chính quyền các cấp.

Tuy nhiên, xu hướng điều chỉnh quy hoạch tuỳ tiện đang phổ biến ở nhiều quốc gia khi Nhà nước pháp quyền chưa phát huy được hiệu lực, từ đó dẫn đến sự biến dạng méo mó, làm giảm vai trò của quy hoạch đô thị. Để khắc phục tồn tại này, việc cải cách quy trình điều chỉnh quy hoạch phải được ưu tiên trong nội dung các đạo luật về quy hoạch.

## **Kết luận**

Quy hoạch Khu chức năng chính Quốc gia là quy hoạch chiến lược theo định hướng trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng cộng sản Trung Quốc, quy hoạch dân cư, quy hoạch vùng, quy hoạch đô thị, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch bảo vệ môi trường, quy hoạch xây dựng sinh thái cấp quốc gia của Trung Quốc. Đây là cơ sở để lập các quy hoạch cấp dưới (quy hoạch khu chức năng chính cấp Tỉnh, quy hoạch đô thị và nông thôn, quy hoạch sử dụng đất…).

Về hình thức, quy hoạch gồm 6 phần, 13 chương với nội dung không gói gọn ở quy hoạch không gian, sử dụng đất mà còn có sự tích hợp, tổng hợp với các yếu tố phi không gian về lãnh thổ, theo chiều ngang là ngành, lĩnh vực và các chính sách thực hiện quy hoạch. Đối với sản phẩm nội dung mô hình phát triển, có 04 loại khu chức năng chính: Khu vực phát triển tối ưu, Khu vực phát triển trọng điểm, Khu vực hạn chế phát triển, Khu vực cấm phát triển. Các khu chức năng chính được xác định năm khái niệm cốt lõi, đó là cân bằng không gian, phát triển phù hợp với thực trạng của tài nguyên, yếu tố sinh thái, điều chỉnh cấu trúc không gian và kiểm soát cường độ phát triển. Ngoài ra, MFOZ nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực hiện quy hoạch đi kèm với hệ thống chính sách “9+1”.

Với nhiều điểm tương đồng về thể chế quy hoạch giữa Việt Nam và Trung Quốc, Quy hoạch Khu chức năng chính Quốc gia của Trung Quốc đem lại nhiều kinh nghiệm cho việc lập Quy hoạch tổng thể quốc gia ở Việt Nam. Ngoài các yếu tố tích hợp đa ngành, lĩnh vực trên một lãnh thổ, MFOZ kết hợp các khu chức năng với các cơ chế kiểm soát phát triển cùng các mô hình phát triển theo nền kinh tế thị trường, và vai trò của việc phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước đồng thời là ý kiến phản biện độc lập của chuyên gia cũng như của cộng đồng./.

**Tài liệu tham khảo**

\*Tài liệu nội dung của quy hoạch MFOZ chủ yếu được thu thập tổng hợp từ “Thông tư về việc phát hành MFOZ của Quốc vụ viện Trung Quốc” ngày 21/12/2010, Nguồn: Cổng thông tin điện tử chính phủ trung ương, truy cập từ <http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content_1879180.htm>

[1] S. Matsumura, “Study on the Improvement of the Urban Planning System in Vietnam under a Transitional Economy , compared with the Approaches taken in China,” Habitat Eng. Des. 2013, 2013.

[2] H. L. Nguyen, J. Duan, G. Zhang, J. H. Liu, and G. Zhang, “Land Politics under Market Socialism: The State, Land Policies, and Rural–Urban Land Conversion in China and Vietnam,” Land, vol. 7, no. 2, p. 51, 2018, doi: 10.3390/land7020051.

[3] C. Labbé, D.; Musil, D. Labbé, and C. Musil, “Periurban land redevelopment in Vietnam under market socialism,” Urban Stud., vol. 51, no. 6, pp. 1146–1161, 2014, doi: 10.1177/0042098013495574.

[4] T. G. Mcgee, “Interrogating the production of urban space in China and Vietnam under market socialism,” Asia Pac. Viewp, vol. 50, no. 2, pp. 228–246, 2009, doi: 10.1111/j.1467-8373.2009.01395.x.

[5] 樊杰, Jie & Wei, Sun & Yang, Zhenshan & 凡芃, Peng & 陈东, Dong. (2012). Focusing on the major function-oriented zone: A new spatial planning approach and practice in China and its 12th Five-Year Plan. Asia Pacific Viewpoint. 53. 10.1111/j.1467-8373.2012.01477.x.

[6] Nguyễn Mạnh Tuấn, 2012, Một số kinh nghiệm công tác Quy hoạch, quản lý đô thị Trung Quốc, tạp chí kiến trúc, <https://www.tapchikientruc.com.vn/chuyen-muc/ly-luan-phe-binh-kien-truc/mot-so-kinh-nghiem-cong-tac-quy-hoach-quan-ly-do-thi-trung-quoc.html>

[7] Yang Qingyu. Local Sample of China’s Strategy Implementation of Main Functional Areas: Illustration of a Municipality [J]. Reform, 2013 (12):78-79

[8] Nikken Sekkei, Trần Trọng Hanh, 2017. Quy hoạch đô thị ở Châu Á. Nhà xuất bản Xây dựng

[9] 中地数媒, 2020, Hình thành và thực hiện chiến lược khu chức năng chính(主体功能区战略形成与实施). https://zhidao.baidu.com/question/1900858502784685660.html. 15/01/2020 (Truy cập ngày 05/04/2022)

[10] Xiaoping Zhou, Meng Zhao, 2017. "Comparison of Territorial Spatial Planning System between China and Japan and Its Enlightenment", Journal of Service Science and Management, Vol.10 No.1, 2017, DOI: 10.4236/jssm.2017.101005

[11] 黄锡生, 2021、Định hướng chức năng và xây dựng hệ thống pháp luật của "Luật Quy hoạch không gian và đất đai quốc gia"Trung Quốc (王中政|我国《国土空间规划法》立法的功能定位与制度构建), "Tạp chí Đại học Northeastern (东北大学学报), Số 5. https://illss.gdufs.edu.cn/info/1024/11218.htm. (29/09/2021). (Truy cập ngày 05/04/2022)

[[1]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftnref1" \o ") Một số tài liệu đang sử dụng thuật ngữ tiếng anh là “The main functional area planning” (Nguồn: https://baike.baidu.com/item/全国主体功能区规划/4148638#reference-[1]-3760781-wrap) hoặc “The main functional zone planning” (Nguồn: https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=74422) ở phạm vi bài báo này, tác giả sử dụng thuật ngữ ‘Major function-oriented zone’ (MFOZ) [5]

[[2]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftnref2" \o ") Trong tiếng trung “规划” nghĩa hán việt là Quy hoạch, “计划“ nghĩa hán việt là Kế hoạch. Đối với Quy hoạch phát triển kinh tế và xã hội quốc gia (国民经济和社会发展规划) cho thời ký 05 năm dùng từ “规划” mang làm ý là “ Lập Quy hoạch chiến lược phát triển mang tính dài hạn”. Đối với Định hướng từng năm thì dùng khái niệm “计划” mang hàm ý là lập kế hoạch phát triển trong một khoảng thời gian nhất định. Ví dụ 2021”年国民经济和社会发展计划” là “Kế hoạch phát triển kinh tế và xã hội quốc gia năm 2021” (Nguồn: http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/13/content\_5678833.htm)

[[3]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftnref3" \o ") Cấp địa khu (地级行政区) (Tiếng Anh: prefecture): Đây là cấp hành chính dưới cấp tỉnh nhưng trên cấp huyện. Hiện nay các địa khu đã được thay thế gần hết bằng thành phố trực thuộc tỉnh. Hiện nay Trung Quốc chỉ còn 7 địa khu ở 3 tỉnh và khu tự trị là: Khu tự trị Tây Tạng (1 địa khu), Khu tự trị Tân Cương (5 địa khu) và Hắc Long Giang (1 địa khu). Ở Việt Nam không có cấp tương đương với cấp địa khu. Tuy nhiên xét về cấp độ quy hoạch có thể xem cấp tỉnh và cấp địa khu ở Trung Quốc có thể tương đương với cấp tỉnh ở Việt Nam.

[[4]](https://kinhtevadubao.vn/" \l "_ftnref4" \o ") Guo Fa (2007) số 21. Tên tiếng Trung đầy đủ là: 国发〔2007〕21号《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见. Guo Fa (Tiếng Anh là Document of State Council) Là các văn bản luật, ý kiến ​​chính sách quan trọng do Quốc vụ viện ban hành. Ở đây có thể hiểu là Guo Fa [2007] Số 21 "Ý kiến tại văn bản số 21 năm 2007 ​​của Quốc vụ viện về việc biên soạn quy hoạch khu chức năng chính quốc gia

***ThS, KTS. Lê Minh Khuê - Khoa Kiến trúc và Quy hoạch, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội, NCS Trường Đại học Đồng Tế (Tongji University), Thượng Hải, Trung Quốc***

***Trần Thị Huyền, NCS Trường Đại học Đồng Tế (Tongji University), Thượng Hải, Trung Quốc***

***ThS, KTS. Nguyễn Thị Thu Phương, Chuyên viên chính, Vụ Quản lý quy hoạch - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, NCS Trường Đại học Manchester, Vương quốc Anh***