

CHÍNH SÁCH NHÀ Ở VÀ CÁC QUÁ TRÌNH SẢN XUẤT NHÀ Ở

MICHEAL LEAF*

1. GIỚI THIỆU

Bước đầu hướng tới sự phát triển chính sách nhà ở là việc tìm hiểu những quá trình sản xuất nhà ở khác nhau. Bài viết sau sẽ đưa ra một khung cơ bản để xem xét quá trình sản xuất nhà ở và tranh luận một cách ngắn gọn những khuyến nghị chính sách về các lĩnh vực khác nhau trong quá trình sản xuất nhà ở.

2. CÁC LĨNH VỰC SẢN XUẤT NHÀ Ở

Theo truyền thống cách tiếp cận phân tích của các nhà kinh tế học phân chia nền kinh tế thành hai khu vực - công cộng và tư nhân - dựa trên cơ sở hoặc là sở hữu tư bản tư nhân nằm trong tay nhà nước hoặc xã hội dân sự. Từ nghiên cứu của John Turner trong những năm 60 và 70 (Turner, 1976) các tác giả về chính sách nhà ở của Thế giới thứ ba đã chấp nhận ba mô hình - phân biệt giữa công cộng, tư nhân và bình dân - vì thế có nhiều ý nghĩa để tìm thấy động lực của việc cung cấp nhà ở.

Sự phân biệt lý luận giữa ba khu vực này là rất rõ ràng, dù trong thực tế một trong các khu vực đó thường không được nhận biết một cách rõ ràng như các phạm trù được mô tả. "Khu vực công cộng gồm những công trình nhà ở được các cơ quan chính phủ đảm bảo hay những tổ hợp của nhà nước, "khu vực tư nhân" bao hàm nhà được xây dựng bởi những người làm công tác phát triển phi chính phủ, họ hoạt động trong hệ thống điều chỉnh chính quy như đã được nhà nước quy định, và thuật ngữ "bình dân", hay một cách quyết chọn "khu vực phi chính quy", được sử dụng mô tả tất cả các nhà ở được xây dựng độc lập với khung điều chỉnh của chính phủ. Sự khác biệt quan trọng giữa khu vực tư nhân và bình dân ở mức độ liên quan tới chính phủ hay kiểm soát quá trình tạo ra nhà ở.

Ba khu vực này có thể đặc trưng theo các thứ tự từ việc nhà nước kiểm soát toàn bộ về sản xuất nhà ở (hoàn toàn được kiểm soát và sử dụng vốn của nhà nước) trong khu vực công cộng, tới sản xuất nhà ở được nhà nước kiểm soát trong khu vực tư bản tư nhân, tới nhà ở được xây dựng tương đối độc lập không được kiểm soát do cả nhân trong gia đình hay những chủ thầu nhỏ. Bảng 1 chỉ ra định nghĩa về ba khu vực trên có thể rút ra từ việc so sánh các nguồn vốn vào việc xây dựng nhà (cả nhà nước lẫn tư nhân) với mức độ trong đó việc xây dựng được điều tiết (đơn giản, có sự phân đôi ở đây - là việc kiểm soát và không kiểm soát) như thế nào. Ô thứ tư ở trên bảng về phía bên trái bỏ không và chúng ta có thể giả định rằng nhà nước sẽ không bao giờ đầu tư vào đó.

* Tiến sĩ, Trung tâm định cư con người. Trường Đại học British Columbia, Canada

Bảng 1 : Ba khu vực cung cấp nhà ở và quan hệ của chúng với nguồn vốn và sự kiểm soát.

Mức độ kiểm soát	Nguồn vốn	
	Nhà nước	Tư nhân
Được kiểm soát ("Chính thức")	Khu vực công cộng	Khu vực tư nhân
Không được kiểm soát		Khu vực bình dân

Mặc dầu bảng trên nhấn mạnh tới việc kiểm soát hợp pháp của nhà nước ("mức độ kiểm soát") trong sự kết hợp với sở hữu tư bản tư nhân như tiêu chuẩn xác định về ba khu vực trên, sự phân biệt giữa các khu vực này quan trọng hơn cả vấn đề kiểm soát. Nhiều đặc điểm mô tả khác, chẳng hạn quy mô của sở hữu tư nhân về tư bản, sự tự chủ của cộng đồng, quyết định của cư dân, mức thu nhập tương đối và địa vị xã hội của cư dân, liên quan tới các nguồn chính thức về tài chính nhà ở, và các quá trình xây dựng hiện tại, vật liệu xây dựng, đều có thể giúp để phân biệt các khu vực này.

Khái niệm về khu vực nhà ở bình dân, như đã đưa ra những nét đại cương ở đây, có thể xem như một khác biệt cơ bản, từ rất nhiều tài liệu về chính sách nhà ở trong những năm 70 đã cho thấy ý tưởng cho rằng động lực tích cực trong khu vực nhà ở bình dân - nhà ở chi phí thấp đáp ứng các nhu cầu của người ở - có thể được tăng lên vì lợi ích chung của xã hội đô thị. Sự khác biệt này khá quan trọng vì một tỉ lệ lớn - và trong nhiều trường hợp, là cơ bản - dân số đô thị của các nước thế giới thứ ba cư trú trong các khu vực nhà ở bình dân.

Có những khác biệt rõ ràng về cơ cấu chính giữa ba khu vực sản xuất nhà ở. Từ quan điểm đề xuất chính sách, một khác biệt căn bản là mọi quan hệ giữa chính phủ và người sản xuất ở trong từng khu vực. Việc quyết định các chính sách cần phải xuất phát từ ý kiến này.

A. Khu vực nhà ở công cộng

Có thể về bản chất khu vực nhà ở công cộng được xem như tập trung chủ yếu vào chính sách nhà ở, vì nó là một lĩnh vực toàn thể mà chính phủ có quyền kiểm soát trực tiếp. Phần lớn các nước đang phát triển đều tiến hành một dạng nào đó về nhà ở công cộng, dù một tỉ lệ tương đối nhỏ dân số được cung cấp nhà ở công cộng. Mặc dù có sự khác biệt từ nước này đến nước khác, một sự khái quát hóa được chấp nhận rộng rãi là nhà ở công cộng được sử dụng trước hết vì mục đích đỡ đầu về chính trị hay phục vụ cho những người làm việc cho chính phủ, thực sự hơn là vì nhu cầu nhà ở của những người nghèo khổ. Từ quan điểm phân tích chính trị, điều này rất logic để kỳ vọng, vì nhà ở công cộng trong thế giới thứ ba thường được bao cấp, đồng thời hàng hóa cung cấp rất hạn chế trong khi nhu cầu lại cao. Do đó những người có các mối quan hệ chính trị tốt nhất sẽ có nhiều cơ hội nhận được nhà ở công cộng và giành được trợ cấp này.

Điều này hoàn toàn đúng vì tác động hạn chế của các đề án nhà ở của chính phủ mà từ đầu những năm 70 các phương án quyết chọn để can thiệp như đất xây dựng và các dịch vụ, sự phát triển theo tiêu chuẩn tối thiểu và nâng cấp khu ổ chuột - đã được khuyến khích, đặc biệt do các cơ quan vay quốc tế tiến hành chẳng hạn như Ngân hàng thế giới (Co hen, 1983). Các phương án khác nhau mà các cách tiếp cận này đưa ra đã được kiểm tra một

cách có phê phán bởi một số các tác giả (Peattie, 1982; Hardoy và Stterthwaite, 1981; Payne, 1984; Skinner và Rodell, 1983; Skinner, Taylor và Wegelin, 1987). Cách tiếp cận "đất xây dựng và các dịch vụ", ở đó chính phủ đã chuẩn bị những mảnh đất được đáp ứng đến mức tối thiểu mà các hộ gia đình có thu nhập thấp sẽ xây dựng một cách có lợi cho ngôi nhà của chính họ - một cách tiếp cận có nghĩa là sao chép lại một vài kỹ thuật với chi phí giảm của lĩnh vực bình dân - đặc biệt đã bị phê phán rất nhiều.

Tóm lại, các phê phán tập trung ở năm điểm. Về cơ bản, đất xây dựng và các công trình dịch vụ được đặc trưng như đã nói chi phí phát triển cao cho dù các dự án với tiêu chuẩn thấp: các điều kiện cần thiết theo tiêu chuẩn của các kiểu mẫu xây dựng và vật liệu; những hạn chế về thu nhập làm phát sinh các hoạt động của hộ gia đình; các địa điểm ở khu ngoại vi nghèo hạn chế tiếp cận với kinh tế đô thị; và sự phân ly trong xã hội ngày càng tăng. Tuy nhiên, tranh luận để đưa đến việc nâng cao khả năng sống còn của cách tiếp cận này bằng cách khuyến khích sự tham gia tích cực hơn của cộng đồng khi đề ra các quyết định và cho phép khả năng linh hoạt hơn của kế hoạch hóa (Van Der Linden, 1986; Van Der Linden, 1992).

B. Khu vực tư nhân

Nhà ở công cộng chỉ là một lĩnh vực sản xuất nhà, trong đó chính phủ kiểm soát hoàn toàn, khi nhà nước có trách nhiệm về mặt phí tổn cũng như quyết định bộ máy điều chỉnh cho sự phát triển và xây dựng. Trong trường hợp khu vực tư nhân, chính phủ có quyền kiểm soát ít hơn, cho dù nhà nước vẫn nắm quyền quyết định bộ máy điều chỉnh, quyết định để đầu tư (đầu tư ở đâu đầu tư như thế nào, và loại nhà nào) được tạo ra từ các quyền lợi tư nhân mà mối quan tâm chính của nó là lợi nhuận có thể thu được từ việc đầu tư là bao nhiêu. Từ quan điểm kinh tế này, khu vực tư nhân do đó có hiệu quả đáng kể hơn khu vực công cộng trong việc sản xuất nhà ở.

Cơ chế mà nhà nước duy trì để kiểm soát việc sản xuất nhà ở trong lĩnh vực tư nhân bằng hệ thống điều chỉnh - có liên quan đến những người phát triển tư nhân khi tăng thêm chi phí vào sản xuất nhà ở. Vì động cơ đầu tiên của những người phát triển là lợi nhuận, họ chống lại việc điều chỉnh này. (Và vì nó là một ngành công nghiệp sinh lợi một cách đặc biệt, nó có tiềm năng nuôi dưỡng tệ tham nhũng quan liêu; thường là rẻ để người phát triển hối lộ các viên chức hơn là làm trọn vẹn những yêu cầu điều chỉnh).

Luật lệ được cho là cần thiết xét từ những quan điểm xã hội trước hết vì các lý do về an toàn công cộng và bảo đảm các tiêu chuẩn của người tiêu dùng. Ngôi nhà là một hàng hóa phức tạp, và một người mua bình thường không thể đánh giá được đầy đủ chất lượng của nó; các luật lệ vì vậy được quy định như để bảo vệ nó tránh khỏi những người xây dựng vô lương tâm, họ sẽ lợi dụng những người tiêu thụ nghèo nàn về thông tin. Lý do căn bản thứ hai về các luật lệ là vì sự lựa chọn hợp lý, cả việc nhằm mục đích hạ giá thấp hơn trên thị trường nhà, lẫn việc mở rộng quyền sở hữu nhà hơn nữa trong xã hội đô thị. Một ví dụ về điều này là các chính sách thế chấp nhà ở của chính phủ Mỹ, đã mang đến cho những người sở hữu nhà đang ở trên đất của họ có đủ khả năng trở thành một bộ phận dân cư rộng lớn được bảo đảm vay dài hạn từ các ngân hàng tư nhân. Sự bành trướng của sở hữu tư nhân về nhà thông qua các chính sách thế chấp và các chính sách thuế, tuy nhiên, đã gây thiệt hại cho người thuê, họ tạo thành một bộ phận lớn những người nghèo nhất của xã hội.

Lý do căn bản thứ ba là việc chính đốn công nghiệp nhà ở nhằm khuyến khích sự phát triển để hoạt động tốt hơn và để các thành phố có thể sống thoải mái hơn. Trong các nước phương Tây, lý do cơ bản này không được chú ý nhiều trước kia, nhưng hiện tại vẫn hiệu

tường tận hơn về sự phát triển không gian nhà ở có những tác động tiêu cực đối với môi trường đô thị như thế nào (Lowe, 1991; Newman và Kenworthy, 1989). Các chính quyền địa phương giờ đây đang đặt ra các chính sách nhằm khuyến khích nhà ở tập trung với mật độ cao về mặt không gian để bù lại cho sự phát triển của vùng ngoại vi có mật độ thấp hơn bị thiệt thòi về mặt sinh thái học (Roseland, 1992).

Trên hết cần phải nhớ rằng những người phát triển tư nhân làm việc để phục vụ lợi nhuận cao nhất trên thị trường, điều này có những hàm ý quan trọng về sự phát triển của môi trường xã hội ở thành phố. Nếu không có sự can thiệp thông qua chính sách thuế, nó sẽ mang lại nhiều lợi nhuận cho những người phát triển để xây dựng nhiều ngôi nhà lớn cho những người mua có thu nhập cao hơn là những ngôi nhà nhỏ cho người mua có thu nhập thấp.

Người phát triển phục vụ cho thị trường nhà ở tư nhân do đó sẽ thích xây dựng phù hợp với thị hiếu của bộ phận có thu nhập cao nhất trong xã hội. Ở vùng Đông Nam Á ngày nay, điều này có nghĩa là sự phát triển về tình trạng nhà ở được đi theo kiểu mẫu đô thị hóa vùng ngoại ô phương Tây - đặc biệt là Mỹ; nhà cho gia đình đơn trong vùng đất hoàn toàn chỉ để ở, được xây dựng ở ven thành phố và phụ thuộc vào giao thông bằng ô tô để đi làm hay mua sắm. Căn cứ vào mối quan hệ với sự tồn tại của sinh thái xã hội về lâu dài, đây là một hình thức không được ưa thích của định cư con người, vì nó khuyến khích sự phân ba không gian theo các loại thu nhập và phải chi phí rất lớn cho việc cung cấp hạ tầng cơ sở, sự thoái hóa về môi trường, và làm giảm giá trị của đất đai. Toàn bộ miền Đông Nam Á và trong một chừng mực nào đó cũng như phía nam Trung Quốc? các mô hình "thiết kế nhà" của các vùng đất định cư ngoại vi là khá giống nhau. Về một mặt nào đó, điều này cho thấy sự thuần nhất về thị hiếu và nguyện vọng của bộ phận giàu hơn trong xã hội đô thị. Quan trọng hơn, nó biểu thị sự quốc tế hóa phát triển của công nghiệp nhà ở, như các mạng lưới thương mại trong toàn quốc, thường xuyên được khuyến khích bởi các mối quan hệ gia đình, đang liên kết sự phát triển trong nhiều nước của toàn bộ vùng.

Dù có những nhu cầu to lớn nhất về nhà ở cho người nghèo đô thị sự đáp ứng của thị trường tư nhân là không thể làm thỏa mãn để cung, điều đó giống như một thuật ngữ kinh tế có ý nghĩa rất khác nhau, nghĩa là nhấn mạnh đến nhu cầu của người mua trên thị trường thông qua tiền sản có và việc sẵn sàng mua nó. (Các anh có thể cần một ngôi nhà rộng hơn, tốt hơn, nhưng nếu anh không có tiền, anh không thể đòi hỏi điều đó ở thị trường). Người ta thường tranh luận rằng có thể có khả năng đưa công nghiệp nhà ở tư nhân đã phát triển khá tốt xuống tới "thị trường cấp thấp" ("downmarket") và xây dựng để thỏa mãn những nhu cầu của nhóm thu nhập thấp hơn, sau khi những người giàu có nhà ở. Báo cáo cho thấy điều này đã xảy ra Bangkok, Thailand, qua xu hướng của những năm 80 khi một tỉ lệ dân cư sống trong khu nhà ổ chuột và nhà ở do chiếm đất có chiều hướng đi xuống, và qui mô trung bình của nhà ở được sản xuất trong lĩnh vực tư nhân giảm (Dowall, 1989). Đây cũng là một giai đoạn phát triển về kinh tế cực nhanh ở Bangkok, một hiện thực được tranh cãi có xu hướng chống lại khả năng phổ biến mô hình phát triển này. Và dù những chỉ báo về hiệu quả ngày càng tăng này trong thị trường nhà ở tại Bangkok, số dân đô thị nghèo trong các khu ổ chuột vẫn tiếp tục tăng (Yap, 1992).

So với lĩnh vực công cộng, sản xuất nhà ở trong lĩnh vực tư nhân có hiệu quả cao hơn, và nhiều nhà kinh tế học đã tranh luận rằng điểm then chốt để giải quyết vấn đề đô thị là thả lỏng lĩnh vực tư nhân bằng việc kiểm soát có điều chỉnh đến mức tối đa (Ngân hàng thế giới, 1992). Tuy nhiên lĩnh vực tư nhân sẽ chỉ thỏa mãn nhu cầu mà về mặt nào đó nhu cầu có thể chuyển thành đòi hỏi. Trong bối cảnh một xã hội ở đó khoảng cách giữa các

giai tầng thu nhập thấp hơn và cao hơn là đáng kể (chẳng hạn như trong hầu hết các vùng Đông Nam Á), dựa vào thị trường để định rõ vị trí đất đai đô thị và nhà ở sẽ dẫn đến sự bất bình đẳng xã hội cơ bản trong nhà ở.

C. Khu vực bình dân

Không còn nghi ngờ gì nữa đây là lĩnh vực khó khăn nhất để định rõ đặc điểm một cách ngắn gọn, và định nghĩa cơ bản chúng ta sẽ sử dụng là việc phát triển không kiểm soát được xây dựng với vốn tư nhân, thực tế là không đầy đủ. Hoặc là khu vực bình dân được xem trong mức độ cơ bản nhất của nó là một hình thức của khu vực tư nhân không được kiểm soát (Desoto, 1989), hoặc là như một lĩnh vực được xây dựng trên các giá trị của cộng đồng và sự giúp đỡ lẫn nhau (Turnen, 1976) có thể khác xa với sự đáp ứng về chính sách. Vì thế lĩnh vực này có thể được xem xét và phân chia trong một số cách, bằng việc xét các tiêu chuẩn hoặc nhà ở được xây dựng vì lợi nhuận hoặc là hoàn toàn vì việc sử dụng của cá nhân của người sở hữu, hoặc là nhà ở được sản xuất là để cho thuê hoặc là cho chính người chủ sở hữu sử dụng, hoặc là bằng cách cân nhắc chất lượng của việc xây dựng hay các kiểu mẫu xây dựng.

Việc nghiên cứu các quá trình đặc biệt, dẫn tới "thị trường phụ" đặc trưng về đất và phát triển nhà ở (Hardoy và Satterthwaite, 1989; Payne, 1989; Yap, 1992) là con đường hữu ích để tìm hiểu sự phân tán của các kiểu mẫu nhà và các điều kiện được cung cấp thông qua lĩnh vực bình dân. Nhà ở bình dân hay "phi chính quy" có nhiều hình thức, phụ thuộc vào các hoàn cảnh về các thiết chế, kinh tế, xã hội riêng biệt của một cụm dân số đô thị. Nó là một hiện tượng phổ biến đối với các tỉ lệ chủ yếu. Một nửa hay quá nửa dân số ở Mexico City, Nairchi, Lima và Manila sống trong khu bình dân (Hardoy và Satterthwaite, 1989), và ở Indonesia, hơn 80% số tầng thêm hàng năm trong quy nhà ở đô thị được cung cấp bởi lĩnh vực nhà ở bình dân (Struyk, Hoffman và Katsura, 1990). Nếu một chính sách đem lại lợi ích lớn nhất cho xã hội đô thị, thì nó cần phải đi vào lĩnh vực nhà ở bình dân.

Nhưng đây là lĩnh vực khó khăn nhất mà chính phủ phải can thiệp, vì nó là một phần của xã hội dân sự được xác định ngoài sự kiểm soát của nhà nước. Về một mặt nào đó, cách tốt nhất mà chính phủ có thể làm là không đại diện cho khu vực này, mặc dù nghe có thể giống như một hình thức không tác động, nhưng thực ra nó có thể đòi hỏi một cam kết chắc chắn về phía chính phủ. Cam kết sẽ hỗ trợ lĩnh vực bình dân cần phải có những phần sau:

- Kết thúc hoặc ngăn chặn việc dẹp bỏ các khu ở bình dân và thực hiện đảm bảo quyền lợi về thời hạn thuê đất đô thị cho các cộng đồng có thu nhập thấp, vì việc đảm bảo quyền sử dụng đất là một điều kiện tiên quyết để đầu tư bình dân vào nhà ở và cải thiện môi trường (Angel, 1983);

- Cho phép tổ chức các nhóm cơ bản của cộng đồng, khuyến khích quan hệ tích cực với các tổ chức phi chính phủ để phổ biến tin tức về việc nâng cấp cộng đồng, và gắn liền với sự tham gia của cộng đồng trong các đề án nâng cấp (Korten, 1986);

- Và phát triển các cơ chế về luật pháp, về thiết kế và xã hội nhằm khắc phục các tác động xấu của lực lượng thị trường lên các cộng đồng đô thị có thu nhập thấp, chẳng hạn như thiết lập các phương pháp thương lượng giữa các chủ đất lớn (tư nhân và công cộng) và những người nghèo đô thị, hay phát triển các điều luật mới và quyền sở hữu tài sản (chẳng hạn như việc ủy thác đất cho cộng đồng);

Mục đích trung tâm của người làm chính sách đối với khu vực bình dân là nên khuyến khích những thuộc tính tích cực của nó mà không ngăn chặn các động lực cơ bản để đóng góp thành công của nó vào quy nhà ở đô thị. Một quyết định về chính sách căn bản chẳng

hạn như khi nó làm tăng lên một số vấn đề, bao gồm việc quyết định các tiêu chuẩn chất lượng, vai trò của cộng đồng gắn liền với việc đưa ra quyết định và những tác động tiêu cực tiềm tàng trong các lực lượng thị trường.

Giả định rằng việc xây dựng nhà không chính thức đồng nghĩa với chất lượng kết cấu tồi đã bị giảm đi trong hai thập kỷ vừa qua (Hardoy và Saterthwaite, 1989). Các nghiên cứu trong toàn thành phố Indonesia, chẳng hạn, đã cho thấy chất lượng xây dựng của nhà ở được xây dựng trong khu ở bình dân, và chất lượng nhà trung bình cao một cách đáng kinh ngạc (Benjamin, Aritrn Facultas Pasca, Sarjana, 1985; Struyk, Hoffman và Katsura, 1990). Những phát hiện như vậy hiển nhiên phụ thuộc nhiều vào hoàn cảnh đặc biệt của khu ở đang được xem xét và được quyết định không chỉ về mặt đảm bảo cho các cư dân có quyền sử dụng đất của họ mà còn bằng khả năng sẵn có về nguồn vốn đầu tư của họ vào nhà của mình và giá trị của việc lựa chọn đầu tư mà đôi khi được xác định về mặt văn hóa.

Nghiên cứu về khu ở bình dân cũng nhấn mạnh đến tầm quan trọng về sự tham gia của cộng đồng trong việc đề ra quyết định (Turner, 1988; Skinner, Taylor và Wegelin, 1987). Thành công về nhà ở cho các nhóm thu nhập thấp và sẽ không thể xảy ra nếu thiếu sự phát triển của cộng đồng. Các sáng kiến về chính sách hướng tới sự kết thúc này đã nêu bật không chỉ sự tự chủ của cộng đồng, đặc biệt trong các trường hợp về nâng cấp khu ở, mà còn cả sự phát triển của các tổ chức cơ sở của cộng đồng (community - based organizations hay CBOs). Kinh nghiệm cho thấy rằng tổ chức của CBOs có thể gặp thuận lợi nếu các công việc của các tổ chức phi chính phủ (NGOs) từ bên ngoài cộng đồng hoạt động như các chất xúc tác cung cấp thông tin và kỹ năng của ban quản lý để tổ chức các nhóm cộng đồng (Carroll, 1992). Cấp độ mà NGOs và CBOs có thể hoạt động trong khu ở thu nhập thấp được quyết định trên quy mô lớn do bầu không khí chính trị (Korten, 1990). Trong các điều kiện tốt nhất, các chính quyền sẽ cho phép và thậm chí tài trợ cho việc làm của các tổ chức (thường dân) này, mà không gây trở ngại đối với quyền tự chủ của họ.

Điểm cuối cùng về vấn đề tác động của các hoạt động thị trường tới các cộng đồng trong điều kiện giá đất tăng nhanh, sự cố kết của cộng đồng có thể bị đe dọa vì đất của họ có giá trị cao. Hậu quả thường thấy của việc ngày càng tăng giá trị đất đai đô thị là tình trạng giải tỏa nhà của người nghèo đô thị ra khỏi các khu ở nội thành, vì đất đai như vậy sẽ lần lượt được sử dụng để đầu tư với giá trị cao, chẳng hạn như nhà của người có thu nhập cao hay khu vực cơ quan thương mại. Đây là một sự quan tâm công bằng không chỉ vì những người ở họ hiện không có nhà, mà còn vì các thế hệ công dân trong tương lai, bởi vì quá trình này cũng làm gia tăng sự phân ly về không gian thành phố. Với sự thừa nhận rằng, việc bảo vệ nhà ở cho người nghèo ở nội thành hay các tầng lớp dưới mức trung lưu là rất quan trọng đã dẫn tới một phong trào tại các nước phương Tây bằng việc thiết lập các hình thức sở hữu tập thể về đất (Turnburl, 1983; White và Matthei, 1987), để một cách có hiệu quả, xóa bỏ thị trường đầu cơ đất và dành cho việc sử dụng của cộng đồng. Việc sử dụng ngày càng tăng các kỹ thuật như vậy là một chỉ báo không chỉ về sự bất bình đẳng cố hữu trong vị trí của thị trường đất đai và nhà ở, mà còn cho thấy những kỹ thuật cơ bản của cộng đồng có thể được sử dụng để vượt qua các bất bình đẳng này.

Bước quan trọng đầu tiên hướng tới sự khớp nối một chính sách với khu vực bình dân là để đảm bảo cho việc nghiên cứu cần thiết để hiểu rằng các quá trình cơ bản của việc sản xuất là nhằm phục vụ cho nhà ở thì việc xây dựng đó đã được xác định bên ngoài phạm vi hoạt động của nhà nước. Nhưng vấn đề thiết yếu để yêu cầu là : Các kiểu mẫu khác nhau của nhà ở đang được sản xuất hiện nay là cái gì ? Xu hướng trước mắt và lâu dài là cái gì? Những khía cạnh tích cực cần được khuyến khích là cái gì" Hậu quả tiêu cực của khu vực

nhà ở bình dân là cái gì? Và các hình thức can thiệp có thể khuyến khích sự phát triển tích cực của khu ở bình dân là cái gì ?

3. CÁC VẤN ĐỀ KẾT LUẬN

A. Các chiến lược cho phép.

Thuật ngữ "cho phép" giờ đây được đưa lên tầm cỡ quốc tế như là một khái niệm cơ bản thích hợp đối với việc thảo ra các chính sách nhà ở. Giống như thuật ngữ "sự tự lực", đây là một ý tưởng có thể rất hay như cách mà các diễn viên có thể diễn đạt những ý nghĩ khác nhau cho những người khác nhau. Điểm cơ bản, tôi nghĩ rằng tất cả chúng ta đều đồng ý với ý kiến là cho phép giảm vai trò trực tiếp của chính phủ trong sản xuất nhà ở. Vấn đề là ở chỗ nhà nước nên hành động như một người hòa giải hay một người tạo điều kiện thuận lợi để giúp đỡ những người khác trong việc xây dựng nhà ở. Tính phổ biến hiện nay của thuật ngữ này được dùng từ tổ chức Chiến lược Toàn cầu của Liên hiệp quốc về nhà ở (UNCHS, 1990). Tài liệu này nhấn mạnh phải liên kết tất cả những người hành động lại với nhau để quyết định cách thức trong đó vấn đề nhà ở được giải quyết như thế nào trong khi xác nhận rằng quyết định cuối cùng về việc con người có nhà ở cần phải được định đoạt bằng chính họ như thế nào. Dù không thể có một kiểu mẫu nào dựa trên việc thực hiện sự nhất trí của các tầng lớp xã hội khác nhau và các lực lượng chính trị kinh tế xã hội có chú ý đến thứ hàng hóa hiếm hoi là đất đai đô thị thì việc nhấn mạnh tính tự chủ của cộng đồng trong việc đề ra quyết định cũng có nghĩa là "cho phép" có thể ở đây được hiểu với ý nghĩa "cho phép cộng đồng".

B. Điều chỉnh và quản lý đất đai đô thị

Có sự chú ý ngày càng tăng nhằm đi đến việc tăng cường về năng lực cho các thiết chế của các chính quyền thành phố trong việc giải quyết các vấn đề đất đai. Việc quản lý đất đai đô thị là một vấn đề mà phần lớn các chính quyền thành phố tham gia vào nhiều tổ chức khác nhau đến nỗi sự phát triển chồng chất của các chính sách trong nhiều trường hợp đã dẫn tới các tình huống đối lập. Để chính quyền thành phố giải quyết một cách chính xác vấn đề đất đai (và thật sự là về vấn đề nhà ở), cần xem xét các vấn đề hiện tại và đánh giá hệ thống quản lý hiện thời (về cả hai mặt nhìn thấy từ bên ngoài và tiềm ẩn), và nếu cần, thực hiện các cải cách về chính sách (Farvacque và McAuslan 1992). Để thực hiện các cải cách, một mục tiêu quan trọng đặc biệt của chính phủ là cần phải cải tiến các thủ tục quản lý đất đai một cách công khai. Chỉ khi các hoạt động của các tổ chức liên quan đến việc làm chủ đất đai đô thị là sẵn sàng và công khai đối với việc kiểm tra kỹ lưỡng của công chúng mà chính phủ có thể đảm đương hoàn toàn vai trò quan trọng của người trọng tài giữa những lợi ích để cạnh tranh nhau về đất đai và nhà ở đô thị. Thật không may đường lối chính sách về đất đai đã khiến cho mục tiêu quản lý này một ý tưởng không thể thực hiện được. Tuy nhiên đó là một ý tưởng cần phấn đấu để đạt đến.

Người dịch: PHÙNG TỐ HẠNH.