

## VAI TRÒ MỚI CỦA NHÀ NƯỚC VÀ CỦA CÁC CỘNG ĐỒNG TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ Ở ĐÔ THỊ TRƯỜNG HỢP THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN QUANG VINH

Nhà ở là một chủ đề xã hội rất nhạy cảm trong tập hợp những vấn đề xã hội đa dạng của sự phát triển. Sự thật này càng được cảm nhận đặc biệt sâu sắc ở các đô thị lớn của Việt Nam, nơi mà những biến động của hơn 30 năm chiến tranh đã để lại nhiều hậu quả nghiêm trọng trên điều kiện quần cư và nhà ở đô thị. Xem xét chủ đề này từ góc độ xã hội học, có thể thấy rất rõ những vấn đề nhà ở đô thị đã bám rễ sâu vào các động thái của cơ cấu xã hội ở đô thị - trung tâm của việc giải quyết hệ vấn đề nhà ở đô thị - vượt rất xa khỏi những vấn đề thuần túy vật lý - kỹ thuật hoặc một cơ chế cung - cầu đơn giản - đang thực sự đòi hỏi tập trung vào mối tương tác giữa các chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước và sự ứng xử đa dạng của các thành tố (có lợi ích rất khác nhau) trong cơ cấu xã hội, cũng như của các cộng đồng cư dân ở cơ sở. Trong bài viết này chúng tôi muốn trình bày kết quả khảo sát bước đầu của mình về những chuyển động trong việc thực hiện cách tiếp cận mới về vai trò của Nhà nước và của các cộng đồng trong vấn đề nhà ở đô thị, tại một thành phố đông dân nhất ở nước ta: thành phố Hồ Chí Minh.

1. Tiếp cận mới về vai trò của Nhà nước và của các cộng đồng là một nhu cầu khách quan của sự phát triển đô thị

1.1. Ở cấp độ quốc gia cũng như cấp độ địa phương, công cuộc đổi nền kinh tế - xã hội đã cho phép mở đầu quá trình đoạn tuyệt với cơ chế bao cấp phổ biến trong lĩnh vực nhà ở - một cơ chế tỏ ra rất ít có khả năng bảo toàn quỹ nhà ở đã có cũng như thỏa mãn nhu cầu đa dạng về nhà ở và an sinh xã hội của các thành phần khác nhau trong cư dân, kể cả bộ phận cư dân có thu nhập thấp.

Do những điều kiện lịch sử đặc thù của chiến tranh và nhất là dưới tác động của chính sách "Đô thị hóa cưỡng bức" trong những năm 60 và đầu những năm 70, thành phố Sài Gòn đã sống nhiều năm dài trong tình trạng căng thẳng về nhà ở<sup>1</sup>. Vào năm 1965, tác giả Võ Hoàng Minh đã nhận xét trong bài viết trên tập *Chấn hưng kinh tế*<sup>2</sup> rằng trong vòng 20 năm, diện tích Sài Gòn tăng gấp 3 lần, nhưng dân số của thành phố đã tăng gấp 6 lần. Hàng năm, nhu cầu xây dựng thêm nhà ở của cư dân chỉ được thỏa mãn chừng gần 1/5. Sau năm 1975, một bộ phận cư dân gốc nông thôn hồi hương lập nghiệp và tỷ lệ tăng trưởng tự nhiên dân số được hạ thấp một cách đáng kể<sup>3</sup> khiến dân số thành phố đã giảm đi trong

<sup>1</sup>. Nguyễn Quang Vinh. *Thành phố Hồ Chí Minh: Các khía cạnh xã hội và nhân văn của quá trình đô thị hóa*. Tham luận tại cuộc Hội thảo Canada - Đông Nam Á "Phát triển khu vực và biến đổi trong thập niên 90". Bangkok 12/1991.

<sup>2</sup>. Tập san *Chấn hưng kinh tế* (Sài Gòn), số 435, ra ngày 1/7/1965.

<sup>3</sup>. Tỷ lệ tăng trưởng tự nhiên dân số hàng năm ở thành phố Hồ Chí Minh:

Năm 1985: 1.71% (nội thành 1.51%)

Năm 1989: 1.53% (nội thành 1.38%)

một số năm. Nhưng sau đó, sự tăng trưởng tự nhiên và nhất là tăng trưởng cơ học của cư dân thành phố Hồ Chí Minh (do sự thu hút các lực lượng lao động có tay nghề cao một cách cổ tổ chức, đồng thời do số dân nhập cư tự phát đã làm cho dân số thành phố này tăng lên đến hơn 4 triệu người vào năm 1990, với mật độ 1917 người/km<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Mặc dầu trong vòng 10 năm (1976-1985), 1.500.000 m<sup>2</sup> nhà đã xây dựng thêm (80% diện tích đó là do Nhà nước đảm trách), vấn đề nhà ở vẫn được đặt ra hết sức căng thẳng. Do Nhà nước đảm nhiệm phần lớn hoạt động xây dựng trong điều kiện ngân sách có hạn, và các cơ chế khuyến khích nhân dân tự xây dựng còn chưa được hình thành rõ nét, nên nhịp độ thỏa mãn nhu cầu nhà ở của nhân dân còn ở mức độ thấp. Chính sách bao cấp của Nhà nước trong việc cho thuê nhà (với giá rất rẻ, không đủ tiền để bảo trì và nâng cấp nhà) đã không thể nào chặn nổi đã xuống cấp nhanh chóng của một bộ phận quỹ nhà đáng kể. Hệ thống dự án "phong quang hóa" các khu nhà ổ chuột chỉ có thể thực hiện được một phần, do một thời gian dài chưa có chính sách và cơ chế thích hợp huy động sự góp sức của các thành phần kinh tế, nhất là sự tham dự năng động của bản thân các cộng đồng cư dân tại chỗ. Nhìn chung, trước khi có chính sách đổi mới, nhiều tiềm năng xây dựng và cải thiện nhà ở của nhân dân thành phố còn chưa được *đánh thức dậy*. Một ví dụ nhỏ có thể chứng minh rõ điều này: khi Nhà nước có chính sách đổi mới, khuyến khích nhân dân tự xây dựng<sup>2</sup>, chỉ riêng trong hai năm 1989, 1990, diện tích nhà ở được xây dựng thêm đạt tới mức xấp xỉ diện tích xây dựng trong suốt 10 năm trước đó; trên 80% số nhà ở mới này là do nhân dân tự làm, nhiều công trình khác (nhất là các khu chợ và một số công trình điện, nước dân dụng...) cũng do Nhà nước và nhân dân cùng chung sức.

1 2. Rõ ràng là nhu cầu khách quan của sự phát triển đô thị trong điều kiện xóa bỏ cơ chế bao cấp và xây dựng một nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, đòi hỏi một tiếp cận mới về vai trò của Nhà nước và của các cộng đồng trên lĩnh vực nhà ở đô thị. Giờ đây, tại các đô thị lớn (trong đó có thành phố Hồ Chí Minh), người ta đang chứng kiến một quá trình chuyển tiếp từ chế độ bao cấp phổ biến của Nhà nước về nhà ở sang một cơ chế quản lý phát triển, mang tính xã hội cao hơn, trong lĩnh vực định cư con người (trong đó có vấn đề nhà ở và cải thiện môi trường sinh sống). Đây là một quá trình chuyển tiếp đầy khó khăn và phải vượt qua nhiều mâu thuẫn nhằm thực hiện đầy đủ nguyên tắc: *thúc đẩy sự tăng trưởng đi đôi với việc bảo đảm công bằng và tiến bộ xã hội*. Điều đó giải thích vì sao tại các đô thị lớn ở Việt Nam đang diễn ra một quá trình thử nghiệm năng động các con đường khác nhau để giải quyết vấn đề nhà ở. Các cuộc tranh luận về chính sách trên lĩnh vực này cũng khá sôi động, nó không chỉ bó hẹp trong các nhà lập chính sách, mà còn được giới khoa học và dư luận xã hội rộng rãi quan tâm<sup>3</sup>.

2. Những thử nghiệm làm rõ vai trò "hỗ trợ và tạo điều kiện" của các định chế Nhà nước trên lĩnh vực nhà ở đô thị.

2.1. Trong vòng hơn 5 năm trở lại đây, thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai những bước đi đầu tiên của quá trình chuyển tiếp về chính sách và cơ chế quản lý nhà ở đô thị

<sup>1</sup>. Theo các nguồn số liệu của Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn 1986-1989, số dân nhập cư vào thành phố này trung bình hàng năm khoảng từ 22.000 đến 27.000 người.

<sup>2</sup>. Định hướng chính sách mới về nhà ở này, giờ đây đã được thể chế hoá trong "Cương lĩnh xây dựng đất nước" (1991), ở mục Chính sách Xã hội: *Khuyến khích và tạo điều kiện để tập thể và nhân dân đầu tư xây dựng nhà ở*.

<sup>3</sup>. Đề tài *Nhà ở đô thị* trong Khuôn Khổ Dự án "Các tác động kinh tế - xã hội của sự nghiệp đổi mới ở Việt Nam (do Viện khoa học xã hội Việt Nam và Đại học British Columbia (Canada) phối hợp thực hiện, với sự tài trợ của IDRC) đã và đang kết hợp chặt chẽ với quá trình thực tiễn này ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, với tư cách một công trình nghiên cứu tham dự và hướng về chính sách.

theo những định hướng đổi mới chung của quốc gia. Điều cần nhấn mạnh ở đây là tiếp cận mới về vai trò của Nhà nước trên lĩnh vực nhà ở đô thị không những không làm giảm đi tầm quan trọng xã hội của Nhà nước, mà trái lại, còn làm cho hệ thống định chế này phát huy đầy đủ hơn sức mạnh quản lý xã hội của nó. Vấn đề là ở chỗ Nhà nước không tự mình đảm nhận tất cả mọi việc cho đến từng chi tiết, mà chuyển sang đóng vai trò của một định chế xã hội hàng đầu, hướng dẫn, hỗ trợ và tạo điều kiện cho các thành phần xã hội chủ động tham dự cùng với Nhà nước vào sự nghiệp kiến tạo nhà ở và cải thiện môi trường sống lành mạnh cho đô thị. Các thử nghiệm chỉ mới vừa được khởi động chưa lâu, các khó khăn mâu thuẫn và trở ngại còn nhiều; một số vấn đề thậm chí còn chưa có được lời giải đáp sơ bộ. Nhưng tất cả những gì đang diễn ra ở đây vẫn bao hàm một ý nghĩa cải biến xã hội sâu sắc tạo tiền đề cho một quá trình chuyển tiếp năng động và thận trọng.

2.2. Nội dung vai trò hỗ trợ và tạo điều kiện của Nhà nước rất phong phú và mang một ý nghĩa quyết định trong việc quản lý phát triển đối với lĩnh vực nhà ở. Trên khía cạnh pháp lý, hàng loạt văn bản luật và dưới luật có liên quan đến chế độ sử dụng đất đai, đến các quan hệ sở hữu, mua bán, thuê mướn, sang nhượng, thừa kế nhà cửa, phát triển và quản lý các cơ sở hạ tầng đô thị v.v... đang từng bước được hoàn thiện cho phù hợp với các chính sách đổi mới. Vai trò của Nhà nước trong việc thiết kế và công bố các quy hoạch tổng thể và quy hoạch các phân khu trong đô thị cũng giữ vai trò rất thiết yếu trong việc tạo ra sự an tâm xây dựng và nâng cấp nhà ở của nhân dân, khắc phục các xu hướng xây dựng tùy tiện, tự phát, gây hại lâu dài cho môi trường sống. Phải nói rằng quy hoạch đang còn là một thách thức lớn, bởi vì cuộc sống đang biến đổi rất nhanh, trong khi tư duy quy hoạch có phần chậm bước, và các dự báo còn phải điều chỉnh rất nhiều.

Nhằm đa dạng hoá cơ chế phát triển nhà ở đô thị, Nhà nước cũng đang phải hoàn thiện một hệ thống chính sách mềm dẻo, vừa phù hợp với những nhu cầu bức bách ngắn hạn, vừa không thâm thuẩn với những nhu cầu phát triển dài hạn. Việc thu hút các dạng hợp tác đầu tư của nước ngoài để xây dựng nhà ở và các công trình đô thị có chất lượng cao, với một số vốn lớn, cũng là một hướng quan trọng trong các chính sách đó. Bên cạnh vai trò quản lý định hướng về pháp luật, chính sách và quy hoạch, Nhà nước giờ đây bắt đầu tập trung nguồn ngân sách có hạn của mình vào những công trình xây dựng trọng điểm mà chỉ có Nhà nước mới có đủ điều kiện đảm đương. Ở thành phố Hồ Chí Minh, nguồn ngân sách này hiện được tập trung cho các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị khẩn thiết nhất; phòng những đường trục mới để nâng cao giá trị của những vùng đất đô thị rất có tiềm năng phát triển nhưng xưa nay vẫn bị cô lập hóa trong hoang vắng; xây dựng những khu dân cư mới với tiêu chuẩn hiện đại để đón nhận các hoạt động đầu tư và giao lưu quốc tế v.v... Một phần ngân sách đang được đề nghị dành hỗ trợ cho các "Công ty phát triển nhà" xây dựng nhà bán trả góp hoặc xây dựng cho thuê dành cho dân cư có thu nhập thấp.

Trong khi đó, các định chế Nhà nước tạo những điều kiện dễ dàng hơn cho nhân dân chủ động bỏ vốn liếng tự xây dựng lấy ngôi nhà của mình. Do các quy chế đã có phần thuận tiện hơn, nên các nguồn lực tiềm năng trong dân đã được giải phóng mạnh mẽ. Chỉ trong năm 1989 vào 1990, khoảng 1.200.000m<sup>2</sup> xây dựng đã được thực hiện ở thành phố này, trong đó gần 70% là diện tích nhà ở. Khoảng 600.000 m<sup>2</sup> nhà ở các loại là do nhân dân tự mình xây cất lên, chỉ trong vòng có hai năm. Riêng trong 3 tháng đầu năm 1992, số nhà kiên cố do nhân dân xây đã tương đương với hai lần số lượng cả năm 1991. Kèm theo hoạt động này, có một sự nở rộ của các dịch vụ, phần lớn do các công ty, hợp tác xã và tư nhân đảm nhiệm, liên quan đến thiết kế kiến trúc, dịch vụ xây cất và cung ứng vật liệu xây dựng, dịch vụ trang trí nội thất, sản xuất các đồ gỗ gia dụng v.v...

Để góp phần giải quyết một cách cơ bản vấn đề xuống cấp nhà ở, chủ trương bán hóa

giá một số chung cư và nhà cấp 3, 4 của Nhà nước cho cán bộ, nhân viên, nhân dân lao động đang cư trú, là một giải pháp có hiệu quả cao. Một khi ngôi nhà, căn hộ đã thuộc sở hữu riêng của các gia đình, người dân lập tức bỏ tiền túi ra sửa sang, nâng cấp nhà (có khi với số tiền ngang bằng giá ngôi nhà vừa được hóa giá), làm cho độ kiên cố và tính thẩm mỹ của một loạt nhà ở đô thị được cải thiện rõ rệt. Với số tiền thu được từ bán hóa giá nhà ở cấp 3-4, trong hai năm 1990 - 1991, Nhà nước đã tái đầu tư xây dựng được 1200 căn nhà bán trả góp.

2.3. Trong cơ chế thị trường, nhiều công ty phát triển nhà cấp thành phố và cấp quận đã ra đời, thực hiện chức năng hoạt động kinh doanh nhà, tách khỏi chức năng quản lý hành chính. Các công ty này có cơ chế thu hút sự tham gia về mặt tài chính của khách hàng trong nước và hợp tác kinh doanh với một số công ty đối tác của nước ngoài. Các công ty thực hiện hợp đồng xây nhà theo yêu cầu đặt hàng và góp vốn trước của nhân dân. Do tính đa dạng của nhu cầu, các công ty không chỉ có mô hình xây nhà hoàn thiện, mà còn mở ra các dạng kinh doanh linh hoạt như:

- Nhượng nền đất với đầy đủ hạ tầng điện, nước, điều kiện giao thông và giấy phép xây dựng, để dân tự tổ chức xây tiếp, tùy theo ý muốn của họ;

- Bán loại sản phẩm nửa hoàn thiện nhà mới xây móng, cột, hoặc nhà mới làm một tầng trệt với móng vững, dân có thể xây lên tầng v.v...

Một thị trường nhà cửa đã từng bước xuất hiện. Song, đó không thể là một thị trường "*thuần túy*" - nơi không có gì dành cho các tầng lớp nghèo hoặc có thu nhập thấp. Vì vậy, một tuyến hoạt động khác đã xuất hiện có tiềm năng đáp ứng nhu cầu của bộ phận cư dân nghèo là xây dựng đơn giản, để bán trả góp, hoặc cho thuê. Ở một số quận, người ta còn thử nghiệm một phương thức tạo nguồn vốn để trợ giá bằng cách thu xếp với nhân dân để giải tỏa từng khu nhà lụp xụp, rồi xây mới trên địa bàn đó 2 loại nhà:

- a) Xây dựng kiên cố bán ngang giá thị trường. Lợi nhuận từ nguồn kinh doanh này sẽ được dành một phần để trợ giá cho loại (b) sau:

- b) Xây khu nhà đơn sơ hơn, với giá bán trả góp rẻ hơn giá thị trường từ 20 - 80%, dành cho những người nghèo, vốn cư trú ở khu nhà lụp xụp cũ trên chính địa bàn này; họ được mua theo một chế độ trả góp chấp nhận được. Như vậy, người dân nghèo vừa có thể cải thiện điều kiện nhà ở, vừa không phải rời xa địa bàn làm ăn quen thuộc của họ, thường là trong khu vực kinh tế không chính thức.

Tất cả những cố gắng thể nghiệm nói trên là những cố gắng của thành phố Hồ Chí Minh nhằm thoát dần khỏi quỹ đạo của cơ chế bao cấp, một cơ chế được diễn đạt như sau bởi một nhân vật có trách nhiệm trên lĩnh vực nhà đất đô thị: "Càng bao cấp về nhà ở, mâu thuẫn giữa cung và cầu càng gay gắt, nhà ở càng xuống cấp và ý thức tự lực (của người dân) càng xơ cứng"<sup>1</sup>.

3. Tích cực hóa vai trò của các cộng đồng trong lĩnh vực định cư con người nói chung và nhà ở nói riêng.

3.1. Theo một nghĩa rộng, loại hình hoạt động phát huy sự tham dự của cộng đồng trên lĩnh vực kinh tế đã thể hiện trong phương thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm", khá quen thuộc với nhân dân thành phố Hồ Chí Minh từ hơn 10 năm nay, đặc biệt là trong việc xây dựng những công trình kinh tế lớn. Loại hình hoạt động này có tác động định hướng sự ứng xử có tính cách tham dự của cộng đồng cư dân đô thị đối với số phận của sự

<sup>1</sup>. Tạp chí *Kiến thức và Đời sống*, Hội Kiến trúc sư thành phố Hồ Chí Minh, 1. 1991, số 40.

3.2. Song, việc khơi dậy sức sống của các cộng đồng quần cư nhỏ ở cơ sở, nhằm tự mình tổ chức cải thiện điều kiện sống, với tinh thần liên đới, dưới sự hỗ trợ và tạo điều kiện của Nhà nước, thì chỉ mới được thực sự thể nghiệm trong vài năm trở lại đây. Những cuộc trao đổi kinh nghiệm quốc tế và khu vực trong khuôn khổ hợp tác với ESCAP, CITYNET, ACHR<sup>1</sup> đã đem tới những gợi ý hết sức bổ ích đối với chủ đề này. Loại hình hoạt động của các cộng đồng ở cơ sở tỏ ra khá phù hợp với các khu vực dân nghèo, sống trong các khu nhà lụp xụp chen giữa lòng đô thị<sup>2</sup>. Tiếp nhận sự hỗ trợ của Nhà nước hoặc các tổ chức quốc tế các hạt nhân năng nổ nhất trong hoạt động cộng đồng ở những địa bàn khó khăn này là những người đạp xích lô, những thợ thủ công, người buôn bán nhỏ, các bà nội trợ .... (hoạt động phát triển cộng đồng của các nhân viên công tác xã hội được ít nhiều đào tạo còn chưa được biết tới nhiều tại đây). Chính họ đã đứng lên gây dựng những việc làm hết sức thiết thực: chọn nơi đặt máy nước công cộng và quản lý thu tiền nước; kéo điện thấp sáng cho các gia đình; tổ chức tín dụng nhỏ (cho vay vốn mỗi đợt 03 tháng và trả góp nhỏ hàng ngày) để người lao động có tiền thuê xích lô, mua tủ bán thuốc lá, mua sắm một vài công cụ sản xuất đơn giản. Cải thiện điều kiện nhà ở phải gắn liền với tạo việc làm và nâng dần mức sống, đó là triết lý sâu xa ẩn sau những việc làm mộc mạc hàng ngày ở nhiều khu dân nghèo đô thị.

Một dạng hoạt động cộng đồng khác nhằm cải thiện nhà ở là việc xây dựng hàng trăm "ngôi nhà tình nghĩa" để biếu tặng những người có công trong sự nghiệp bảo vệ đất nước mà nay đã già yếu, mang thương tật mà lại có thu nhập rất thấp. Nguồn vốn này được tập hợp từ sự đóng góp tự nguyện của các đoàn thể xã hội, các xí nghiệp, các cá nhân ở trong và ngoài nước. Các hoạt động cộng đồng vừa kể trên sở dĩ bám rễ nhanh vào đời sống vì nó rất gần gũi với các truyền thống văn hóa dân tộc và tâm tình của con người phương Đông.

\*

\*      \*

Các tác động kinh tế - xã hội của đổi mới, bên cạnh nhiều khía cạnh khác, đã bắt đầu được cảm nhận thông qua các biến đổi trong việc giải quyết vấn đề nhà ở đô thị. Nhưng, hành trình đổi mới còn dài. Bảo đảm hài hòa lợi ích của các nhóm xã hội rất đa dạng trong cư dân là một thách đố lớn trong quá trình xác lập các chính sách và cơ chế mới, huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tiềm tàng trong một xã hội cổ nền kinh tế nhiều thành phần.

<sup>1</sup>. \* ESCAP: Ủy ban Kinh tế và Xã hội Châu Á - Thái Bình Dương.

\* CITYNET: Tổ chức mạng lưới các chính quyền địa phương về quản lý định cư (mà Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Huế của Việt Nam là thành viên);

\* ACHR Liên minh châu Á về quyền nhà ở.

<sup>2</sup>. Có thể nêu lên ở đây những thể nghiệm hoạt động cộng đồng ở địa bàn định cư của dân nghèo phường 6 Quận 4; phường 10 Quận 8; phường Tân Định Quận 1...