

Quy hoạch đô thị và vùng

HANS VAN DER CAMMEN¹

1. Những hình ảnh của thành phố tốt đẹp hơn trong quy hoạch thế kỷ 20

Quy hoạch đô thị hiện đại ở châu Âu và Hoa Kỳ xuất phát từ những phản ứng thành phố tư bản chủ nghĩa thế kỷ 19: những nhà ổ chuột, dịch bệnh và mức sống kinh khủng. Quy hoạch đô thị luôn luôn được nhắm vào những hình ảnh của một thành phố tốt đẹp hơn. Những năm đầu thế kỷ đã cho chúng ta thấy việc sử dụng có hiệu quả những hình ảnh quy hoạch đối với một thành phố tốt đẹp hơn. Chẳng hạn, phác thảo mở rộng của Amsterdam trong thế kỷ 17, “thời kỳ hoàng kim” (những kênh đào đồng tâm chạy quanh hạt nhân là đô thị cũ).

Một hình ảnh quy hoạch là sứ giả mang một ý đồ, một giấc mơ. Nói một cách tổng quát, nó là một biểu hiện của thiện ý của con người với thành phố. Nhiều hình ảnh quy hoạch xuất phát từ xã hội, chứ không phải từ nhà nước. Nó cho thấy một mối liên quan đặc biệt giữa quy hoạch đô thị và hệ thống cai trị. Đa số các nước phương Tây có một hệ thống gọi là “đa nguyên” về quyền lực: cả chính phủ và các tổ chức khác hoặc các cá nhân có thể ảnh hưởng đến quá trình.

Nước Anh đã tạo ra hình ảnh hiệu quả đầu tiên về quy hoạch đô thị hiện đại. Nó được sinh ra trong các nhóm tư nhân chứ không phải trong chính phủ hoặc khu vực công cộng. Thí dụ, người Anh Zbenhaczer Howard đã nhận thấy ý tưởng của một thành phố - vườn (những yếu tố tốt đẹp nhất của cả “thành phố” và “nông thôn” kết hợp thành một môi trường sống mới: “đô thị nông thôn” hoặc thành phố vườn). Ông chủ động thành lập một công ty đầu tư để xây dựng thành phố vườn thật sự đầu tiên trên thế giới tại Letch Worth. Những người khác đã theo gương ông, cả ở Đức và Mỹ. Trong những năm 20, Patrick Geddes (Scotland) đã khởi xướng và cổ vũ cho ý tưởng “quy hoạch vùng”: các thành phố cần được phát triển trong mối quan hệ chặt chẽ với các khu vực chung quanh chúng.

Chỉ mới trong và sau Đại chiến thế giới lần thứ hai mà các chính phủ mới bắt đầu thực hiện quy hoạch, Patrick Abercrombie đề xuất với chính phủ Anh ý tưởng về một vành đai xanh quanh London, kiềm chế sự phát triển nhanh chóng của sự tích tụ thành phố. Sự phát triển nhà ở và công nghiệp cần được tập trung trong cái gọi là những thành phố mới, phương án hiện đại các thành phố vườn của Howard. Thực vậy, từ đó các thành phố được xây dựng ở khắp nơi chung quanh các trung tâm của thế giới, và cùng với chính sách ngăn chặn những tích tụ trung tâm.

¹ Đại học Amsterdam

Chúng ta gọi nó là hình ảnh của “siêu đô thị mở”. Trong siêu đô thị mở, các vùng đông dân được tách biệt nhau bởi các khu vực trồng cây xanh rộng lớn. Các vùng xanh này trước hết phục vụ:

- Như một vùng đệm giữa các khu vực đô thị.
- Như những công viên của vùng, ở đó người ta có thể nghỉ ngơi trong thời gian rảnh rỗi.
- Như một sự bảo lưu cho việc sử dụng có thể có trong tương lai.

Các thành phố lớn trên thế giới như Paris, New York, Tokyo là những trung tâm “tích tụ đơn điệu”. Nguyên mẫu khác của các siêu đô thị mở đang nổi lên trong các khu vực, ở đó ba phần tư các trung tâm đô thị cỡ trung bình tạo ra một mạng lưới liên kết chặt chẽ các chức năng và liên kết giao thông. Đó là điều hiện diễn ra ở Hà Lan, tại Randstad (Rim-city) - Hà Lan, với 6 triệu người và 40% các nguồn lực kinh tế của đất nước. Ở đây, Green Heart (bản sao của vành đai xanh London) nằm ở giữa khu vực thành phố. Ví dụ khác là vùng Ruhr, một trung tâm công nghiệp lớn trước kia của Đức giờ đang phát triển thành một trung tâm đô thị mở hiện đại.

Thực ra, siêu đô thị mở là hình ảnh phổ biến nhất đối với một thành phố tốt đẹp hơn ở thế giới phương Tây. Ít nhất nó cũng áp dụng cho quy hoạch thành phố ở phạm vi rộng, cái gọi là quy hoạch vùng. Những mô hình của quy hoạch đô thị ở phạm vi nhỏ hơn đối với các thành tố của thành phố, như trung tâm thành phố, nội thị, các khu công nghiệp sẽ được đề cập trong các bài tới.

Phần lớn những hình ảnh như thế về một thành phố tốt đẹp hơn đã được hình thành từ các kinh nghiệm trước. Chúng cũng bị ảnh hưởng bởi các đổi mới công nghệ, ví dụ: “phát minh” về vận chuyển ngầm công cộng đã tác động đến phát triển nhanh của các siêu đô thị đầu thế kỷ 20 như London, Paris, New York.

Bước đột phá công nghệ lớn khác là “sự phát minh” đường cao tốc giao cắt - lập thể (nước Đức những năm 20). Điều này đã tạo điều kiện cho đô thị hóa phụ trên quy mô lớn ở nhiều nước phương Tây. Một ví dụ cuối cùng có thể là việc sử dụng mạng lưới thông tin trong thời đại chúng ta. Phát minh này đã đem lại nhiều hình ảnh mới cho một thành phố tốt đẹp hơn trong tương lai: “thành phố thông tin”.

2. Những yếu tố cấu thành của thành phố; các thành phố mới

Trong quy hoạch về sự phát triển không gian của các thành phố, một sự phân biệt có thể có giữa các phạm trù không gian khác nhau, điều tiết các loại hình hoạt động khác nhau của đô thị. Ở đây liệt kê ra một danh sách các phạm trù có thể có của việc sử dụng đất và các chức năng của thành phố:

- Trung tâm thành phố
- Vành đai và các khu vực đô thị
- Hệ thống giao thông
- Vành đai đô thị
- Các tiểu trung tâm
- Các thành phố mới

Trong các bài giảng tiếp theo, chúng ta sẽ chú ý tới các phạm trù khác nhau trong danh sách này. Trước hết, khái niệm thành phố mới, thực ra là một phần chính yếu của quy hoạch các thành phố lớn hiện đại. Ý tưởng thành phố mới ban đầu (tức là thành phố vườn của Howard) trình bày những nơi định cư mới và hoàn chỉnh về chức năng, có khoảng 30 000 người (với các

công việc, hoạt động giải trí...) được bao quanh bởi vành đai xanh của chúng và ở cách khu tập trung dân cư cao khoảng 10 - 20 km.

Bây giờ chúng ta xây dựng những thành phố mới ở những nước phương Tây với 100.000-200.000 dân, hoạt động trong “hệ thống hàng ngày” của vùng thành phố. Điều này có nghĩa là nhiều hoạt động hàng ngày của các công dân thành phố mới ở tại các phần khác của khu vực đô thị: thành phố trung tâm và/ hoặc một hay nhiều các thành phố nhỏ hơn hoặc các làng xóm phụ thuộc vào khu vực thành phố. Điều này ngụ ý rằng sự tồn tại của một hệ thống giao thông rộng lớn, phức tạp và đa dạng, nó tạo điều kiện đi lại cho tất cả các loại hình hoạt động hàng ngày khác của người dân: mua sắm, đi học, thăm viếng, hoạt động thể thao và giải trí... ở một nước như Hà Lan người ta đi lại thường xuyên 20-30 km trong khu vực thành phố của mình (bằng hệ thống hàng ngày của họ). Hơn 50% các chuyến đi này là khác với các lý do đi làm hàng ngày.

Nhiều chuyến đi như thế được thực hiện bằng ô tô tư nhân nhưng cũng có cả xe đạp. Không thể có một khu vực thành phố hiện đại hoạt động tốt mà không có vận chuyển công cộng, tốt hơn bằng xe lửa. Thành phố Paris Lớn là một ví dụ tốt nhất châu Âu về một vùng thành phố lớn với giao thông công cộng vùng phát triển đặc biệt. Đó là kết quả của một chiến lược đầu tư lâu dài của chính phủ Pháp trong những năm 70-80. Khu vực đô thị Paris vẫn còn bị tắc nghẽn nghiêm trọng do việc sử dụng nhiều ô tô tư nhân.

Không thể đề ra các nguyên tắc chung về quy hoạch một hệ thống các thành phố mới. Điều đó phụ thuộc nhiều vào các địa phương, quy mô của thành phố trung tâm và của vùng. Trên hết, nó phụ thuộc vào các phương tiện giao thông có thể có trong tương lai. Việc sở hữu ô tô phát triển cao đòi hỏi các khu vực rộng lớn hơn, và hạn chế sử dụng ô tô của chính phủ. Ở nhiều nước, Hoa Kỳ, Thụy Điển và Hà Lan, các chính phủ đang sử dụng lệ phí giao thông đối với đi lại hàng ngày và ngay cả các chuyến đi khác.

Sự linh động là một khái niệm rất quan trọng trong quy hoạch và phát triển các thành phố mới. Trong nhiều thành phố, các thành phố mới lâu đời nhất hay thành phố vườn bị o bế do sự phát triển liên tục tích tụ. 50 năm trước, chúng tạo ra các cộng đồng mới biệt lập, bây giờ chúng đã hội nhập vào thành phố trung tâm. Cũng có thể nói thế đối với dân cư và công ăn việc làm, có sự thay đổi thường xuyên về các nhân tố này, chúng có ảnh hưởng đến các điều kiện quy hoạch đô thị.

3. Quy hoạch các khu trung tâm thương mại

Định nghĩa về trung tâm thương mại trong bài giảng này là “một sự tập trung về không gian các văn phòng quan trọng nhất trong một thành phố, nói chung trong phạm vi trung tâm thành phố”. Định nghĩa này không bao gồm vị trí ngoại vi của các văn phòng (quan trọng) cũng như các khu vực mà các hoạt động công nghiệp và kinh tế thứ 3 sử dụng hỗn hợp. Chúng ta thấy trung tâm thương mại trong hầu hết mọi thành phố lớn của thế giới phương Tây. Thành phố càng quan trọng trong hệ thống kinh tế quốc gia và toàn cầu thì trung tâm thương mại nói chung là càng to lớn và đẹp hơn. Các cơ sở ngân hàng và tài chính luôn có mặt ở trung tâm thương mại.

Trong một nhóm nhỏ các thành phố, chúng ta thấy cái gọi là “trung tâm thương mại toàn cầu”. Đó là khu vực mà các công ty quốc tế có các trụ sở lục địa hay dưới lục địa của họ: Tokyo, Singapore, Sydney, Paris, London, New York, Los Angeles. Các công ty quốc tế liên lạc với các công ty khác trong và giữa các văn phòng trung tâm thương mại của họ. Đó là cách

mà một phần đáng kể những quyết định về kinh tế toàn cầu được đưa ra. Ở mức độ thấp hơn một chút, chúng ta thấy các “trung tâm thương mại quốc gia” ở các thành phố như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Amsterdam, Bruxelles... Nền kinh tế quốc gia được chỉ đạo từ những vị trí này.

Theo kinh nghiệm của Phương Tây, rất khó tạo một trung tâm thương mại mới và quan trọng từ con số không. Sự phát triển của một trung tâm thương mại trong đa số các trường hợp, tạo ra một quá trình từng bước, trong đó khu vực tư nhân có vai trò chủ chốt, và các cơ quan của chính phủ đóng vai trò điều tiết. Các địa điểm như London hoặc HongKong, các trung tâm thương mại (gần mặt nước) không bao giờ căn cứ ở sáng kiến của các nhà quy hoạch đô thị hay do chính phủ. Nhưng có các ngoại lệ: trung tâm thương mại mới của Paris (La Defense) là một sáng kiến của chính phủ. Ở Tokyo, chính phủ có ý đồ về một trung tâm thương mại mới, xa hoa và rất đắt tiền ở gần mặt nước. Các dự án cho Thượng Hải còn lớn hơn. Những kiểu sáng kiến công cộng này đòi hỏi số tiền công cộng khổng lồ cho việc đầu tư vào đất đai, đường sá, đường ngầm và các khu vực xanh mới (“tiện nghi”). Những rủi ro có thể rất lớn như chúng ta có thể thấy ở Tokyo lúc này.

Ở các thành phố quan trọng (như các thủ đô quốc gia và các khu dân cư chính khác), nói chung, trung tâm thành phố bao hàm không gian cho 3 chức năng:

- Chức năng văn hóa: các công trình, cung điện, bảo tàng quốc gia và địa phương.
- Chức năng kinh doanh (trung tâm thương mại và các tiểu trung tâm kinh doanh)
- Các hoạt động đa dạng khác chuộng tính trung tâm và khả năng tiếp cận (không gian mua sắm, du lịch, công viên trung tâm,... các dịch vụ cho khách hàng).

Đôi khi ba chức năng này có thuận lợi nhờ sự có mặt lẫn nhau ở trung tâm thành phố. Vì vậy, chúng không nên định vị hoặc định vị lại tùy tiện. Chẳng hạn: khu vực Defense mới cho kinh doanh quốc tế ở Paris được đặt ngay sát trung tâm thành phố. Điều này tạo điều kiện cho việc sử dụng các chức năng trung tâm khác của thành phố, như nhà hát, nhà hàng và bảo tàng trong thời gian rảnh rỗi của dân cư. Đó là điều mà những du khách nước ngoài, đặc biệt là các thương gia, đánh giá rất cao trung tâm của Paris. Vì thế, Paris đã trở nên rất nổi tiếng như một thành phố - hội nghị số 1 của thế giới.

Tuy nhiên, tất cả sự tái phát triển của trung tâm thành phố cũng có nhược điểm ví dụ Paris cho thấy là giá đất và nhà ở trung tâm Paris tăng vọt trong mấy chục năm qua. Trong những năm 60 và 70, một người du lịch có thể viếng thăm Paris với giá khá rẻ nhưng hiện nay Paris có một trung tâm thành phố xa hoa, mà không có nhiều địa điểm cho “người dân bình thường”. Phần lớn dân cư cũ của đô thị - trung tâm phải chuyển đến các khu vực ít hấp dẫn ở vùng ven với khoảng cách đi lại rất xa. Hiện nay, trung tâm thành phố còn toàn những người giàu có.

Đối với thành phố Hà Nội, khái niệm trung tâm thương mại, như được sử dụng ở các nước phương Tây, có một số phức tạp đặc biệt. Trong hệ thống lãnh đạo của Việt Nam, tất cả các quyết định quan trọng về chính trị, kinh tế và xã hội, thường được hình thành ở các bộ thuộc chính quyền trung ương. Với Hà Nội cũng vẫn có thể khôn ngoan để sử dụng “trung tâm thương mại” như một khái niệm về sự tập trung các văn phòng và công ty tư nhân cao cấp, có thể có thêm những văn phòng công cộng.

Điều này là do hiện tượng “văn phòng mặt tiền/ văn phòng phía sau” trong cơ cấu kinh tế cuối thế kỷ 20: Các công ty tư nhân lớn thường hình thành các quyết định chiến lược

của mình trong cái gọi là các văn phòng - mặt tiền, trong khi các văn phòng - phía sau làm ra các quyết định hàng ngày và thông lệ sản xuất. Rất dễ nhận thấy là, hoạt động của các văn phòng-mặt tiền là bộ phận ưu việt hơn mà khu vực tư nhân có thể tạo ra cho trung tâm các thành phố lớn. Ít nhất thì điều đó cũng là phương pháp mà nhiều nhà lãnh đạo thành phố đã thấy. Và các công ty lớn nói chung sẵn sàng trả tiền thuê đất rất cao của các khu vực trung tâm thương mại nổi tiếng cho trụ sở toàn cầu và khu vực của họ.

Ở Hà Lan, có thể thấy rõ xu hướng này qua quyết định của tổng hành dinh Philips (công ty đa quốc gia về các thiết bị điện vốn của Hà Lan) chuyển đại bản doanh của họ tới các trung tâm thương mại mới ở nam Amsterdam, thủ đô Hà Lan và cũng là một trung tâm thương mại quốc tế quan trọng. Trong suốt 100 năm tồn tại là một công ty lớn, văn phòng trung tâm của Philips đặt ở Eindhoven, một thành phố tỉnh lỵ cách Amsterdam 150 km!

Có thể nói gì về những chiến lược của chính phủ nhằm khuyến khích sự đầu tư tư nhân ở các trung tâm thương mại? Trước hết, với các khu vực trung tâm thương mại mới, rất cần có một chương trình đầu tư của Nhà nước ở trong vùng. Trong đa số các trường hợp, việc đầu tư này tập trung vào giao thông và tiện nghi. Đầu tư giao thông để có thể tới đó dễ dàng hơn, gồm đường bộ, đường ngầm, giao thông công cộng, nơi đỗ xe. Các tiện nghi gồm có khách sạn tiêu chuẩn cao, phòng hội nghị và công viên công cộng. Tất cả các cái đó có thể thấy trong sự phát triển khu vực Vịnh Tokyo mới, và cả ở Thượng Hải chẳng hạn.

Thứ hai, các chính phủ có thể sử dụng những ưu đãi tài chính đặc biệt để thu hút các nhà đầu tư quốc tế quan trọng. Đó có thể là các hình thức giảm giá đất, giảm thuế đối với hoạt động của các công ty trong thời gian nhiều năm...Chúng ta thấy tất cả những biện pháp đó trong cái gọi là “đặc khu kinh tế”, “khu vực doanh nghiệp đô thị” ở châu Á, châu Âu và Hoa Kỳ.

Thứ ba, chính phủ có thể đóng vai trò quan trọng bằng việc “quản lý chất lượng” của khu vực trung tâm thương mại. Vấn đề là, đối với các công ty tư nhân, chất lượng môi trường trong khu vực là yếu tố rất quan trọng trong việc có ở đó hay không, không chỉ trong những năm đầu đầu tư của họ, mà còn trong một thời gian dài tiếp sau. Do đó, để đảm bảo điều này, các nhà lãnh đạo cần phát triển các hình thức kiểm soát thiết kế và hiệu quả sử dụng đất khác nhau trên cơ sở thường xuyên.

4. Những quan hệ tổng quát giữa quy hoạch vật chất và quy hoạch kinh tế

Có sự khác biệt lớn giữa hệ thống quyền lực ở Việt Nam và ở đa số các nước phương Tây. Ở Việt Nam, chính phủ trung ương ra những quyết định quan trọng trong các lĩnh vực quy hoạch vật chất và kinh tế. Ở đa số các nước phương Tây, chúng ta thấy có một hệ thống pha trộn, trong đó, quyền lực được chia sẻ bởi các tổ chức của khu vực công cộng và tư nhân. Đặc biệt, quyền lực kinh tế của thế giới phương Tây phần lớn là do các doanh nghiệp tư nhân đảm nhận. Đồng thời, nhiều tổ chức xã hội đóng vai trò nhất định trong hệ thống quy hoạch vật chất.

Nhưng, quy hoạch vật chất và kinh tế luôn luôn biểu hiện những hệ thống giá trị khác nhau. Trong lĩnh vực kinh tế, các giá trị cao nhất bao gồm: hiệu quả sản xuất, một sự tái đầu tư vốn hợp lý, và tính liên tục được bảo vệ hoàn hảo của các công ty. Quy hoạch vật chất, mặt khác được điều khiển bởi các giá trị như: tính hiệu quả sử dụng đất, mối liên kết về không gian của các chức năng, một môi trường có thể sống được ... Mỗi người đều có thể thấy rằng, trong tình huống hàng ngày, hai hệ thống giá trị này thường xuyên tạo ra các cách giải quyết khác nhau cho cùng

một vấn đề. Chắc chắn là điều sẽ diễn ra trên thế giới, thậm chí độc lập với những khác biệt sâu sắc giữa các hệ thống quyền lực đã được nói đến ở trên.

Như vậy, chúng ta có thể trông đợi rằng, trong mỗi hệ thống chính trị, có tồn tại và sử dụng cơ chế đặc biệt để giải quyết những mâu thuẫn này. Vì lý do thực tế, mỗi hệ thống chính trị và quốc gia đã có phương pháp để tìm một cách lựa chọn giữa các giá trị quy hoạch vật chất và hợp lý về kinh tế. Đó là một hiện tượng thường thấy, mà Hà Lan là một ví dụ để minh họa.

Ở đất nước chúng tôi, có “cuộc đấu tranh không ngừng” giữa các nhà lãnh đạo kinh tế và các nhà quy hoạch vật chất về việc bảo tồn các khoảng không gian mở giữa các thành phố. Nước chúng tôi là một nước có mật độ dân cư cao, phần lớn dân sống ở các thành phố tương đối đông đúc, được phân cách bởi các khu vực mở trồng cây có bán kính khoảng 20 - 40 km. Trên quan điểm kinh tế, các khu vực mở như vậy rất hấp dẫn đối với việc tiến hành các hoạt động kinh tế, như các công ty phân phối và dịch vụ. Nhưng mặt khác, trên quan điểm quy hoạch vật chất, các khu vực cây xanh cần phải được gìn giữ để bảo tồn thiên nhiên và dành cho các hoạt động giải trí. Công ăn việc làm cần được tập trung ngay sát các thành phố.

Giống như bất kỳ đất nước nào khác, ở Hà Lan thường xuyên mở các cuộc thảo luận giữa những người tán thành các giá trị kinh tế và những người coi trọng chất lượng môi trường. Ranh giới giữa hai nhóm này xuyên suốt các nghề nghiệp khác nhau cũng như giới chính trị khác nhau. Các cơ chế, được giải quyết qua cuộc tranh cãi như thế vẫn còn chưa rõ ràng, nhưng không nghi ngờ gì nữa, mỗi hệ thống có các phương pháp của nó để giải quyết mâu thuẫn giữa các hệ thống giá trị khác nhau.

5. Nhà ở

Theo số liệu của Ngân hàng thế giới và Habitat/ UNCHS, vẫn còn tồn tại nhiều nhà ở dưới tiêu chuẩn trong các nước đang phát triển. Đồng thời tất cả các chỉ số khẳng định sự tăng lên không ngừng về chất lượng tương ứng với sự tăng lên về thu nhập tính theo đầu người. Ở khắp nơi trên thế giới, mức độ chi tiêu cho nhà ở tương ứng với mức độ thu nhập của các hộ gia đình. Điều này cũng đúng cho Việt Nam và cho thành phố Hà Nội nói riêng. Với việc Đổi mới, thu nhập trung bình theo đầu người bắt đầu tăng lên, nhưng không phải là đồng đều cho tất cả các nhóm dân cư.

Ngoài ra, việc chuyển sang kinh tế thị trường gây ra nhiều sự đảo lộn theo cách truyền thống về sản xuất và phân phối nhà ở. Việc cung cấp nhà ở, một mặt là trách nhiệm cơ bản của mỗi hệ thống và chế độ. Mặt khác, việc sản xuất và phân phối nguồn phúc lợi xã hội này luôn luôn bị ảnh hưởng sâu xa bởi các thay đổi trong cơ cấu thị trường và bởi các loại tình huống trong hệ thống của thị trường. Vì vậy, dễ thấy rằng Đổi Mới đã tạo ra sự điều chỉnh rộng lớn cung cấp nhà ở và quy hoạch ở Việt Nam. Bây giờ chúng ta sẽ xem xét vai trò thực sự của chính phủ trong mối liên hệ với các tình huống nhà ở mới: một thị trường nhà ở tư nhân rộng lớn. Mối liên hệ giữa qui hoạch vật chất và nhà ở sẽ là chủ đề của bài giảng tiếp theo.

Có ít nhất sáu cách khác nhau mà các nhà cầm quyền, ở trung ương và địa phương, trong các nền kinh tế mới, có thể phát triển các chiến lược nhà ở hiệu quả và theo định hướng thị trường:

1. Khuyến khích việc cung cấp đất không hạn chế (thị trường đất đai)
2. Tổ chức và quản lý quá trình xây dựng (thị trường xây dựng)
3. Cung cấp kịp thời cơ sở hạ tầng đô thị cần thiết cho nhà ở (các phương tiện công cộng)

4. Tạo ra và duy trì một hệ thống tài chính phù hợp (thị trường vốn)
5. Thỏa thuận về thể chế mới cho hoạt động của thị trường.
6. Các kế hoạch vật chất được thiết kế hoàn hảo.

1. Một thị trường đất đai linh hoạt

Cũng theo các nghiên cứu chuyên gia của Ngân hàng Thế giới và Tổ chức định cư con người của Liên Hiệp quốc (UNCHS) nhiều chiến lược của chính phủ các nước đang phát triển đã tập trung vào kiểm soát và điều khiển cung cấp đất và tạo điều kiện cho nó. Điều này dường như là lý do chính giải thích vì sao có sự thiếu hụt thường xuyên không gian dành cho việc xây dựng nhà ở có quy hoạch được phê chuẩn. Kết quả là nhiều nhà ở mới đã và đang được thực hiện trong hoàn cảnh nửa hợp pháp và bất hợp pháp. Nói ngắn gọn, chính quyền cần phải cố gắng tổ chức lại các kênh cung cấp đất chính thức. Nó cũng có thể lãnh đạo việc cổ vũ bán đất, chuyển nhượng và phát triển đất, để tạo ra các khu đô thị mới có tiêu chuẩn cao hơn trước.

2. Quy định thị trường xây dựng nhà ở

Nhiều thị trường xây dựng trong các nước đang phát triển trì trệ do các khuynh hướng độc quyền giữa các nhà thầu, mặt khác do thực tiễn hoạt động xây dựng không chính quy. Chính phủ cần phải tập trung vào tự do hóa và chuyên nghiệp hóa lĩnh vực xây dựng, tạo ra các bộ luật cần thiết cho kiến trúc và xây dựng, kiểm soát thiết kế và các chính sách ngăn chặn tác động tiêu cực về môi trường trong việc sản xuất các vật liệu xây dựng (khai thác đất sét làm gạch...)

3. Cơ sở hạ tầng cho nhà ở

Nói chung, chính quyền chịu trách nhiệm cung ứng đường sá, cống rãnh, cấp nước, điện và dịch vụ thu gom rác. Các phương tiện giao thông, đặc biệt là giao thông công cộng chắc chắn đóng vai trò chiến lược, vì rút cục chúng có ảnh hưởng to lớn đến cơ cấu rộng lớn của thành phố (chẳng hạn hãy xem sự phát triển nhanh chóng của London vào năm 1900, như trong bài giảng thứ nhất).

4. Một hệ thống tài chính nhà ở lành mạnh và sinh động.

Có lẽ đây là bộ phận quan trọng nhất và khó khăn nhất của các chiến lược nhà ở của chính phủ đối với các nền kinh tế thị trường mới. Chúng ta đang ở trong thời kỳ có nhiều vấn đề và nhược điểm về tài chính, như là kết quả của những món nợ tích tụ trong quá khứ v.v... Các thể chế tài chính, ngân hàng và công ty bảo hiểm tư nhân, không sẵn sàng lắm trong việc cung cấp vốn xây dựng cho các cá nhân, nhất là cho những hộ gia đình có thu nhập thấp (dù chưa có bằng chứng, các hộ gia đình thu nhập thấp là một rủi ro lớn đối với ngân hàng). Dù sao, việc cung cấp thường xuyên vốn xây dựng, dưới hình thức cho vay và thế chấp, là một yếu tố cốt tử đối với nhà ở và xây dựng, trong mọi hệ thống. Ở đa số các nước phương Tây, chính phủ đóng vai trò trung gian trong lĩnh vực này, nghĩa là bằng cách bảo đảm khả năng trả nợ của các hộ gia đình có thu nhập thấp, việc tạo ra những thể chế cho vay đặc biệt và có chính sách thuế đối với việc trả các khoản vay nợ xây dựng.

5. Những dàn xếp thể chế mới

Tất cả các nền kinh tế thị trường đều phát triển từ sự dàn xếp rõ ràng và ổn định về thể chế giữa các bên thị trường chính. Điều này không nhất thiết bao hàm các qui tắc chặt chẽ hoặc sự kiểm soát của chính phủ. Các thể chế có thể, và cần phải linh hoạt chừng

nào tốt chừng ấy. Đồng thời việc thể chế hóa là điều kiện tiên quyết cần thiết cho việc tín nhiệm quốc tế ở một thị trường. Không có kế hoạch đầu tư tư nhân rộng rãi nếu không thiết lập cố định vai trò thể chế mà chúng ta thấy ở hầu hết các nền kinh tế phương tây hiện đại. Về nhà ở điều đó có nghĩa: một thị trường đất đai sáng suốt, với một hệ thống giá cả mở và các đối tác thị trường rõ ràng (người bán và người mua); một hệ thống đăng ký công cộng cho việc sở hữu đất; một thị trường được thể chế hóa cho các hợp đồng xây dựng; một hệ thống thể chế tài chính liên quan với các vị thế trong thị trường tài chính thế giới.

Một hiện tượng thể chế đặc biệt trong thị trường nhà ở của các nước phương Tây là cái gọi là hiệp hội nhà ở. Hầu hết là các sáng kiến cá nhân nhiều năm trước đây (của các nhà doanh nghiệp thành đạt, nhà công tác xã hội, chuyên gia y tế), các hiệp hội vẫn đóng vai trò quan trọng bằng cách cung cấp và duy trì những tổ hợp rộng lớn nhà ở khả dĩ. Do vị trí trung gian của nó, như một “xí nghiệp hỗn hợp” giữa cơ quan chính phủ và nhà phát triển tư nhân, Hiệp hội nhà ở nuôi dưỡng những mối liên hệ đặc biệt với cả khu vực công cộng (để bao cấp và cho vay đặc biệt) và khu vực xây dựng tư nhân (về kiến trúc kỹ thuật và quan hệ thị trường). Hiệp hội nhà ở trong các nước phương Tây chiếm một phần quan trọng về nhà ở công cộng ở các thành phố của Hà Lan và các nước châu Âu khác.

6. *Kế hoạch vật chất.* Đây là chủ đề của bài giảng tới.

6. Những khái niệm qui hoạch

Về cơ bản, qui hoạch luôn luôn tìm cách hợp nhất hai loại câu hỏi khác nhau vào cùng một dự án. Một mặt là, những câu hỏi có tính khoa học, dẫn đường cho mỗi nhà khoa học và mọi nhà khoa học trên thế giới này, bất kể là kỹ thuật, kinh tế, xã hội hoặc gì khác: Nó hoạt động thế nào? Chúng ta có thể giải thích thực tiễn như thế nào, chúng ta có thể hiểu thế giới quanh ta như thế nào? Loại câu hỏi thứ hai có tính chất khác hoàn toàn. Đó là câu hỏi hướng dẫn hành động trực tiếp: Tôi cần phải làm gì? Tôi cần có những hoạt động gì để thế giới tốt đẹp hơn? Hai loại câu hỏi này trình bày cách tư duy và tiếp cận thực tiễn khác nhau. Hơn nữa, chúng hàm ý các cách giải quyết khác nhau.

Chúng ta hãy xem xét chi tiết hơn về loại câu hỏi đầu tiên, câu hỏi có tính khoa học. Việc tích lũy tri thức vận dụng được về cơ cấu và các quá trình của thế giới hiện thực là một điều kiện tiên quyết cho việc qui hoạch tốt. Theo định nghĩa phổ thông, qui hoạch được gọi là “ra quyết định chính sách trên cơ sở nghiên cứu”. Lịch sử cho chúng ta thấy việc ra đời của qui hoạch vật chất hiện đại ở các nước phương Tây trùng với khả năng có được các sự kiện và số liệu xác thực do các nhà khoa học xã hội, địa lý và kinh tế thu thập. Vì vậy, nếu không có tri thức khoa học, qui hoạch vật chất không thể tồn tại.

Đồng thời, các nhà qui hoạch trên khắp thế giới đang tranh luận về sự cần thiết phải chuyển tri thức khoa học thành hoạt động có tính chính trị. Không có giải đáp chung cho vấn đề này. Mỗi nước phải tạo ra các thực tiễn qui hoạch của mình, phù hợp với hệ thống luật pháp, chuẩn mực xã hội và thực tế thiết thực. Nhưng suốt thế kỷ 20, một loạt các khái niệm lý thuyết thường được gọi là “lý thuyết qui hoạch”, bản thân được tạo ra như một bộ khái niệm chung về cái mà chúng ta hiểu là “quá trình qui hoạch”.

Trước hết, thực thể qui hoạch vật chất là một quá trình. Nhà văn David Foley là người đầu tiên làm sáng tỏ sự khác nhau giữa qui hoạch sản phẩm và qui hoạch quá trình. Ông gọi qui hoạch sản phẩm là “tiếp cận nhất thể” và qui hoạch quá trình là “tiếp cận thích

nghe”. Trong tiếp cận nhất thể, chiếm ưu thế ở đa số các nước phương Tây cho đến những năm 70, qui hoạch (hoặc: qui hoạch tổng thể) chủ yếu bản thân nó được xem như là cứu cánh hơn là thành tố trong quản lý các quá trình đô thị. Tiếp cận nhất thể xuất phát từ quan điểm việc lập qui hoạch chỉ là một quá trình thuần túy kỹ thuật.

Trong cách tiếp cận thích nghi hoặc quá trình, chúng ta thừa nhận rằng qui hoạch phải hoạt động trước hết như công cụ trong việc ra quyết định chính trị. Điều đó không có nghĩa là qui hoạch phải bị hòa tan hoàn toàn trong chính trị. Nhưng qui hoạch tổng thể truyền thống thường xuất dẫn đến những luật lệ cứng nhắc về việc sử dụng đất và xây dựng, mà không chú ý nhiều đến hoạt động của thị trường đất và cách mà các nhà chính trị hành động giữa các giá trị khác nhau và các nhóm quyền lợi khác nhau. Qui hoạch tổng thể cũng đã không có câu trả lời cho những bất ngờ như sự phát triển và các khuynh hướng không dự liệu. Kết quả là, trong nhiều trường hợp, qui hoạch tổng thể suy thoái thành một hiện tượng kỳ lạ, lẽ ra nó đã cần phải là một công cụ tích cực hướng dẫn việc ra quyết định chính trị.

Việc đưa ra ý tưởng qui hoạch quá trình trong những năm 70, trở thành cái gì đó giống như một cuộc cách mạng đối với chức năng bên trong của các cơ quan qui hoạch của chúng tôi. Trước kia, các qui hoạch được tạo lập thông qua sự tích lũy kiến thức liên tiếp từ các phạm trù chuyên môn khác nhau. Trước hết, các nhà khoa học xã hội (xã hội học đô thị, nhân khẩu học, địa lý học) lập báo cáo của họ về những phát triển then chốt của khu vực, hôm nay và trong tương lai. Sau đó, các nhà kinh tế và chuyên gia đóng góp phần mình và các kiến trúc sư bổ sung bản thiết kế của họ. Cuối cùng, các chuyên gia pháp luật trình đưa vào kế hoạch, bộ khung luật lệ và qui tắc cần thiết.

Trong cách tiếp cận quá trình, tất cả các hoạt động qui hoạch được tập trung trong một “nhóm dự án” một nhóm các chuyên gia có cơ sở chuyên môn rộng. Nhiệm vụ của nhóm dự án là tổ chức quá trình qui hoạch như tổng thể và liên lạc với toàn bộ các nhóm (chính trị cũng như xã hội) tham gia trong khu vực. Tất cả những phạm trù chuyên môn tham gia theo cách đó những thảo luận và hành động của nhóm. Cuối cùng nhóm dự án đưa ra chính sách qui hoạch tiến hành tập thể. Một số nhóm dự án, như trong khu vực cải tạo đô thị, cũng có trách nhiệm đưa chính sách qui hoạch vào hoạt động. Trong trường hợp đó, các nhóm này tồn tại trong nhiều năm.

Nói tiếp với ý tưởng về qui hoạch quá trình là sự phân biệt giữa cái gọi là cấp độ chiến lược và chiến thuật của việc qui hoạch, cũng như khái niệm “sự quét hỗn hợp”, được A. Etzioni đưa vào lý thuyết qui hoạch. Qui hoạch chiến lược luôn luôn tập trung vào những vấn đề dài hạn và nói chung là bao trùm một lãnh thổ rộng lớn. Chẳng hạn đa số qui hoạch vùng ở các nước phương Tây trên thực tế là một dạng của qui hoạch chiến lược. Một chiến lược phát triển vùng chỉ định chức năng của các tiểu vùng, các khu vực phát triển trong tương lai, mạng lưới giao thông. Sau đó, ở cấp địa phương, các chiến lược đó được chuyển thành biện pháp và kế hoạch chiến thuật hay tác chiến. Đó là ý nghĩa mà các chỉ đạo chiến lược sẽ chuyển thành hành động.

Hệ thống qui hoạch vật chất của Hà Lan bao gồm ba cấp: cấp độ quốc gia, 12 tỉnh (cấp độ tỉnh) và khoảng 600 đô thị (cấp độ địa phương). Chính phủ quốc gia thường đưa ra cứ 5-7 năm một bộ chỉ đạo mới về phát triển vật chất của đất nước. Các cơ quan chính quyền của 12 tỉnh có thể đòi hỏi trách nhiệm của mình trong những vấn đề qui hoạch vật chất trong lãnh thổ của mình.

Cả qui hoạch quốc gia và lãnh thổ có một tính chất chiến lược và luôn luôn có những tranh luận giữa các đại diện của cả hai cấp độ về ưu thế của các chính sách của nhau. Các cuộc tranh luận này phải được giải quyết bằng lý lẽ. Không có cái gọi là sự phân bố quyền lực từ trên xuống trong hệ thống qui hoạch vật chất ở Hà Lan mặc dù trong thực tế, Bộ trưởng Qui hoạch vật chất (cấp độ quốc gia) thường có thể huy động các lực lượng đề cao quan điểm của bản thân bà (hiện nay bộ trưởng qui hoạch vật chất của chúng tôi là một phụ nữ). Các quy hoạch địa phương hay “qui hoạch mục tiêu” thực vậy là ở cấp độ thi hành.

Các cơ chế lập luận này và ảnh hưởng giữa các cấp độ cao và thấp của chính phủ, chúng tôi gọi là “sự hợp nhất theo chiều dọc” trong hệ thống qui hoạch. Khái niệm sinh đôi của nó, “hợp nhất theo chiều ngang” nghĩa là các hoạt động hàng ngày, nhằm phối hợp giữa các bộ và cơ quan trên cùng một cấp độ chính phủ. Ở đây chẳng hạn nó có nghĩa là vương quốc của qui hoạch vật chất và vương quốc của chính sách kinh tế gặp nhau, đôi khi có va chạm mạnh. Nhưng mọi người đều hiểu rằng mục đích cuối cùng là tìm ra những sự lựa chọn thực tiễn giữa các quan điểm mâu thuẫn. Ở đất nước chúng tôi, các quá trình này luôn luôn được các nhà ra quyết định chính trị chế ngự.

7. Quá trình lập qui hoạch vật chất

Trong chương này, chúng ta sẽ tìm hiểu những yếu tố quy hoạch như một quá trình lập chính sách. Ở đây tất nhiên không có công thức chung cho cái cách mà quá trình quy hoạch phải được tổ chức. Nó phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh, đặc biệt là trong bối cảnh chính trị. Ngoài ra, luôn luôn có những mối liên kết giữa các quá trình khác nhau. Việc lập chính sách trong các khu vực khác nhau có thể được đồng bộ để tiết kiệm thời gian và/ hoặc tiền bạc. Nhiều quá trình cũng có thể được kết hợp vào một khung cảnh. Tất cả các yếu tố này giải thích sự sai lệch với “mô hình lý tưởng” của một quá trình quy hoạch. Cần phải nhấn mạnh trước hết, rằng trong hầu hết các nước phương Tây, quá trình qui hoạch cũng là một quá trình liên lạc quan trọng với nhiều nhóm cư dân và các đại diện khác của khu vực tham gia vào những khía cạnh khác nhau của việc lập qui hoạch.

1. Tình báo và nghiên cứu qui hoạch:

Về nguyên tắc, toàn bộ qui hoạch vật chất dựa trên thông tin và tri thức. Vì vậy, tình báo qui hoạch là trách nhiệm thường xuyên đối với mỗi cơ quan qui hoạch. Hệ thống thông tin thông thường của một cơ quan qui hoạch cung cấp các sự việc, số liệu và phân tích khuynh hướng cần cho qui hoạch. Nó giúp chúng ta xác định ảnh hưởng của các phát triển tự trị lẫn sự can thiệp có thể có từ trong hệ thống qui hoạch. Với sự trợ giúp của hệ thống thông tin, các nhà qui hoạch có thể tính toán trước hết những gì thuận lợi và cản trở các chiến lược qui hoạch có thể có và cách chúng liên quan với các quyền lợi chính trị khác nhau. Vì vậy, mỗi quá trình qui hoạch sẽ bắt đầu từ việc có được những thông tin cập nhật. Sau đó các quyết định sẽ được lập về tính thích hợp của các sưu tập và phân tích dữ liệu mới, chú ý đến các nguồn lực hạn chế như thời gian, tiền bạc và dính líu chính trị.

2. Xác lập mục tiêu:

Hoạt động này bắt đầu ở một góc độ khá chung bằng cách đưa ra những nguyên tắc về chính sách, mà về sau phải được phát triển thành những chỉ đạo cho việc sử dụng đất, thiết kế và hành động. Vì vậy, nó thực sự là sự liên kết quan trọng trong mọi quá trình qui hoạch. Đề ra chỉ đạo không chỉ cung cấp cho nhà qui hoạch bộ khung cần thiết cho công việc của anh ta như một

nhà chuyên môn, mà còn tạo ra cơ hội cho nhà chính trị làm cho các lợi ích của mình rõ ràng và hướng dẫn quá trình qui hoạch theo từng giai đoạn. Vì vậy, nhiệm vụ của việc xác lập mục tiêu sẽ chưa kết thúc sau khi các nguyên tắc đầu tiên của việc sử dụng đất đã được qui định. Trong các giai đoạn tiếp theo, những nguyên tắc chung này phải được chuyển thành các tiêu chuẩn thực tế. Trường hợp lý tưởng chúng là kết quả của những cuộc thảo luận ở cả mức độ chính trị và xã hội. Đó thực sự là cái hàm ý là “qui hoạch tuần hoàn”.

3. Việc chuyển hóa thành các tiêu chuẩn:

Trong giai đoạn tiếp theo, các nguyên tắc chung phải được gửi đến các khu vực chức năng và việc sử dụng không gian theo chức năng, để tìm những vị trí thích hợp nhất cho việc (tái) phát triển trong bộ khung đã cho. Không phải tất cả các địa điểm đều tương đương nhau về sự phát triển đối với các loại chức năng. Sự tối ưu hóa về việc sử dụng đất là một trong những nhân tố chỉ đạo chính sau toàn bộ quá trình qui hoạch. Luật lệ qui hoạch vật chất ở nhiều nước nông nghiệp có những tiêu chuẩn rõ ràng về chất lượng sử dụng đất phải được lưu tâm đến. Các tiêu chuẩn cho các khu vực công nghiệp, nhà ở, phương tiện của cộng đồng, tiện nghi và cơ sở hạ tầng kỹ thuật cần được đưa vào ở mức độ chất lượng có thể chấp nhận được và có liên hệ với nhau. Đó là một nhiệm vụ phức tạp, trong đó việc đưa ra các mô hình và các kỹ thuật định lượng là cần thiết.

4. Phát triển những cách lựa chọn:

Bộ khung mục tiêu đã được thiết lập cho việc sử dụng đất bây giờ được chuyển thành các thiết kế khác nhau: những hình ảnh về các cách (tái) phát triển khu vực. Khi xây dựng những cách lựa chọn, nhà qui hoạch trước hết cần phải cân nhắc tất cả các phạm trù sử dụng đất (như nhà ở, công ăn việc làm, giao thông, tiện nghi) và sau đó kết hợp các phạm trù này thành một thiết kế tổng thể. Trong quá trình tiến hành, những khả năng về không gian trong khu vực phải được cân đối với các tiêu chuẩn đã có trước và những đòi hỏi khác của địa phương: một thủ tục khổng lồ và phức tạp. Do đó, trong hầu hết quá trình qui hoạch, chỉ có một số cách lựa chọn giới hạn phù hợp là được xem xét đến.

5. Đánh giá lựa chọn:

Đánh giá là một kỹ thuật thường hay được sử dụng trong qui hoạch, không chỉ để đánh giá các cách lựa chọn kế hoạch khác nhau, mà còn trả lời cho những câu hỏi quan trọng khác về sự phù hợp có quan hệ đến các mục đích qui hoạch. Vì vậy, những đánh giá có thể thực hiện tùy theo các loại sử dụng đất khác nhau, như khu công nghiệp, nhà ở... Kỹ thuật đánh giá gồm 4 bước liên tiếp:

1. Xác định các biến số phù hợp.
2. Định tỷ lệ việc thực hiện một lựa chọn hoặc vị trí tùy theo mỗi biến số.
3. Thiết lập tầm quan trọng tương đối của các biến số (cần thực hiện có liên lạc chặt chẽ với các đại diện chính trị và xã hội).
4. Tính toán kết quả.

6. Tiến hành lựa chọn:

Trong giai đoạn cuối cùng này của quá trình qui hoạch, sự lựa chọn đáng hy vọng nhất sẽ được xác nhận. Thường đó là sự thích nghi của một trong những sự lựa chọn trước đây, để kết hợp các yếu tố hấp dẫn hoặc có ích của các lựa chọn khác. Khi qui hoạch tuần hoàn được đưa vào, các giai đoạn trước của quá trình qui hoạch bao gồm một số yếu tố của việc tiến hành lựa chọn. Trong thực tế, nhiều quá trình qui hoạch ở các nước phương Tây

nhanh chóng có phương hướng tổng thể, sau đó sự lựa chọn cuối của phương án “chiến thắng” không bất ngờ lắm. Sự tham gia vào quá trình qui hoạch của cư dân và những người sử dụng đất khác trong khu vực sẽ giúp nhiều cho phương hướng tổng quát của quá trình này.

8. Thị trường đất và thị trường phát triển

Ở hầu hết các nước phương Tây, các quyền sở hữu về đất đai đã được xây dựng tốt. Các quyền sở hữu, trong đó có thể chấp và giá cả chuyển nhượng, đã được đăng ký và thường xuyên đăng ký có chức năng nhà nước. Bạn có thể kiểm tra giấy tờ đăng ký nhà nước với ngay cả một số lượng tiền nhỏ. Luật lệ về đăng ký sở hữu bảo đảm những cơ hội bình đẳng nhiều hay ít cho tất cả những người tham gia vào thị trường đất đai, bất kể họ là các công ty đầu tư lớn hay các hộ gia đình cá lẻ.

Về nguyên tắc, mọi người sở hữu đất là những đối tác tiềm ẩn trong các thị trường đất đai. Vì vậy, những đối tác tiềm ẩn bao gồm: các nông dân với một mảnh đất cho sản xuất nông nghiệp, các chủ nhà tư nhân, các công ty lớn đầu tư đất đai và các cơ quan chính phủ. Dù sao, hầu hết những người và cơ quan này là những “đối tác đang nằm ngủ” vì họ sẽ chỉ ngẫu nhiên tham gia thị trường đất để giao dịch riêng lẻ với mục đích về nhà ở hoặc một xí nghiệp nhỏ. Chỉ một số ít người chủ sở hữu đất lập thành một nhóm gọi là chuyên nghiệp về thị trường đất, họ là những người buôn bán thường xuyên về quyền sở hữu.

Sự giao dịch về đất bao gồm ba loại: thương lượng cá nhân, thầu chính thức và đấu giá công cộng. Những thương lượng cá nhân nói chung là kết quả của một quá trình thương lượng giữa người đưa một mảnh đất ra thị trường (có hoặc không có nhà cửa trên đó) với một giá nhất định, và người/ cơ quan khác có nhu cầu tương ứng. Trong trường hợp thầu chính thức, giá thầu đặt được giữ kín trong phong bì. Ở hầu hết các trường hợp, giá thầu cao nhất sẽ được người bán chấp nhận. Các trường hợp đấu giá công cộng tạo ra cơ hội cho một cuộc tranh đua công khai giữa những người quan tâm, và người bán thường đưa ra một giá thấp nhất cho giá thầu chấp nhận được.

Sự phân biệt quan trọng khác là động cơ mà người mua tham gia vào thị trường đất. Trên thị trường đất của những người sử dụng, các yếu tố như vị trí, khả năng tiếp cận, sự gần gũi với các vị trí khác... được ưu tiên. Những chủ nhà tư nhân và các công ty hoạt động chủ yếu trên thị trường người dùng này, ở đó tất nhiên nhu cầu là rất đa dạng. Thị trường của người sử dụng đôi khi cũng cho thấy sự chậm trễ đáng kể vì nhiều chủ nhỏ hoãn gia nhập thị trường do chi phí tái định cư gia đình hoặc công ty của họ là cao.

Tiểu thị trường rộng lớn thứ hai là thị trường đầu tư. Ở đây các nhà đầu tư (chủ yếu là các công ty) nhận được đất để quay vòng hợp lý với một số tiền mà họ đầu tư vào tài sản. Ở các nước phương Tây, các công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí là những người đầu tư rất lớn về đất. Động cơ của họ là kết hợp an toàn, lợi nhuận và linh hoạt: một sự đầu tư càng an toàn (theo nghĩa là bảo vệ chống lại lạm phát), thì tầm quan trọng của những động cơ khác càng ít. Ở Hà Lan, một số công ty bảo hiểm đầu tư vốn trong thời gian rất dài ở các khu vực có cảnh đẹp tự nhiên, vì trong khu vực đông dân cư như nước chúng tôi, những khu vực đó được xem như những tài nguyên rất hiếm.

Về thị trường thứ ba, thị trường phát triển, các công ty phát triển tìm tòi những cơ hội để thực hiện những ngôi nhà mới hoặc bổ sung các chức năng mới cho đất đai đang sử dụng. Các nhà phát triển nhận các vị trí có vẻ phù hợp với sự phát triển khu ở hoặc cửa hàng,

hoặc để sử dụng cho các văn phòng mới. Sau khi xây dựng các tòa nhà, nói chung dự án sẽ được bán cho người sử dụng hoặc cho các công ty đầu tư. Các nhà phát triển hầu hết tỏ ra là một nhóm khách hàng khó khăn cho qui hoạch đô thị, vì khoảng thời gian ra quyết định ngắn ngủi của họ, thường không dài hơn thời gian đòi hỏi cho bản thân sự phát triển. Những người sử dụng và người đầu tư, mặt khác, quan tâm nhiều hơn đến chất lượng lâu dài và sự ổn định về vị trí, các mục đích mà họ chia sẻ với các nhà qui hoạch đô thị.

Các nhà cầm quyền, như các bộ và thị tứ, muốn cả ba thị trường đều hoạt động. Nhưng chính phủ cũng đóng vai trò quan trọng như người điều tiết thị trường đất, sử dụng quyền về luật pháp và tài chính đặc biệt của mình. Bằng cách miễn thuế hoặc bao cấp về đất đai, các cơ quan chính quyền có thể kích thích việc sử dụng đất cho các mục đích đặc biệt, như tạo ra công ăn việc làm, hoặc cung cấp nhà ở cho người có thu nhập thấp. Qui hoạch sử dụng đất đô thị, các luật lệ khu vực... là những công cụ pháp lý chủ yếu của chính quyền để điều tiết thị trường đất đai.

Đối lập với thị trường đất, thị trường phát triển tự do hơn nhiều với các qui định của chính phủ, ít nhất cũng ở phần lớn các nước phương Tây. Đó là tình hình bình thường trong nền kinh tế thị trường tự do. Về thị trường phát triển, chúng ta thấy các công ty phát triển đặc biệt, kết hợp các hình thức xây dựng và những người môi giới bất động sản. Hoạt động của họ dựa trên những cơ hội ngắn hạn để thu lợi. Đó là cơ chế mà phần lớn môi trường đô thị ở các nước phương Tây được thực hiện.

Sự phức tạp khác về chức năng của thị trường phát triển là ảnh hưởng của tỷ lệ lợi nhuận. Đa số vốn hoạt động của các công ty phát triển tăng lên nhờ vay mượn từ các ngân hàng và các công ty đầu tư. Đó là lý do chính của sự biến động lớn trong hoạt động xây dựng, do những thay đổi về lợi nhuận và thặng dư. Thị trường phát triển được đặc trưng bởi những giai đoạn bùng nổ ngắn ngủi, trong đó các nhà phát triển cố gắng kiếm được càng nhiều tiền càng tốt trong một thời gian rất ngắn, và những cuộc khủng hoảng kinh tế lớn. Trong thời gian khủng hoảng, các nhà kinh tế phát triển ngừng đầu tư của họ cho đến khi sự vượt quá khả năng xây dựng mới dừng lại và/ hoặc tỷ lệ lợi nhuận lại tăng lên.

Các nhà phát triển khắp thế giới có xu hướng bảo thủ trong việc cung cấp các sản phẩm và phong cách của họ. Những thành công nhanh chóng trên thị trường thường bị bất chước quá mức cho đến lúc không ai còn ưa thích nó nữa. Như hầu hết những người buôn bán, họ cũng có xu hướng tránh rủi ro. Mặt khác những động cơ của thị trường phát triển là một điều kiện tiên quyết cho qui hoạch đô thị. Không có các động cơ ấy, sẽ có thể không có “sự am hiểu” qui hoạch vật chất về tương lai của các thành phố. Qui hoạch cần có các động cơ của thị trường.

Một minh họa đặc biệt của mối quan hệ này giữa qui hoạch và phát triển trong những giai đoạn bùng nổ là khái niệm “giới hạn qui hoạch” hoặc “liên kết”. Khái niệm này chỉ ra những trường hợp, trong đó các nhà qui hoạch đòi hỏi nhà phát triển thực hiện những lợi ích xã hội bỏ sung khi lại được giấy phép xây dựng hoặc điều chỉnh qui định khu vực. Những lợi ích xã hội này không cần quan hệ với bản thân sự phát triển mới, như sự đổi mới một trường học trong khu vực, một công viên hoặc công trình xã hội khác.

9. Những điểm mấu chốt của qui hoạch vùng

Từ quan điểm so sánh, ít nhất có năm sự khác biệt chính giữa qui hoạch vùng ở các nước đang phát triển và các nước phát triển được đề cập. Trước hết, trong các nước phát

triển, mô hình định cư đô thị luôn được xác định và cố định. Các chương trình xây dựng mới thường ở vùng ven các đô thị và làng mạc đã có, nhưng việc tạo ra những đô thị mới rất hiếm. Mặt khác, trong các nước đang phát triển, mô hình định cư đô thị còn khá mềm dẻo và linh hoạt, vì các thành phố mới hoặc các đô thị nông thôn thường xuyên được bổ sung cho hệ thống sẵn có.

Thứ hai, mạng lưới giao thông của các nước đang phát triển thì mỏng và đang trên đà mở rộng. Những giao lộ, đường bộ và đường sắt mới được qui hoạch hoặc đang xây dựng thay đổi liên tục trong cơ cấu và ý nghĩa của mạng lưới một cách tổng thể. Ở lục địa châu Âu, có một mạng lưới đường bộ, đường sắt, đường thủy dày đặc, chúng tạo cho các quốc gia và khu vực thành một khối thống nhất cao độ. Có thể đi tới mỗi điểm của mạng lưới này một cách dễ dàng với giá tương đối rẻ. Vì vậy, việc đi đến được những nơi này không phải là mối quan tâm chính trong các quyết định địa điểm cho hầu hết công ty, mặc dù sự tắc nghẽn giao thông ở các đường cao tốc của chúng tôi ngày càng tăng lên.

Trong các nước đang phát triển, số lượng xây dựng thêm mới hàng năm là cao so với quỹ nhà hiện có. Vì vậy, ảnh hưởng của số lượng bổ sung đối với môi trường xây dựng cũ (chủ yếu nói về chất lượng xây dựng) cũng khá cao. Điều đó có thể dẫn đến sự mất giá nghiêm trọng của nhà ở, văn phòng và các thiết bị đô thị khác hiện có. Ở các nước phương Tây, chắc chắn tồn tại một hiện tượng tương tự, nhưng ảnh hưởng của chúng thường ít hơn, do số lượng nhà mới xây có tỷ lệ thấp hơn so với quỹ nhà hiện có.

Việc ra quyết định đòi hỏi phải đưa ra ví dụ khác về sự khác biệt sâu sắc giữa các nước phương Tây và những nước như Việt Nam. Ở Hà Lan, những quyết định về xây dựng nhà và cơ sở hạ tầng thường được hình thành trong những quá trình thay đổi chậm, rộng rãi của quyết định chính trị. Những luật lệ được thể chế hóa cao độ và đi theo những con đường có trật tự. Việc ra quyết định ở Việt Nam thường là vô nguyên tắc, vì những thời kỳ gián đoạn của sức ép cao hay thấp đến việc hình thành quyết định.

Một khác biệt cuối cùng: ở các nước phương Tây, dường như có tình trạng cân bằng giữa những lực lượng qui hoạch và lực lượng thị trường. Qui hoạch đô thị một mặt là thị trường đất và phát triển, mặt khác, dường như là bổ sung về sức mạnh và ảnh hưởng. Nhưng ở Việt Nam hiện nay, ảnh hưởng thị trường đối với nhà ở và xây dựng dường như là ưu tiên hơn so với ảnh hưởng qui hoạch, ít nhất trong phần lớn các khu vực gọi là không chính thức.

Với những so sánh đó, có thể hình thành một số điểm chủ yếu cho nội dung của các quá trình qui hoạch ở những nước như Việt Nam. Quan sát trước đây của chúng tôi về những động lực của mô hình định cư và quan sát tầm quan trọng của việc tiếp cận có thể kết hợp thành một số gợi ý đối với qui hoạch vùng ở tầm vĩ mô. Khi chuẩn bị một sự phát triển vùng, cần chú ý đến khả năng tiếp cận của những vị trí khác nhau, như một điều kiện tiên quyết đối với việc thiết kế những mô hình định cư đô thị mới.

Những khu vực mới dành cho lao động công nghiệp phải được phát triển như các cực tăng trưởng bên trong các khu định cư đô thị tương lai. Theo kinh nghiệm của các nước phương Tây, cực kỳ là khó khăn khi biến những thành phố đang ngủ mới thành những môi trường đô thị hoàn chỉnh cung cấp đủ công ăn việc làm, cửa hàng dịch vụ và các tiện nghi, ở mức độ chấp nhận để “có thể ở được”. Vì vậy, trong các qui hoạch vùng ở Việt Nam, công ăn việc làm cần hoạt động như một nam châm để tạo ra những thành phố mới. Con người và nhà ở có xu hướng đi theo các cơ hội làm việc dễ hơn là con đường vòng khác.

Gợi ý khác giải quyết những hậu quả tiêu cực của các chương trình xây dựng mới đối với quỹ nhà ở hiện có. Việc đổi mới đô thị cần trở thành nền tảng của qui hoạch vùng và đô thị, đặc biệt ở những nước có nhiều chương trình xây dựng cao liên tục. Đối với Việt Nam, gợi ý này xác định nguyện vọng nghiên cứu xã hội vĩ mô đối với tình hình của dân cư đô thị và chất lượng nhà ở. Giống như ở các nước phương Tây, sự đổi mới đô thị ở Việt Nam sẽ trở thành trách nhiệm chung của các nhà lãnh đạo chính quyền và những người phát triển tư nhân. Những dự án điểm có thể được bắt đầu để có được những nghiên cứu những bí quyết cần thiết trong lĩnh vực này.

Tình hình vô nguyên tắc và có sức ép cao trong việc đề ra quyết định đối với qui hoạch đô thị có thể thấy trước bằng cách sử dụng “những kỹ thuật cảnh báo sớm”. Kỹ thuật này tạo điều kiện xác định kịp thời các nguồn xung đột chính trị tiềm tàng trong hệ thống đô thị, như những xung đột trong tương lai giữa việc sử dụng thương mại và nhà ở tại một số khu của thành phố hay tranh chấp sau này giữa chủ cửa hàng và giao thông về việc sử dụng không gian công cộng trong các khu ở cũ...

Cuối cùng, có lời khuyên cần phải chú ý đặc biệt đến sự áp đảo của các lực lượng thị trường trong lĩnh vực nhà ở phi chính qui và việc áp dụng cho Việt Nam công thức của một số nước phương Tây như “qui hoạch theo thị trường”. Chẳng hạn ở Hà Lan, các công ty phát triển tư nhân thường được mời tham gia chuẩn bị việc bố trí khu vực công cộng và các kế hoạch phát triển. Các thỏa thuận giữa các đối tác nhà nước và tư nhân được hình thành do thỏa thuận riêng, tuân theo luật dân sự. Đó là một ví dụ của cái chúng tôi gọi là: quan hệ công cộng-tư nhân.

Bài giảng cuối cùng này kết thúc bằng một danh sách những câu hỏi trọng tâm, chúng có thể là những thách thức của qui hoạch đô thị ở Hà Nội vào đầu thế kỷ 21 (theo một học giả nước ngoài):

- Liệu Hà Nội sẽ chứng minh vị trí thích hợp của mình trong thế kỷ 21 như là một thành phố của thế giới với nội thị có những công trình độc đáo và mang tính nhân văn, và đồng thời đủ điều kiện thành công trên thị trường phát triển quốc tế? Những mối đe dọa: thiếu không gian riêng ở nội thành và sự suy thoái môi trường do giao thông, ô nhiễm và quá chật chội.

- Liệu Hà Nội sẽ thành công trong việc đưa ra một chương trình đổi mới đô thị dựa trên nghiên cứu xã hội trước không? Ở đây có những mối đe dọa chính: thiếu những kinh nghiệm chuyên môn và sự cố định chung của dân về xây nhà ở thay vì xây thành phố lớn.

- Liệu Hà Nội có thể quản lý được số lượng ô tô xe máy không? Những đe dọa rõ rệt là không có hệ thống giao thông công cộng tốt và khả năng của đường sá kém hiệu quả.

- Liệu có thể có qui hoạch một số tiểu trung tâm đô thị hợp nhất mới kịp thời ngăn chặn sự mất đi trung tâm những công trình và/ hoặc những các công ty chính chuyển ra ven đô? Đe dọa đối với điều này có thể là không có ý nghĩa cấp bách.

- Làm thế nào để cải thiện tỷ lệ thấp của công trình phúc lợi theo đầu người? Đe dọa tất nhiên là sự thiếu không gian và sự biến mất của tầng lớp dân cư trung lưu năng động di chuyển ra khu vực ngoại ô có cây xanh.

- Làm thế nào để điều tiết những yêu cầu của du lịch quốc tế với một nền văn hóa đô thị có giá trị của Hà Nội? Những đe dọa có thể là sự không có kinh nghiệm chuyên môn, và số tiền đầu tư thích đáng.

Tóm tắt bài giảng Khóa học nâng cao tại Viện Xã hội học
trong khuôn khổ Dự án ISTAR
ĐỖ MINH KHUÊ dịch