

## Chương 3. Quy hoạch đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh

### 3.1 DẪN NHẬP

Theo định nghĩa của Taylor (1998) về quy hoạch đô thị, vốn được nhiều người nhất trí và được trích dẫn rộng rãi bởi nhiều nguồn, thì quy hoạch đô thị là một quá trình kỹ thuật và chính trị, xử lý việc kiểm soát sử dụng đất và thiết kế môi trường đô thị, bao gồm các mạng lưới giao thông, nhằm hướng dẫn và đảm bảo sự phát triển trật tự của các khu định cư và các cộng đồng. Vấn đề là, quy hoạch đô thị thông qua cách tiếp cận thông thường này bị xem là yếu kém và không có hiệu quả ở nhiều nơi (UN-Habitat 2009; World Bank 2009; Belsky et al. 2012). Điều được thừa nhận rộng rãi rằng quy hoạch đô thị ở các thành phố Việt Nam, theo đúng định nghĩa tiêu chuẩn nêu trên, thì không hiệu quả (Coulthart, Nguyen, và Sharpe 2007). Lẽ dĩ nhiên, thành phố Hồ Chí Minh không phải là một ngoại lệ. Quy hoạch đô thị của thành phố thời kỳ đất nước thống nhất chỉ bắt đầu vào đầu thập niên 1990, và từ đó đã vướng mắc nhiều vấn đề. Các chỉ báo và các mục tiêu vạch ra trong kế hoạch thường không đạt được, nên các kế hoạch này thực chất chỉ là danh sách những niềm mơ ước (Kim 2008). Yếu kém trong quy hoạch đô thị đã được Chính quyền TP HCM thừa nhận nhiều lần (HCMC-CPV 2000; 2005; 2010; 2012). Gần đây, Hội đồng nhân dân Thành phố đã có một phiên họp hai ngày hoàn toàn tập trung vào vấn đề quy hoạch đô thị của thành phố (CTW 2012). Thậm chí nó còn được lãnh đạo quốc gia đề cập tới trong các cuộc họp với lãnh đạo thành phố để quyết định về định hướng phát triển chiến lược của TP HCM năm 2002 và 2012 (CPV 2002; 2012). Tuy nhiên, điều thú vị là TP HCM đã đạt được tăng trưởng kinh tế cao và xây dựng được một xã hội tương đối hài hòa từ đầu thập niên 1990 bất chấp quy hoạch thất bại.

Vai trò của quy hoạch đô thị trong việc định hình và quản lý thành phố trong hai thập niên qua là gì? Ý nghĩa đối với quy hoạch và phát triển tương lai là gì?

Chương này xem xét quy hoạch đô thị ở TP HCM từ đầu thập niên 1990 và có bố cục như sau: phần 2 giải thích những vấn đề cơ bản trong bối cảnh toàn cầu và khu vực, và trình bày ngắn gọn về lịch sử quy hoạch đô thị ở TP HCM; phần 3 phân tích quá trình quy hoạch và vai trò của quy hoạch đô thị ở TP HCM; và phần 4 trình bày kết luận.

### 3.2 BỐI CẢNH

#### 3.2.1 Quy hoạch đô thị trong thời hiện đại

Việc quy hoạch các khu định cư đô thị đã diễn ra từ buổi bình minh của nền văn minh, nhưng quy hoạch hiện đại chỉ thực sự bắt đầu từ sau năm 1850 (Benevolo 1967; UN-Habitat 2009). Quy hoạch đô thị hình thành để khắc phục những yếu tố ngoại tác của công nghiệp hóa và đô thị hóa (UN-Habitat 2009). Hall (2000) chia thời kỳ quy hoạch đô thị hiện đại ra làm 5 giai đoạn:

Phong trào thành phố vườn bắt đầu sau năm 1898. Phong trào này bắt đầu sau khi Howard (1898) xuất bản nghiên cứu *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform* của ông. Chủ đề chính

của phong trào này là mang ‘màu xanh’ vào thành phố thông qua phân quyền qui hoạch (Taylor 1998; Hall 2000; UN-Habitat 2009). Nhà ở là vấn đề nghiêm trọng trong giai đoạn này khi các thành phố như Luân Đôn, New York, và Paris cực kỳ đông đúc. Như một hệ quả, phân tích qui hoạch đi kèm với phong trào cải cách nhà ở (Hall 2000). Ngoài Howard, Kropotkin (1898; 1913) và Geddes (1912; 1915) là hai nhà tri thức khác đi đầu trong phong trào này.

Giai đoạn hiện đại hoành tráng bắt đầu vào năm 1923. Nó được đánh dấu bằng sự kiện Hiệp hội Qui hoạch vùng của Mỹ (RPAA) tái thừa nhận ý tưởng của Howard, Kropotkin, và Geddes như một khái niệm trung tâm của các xã hội phân quyền ở các vùng nông thôn xa xôi mà nhờ có điện năng và sự ra đời của xe máy nên đã được tạo điều kiện thuận lợi (Sussman 1976). RPPA chính thức công bố bản tuyên ngôn của hiệp hội vào ngày 1 tháng 5 năm 1925, nhưng tầm nhìn bao quát này không bao giờ được hiện thực hóa (Hall 2000). Trong giai đoạn này, cách tiếp cận của Frank Lloyd Wright giúp giải quyết vấn đề công nghiệp hóa nhanh chóng ở Hoa Kỳ. Đó là dạng thức các thành phố phân tán, mật độ thấp, với mỗi gia đình cư ngụ trên một lô đất nhỏ riêng biệt và sử dụng công nghệ hiện đại thời bấy giờ, đặc biệt là ô tô, để tiếp cận các chức năng đô thị khác (UN-Habitat 2009). Ở châu Âu, các ý tưởng của Le Corbusier trong thập niên 1920 và 1930 giúp xây dựng lý tưởng về thành phố “tân thời”. Le Corbusier lập luận rằng các khu nhà chiếm ngụ bất hợp pháp, những đường phố hẹp, và những vùng sử dụng đất hỗn tạp sẽ bị phá bỏ và thay thế bằng các hành lang giao thông hiệu quả để xây dựng những thành phố lý tưởng, ngăn nắp, trật tự, và được kiểm soát tốt. Dân cư trong các khu nhà cao với không gian thông thoáng ‘chảy’ giữa các khu nhà và mục đích sử dụng đất được qui hoạch theo từng vùng đơn chức năng (Hall 2000; UN-Habitat 2009).

Giai đoạn tái thiết sau chiến tranh bắt đầu sau năm 1948. Giai đoạn này được đánh dấu bằng việc phát hành một số bộ luật qui hoạch như *Luật Qui hoạch thị trấn và quốc gia* ở Anh năm 1947, *Luật Hành động ở Copenhagen năm 1947*, và *Qui hoạch Finger năm 1947 ở Stockholm* (Hall 2000). Trọng tâm của giai đoạn này là về tái thiết đô thị, và xây dựng các thành phố vệ tinh. Trong giai đoạn này, qui hoạch công dẫn đầu và khu vực tư nhân chỉ có vai trò không đáng kể ở châu Âu, cho dù không nhiều như ở Hoa Kỳ do sự manh mún kiểu Balkan của chính quyền địa phương (Hall 2000).

Giai đoạn tham gia của công chúng bắt đầu sau năm 1973. Chủ đề chính của giai đoạn này là về sự tham gia của công luận vào quá trình qui hoạch, và các vấn đề môi trường đã trở nên quan trọng hơn. Các chủ đề như qui hoạch từ dưới lên trên, mối quan ngại về môi trường và thay đổi đô thị thích nghi thường xuyên được đề cập đến trong thập niên 1970 (Hall 2000).

Giai đoạn phát triển đô thị bền vững bắt đầu sau năm 1998. Vì các nước phát triển đã đạt được trình độ đô thị hóa cao, vai trò của qui hoạch cũng giảm sút. Cung cấp nhà ở xã hội không còn được xem là ưu tiên chính sách nhà nước hàng đầu ở các nước phát triển. Một mặt, qui hoạch được mọi người thừa nhận là một hoạt động đơn điệu thường nhật của nhà nước, không có óc tưởng tượng. Mặt khác, qui hoạch đã trở nên chính trị hóa ngày càng cao độ, vì các quyết định qui hoạch được xem là ảnh hưởng mạnh đến chất lượng sống hàng ngày của dân chúng (Hall 2000).

Việc xem xét lại qui hoạch đô thị trên đây thật ra phù hợp với thế giới phát triển hơn. Trong thế giới đang phát triển, qui hoạch đô thị vẫn còn tụt hậu ở phía sau và tư tưởng qui hoạch đô thị hiện đại chỉ mới thực hiện một phần. Nói cụ thể ra, sự tham gia của quần chúng không phải là biểu hiện của qui hoạch ở hầu hết các nước đang phát triển.

### 3.2.2 Qui hoạch đô thị ở Đông và Đông nam Á

Hầu hết các vùng ở Viễn Đông trước đây từng là các vùng thuộc địa. Qui hoạch đô thị của các vùng này và các nước hình thành sau đó vào nửa đầu thế kỷ 20 đã được thiết kế và thực hiện bởi các nhà qui hoạch thuộc địa, trong khi các nhà qui hoạch bản xứ tiếp quản trách nhiệm này sau khi giành được độc lập vào lúc kết thúc cuộc chiến tranh Thế giới II (WWII). Chính phủ thuộc địa, các tổ chức giáo dục và khoa học, các hiệp hội chuyên môn, các tạp chí và các cơ quan phát triển quốc tế là nguồn ý tưởng qui hoạch chính lan truyền từ các nước phát triển sang các nước đang phát triển nói chung, và sang các quốc gia châu Á nói riêng (UN-Habitat 2009).

Cũng như nhiều nơi trên thế giới, qui hoạch tổng thể là công cụ qui hoạch đô thị chính ở các thành phố châu Á. Qui hoạch tổng thể do các nhà qui hoạch thuộc địa triển khai trước khi kết thúc chiến tranh Thế giới II thoạt đầu được xem là quá tham vọng và phi thực tế, nhưng đã trở nên lạc hậu ngay sau khi ban hành do quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng (Kim và Choe 1997; Nguyen 2008; Silver 2008). Ví dụ, bản qui hoạch năm 1943 dự phóng dân số của TPHCM năm 2000 là 1 triệu người, nhưng dân số thành phố vượt quá 5 triệu vào năm 2000 (Nguyễn 2008; HIDS 1997). Qui hoạch năm 1934 dự phóng dân số Seoul năm 1959 là 700.000 người, nhưng con số thực tế năm 1963 là hơn 3 triệu người (Seoul Metropolitan Government 2010). Tình huống tương tự cũng xảy ra ở các thành phố châu Á khác (Silver 2008).

Tình trạng qui hoạch đô thị ở các thành phố châu Á không thay đổi nhiều từ khi tự do hóa thuộc địa sau chiến tranh Thế giới II. Các nước châu Á cố gắng xây dựng năng lực qui hoạch và thiết kế các bản qui hoạch thành phố dựa trên lý thuyết qui hoạch hiện đại từ phương Tây (Kim và Choe 1997; Silver 2008; UN-Habitat 2009; USAID 1972). Ví dụ, bản qui hoạch tổng thể năm 1966 của Seoul, bản qui hoạch tổng thể đầu tiên do người Hàn Quốc thực hiện, được vay mượn nhiều từ bản qui hoạch của Luân Đôn (Kim và Choe 1997). Điều này cũng xảy ra với các thành phố khác trong khu vực.

Về các kết quả qui hoạch đô thị, không một thành phố châu Á nào ở những nước từng là thuộc địa ngay lập tức đạt được các bản qui hoạch thực tế. Một số thành phố phải mất vài thập niên mới xây dựng được các bản qui hoạch phần nào có tính thực tế, nghĩa là bản qui hoạch có vai trò qui ước của nó trong việc định hình sự phát triển thành phố, trong khi những thành phố khác vẫn còn vật lộn với việc thiết kế những bản qui hoạch khả dụng. Ví dụ, phải mất hai thập niên (1966-1988) Seoul mới đạt được một bản qui hoạch tổng thể có thể chấp nhận được, mang tính thực tiễn theo một ý nghĩa nào đó (Kim và Choe 1997), trong khi Jakarta phải vật lộn để tìm một cách tiếp cận phù hợp nhằm xử lý vấn đề qui hoạch đô thị (Silver 2008).

Trong nghiên cứu “*Tình trạng của các thành phố châu Á*”, UN-Habitat (2011a) trình bày vấn đề qui hoạch đô thị ở các thành phố và kiến nghị những thay đổi thích hợp. Một trong những vấn đề chính là, qui hoạch đô thị ở các thành phố châu Á tập trung quá nhiều vào những vấn đề đang nổi lên trong hiện tại. Những chính sách trực tiếp đối phó với vấn đề lại không chú trọng vào nguyên

nhân văn đề. Ví dụ, như UN-Habitat (2011) cho thấy, việc hạn chế mật độ dân số ở khu trung tâm là đường lối được chọn để đối phó với tắc nghẽn, trong khi cùng lúc đó chính quyền các thành phố này không quan tâm tới thực tế là, mật độ dân số cao dẫn đến sử dụng không gian hiệu quả hơn, và làm cho các thành phố trở nên cô kết hơn, và vì thế trở nên hiệu quả hơn nhìn từ góc độ đầu tư cơ sở hạ tầng. Quy hoạch đô thị ở châu Á có xu hướng hạn chế sự phát triển thành phố thay vì tạo điều kiện thuận lợi cho sự tăng trưởng của nó.

### 3.2.3 Tóm tắt lịch sử qui hoạch đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh

TPHCM, tên gọi trước kia là Sài Gòn, ra đời vào cuối thế kỷ 17 dưới triều Nguyễn. Tuy nhiên, qui hoạch đô thị hiện đại chỉ mới du nhập từ giữa thế kỷ 19 sau khi Việt Nam trở thành thuộc địa của Pháp. Bản qui hoạch tổng thể đầu tiên của thành phố được thiết kế bởi đại tá bộ binh Coffyn vào năm 1862 (Le và Doyet 2003; Nguyen 2008). Bản kế hoạch này dự trù cho một diện tích 25 km<sup>2</sup> với dân số 500.000 người. Thoạt đầu, nó bị xem là quá tham vọng và bất khả thi, và chỉ một vài yếu tố của nó như kiểu hình nhà ở và qui mô cho các nhóm khác nhau được thực hiện. Tuy nhiên, bản kế hoạch trở nên lạc hậu vào đầu thập niên 1900. Diện tích thành phố năm 1931 là 51 km<sup>2</sup>, gấp đôi so với diện tích trong bản kế hoạch của Coffyn (Nguyen 2008, trang 182).

Bản kế hoạch thứ hai được thiết kế bởi sĩ quan quân đội Pháp, Betruax và được xem là một bản kế hoạch tốt. Nhiều ý tưởng của bản kế hoạch này đã được áp dụng từ năm 1890 đến 1945 (Nguyen 2008). Bản kế hoạch thứ ba (“kế hoạch không gian 1943”) là thiết kế của Pugnaire, một người Pháp khác vào năm 1943 khi dân số thành phố gần đến 500.000 người (USAID 1972). Bản kế hoạch này là dành cho dân số 1 triệu người vào năm 2000 (M. H. Nguyen 2008), thế nhưng dân số thực tế đã đạt 1 triệu người vào năm 1945 (Thrift và Forbes 1986, trang 154) và 5.2 triệu người vào năm 2000 (DOS-HCMC 2011b, trang 20).

Sau chín năm chiến tranh chống Pháp (1945-1954), dân số thành phố đạt 1,7 triệu người vào năm 1954 (Thrift và Forbes 1986, trang 154). Từ đó, một số bản kế hoạch đã được trình bày, nhưng không bản nào phù hợp thực tế.

Nỗ lực qui hoạch đô thị đầu tiên của người Việt Nam là dưới thời chính phủ Bảo Đại vào năm 1951.<sup>1</sup> Đáng tiếc thay, không một chính sách thực tiễn nào được thực hiện trong giai đoạn này (USAID 1972). Qui hoạch đô thị được tiến hành nghiêm ngặt hơn dưới thời Ngô Đình Diệm (1953-1963). Năm 1958, Bộ Tái thiết và qui hoạch đô thị tiến hành xây dựng một bản qui hoạch sử dụng đất mới, chủ yếu là sửa đổi và mở rộng bản qui hoạch không gian 1943. Bản qui hoạch này được xây dựng cho dân số 3 triệu người trên diện tích 675 km<sup>2</sup>. Năm 1959, Ngô Viết Thụ, một kiến trúc sư người Việt nổi tiếng, triển khai chủ đề “*La Conurbation De Saigon Cholon*” (Khu thành phố Sài Gòn Chợ Lớn) được triển lãm tại Paris và Rome vào năm 1959. Khái niệm chính của các qui hoạch này là phát triển một trung tâm hành chính kết hợp giữa Sài Gòn và Chợ Lớn. Ngoài ra còn có 2 bản qui hoạch vào năm 1965 và 1968. Bản qui hoạch năm 1965 được thiết kế cho dân số 2,5 triệu người ở vùng thủ phủ Sài Gòn và 1,7 triệu người ở Sài Gòn, thủ đô miền nam Việt Nam. Bản qui hoạch năm 1968 chỉ được thiết kế cho dân số 1,7 triệu người ở Sài

---

<sup>1</sup> Bảo Đại là vị vua cuối cùng của chế độ phong kiến Việt Nam và được du học ở Pháp. Ông lãnh đạo nhà nước Việt Nam (nam Việt Nam) từ năm 1949 đến 1955.

Gòn (USAID 1972). Công trình cuối cùng hoàn thành trước năm 1975 mà có thể được xem là một bản qui hoạch tổng thể là “*Phép biện chứng về đề án đô thị cho vùng thủ phủ Sài Gòn*” của USAID (1972). Đề án này xây dựng một bản qui hoạch 30 năm cho Sài Gòn, về sau đổi tên thành thành phố Hồ Chí Minh.

Cho dù một vài bản qui hoạch đã được triển khai, qui hoạch đô thị ở Sài Gòn dưới thời chiến tranh gần như không có tác dụng (Le và Dovert 2003). Sài Gòn trở nên đông đúc và kém tổ chức. Dân số thành phố cao nhất vào tháng 4/1975 là khoảng 4,5 triệu người (Thrift và Forbes 1986, trang 154), gần gấp ba dân số dự phóng trong bản qui hoạch năm 1968. Đây là một di sản nặng nề và chính quyền mới đã làm cho tình hình càng thêm phức tạp do kế hoạch hóa tập trung thất bại suốt một thập niên.

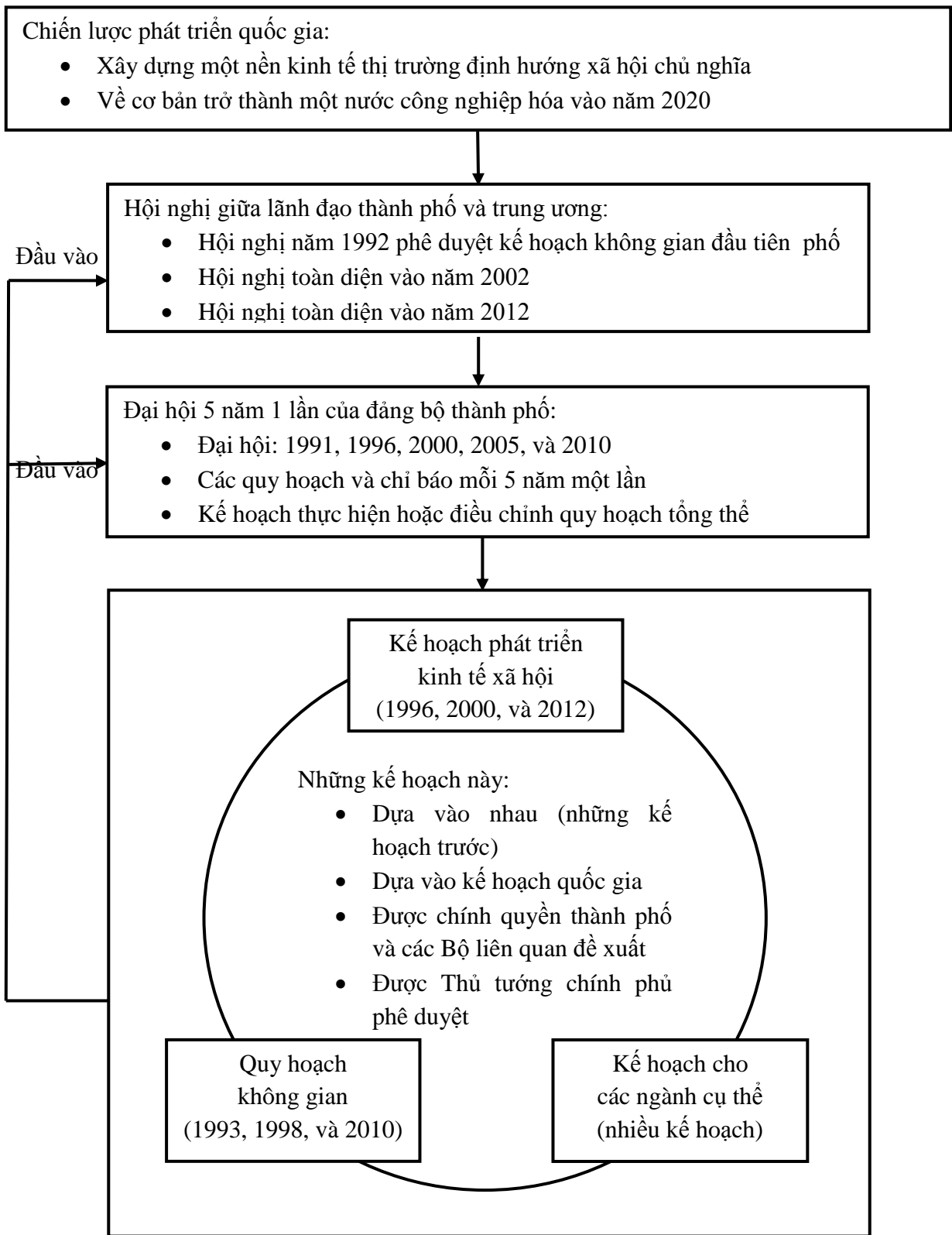
Trong giai đoạn đi ngược lại quá trình đô thị hóa sau năm 1975 khi chính sách nhà nước buộc dân cư đô thị phải về các vùng nông thôn để xây dựng vùng kinh tế mới dựa vào nông nghiệp (Thrift và Forbes 1986), TP HCM về cơ bản không có qui hoạch đô thị. Các kế hoạch năm năm – một phương pháp qui hoạch chính trong thế giới xã hội chủ nghĩa (Kornai 1992) – được áp dụng. Các nghị quyết của đảng là văn bản chính hướng dẫn việc quản lý thành phố. Tư tưởng của thế giới xã hội chủ nghĩa được áp dụng trong giai đoạn này (Dang 2008). Dân số thành phố giảm còn 3,2 triệu người vào năm 1984 (Gainsborough 2003, trang 112). Việc cung cấp dịch vụ đô thị trở nên vô cùng bất cập. Qui hoạch đô thị của thành phố bắt đầu trở thành vấn đề chính vào cuối thập niên 1980 và đã trở thành tiêu điểm chính từ đầu thập niên 1990 với vô số bản qui hoạch tổng thể, như sẽ phân tích trong các phần tiếp theo.

### **3.3 QUY HOẠCH ĐÔ THỊ Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH HIỆN NAY**

Phần này sẽ trình bày quy trình quy hoạch và đưa ra bằng chứng cho thấy quy hoạch đô thị ở TP Hồ Chí Minh không đạt được hiệu quả như một công cụ định hướng sự phát triển đô thị của thành phố, thay vào đó nó đóng vai trò tích cực như một phương tiện để chính quyền thành phố đàm phán với chính quyền trung ương, các nhà tài trợ quốc tế, và doanh nghiệp tư nhân trong việc xây dựng thành phố suốt hơn hai thập kỷ qua.

#### **3.3.1 Quy trình quy hoạch đô thị**

Quá trình quy hoạch đô thị tại TP Hồ Chí Minh, như minh họa trong hình 3-1, có thể được chia thành hai bước chính: quyết định các định hướng phát triển chiến lược tổng thể và thiết kế quy hoạch cụ thể. Các hội nghị toàn diện giữa lãnh đạo thành phố và trung ương trong mỗi thập kỷ qua đã xác định chiến lược phát triển tổng thể của TP HCM. Đây là một quá trình đàm phán và thỏa hiệp phức tạp giữa chính quyền thành phố và trung ương.



Nguồn: Tác giả

**Hình 3-1: Quy trình quy hoạch đô thị**

Kể từ đầu những năm 1990, ba hội nghị chính thức đã diễn ra mỗi thập kỷ: năm 1992, 2002 và 2012.<sup>2</sup> Ngoài ra còn có các cuộc họp không thường xuyên giữa lãnh đạo thành phố và trung ương, cũng như các cuộc họp khác trước thềm đại hội đảng thành phố, được tiến hành nhằm quyết định nhân sự và các vấn đề quan trọng khác của Đại hội như đã phân tích trong phần quản trị trên.

Cùng với các cuộc họp toàn diện, đại hội đảng bộ thành phố 5 năm 1 lần đóng vai trò nổi bật trong việc quản lý thành phố. Ưu tiên hàng đầu của chính quyền thành phố là đạt được các chỉ báo cụ thể, chẳng hạn như mức tăng trưởng kinh tế được quyết định trong kỳ Đại hội. Do khoảng thời gian thực hiện ngắn hơn và ưu thế được nhận thức rõ ràng hơn, khả năng đạt được các chỉ báo này cao hơn so với chỉ báo của các kế hoạch khác. Tuy nhiên, các mục tiêu toàn diện như xây dựng một thành phố xã hội chủ nghĩa là quá mơ hồ. Không có gì đáng ngạc nhiên khi dự án trọng điểm hay kế hoạch cụ thể được quyết định trong Đại hội (ví dụ như sáu chương trình trọng điểm trong Đại hội thứ chín) có sức ảnh hưởng mạnh mẽ hơn so với các báo cáo toàn diện nhưng trừu tượng. Đại hội cũng đã quyết định xây dựng quy hoạch tổng thể. Ví dụ, Đại hội lần thứ sáu năm 1995 quyết định sửa đổi quy hoạch không gian năm 1993, và Đại hội lần thứ chín năm 2010 quyết định thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội mới tại TP Hồ Chí Minh đến năm 2020.

Nhờ sự tài trợ và hướng dẫn chỉ đạo của lãnh đạo trung ương và kế hoạch đề ra trong nghị quyết của đảng, các cơ quan chính phủ đã bắt đầu quá trình thiết kế và thực hiện kế hoạch, thường được gọi là quy hoạch tổng thể. Có ba loại quy hoạch: phát triển kinh tế xã hội, không gian, và phát triển ngành. Có ba kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, lần lượt là kế hoạch phát triển năm 1996, kế hoạch phát triển năm 2000 và kế hoạch phát triển năm 2012;<sup>3</sup> ba quy hoạch không gian, lần lượt là quy hoạch không gian năm 1993, quy hoạch không gian năm 1998, và quy hoạch không gian năm 2010; và nhiều quy hoạch khác cho từng lĩnh vực cụ thể trong đó phải kể đến quy hoạch giao thông năm 2007. Tất cả những quy hoạch này thường được gọi tên theo năm ban hành, chẳng hạn như “quy hoạch năm 1993” hoặc “quy hoạch năm 1996”.

Mỗi loại quy hoạch được soạn thảo và quản lý bởi các cơ quan chính phủ khác nhau. Các báo cáo chính trị - tư liệu chính của đại hội đảng được soạn thảo bởi một nhóm cán bộ do lãnh đạo đảng tuyển chọn tạm thời từ các cơ quan chính phủ khác nhau. Ngoài ra, quy hoạch cũng có thể được soạn thảo bởi các chuyên gia tư vấn, cố vấn, hoặc cơ quan chính phủ. Tuy nhiên, các sở ngành cụ thể chịu trách nhiệm quản lý và giám sát từng loại quy hoạch, ví dụ, Sở KH & ĐT phụ trách về các quy hoạch tổng thể nhằm phát triển kinh tế xã hội, và Sở Quy hoạch - Kiến trúc đảm đương trách nhiệm quản lý và giám sát tổng thể quy hoạch đô thị hoặc quy hoạch không gian. Tất cả các quy hoạch chính được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Quy trình diễn ra là chính quyền thành phố cùng với các Bộ ngành trình đề án lên chính phủ để Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

---

<sup>2</sup> Cuộc họp của Bộ Chính trị năm 1992 dẫn đến thông báo 36-TB/TW để phê duyệt Quy hoạch tổng thể lần thứ nhất của thành phố. Không phải mọi lãnh đạo cấp cao của thành phố đều tham gia cuộc họp này, nhưng đây là một cuộc họp quan trọng vì từ đó hình thành Quy hoạch phát triển dài hạn đầu tiên của thành phố (Quy hoạch không gian năm 1993).

<sup>3</sup> Kế hoạch năm 2012 vẫn còn trong quá trình dự thảo, nhưng các điểm chính đã được trình bày trong cuộc họp với lãnh đạo trung ương vào tháng 6/2012 và được xem là các mục tiêu chính thức (xem HCMC-CPV 2012).

### 3.3.2 Quy hoạch như một công cụ định hướng phát triển đô thị

Đóng vai trò như một công cụ định hướng phát triển đô thị, quy hoạch đô thị tại TP Hồ Chí Minh không hiệu quả bởi 5 nguyên nhân: 1) tăng trưởng dân số thường bị ước lượng quá thấp, dẫn đến các quy hoạch nhanh chóng lỗi thời; 2) quy hoạch thường đòi hỏi mức đầu tư phi thực tế; 3) quy hoạch không thuyết phục vì chúng không dự trù chính sách sử dụng đất và giao thông vận tải thay thế; 4) tồn tại nhiều quy hoạch khác nhau, thường mâu thuẫn nhau và nhiều cơ quan thực hiện, nên chính quyền không xác định được quy hoạch nào được ưu tiên hơn; và 5) ảnh hưởng của các nhà phát triển bất động sản tư nhân dẫn đến những thay đổi thường xuyên, do đó các quy hoạch được thực hiện một cách manh mún.

#### 3.3.2.1 Vấn đề dự báo dân số

Việc dự báo dân số ở TP Hồ Chí Minh đang tồn tại một vấn đề nghiêm trọng. Mục đích cuối cùng của quy hoạch và phát triển đô thị là phục vụ cộng đồng, do đó, dự báo nhân khẩu học trong tương lai là việc vô cùng quan trọng. Đáng tiếc thay, dự báo dân số ở TP Hồ Chí Minh trong quy hoạch đô thị không đáng tin cậy, cả về tổng dân số lẫn sự phân bố cụ thể.

Quy hoạch năm 1993 nêu rõ dân số dự báo tính đến năm 2010 giới hạn ở mức 5 triệu người để tránh tình trạng tập trung dân số đông, và mối quan tâm về các vấn đề an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, ước tính dân số chính thức đã vượt quá 5 triệu người vào năm 1998 và 7,4 triệu người vào năm 2010. Nếu con số 2,2 triệu người nhập cư trôi nổi trong năm 2007, theo ước tính không chính thức, là đúng (Dapice, Gomez-Ibanez, và Nguyễn 2010) thì dân số thực tế năm 2010 là 9,6 triệu người, cao gấp hai lần so với dự báo trong quy hoạch năm 1993. Dân số dự báo trong quy hoạch năm 1996 dù xấp xỉ số liệu thống kê chính thức nhưng vẫn thấp hơn nhiều so với thực tế. Rõ ràng, các quy hoạch trước giờ luôn đánh giá thấp sự gia tăng dân số như minh họa trong Bảng 3-1.

**Bảng 3-1: Dân số dự báo trong quy hoạch và trên thực tế (triệu)**

Năm dự phóng	Quy hoạch năm 1993	Quy hoạch năm 1996	Quy hoạch năm 1998	Quy hoạch năm 2010	Ước tính chính thức	Ước tính phi chính thức
2010	5	7,5-8			7,4	9,6
2020			10			
2025				12,5		

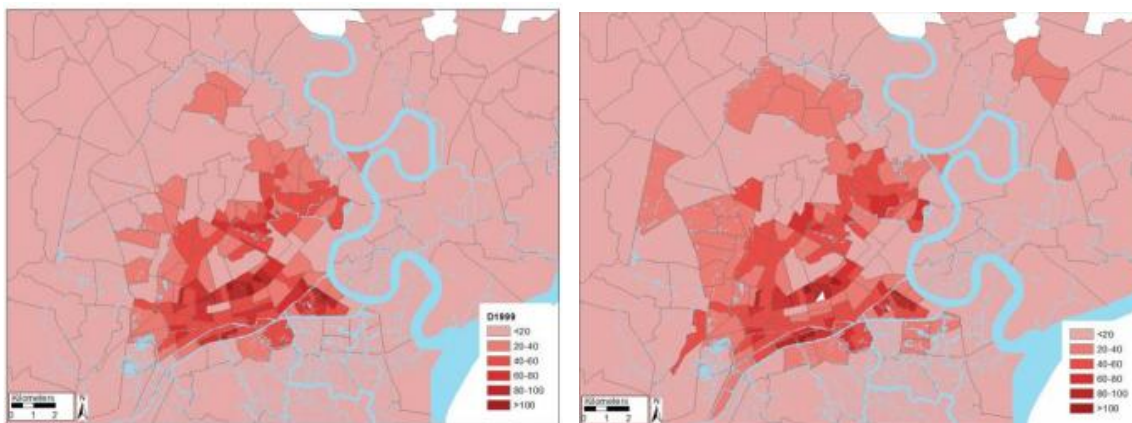
*Nguồn: Tác giả kết hợp quy hoạch và ước lượng từ các nguồn khác nhau*

Không chỉ tổng dân số đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành các thành phố, mà sự phân bố nhân khẩu cũng rất quan trọng. Tuy dân số dự kiến trong quy hoạch năm 1996 xấp xỉ ước tính chính thức nhưng phân bố dân cư còn xa rời thực tế. Kể từ khi lựa chọn hướng đông nam là hướng phát triển chính, chính quyền thành phố đã dự báo sự gia tăng dân số tuyệt đối ở vùng bán nguyệt phía đông nam bằng cách tách bản đồ thành phố thành hai nửa tính từ khu vực trung tâm, dự báo chiếm 70% tổng số gia tăng dân số tuyệt đối từ năm 1996 -2010. Con số thực tế là 23%, trong khi nửa còn lại chiếm 77%.

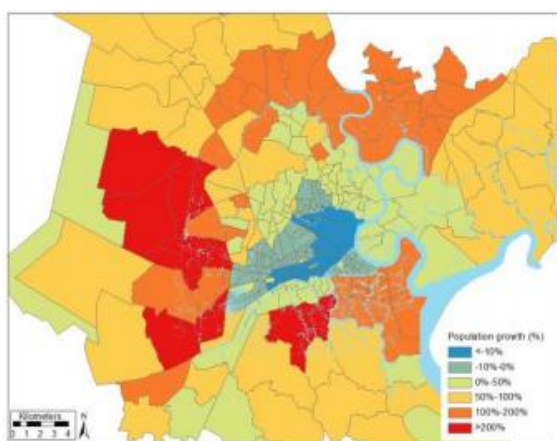
Mật độ dân số năm 1999 (1000/km<sup>2</sup>)

Mật độ dân số năm 2009 (1000/km<sup>2</sup>)





Tăng trưởng mật độ dân số từ năm 1999-2009



Nguồn: Trình bày của tác giả

**Hình 3-2 Mật độ dân số các phường**

Những thông tin chi tiết về sự thay đổi dân số được minh họa trong bản đồ GIS Hình 3-2. Trong hai bản đồ mật độ dân số năm 1999 và 2009, màu càng đậm thể hiện mật độ dân số càng cao. Hai bản đồ này cho thấy mật độ dân số từ 1999-2009 ngày càng mở rộng về các góc phía tây bắc và tây nam hơn là góc phía đông nam và đông bắc - hai góc phần tư dự kiến là khu vực tăng trưởng dân số chủ yếu, được xác nhận trong bản đồ gia tăng mật độ dân số. Dân số ở khu vực trung tâm thương mại và các quận lân cận giảm. Sự gia tăng dân số tập trung ở khu vực tây bắc và tây nam nhiều hơn khu vực đông nam và đông bắc. Hơn nữa, nếu chúng ta tính cả hơn hai triệu người di cư trôi nổi thì phân bố dân cư thậm chí còn nghiêng về khu vực bán nguyệt phía tây bắc nhiều hơn.

**3.3.2.2 Mức đầu tư quy hoạch phi thực tế**

Mục tiêu đề ra trong các quy hoạch đầy tham vọng, nhưng hầu hết các mục tiêu này, đặc biệt là các chỉ báo chính đều phi thực tế. Như minh họa trong Bảng 3-2, cả bốn chỉ báo trong quy hoạch năm 1996: GDP bình quân đầu người, tổng vốn đầu tư, sản lượng điện, cấp nước đều dưới mục tiêu đề ra ít nhất là 1/3.

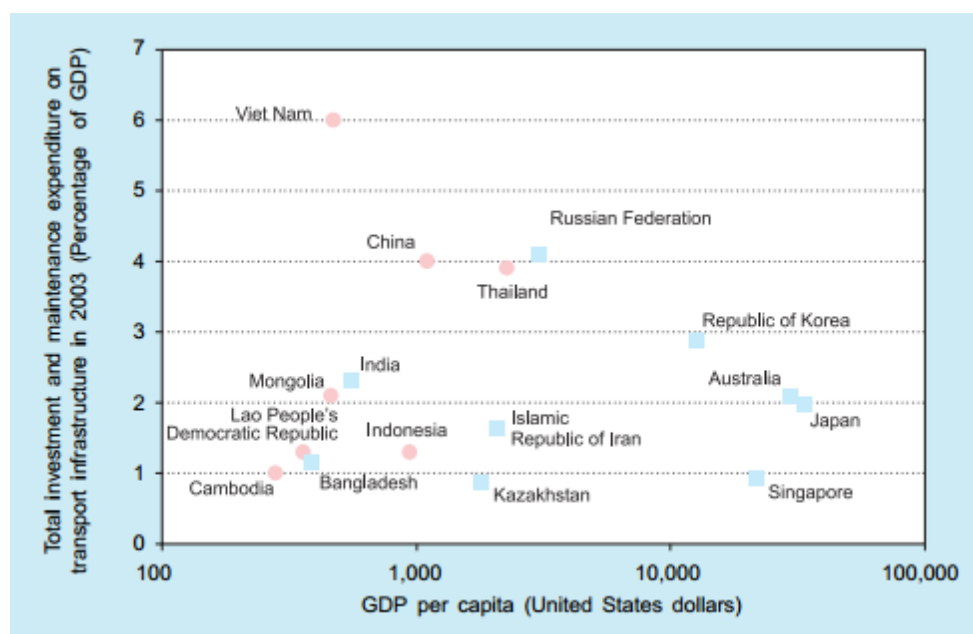
**Bảng 3-2: Các chỉ báo chọn lọc năm 2010 của Quy hoạch tổng thể và thực tế**

Mục	Dự báo 1996	Thực tế 2010	Thực tế so với dự báo
GDP BQ đầu người (USD)	4.540	2.982	-34%
Tổng vốn đầu tư (tỷ USD)	71	45	-37%
Điện (tỷ kWh)	23,9	15,8	-34%
Cấp nước (triệu m <sup>3</sup> mỗi ngày)	2,82	1,54	-45%

Nguồn: HIDS (2012)

Quy hoạch giao thông vận tải có lẽ là quy hoạch không thực tế nhất trong tất cả các quy hoạch. Quy hoạch giao thông vận tải đến năm 2020 và xa hơn nữa đã được phê duyệt năm 2007. Tính phi thực tế của nó phản ánh rõ rệt qua nhu cầu nguồn vốn và kế hoạch xây dựng hệ thống giao thông công cộng.

*Nhu cầu vốn đầu tư cho ngành giao thông vận tải*



Nguồn: Phòng theo UNESCAP (2006)

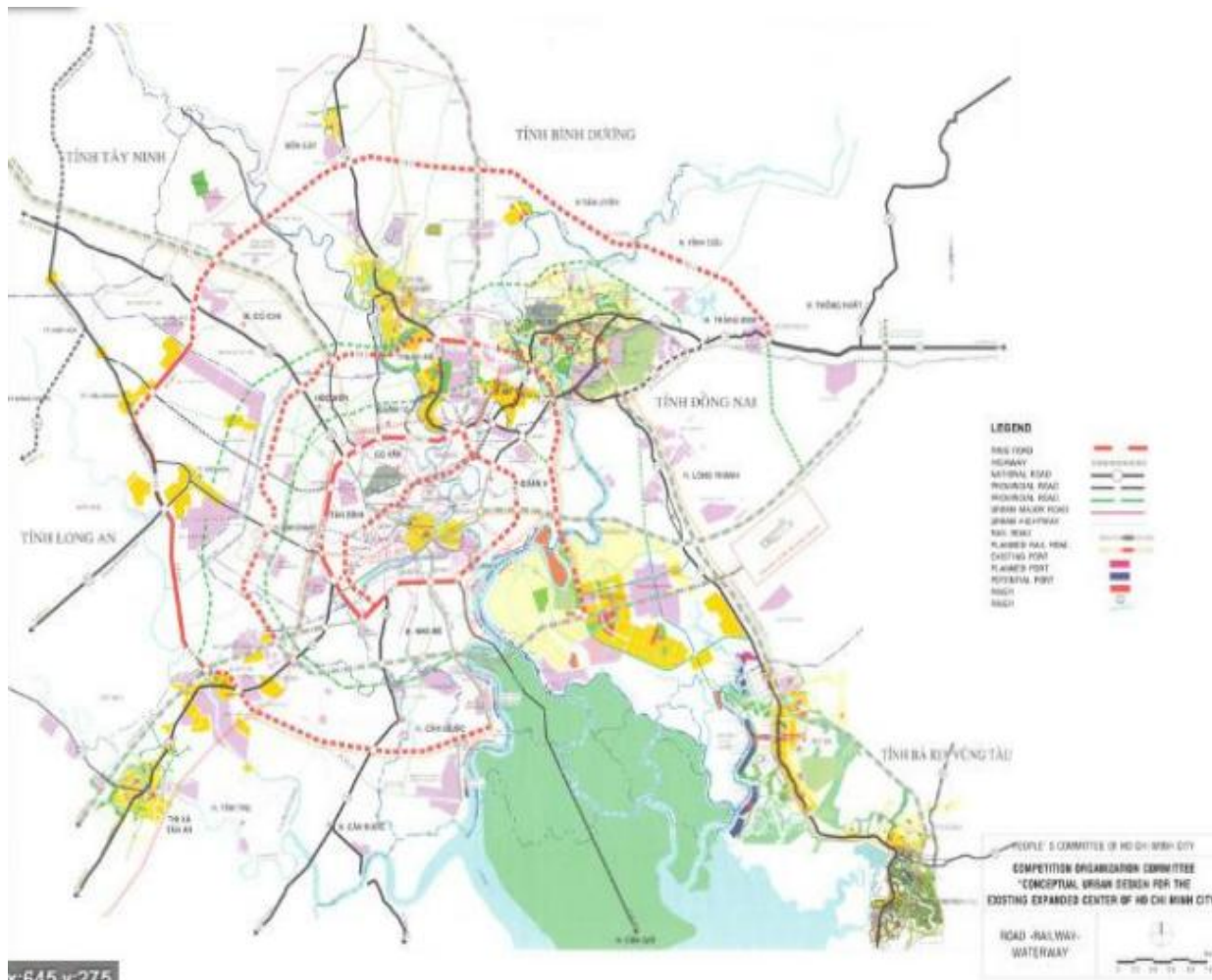
**Hình 3-3: Chỉ tiêu cơ sở hạ tầng giao thông vận tải năm 2003 của các nước chọn lọc**

Tổng nhu cầu vốn cho các dự án giao thông đô thị tính đến năm 2020 được đề ra trong quy hoạch giao thông vận tải năm 2007 là 43 tỷ USD (tương đương 886 nghìn tỷ đồng). Tuy nhiên, đầu tư thực tế trong vòng 5 năm qua chỉ đạt 2,1 tỷ USD (tương đương 45 nghìn tỷ đồng), chiếm 5,08% tổng số vốn cần thiết (TP Hồ Chí Minh-Đảng CSVN năm 2012, trang 1). Nếu GDP của thành phố tăng 12% hàng năm như kế hoạch thì vốn đầu tư cho ngành giao thông vận tải sẽ chiếm tới 10% tổng số GDP. Mục tiêu này quá tham vọng. Chi tiêu thực tế của thành phố HCM đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông vận tải trong thập kỷ qua chiếm 5,5% GDP. Con số này cao hơn một chút so với mặt bằng chung 5,2% của cả nước giai đoạn 2005-2010.<sup>4</sup> Quan trọng hơn, đầu tư công trong lĩnh vực giao thông vận tải trên thế giới thường chiếm khoảng 2,0-2,5% GDP

<sup>4</sup> Tính toán từ số liệu thống kê chính thức.

(Ủy ban kinh tế xã hội châu Á-Thái Bình Dương 2006). Đầu tư công ở Việt Nam hiện tại đang nằm ngoài khoảng này, như minh họa qua Hình 3-3.

Như minh họa trong Hình 3-4 dưới đây, ba đường vành đai (đường màu đỏ) dự kiến sẽ được hoàn thành vào năm 2025. Tuy nhiên, cho đến nay chỉ mới có một phần nhỏ (đường màu đỏ liên tục) đã được xây dựng, nên chúng ta khó mà tin rằng các phần còn lại của tuyến đường sẽ hoàn thành theo đúng kế hoạch.



Nguồn: Trích từ Trung tâm Thông tin Quy hoạch, TP Hồ Chí Minh

**Hình 3-4: Quy hoạch chính về cơ sở hạ tầng giao thông vận tải đến năm 2020 và xa hơn**

*Giao thông công cộng*

Kể từ khi quy hoạch TP Hồ Chí Minh được giới thiệu vào đầu những năm 1990, người ta dự kiến giao thông công cộng (GTCC) sẽ đóng vai trò nổi bật tại TP.HCM. Tuy nhiên, quy hoạch rất phi thực tế. Khi GTCC chỉ đáp ứng được ít hơn 2% lượng lưu thông cơ giới của thành phố, quy hoạch không gian năm 1998 đặt mục tiêu giao thông công cộng phải đáp ứng 30% lượng lưu

thông bằng xe cơ giới vào năm 2010, và 50% vào năm 2020. Mục tiêu này được thay đổi liên tục (giảm). Mục tiêu mới nhất là 15% vào năm 2015, và 30% vào năm 2020 (Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, 2011). Ngay cả khi mục tiêu hạ xuống thấp như thế này, khả năng đạt được vẫn rất thấp. Trên thực tế, tỷ lệ GTCC năm 2010 đã tăng lên mức 5,4% (DOT-TP HCM 2011).

Cho đến nay, GTCC ở TP Hồ Chí Minh cơ bản chỉ dựa vào xe buýt. Một cấu phần quan trọng trong quy hoạch giao thông vận tải là xây dựng một hệ thống giao thông công cộng cao tốc với 6 tuyến tàu điện ngầm cao tốc (MRT) và 3 tuyến hoặc giao thông đường sắt trên cao (LRT) hay tàu điện một ray. Chi phí ước tính là 9,7 tỷ USD (MVA-ASIA 2008). Việc xây dựng 19,7 km đường tàu điện ngầm đầu tiên từ trung tâm thành phố chạy về phía đông bắc dự kiến được khởi công vào năm 2008 và hoàn thành vào năm 2015. Tuy nhiên, nhiều vấn đề liên tục phát sinh. Chi phí ước tính gần đây đã leo thang từ 1,091 tỷ USD năm 2008 lên 2,4 tỷ USD năm 2012 (Ngọc An năm 2012). Công trình mới chỉ bắt đầu vào tháng 8 năm 2012, và dự kiến sẽ hoàn thành vào năm 2018 (Tung-Nguyễn 2012).

Nếu chi phí của toàn bộ hệ thống cũng tương tự như dự toán mới nhất cho tuyến đầu tiên thì chi phí để xây dựng hệ thống tàu điện ngầm sẽ tương đương với toàn bộ GDP của thành phố năm 2011. Con số này hoàn toàn phi thực tế, và không ai dám đảm bảo tính khả thi của việc xây dựng toàn bộ hệ thống này (Dapice, Gomez-Ibanez, và Nguyễn 2010). Hơn nữa, ngay cả khi một hệ thống giao thông công cộng như vậy được xây dựng, nó cũng chỉ có thể phục vụ 2,8 triệu lượt lưu thông hàng ngày và chỉ chiếm 9,2% nhu cầu đi lại của thành phố tính đến năm 2025 (MVA-ASIA 2008).

Nỗ lực thực hiện kế hoạch nhằm xây dựng một hệ thống giao thông công cộng phản ánh nhiều vấn đề mà các nhà quy hoạch đô thị tại TP HCM phải đối mặt. Thực tế, kế hoạch xây dựng tuyến tàu điện ngầm đầu tiên dọc theo hành lang phía đông bắc dựa trên quy hoạch năm 1998 với hướng mở rộng chính về phía đông bắc. Hơn nữa, mặc dù xe buýt nhanh (BRT) không được đề cập trong quy hoạch giao thông vận tải năm 2007, nhưng gần đây nó được thảo luận thường xuyên. Chúng ta sẽ không lấy làm ngạc nhiên nếu các BRT được xây dựng ở TP Hồ Chí Minh; các thảo luận này phản ánh thực tế rằng một số cơ quan và quan chức chính phủ, cũng như nhiều nhà lãnh đạo khác vẫn đang cố gắng tìm ra giải pháp khả thi bên cạnh các kế hoạch đã được phê duyệt.

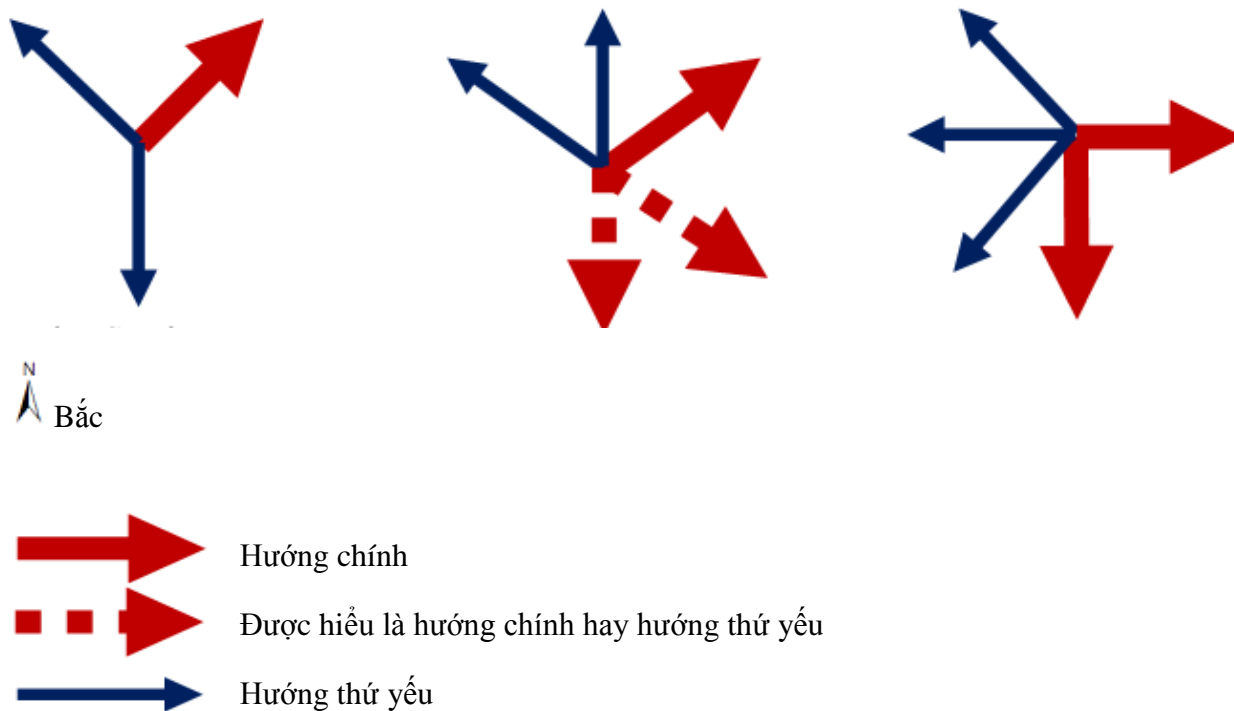
### **3.3.2.3 Thiếu khả năng dự trữ chính sách sử dụng đất và giao thông vận tải thay thế**

So sánh quy hoạch không gian năm 1993 với quy hoạch không gian năm 2010, hướng phát triển được chọn đã hoàn toàn chuyển đổi từ phía đông bắc về phía đông và phía nam (Hình 3-5). Quy hoạch năm 1993 từng xác định rằng hướng mở rộng chính của thành phố là góc phần tư phía đông bắc. Các hướng thứ yếu là phía nam và phía tây bắc.

Quy hoạch năm 1993

Quy hoạch năm 1998

Quy hoạch năm 2010



Nguồn: Bản vẽ của tác giả

**Hình 3-5: Sự thay đổi về hướng phát triển trong quy hoạch không gian**

Các góc phần tư phía đông bắc được tái khẳng định là hướng phát triển chính trong quy hoạch không gian năm 1998. Tuy nhiên, vấn đề này được trình bày một cách mơ hồ trong quy hoạch: “bổ sung thêm hướng phát triển về phía nam, đông nam tiến ra biển”. Chúng ta có thể hiểu rằng hướng nam và đông nam có thể là hướng mở rộng chính hoặc phụ. Các hướng phát triển phụ là hướng bắc và tây bắc. Tuy nhiên, điều này hoàn toàn thay đổi trong quy hoạch năm 2010. Các hướng mở rộng chính hiện nay là hướng đông và nam tiến ra biển. Các hướng phát triển phụ là hướng tây, tây bắc và tây nam. Hướng đông bắc không còn được đề cập.

Liên tục thay đổi hướng phát triển phản ánh sự yếu kém về khả năng phân tích tổng hợp nhằm dự trù chính sách sử dụng đất và giao thông vận tải thay thế. Chính quyền thành phố phản ứng một cách thụ động đối với các tín hiệu thị trường. Một nguồn tin giấu tên quen thuộc với quy hoạch đô thị của thành phố nhận xét về việc lựa chọn hướng phát triển: “Có lẽ không ai biết hướng phát triển phù hợp và việc lựa chọn hướng phát triển trong quy hoạch tổng thể chỉ đơn thuần dựa trên sự quan sát một số tín hiệu của thị trường.”<sup>5</sup> Tầm ảnh hưởng của các nhà phát triển bất động sản tư nhân sẽ được phân tích cụ thể hơn trong phần 3.3.2.5 dưới đây.

<sup>5</sup> Phỏng vấn của tác giả vào ngày 7/7/2012.



### **3.3.2.4 Các kế hoạch mâu thuẫn nhau và thiếu sự hợp tác giữa các cơ quan nhà nước**

Có rất nhiều quy hoạch nhưng chúng thường mâu thuẫn nhau và cũng có rất nhiều cơ quan thực hiện, vì vậy, rõ ràng là chúng ta không biết quy hoạch nào quan trọng hơn. Nhiều quy hoạch không được quản lý đầy đủ bởi các cơ quan chính phủ khác nhau và mỗi quy hoạch có quá nhiều phiên bản. Ví dụ, quy hoạch không gian năm 1998 thật ra là một phiên bản sửa đổi của quy hoạch không gian năm 1993, quy hoạch không gian năm 2010 là một phiên bản sửa đổi của cả hai kế hoạch được ban hành trước đó, và cả ba vẫn có hiệu lực. Nhưng nghiêm trọng hơn cả là những chồng chéo, không nhất quán, và mơ hồ trong nhiều quy hoạch và phiên bản. Ví dụ, Viện Nghiên cứu Phát triển TP Hồ Chí Minh dự đoán lực lượng lao động năm 2010 trong quy hoạch năm 1996 là 5-6 triệu người, trong khi Sở Kế hoạch và Đầu tư dự đoán là 3,2 triệu người trong quy hoạch năm 2000. Giữa quy hoạch phát triển và quy hoạch không gian, chúng ta khó có thể quyết định quy hoạch nào quan trọng hơn và quy hoạch nào dài hạn hơn.<sup>6</sup> Hơn nữa, các loại kế hoạch khác nhau được phê duyệt vào các thời điểm khác nhau và dựa trên các phiên bản và tư liệu liên quan khác nhau. Nhiều chỉ báo và mục tiêu trong các kế hoạch thường xuyên thay đổi và phần lớn chỉ là hình thức. Chúng ta có thể thấy dự báo dân số là một ví dụ rõ ràng.

Một vấn đề lớn nữa là sự manh mún về thể chế. Các thể chế kinh tế của Việt Nam vô cùng manh mún do sự quản lý của các đơn vị nhỏ lẻ và thiếu phối hợp (Nguyen và Pincus 2011). Trách nhiệm quy hoạch đô thị tại Việt Nam bị manh mún nhiều hơn so với các nước phương Tây (Coulthart, Nguyễn, và Sharpe 2007). Các cơ quan chính phủ thiếu sự phối hợp với nhau. Trong thành phố, quyền hạn của mỗi cơ quan xem ra bị giới hạn bởi khái niệm “thẩm quyền”. Ví dụ, Sở KH & ĐT xem quy hoạch năm 2000 của Sở là kế hoạch 10 năm chính thức thay vì quy hoạch năm 1996 của Viện Nghiên cứu Phát triển TP HCM. Ngược lại, Viện Nghiên cứu Phát triển TP HCM gần đây xem xét lại quy hoạch năm 1996 khi soạn thảo kế hoạch phát triển mới. Việc quản lý kế hoạch phát triển do Sở KH & ĐT phụ trách và quy hoạch không gian do Sở Quy hoạch và Kiến trúc phụ trách cũng xảy ra tình trạng tương tự.

Trong khu vực, chính quyền thành phố HCM và các tỉnh lân cận dường như không muốn hợp tác, và mỗi tỉnh, thành phố chỉ tập trung vào lợi ích hay thẩm quyền của mình. Vấn đề này phản ánh rõ ràng trong kế hoạch xây dựng một sân bay lớn mới cho toàn vùng và di dời hệ thống cảng biển.

Lấy sân bay Tân Sơn Nhất (TSN) làm ví dụ, đây là sân bay duy nhất phục vụ cho toàn bộ khu vực (TP Hồ Chí Minh và vùng phụ cận) và cũng là sân bay lớn nhất tại Việt Nam. Nó phục vụ 10,7 triệu lượt khách trong năm 2010 (DOS-HCMC 2011b, trang 279). Theo phân tích của Nguyễn và Dapice (2009), với diện tích sẵn có, TSN có thể được nâng cấp để phục vụ 30 triệu lượt khách, tương đương với nhu cầu của toàn vùng đến năm 2025, theo dự báo của Viện Nghiên cứu Phát triển TP HCM (2012). Tuy nhiên, kể từ giữa những năm 1990, chính quyền trung ương đã áp ụ kế hoạch xây dựng một sân bay lớn mới để thay thế TSN ở Long Thành, tỉnh Đồng Nai, cách trung tâm TP Hồ Chí Minh 40km về phía đông bắc. Sức chứa dự kiến của nó được

---

<sup>6</sup> Một cách mơ hồ, Nghị định 08/2005/NĐ-CP quy định rằng việc xây dựng quy hoạch tổng thể không gian phải tham khảo quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, nhưng Nghị định 92/2006/NĐ-CP cũng quy định rằng việc xây dựng quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội phải tham khảo quy hoạch tổng thể không gian.

điều chỉnh từ 20-30 triệu hành khách trong quy hoạch năm 1998 lên 100 triệu hành khách trong quy hoạch năm 2010. Kế hoạch xây dựng sân bay Long Thành được đề cập thường xuyên, nhưng chính quyền TP Hồ Chí Minh dường như không có động cơ xây dựng nó ngay bởi vì điều đó không thuộc thẩm quyền của thành phố. Một khi sân bay này được xây dựng và trở thành trung tâm hàng không lớn nhất miền Nam, TP Hồ Chí Minh dự kiến sẽ mất đi một phần lợi ích kinh tế đáng kể về kinh doanh sân bay.

Hệ thống cảng biển của TP HCM và vùng phụ cận cũng xảy ra tình trạng tương tự. Nguyễn và Pincus (2011) đã chỉ ra rằng việc di dời hệ thống cảng biển từ nội thành là quá trình không thể tránh khỏi, và trong số các địa điểm đề xuất: Cái Mép và Thị Vải ở tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu có tiềm năng lớn nhất vì tỉnh này sở hữu nhiều nguồn lực tự nhiên và khoảng cách cũng gần gũi với TP Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận (Phụ lục 5). Cảng biển TP Hồ Chí Minh được Thủ tướng Chính phủ yêu cầu di dời theo Quyết định 791/QĐ-TTg năm 2005 và quy hoạch tổng thể hệ thống cảng biển của khu vực vừa được trình lên Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (TP Hồ Chí Minh-Đảng năm 2012). Tuy nhiên, thành phố HCM được phép tập trung xây dựng một hệ thống cảng biển lớn trong thẩm quyền của mình bằng cách di dời các cảng biển hiện tại sang các khu vực gần đó. Sức chứa hiện tại của các cảng biển này là 76 triệu tấn và nó phục vụ 57,7 triệu tấn trong năm 2010 (DOS-HCMC 2011b, trang 278), đồng thời có kế hoạch mở rộng đến 200 triệu tấn trong giai đoạn 2020-2025. Với sức chứa này, cảng sẽ có thể phục vụ toàn bộ khu vực trong nhiều thập kỷ tới.

### **3.3.2.5 Ảnh hưởng của các nhà phát triển tư nhân trong lập và thực hiện kế hoạch**

Tại TP HCM, các quy hoạch đều giống như bản danh sách mong muốn của chính phủ trong đó nhiều dự án không hấp dẫn đối với các nhà phát triển bất động sản tư nhân. Trong thực tế, nhiều nhà đầu tư tư nhân đã đề xuất dự án của mình và không ít dự án được công nhận và xây dựng. Các nhà phát triển bất động sản tư nhân đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển thành phố Hồ Chí Minh, nhưng họ khiến sự phát triển thực tế của thành phố chệch xa quy hoạch riêng của nó.

Trong cuốn sách *Học cách trở thành nhà tư bản: các nghiệp chủ trong nền kinh tế quá độ của Việt Nam*, Kim (2008) mô tả vai trò và phương pháp tiếp cận của các nhà phát triển bất động sản ở TP Hồ Chí Minh trong hoạt động kinh doanh. Nghiên cứu này đã quan sát ba loại doanh nghiệp tư nhân: các nghiệp chủ cầu may, doanh nhân tích cực hoạt động, và các nhà đầu cơ cấu trúc.<sup>7</sup> Loại hình doanh nghiệp đóng góp tích cực nhất cho sự phát triển của TP Hồ Chí Minh là doanh nghiệp đầu cơ cấu trúc – doanh nghiệp không chỉ đơn thuần dựa vào khả năng ước tính xu hướng phát triển trong tương lai, mà còn cung cấp tin tức bằng cách can thiệp và đầu tư theo hướng phát triển trong tương lai, theo phân tích của Logan và Molotch (1987). Công ty Phú Mỹ Hưng, như đã phân tích trong chương 6, có lẽ là một trường hợp điển hình. Công ty này đã biến

---

<sup>7</sup> Các nghiệp chủ cầu may, những người trở thành người cho thuê bất động sản thông qua thừa hưởng bất động sản hay thông qua một tình huống ngẫu nhiên may mắn nào đó, có rất đông ở TPHCM. Nhiều hộ gia đình có thu nhập bất ngờ nhờ các dự án phát triển bất động sản. Hầu hết những các người giao dịch bất động sản cá nhân và các doanh nghiệp bất động sản nhỏ là các doanh nghiệp tích cực hoạt động, những người dự đoán sự thay đổi giá trị sử dụng của mặt bằng, đầu cơ vào tương lai của những khu đất cụ thể. Nhiều người đã tạo dựng sản nghiệp khổng lồ nhờ dự đoán chính xác (Kim 2008).

một đầm lầy thành một trong những khu dân cư được thêm muốn nhất của Việt Nam (Nguyễn 2008).

Chúng ta khó có thể phủ nhận tầm ảnh hưởng của các nhà phát triển bất động sản tư nhân trong việc hình thành quy hoạch đô thị tại TP HCM. Theo mô tả của Foglesong (1986), quá trình xây dựng thành phố trong thực tế được xác định bởi các nhà phát triển bất động sản (một số gọi là các nhà đầu cơ). Sự sôi động của thị trường bất động sản theo mô tả của Kim (2008) và sự đổ vỡ bong bóng bất động sản tại TP Hồ Chí Minh trong thời gian gần đây (Fuller 2012) hỗ trợ cho lập luận này. Trong các cuộc thảo luận với các quan chức chính phủ và chuyên gia, nhiều câu hỏi đã được đặt ra về sự biến tướng của các nhà đầu tư trong việc thay đổi quy hoạch và tạo ra đầu cơ bất động sản. Trong một phiên họp đặc biệt gần đây chỉ tập trung vào quy hoạch đô thị của Hội đồng nhân dân thành phố, chính quyền thành phố chính thức công nhận tầm ảnh hưởng của các nhà phát triển bất động sản đối với quy hoạch đô thị và bày tỏ quan ngại về tác động tiêu cực của những ảnh hưởng như vậy (CTW 2012). Các báo cáo chính thức được trình bày trong phiên họp này có nội dung như sau:

Ngoài ra còn xuất hiện tình trạng “quy hoạch chạy theo dự án”, nguyên nhân chủ yếu vì trong thời kỳ phát triển thị trường bất động sản và vì mục tiêu tăng trưởng nên các nhà đầu tư đề xuất điều chỉnh quy hoạch (chuyển chức năng khác thành chức năng nhà ở, tăng tầng cao, hệ số sử dụng đất), tác động xấu đến hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội theo quy hoạch được duyệt, gây khó khăn cho công tác quản lý quy hoạch (CTW 2012).

Ảnh hưởng của khu vực tư nhân thậm chí còn lớn hơn bởi vì phát triển nhà đất phi chính thức hoặc tự phát dẫn đến phần lớn nhà ở tại TP Hồ Chí Minh bị chi phối bởi các lực lượng thị trường. Sự phát triển này dĩ nhiên lệch xa so với quy hoạch.

### **3.3.3 Quy hoạch như một phương tiện để đàm phán**

Nếu ai đó tin rằng quy hoạch đô thị là một công cụ hiệu quả trong việc định hình phát triển không gian của một thành phố, người đó sẽ thất vọng trong trường hợp của TP Hồ Chí Minh. Các cuộc thảo luận với quan chức chính phủ cho thấy hầu hết họ thừa nhận tính phi thực tế của quy hoạch và những chỉ báo như tỷ lệ giao thông công cộng chỉ được xem là mục tiêu khao khát. Lãnh đạo hàng đầu của thành phố chỉ khuyến khích chứ không bắt buộc các cơ quan chức năng đạt được những mục tiêu này. May mắn thay, như các phân tích tiếp theo cho thấy, quy hoạch đô thị được chính quyền TP Hồ Chí Minh sử dụng như một phương tiện hiệu quả nhằm: 1) đàm phán với chính quyền trung ương để nắm quyền tự chủ về chính sách và tài chính; 2) tìm kiếm sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính từ các nhà tài trợ quốc tế; và 3) khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân tham gia quy hoạch và xây dựng thành phố. Về cơ bản, chính quyền thành phố đã sử dụng quy hoạch đô thị để huy động nguồn lực cho một vài “siêu dự án”, chương trình và mục tiêu.



### 3.3.3.1 Giằng co với chính quyền Trung ương

Là trung tâm kinh tế lớn nhất, chiếm 1/5 GDP của Việt Nam, và tạo ra gần 1/3 thu ngân sách nhà nước (Viện nghiên cứu phát triển TP HCM 2012), ưu tiên của chính quyền TP Hồ Chí Minh hiện nay có lẽ không phải là huy động nguồn vốn từ chính quyền trung ương. Chính quyền thành phố chỉ mong muốn được tăng quyền tự chủ để có thể giữ lại nhiều hơn phần thu ngân sách mà thành phố tạo ra và gia tăng nhiều nguồn lực nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển. Thế cân bằng kéo dài giữa chính quyền thành phố và trung ương trong suốt hai thập kỷ qua, có thể được chia thành bốn sự kiện lớn lần lượt vào các năm 1993, 1998, 2002, và 2012.

Việc ban hành quy hoạch tổng thể đầu tiên vào năm 1993 đem lại sự phát triển đáng kể cho TP Hồ Chí Minh và là cơ hội tuyệt vời để thành phố đàm phán với chính quyền trung ương. Kết quả là, thành phố đã được trao quyền thử nghiệm với nhiều sáng kiến. Chính quyền thành phố được phép cấp những lô đất lớn cho các nhà đầu tư nước ngoài để xây dựng khu chế xuất (KCX) và phát triển các khu đô thị mới, như phân tích ở chương 6. Sau cuộc chiến tranh lâu dài và khốc liệt của Việt Nam để giành lại chủ quyền, những thay đổi ở TP HCM là điều ngoài sức tưởng tượng (Nguyễn, Phan, và Tôn 2006). Thành phố cũng được phép mời các nhà đầu tư nước ngoài xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản, đặc biệt là các nhà máy cấp nước và đường xá thông qua các mô hình hợp tác nhà nước-tư nhân. Quỹ Đầu Tư Đô Thị TP Hồ Chí Minh (HIFU) - một cơ quan đặc biệt chịu trách nhiệm huy động vốn (chủ yếu là vay mượn) được thành lập vào năm 1997. Điều thú vị là, các dự án xây dựng lớn của thành phố trong những năm 1990 được tài trợ bởi vốn nước ngoài mặc dù chính quyền thành phố đã khẳng định quyết tâm chi dựa chủ yếu vào nguồn vốn trong nước để phát triển thành phố (TP Hồ Chí Minh-Đảng 2000).

Tuy nhiên, chính quyền trung ương cũng có tác động đối với TP HCM. Đặc biệt, quy hoạch năm 1993 cũng được xem là một công cụ để chính quyền trung ương áp đặt quyền kiểm soát đối với quá trình đô thị hóa của thành phố, chủ yếu thông qua việc lập Văn phòng Kiến trúc sư trưởng (CAO) vào năm 1992. CAO được đặt ngang tầm với Chủ tịch Ủy ban thành phố. Cả hai vị trí đều được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và CAO sẽ quản lý quy hoạch đô thị thành phố. Nếu mô hình này hoạt động, nó có thể là một "chướng ngại vật" rất lớn đối với thành phố (Gainsborough 2003). Tuy nhiên, sau khi trải qua một thế cân bằng kéo dài giữa chính quyền trung ương và thành phố, vai trò của cơ quan này đã giảm bớt. Tháng 11 năm 2002, CAO đã chính thức đổi tên thành Sở Quy hoạch-Kiến trúc - một cơ quan bình thường của thành phố, và người đứng đầu do Chủ tịch Ủy ban nhân dân bổ nhiệm.

Quy hoạch không gian năm 1998 được lập trên danh nghĩa vì dân số đang tăng trưởng nhanh hơn so với dự kiến năm 1993. Tuy nhiên, đó cũng là một cơ hội để chính quyền thành phố đạt được quyền tự chủ cao hơn, và đặc biệt, để đưa sự phát triển của bán đảo Thủ Thiêm như đã đề cập ở Chương 2 vào một chương trình nghị sự chính thức. Kể từ đó, dự án này đã trở thành nỗ lực chính của thành phố. Hầu hết vốn công được đầu tư tại bán đảo với kỳ vọng nó sẽ trở thành một đô thị phát triển như đô thị Phố Đông (Thượng Hải) trong tương lai. Thành phố cũng nhận được sự hỗ trợ rất lớn từ chính quyền trung ương cho dự án này. Ví dụ, chính quyền trung ương có ảnh hưởng lớn trong việc giúp đỡ thành phố nhận được vốn tài trợ ODA cho các dự án cơ sở hạ tầng lớn và mở kho bạc để cho thành phố vay một số tiền khổng lồ phục vụ quá trình bồi thường và thu hồi đất (Ngô và Huỳnh 2010).

Dĩ nhiên, chính quyền trung ương vẫn tìm cách kiểm soát phát triển đô thị tại TP Hồ Chí Minh. Chính sách thành lập Ban Chỉ đạo Quy hoạch và Xây dựng TP Hồ Chí Minh đã được đưa vào quy hoạch năm 1998. Ban chỉ đạo sẽ đóng một vai trò quan trọng trong việc giám sát quá trình phát triển đô thị tại TP HCM. Trưởng ban là một Phó Thủ tướng, người thành lập Ban chỉ đạo vào tháng 12 năm 1998, nhưng nó đã không thực sự hoạt động như mong đợi.

Hội nghị với Bộ Chính trị vào năm 2002 trước nghị định 20-NQ / TW là một thành tựu khác của thành phố. Lãnh đạo trung ương giao cho thành phố quyền tự chủ cao hơn và cho phép thành phố giữ lại phần ngân sách lớn hơn. TP Hồ Chí Minh cùng với Hà Nội - Thủ đô Việt Nam, được phép vay vốn tích lũy tương đương với vốn đầu tư hàng năm. Chính quyền trung ương cũng ban hành Nghị định 124/2004/NĐ-CP về cơ chế tài chính đặc biệt cho TP Hồ Chí Minh vào năm 2004, trong đó có chính sách ưu tiên cho thành phố huy động thêm vốn để đáp ứng nhu cầu hoạch định của mình.

Về việc áp đặt nguyện vọng của chính quyền trung ương, không có chính sách cụ thể nào được thiết lập trong hội nghị năm 2002 cho mục đích này. Tuy nhiên, có hai chính sách quan trọng khác được áp đặt. Thứ nhất, hội nghị thường niên giữa lãnh đạo thành phố và Ban thư ký của ủy ban trung ương - cơ quan điều hành của Đảng - sẽ được tiến hành. Thứ hai, chính phủ trung ương sẽ chỉ đạo các cơ quan thuộc Bộ làm việc với chính quyền thành phố trong việc di dời hệ thống cảng biển. Điều đó được hiểu ngầm là các cảng lớn sẽ được di dời đến một địa điểm bên ngoài thẩm quyền của thành phố. Tuy nhiên, thành phố miễn cưỡng theo đuổi chính sách này như đã phân tích ở trên.

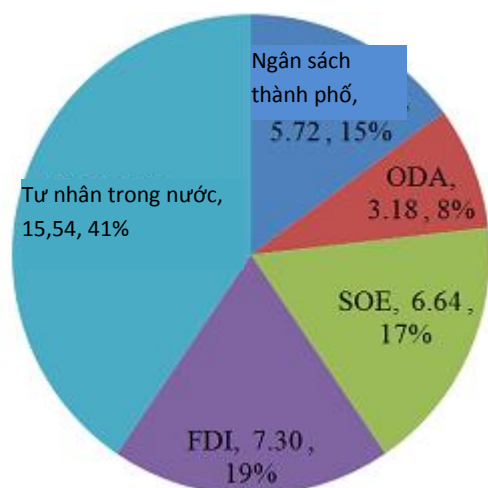
Cuối cùng, thành phố đã đạt được một đặc quyền quan trọng trong cuộc họp với Bộ Chính trị tháng 7 năm 2012. Ý định chính của thành phố trong quy hoạch năm 2007, 2010, và 2012 được tóm lược trong đề xuất 28-TTr / TU của Ban thường vụ đảng ủy thành phố. Một tầm nhìn dựa trên những kỳ vọng mãnh liệt đã được phác họa. Như một hệ quả, các nhà lãnh đạo trung ương cho phép thành phố xây dựng một chính quyền thành phố hiện đại, có nghĩa là thành phố sẽ có quyền tự chủ cao hơn và giữ lại tỷ lệ ngân sách cao hơn. Hơn nữa, Bộ Chính trị thậm chí còn ra hiệu cho thành phố phát triển một quy hoạch tổng thể tham vọng hơn về sự phát triển kinh tế xã hội đến năm 2020 (ĐCSVN năm 2012).

Nói tóm lại, các bản quy hoạch là phương tiện hữu ích giúp chính quyền thành phố đối thoại với chính quyền trung ương về nguồn thu và các dự án đô thị. TP Hồ Chí Minh có thể giữ lại số thu nhiều hơn và được phép theo đuổi một vài dự án phát triển đô thị lớn như Nam Sài Gòn và Thủ Thiêm.

### ***3.3.3.2 Tìm kiếm sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính từ các nhà tài trợ quốc tế***

Quy hoạch đô thị ở TP Hồ Chí Minh đã trở thành tài liệu hướng dẫn chính hay chuẩn mực tham khảo để các nhà tài trợ quốc tế hỗ trợ cho các dự án cụ thể trong địa bàn thành phố. Họ đảm bảo rằng các dự án được các nhà tài trợ quốc tế hỗ trợ sẽ không lãng phí và được quản lý một cách phù hợp. Kể từ khi tái lập quan hệ ngoại giao với Việt Nam vào đầu những năm 1990, các nhà tài trợ quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) đã tài trợ một số vốn kha khá cho nhiều dự án công cộng của thành

phố. Trong thập kỷ qua, hơn 3 tỷ USD viện trợ phát triển chính thức (ODA) đã được đầu tư vào TP HCM (Hình 3-6).



Trong mỗi múi:

- Số đầu là số vốn tuyệt đối (tỷ USD)

- Số sau là tỷ lệ

ODA: Viện trợ phát triển chính thức

SOE: Doanh nghiệp nhà nước

FDI: Đầu tư trực tiếp nước ngoài

Nguồn: Biểu đồ của tác giả với số liệu thống kê từ DOS

### Hình 3-6: Vốn đầu tư tổng hợp của tất cả các ngành trong giai đoạn 2001-2010

Mặc dù chỉ chiếm 8% tổng số vốn đầu tư của tất cả các ngành trong thành phố, nguồn vốn ODA tương đương với 55% đầu tư công (3,18 tỷ USD/5,72 tỷ USD). Điều này có nghĩa là, ứng với mỗi 2 USD ngân sách thông thường để xây dựng cơ sở hạ tầng, chính quyền thành phố phải bổ sung thêm 1 USD từ nguồn vốn khác, gần giống như vốn ngân sách. Vốn ODA đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng trọng điểm của thành phố. Việc xây dựng đường cao tốc Đông Tây và nạo vét các kênh rạch bị ô nhiễm nặng là hai ví dụ điển hình. Chi phí của các dự án này vào khoảng 1,5 tỷ USD, với hơn 700 triệu USD dành cho đường bộ và trên 800 triệu USD dành cho kênh rạch.<sup>8</sup>

Các nhà tài trợ quốc tế cũng đã hỗ trợ về mặt kỹ thuật và tài chính để tiến hành nghiên cứu quy hoạch đô thị tại TP HCM. Ví dụ, Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) tài trợ nghiên cứu Quy Hoạch Tổng Thể Giao Thông Vận Tải Đô Thị và Nghiên Cứu Khả Thi tại Vùng đô thị thành phố Hồ Chí Minh (HOUTRANS). Nghiên cứu này giúp cung cấp đầu vào có giá trị cho việc phát triển kế hoạch giao thông vận tải năm 2007, quy hoạch năm 2010, và những kế hoạch tiếp theo. JICA cũng tài trợ cho quy hoạch không gian năm 2010. ADB tài trợ một số nghiên cứu về tàu điện ngầm MRT. Các nhà tài trợ quốc tế cung cấp kinh phí để thực hiện một phần của nghiên cứu quy hoạch đô thị ở TP HCM.<sup>9</sup> Trong thực tế, chúng ta khó có thể thực hiện một

<sup>8</sup> Ước lượng từ các nguồn khác nhau.

<sup>9</sup> Xem ở <http://www.adb.org/projects/search?keyword=39500> (27/9/2012)

nghiên cứu lớn mà không có kinh phí hỗ trợ từ các nhà tài trợ quốc tế kể từ đầu những năm 1990.<sup>10</sup>

Về cơ bản, chính quyền thành phố đã tìm kiếm nguồn tài trợ quốc tế về kỹ thuật và tài chính nhằm phục vụ cho các nghiên cứu về quy hoạch đô thị tại TP HCM. Căn cứ vào các dự án đề xuất hoặc các chương trình nổi lên từ những nghiên cứu này, chính quyền thành phố đã tìm kiếm nguồn tài chính bên ngoài để tài trợ cho các dự án công. Hiện nay, thành phố đang tìm nguồn tài trợ cho giao thông vận tải công cộng và hệ thống tàu điện ngầm.

### ***3.3.3.3 Thu hút doanh nghiệp tư nhân tham gia xây dựng thành phố***

Như đã phân tích trong phần 3.3.2.5, các nhà phát triển tư nhân nói riêng và các lực lượng thị trường nói chung ảnh hưởng sâu sắc đến quy hoạch đô thị tại TP HCM. Tuy nhiên, thông qua ảnh hưởng như vậy, khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng thành phố. Vốn đầu tư từ khu vực tư nhân, bao gồm cả tư nhân trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), chiếm 60% tổng số vốn đầu tư tại thành phố trong thập kỷ qua (Hình 3-6). Nhiều cơ sở hạ tầng quan trọng như cầu Phú Mỹ, nhà máy nước Thủ Đức và nhà máy nước Bình An đã được xây dựng thông qua quan hệ hợp tác nhà nước-tư nhân, trong đó kinh phí chủ yếu là từ các nhà đầu tư tư nhân. Vốn FDI trong lĩnh vực bất động sản chiếm 47,1% FDI tích lũy (DOC-HCMC 2012). Trong số các dự án bất động sản đã hoàn thành của thành phố, chúng ta khó có thể tìm thấy một dự án nào không có sự tham gia của tư nhân. Một sự thật không thể chối cãi là sự phát triển của khu Nam Sài Gòn là kết quả của dự án Phú Mỹ Hưng do Tổng công ty Phú Mỹ Hưng làm nhà đầu tư. Việc tái thiết trung tâm thành phố được dẫn dắt bởi các nhà đầu tư tư nhân. Cách thức xây dựng các dự án, đặc biệt là phát triển đô thị mới, quả đúng như những gì Kim (2009, trang 21) từng lập luận:

Trong cái mà tôi gọi là chủ nghĩa xã hội tài khóa (fiscal socialism), chính quyền địa phương Việt Nam đã khai thác quyền kiểm soát quy hoạch đô thị (của họ) để đàm phán với các nhà phát triển tư nhân, thúc đẩy họ cung cấp các dịch vụ và tiện nghi công cộng. Các quan chức địa phương có thể yêu cầu các nhà phát triển tư nhân xây dựng cơ sở hạ tầng theo quy hoạch của thành phố, đổi lại, họ nhận được sự phê duyệt của chính quyền về dự án đầu tư và quyền sử dụng đất. Do thiếu đất có cơ sở hạ tầng đô thị và quyền sử dụng đất rõ ràng, sự tăng mạnh giá trị đất phát sinh từ chủ nghĩa xã hội tài khóa đủ để vượt qua rủi ro và chi phí đầu tư ứng trước.

Như đã đề cập ở chương trước, phát triển khu đô thị mới tại TP Hồ Chí Minh bị chi phối chủ yếu bởi các nhà đầu tư tư nhân. Trong sự phát triển này, cơ sở hạ tầng nội bộ và bên ngoài (cơ sở hạ tầng để kết nối với các khu vực bên ngoài dự án) cần phải được xây dựng. Cơ sở hạ tầng nội bộ rõ ràng được xây dựng bởi các nhà đầu tư, trong khi các nhà đầu tư chỉ đóng góp chi phí để xây dựng một phần cơ sở hạ tầng bên ngoài thông qua nhiều cách khác nhau như chi phí thu hồi đất hoặc đóng góp để xây dựng cơ sở hạ tầng. Đáng tiếc thay, không có sẵn dữ liệu về sự đóng góp của các nhà phát triển tư nhân cả về số liệu tổng hợp lẫn đóng góp cụ thể cho từng dự án. Ngân

---

<sup>10</sup> Có một vài cách giải thích về lý do khiến các nhà tài trợ quốc tế cấp vốn cho các nghiên cứu này. Một số tổ chức tài trợ nghiên cứu nhằm đưa ra các mục tiêu chính thức của họ, trong khi các nhà tài trợ khác có những động cơ khác, liên quan đến các tổ chức của họ, nhằm có được hợp đồng trong các dự án xây dựng.

sách thành phố cũng như các nguồn khác như vốn ODA, vốn từ quan hệ hợp tác nhà nước-tư nhân chiếm tỷ trọng chủ yếu. Huy động vốn dựa vào đất thường được áp dụng để tài trợ cơ sở hạ tầng tại TP.HCM (Ngô và Huỳnh 2010).

### 3.4 KẾT LUẬN

TP Hồ Chí Minh hiện nay được điều hành và phát triển thông qua hệ thống quy hoạch phức tạp và chính thức kể từ đầu những năm 1990. Quy hoạch đô thị không có chức năng như thông thường. Thay vì đóng vai trò điều hướng phát triển đô thị của thành phố, quy hoạch đô thị có tác dụng như người cho phép hay người điều phối phát triển. Trên thực tế, quy hoạch đô thị đóng vai trò như một phương tiện hiệu quả để chính quyền thành phố: 1) đàm phán với chính quyền trung ương tăng quyền tự chủ; 2) tìm kiếm sự hỗ trợ về kỹ thuật và nguồn tài chính từ các nhà tài trợ quốc tế; và 3) khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tham gia giúp đỡ thành phố phát triển thịnh vượng. Chính quyền thành phố đã có những nỗ lực chính thức nhằm tạo ra một cách tiếp cận toàn diện trong việc xây dựng thành phố, nhưng nỗ lực lớn nhất của thành phố trong thực tế là đạt được càng nhiều nguồn lực càng tốt để đầu tư vào các “siêu dự án” được lựa chọn.

Chúng ta không thể phủ nhận vai trò của khu vực công, nhưng sự phát triển của TP HCM trong hai thập kỷ qua bị chi phối chủ yếu bởi các lực lượng thị trường. Chính phủ đã điều chỉnh quy hoạch đô thị theo xu hướng thị trường. Khi các lực lượng thị trường quyết định các kiểu phát triển đô thị với nhiều vấn đề còn tồn tại, chính phủ đã lựa chọn can thiệp và sửa chữa một số thất bại thị trường nhất định. Xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản là nhiệm vụ trọng tâm và là nỗ lực chính của thành phố. TP Hồ Chí Minh đã hành động hệt như khẳng định của Peterson (1981) về các thành phố tư bản chủ nghĩa: "Các thành phố, hệt như các công ty tư nhân, cạnh tranh với nhau để tối đa hóa vị trí kinh tế của mình. Để đạt được mục tiêu này, thành phố phải sử dụng những nguồn lực mà diện tích đất mang lại bằng cách thu hút càng nhiều vốn và lực lượng lao động chất lượng cao càng tốt."