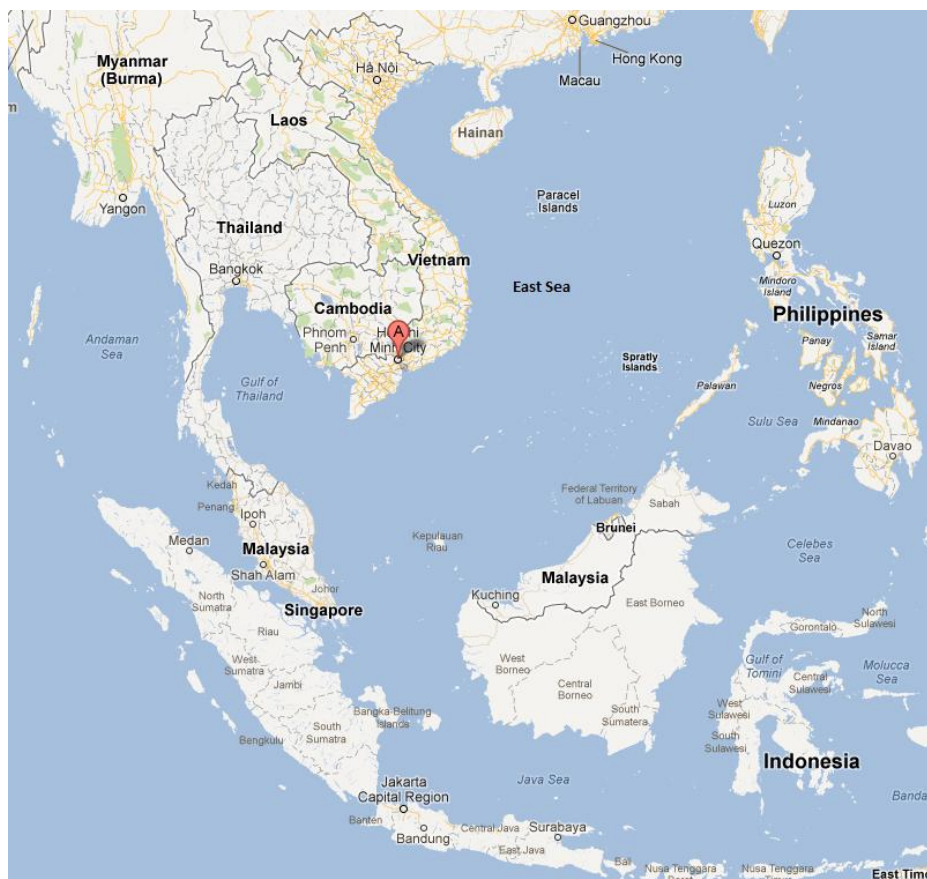


## Chương 1

# Dẫn nhập: Chuyển đổi của thành phố Hồ Chí Minh

### 1.1 GIỚI THIỆU



*Nguồn: Phỏng theo Google Maps, ngày 19/8/2012*

#### **Hình 1-1: Vị trí địa lý của thành phố Hồ Chí Minh**

Từng được xem là “Hòn Ngọc Viễn Đông” và ở vị trí chiến lược trong khu vực (hình 1-1), thành phố Hồ Chí Minh, trước đây được gọi là Sài Gòn, đã từng là một trong những thành phố hàng đầu Đông Nam Á vào trước năm 1975 (Nguyen 2008; Phan and Tran 2005). Tuy nhiên, Thành phố đã tụt hậu đáng kể sau khi đất nước thống nhất do chính sách ‘kinh tế mới’ của Việt Nam, đưa người dân đô thị về các vùng nông thôn xa xôi để thành lập các khu kinh tế mới dựa vào nông nghiệp (Thrift và Forbes 1986). Hậu quả là thành phố Hồ Chí Minh tụt hậu so với các thành phố láng giềng trong khu vực vào đầu thập niên 1990. Nguyên thủ tướng Singapore Lý Quang Diệu từng chân thành nói với nguyên thủ tướng Việt Nam Võ Văn Kiệt: “Năm 1975, thành phố Hồ Chí Minh ngang hàng với Băng Cốc, nhưng đến năm 1992, có lẽ thành phố đã tụt hậu hơn khoảng 20 năm” (Lý Quang Diệu 2000).

Quá trình đô thị hóa và phát triển thành phố dần dần lấy lại nhịp độ vào cuối thập niên 1980 và bắt đầu tăng tốc từ đầu những năm 1990. Từ đó, thành phố Hồ Chí Minh đã trải qua một tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao (11% hàng năm) cùng với sự gia tăng dân số và đô thị hóa nhanh chóng. Tổng sản lượng nội địa (GDP) năm 2010 của thành phố theo giá cố định cao hơn gấp tám lần so với năm 1990 và gấp 16 lần so năm 1975; và GDP bình quân đầu người theo giá cố định cũng cao hơn khoảng 5 lần so với năm 1990. GDP trên đầu người của thành phố năm 2010 là 2.982 USD (HIDS 2012, trang 11).<sup>1</sup> Theo báo cáo chính thức, dân số thành phố là 7,4 triệu vào năm 2010 (DOS-HCMC 2011b, trang 23), nhưng nếu giá trị ước lượng hơn 2 triệu người nhập cư vắng lai là đúng (Dapice, Gomez-Ibanez, và Nguyen 2010), dân số của thành phố đã xấp xỉ 10 triệu người, quy mô của một siêu thành phố.

Trong những năm gần đây, thành phố Hồ Chí Minh đang như một đại công trường xây dựng với những thay đổi nhanh chóng. Những tòa nhà chọc trời mọc lên trong khu trung tâm, đường sá và cầu cống được nâng cấp hay được gấp rút xây dựng, những con kênh ô nhiễm đã được nạo vét, các vùng đô thị mới mở mang ra khu ngoại ô, và gần 100.000 hộ gia đình được di dời để thu hồi mặt bằng cho những dự án này (Ban đền bù giải tỏa và tái định cư 2010). Nền kinh tế đang trở nên năng động hơn, ngày càng quốc tế hóa và phát triển tinh tế hơn. Các cửa hàng bán hàng hóa xa xỉ tiếp tục khai trương, xe ô tô Maybach và Ferrari được nhập về thường xuyên, và hơn 1.000 người lữ lượt di cư vào thành phố mỗi ngày để tìm kiếm vận hội mới (Dapice, Gomez-Ibanez, và Nguyen 2010). Các lô cốt bao quanh các công trường xây dựng cơ sở hạ tầng chắn ngang đường phố và gây ùn tắc giao thông. Tắc nghẽn, ô nhiễm môi trường và khói bụi đang trở thành những vấn nạn nghiêm trọng. Nhiều dự án liên tục được gia hạn kéo theo tình trạng đội vốn và chậm trễ. Một số dự án hoàn thành thì không sử dụng hết công suất trong khi những dự án khác lại quá tải ngay sau khi hoàn tất. Ví dụ, dự án Phát triển Bán đảo Thủ Thiêm kéo dài hơn một thập niên và chi phí đền bù leo thang từ 350 triệu USD lên 1,4 tỷ USD (Ngo và Huynh 2010); tỷ lệ sử dụng 5 khu công nghiệp chiếm đến 45 phần trăm diện tích khu công nghiệp của thành phố là dưới 30 phần trăm (HEPZA 2012); cầu Bình Triệu 2 vượt quá công suất ngay sau khi xây xong (Tran-Yen 2012); 40.000 chung cư mới đang tồn kho (Trang-Anh 2012); và bong bóng bất động sản đang nở (Fuller 2012). Tình trạng này tiêu biểu cho một bức tranh lẫn lộn đối với mọi thành phần chịu ảnh hưởng và mọi bên liên quan.

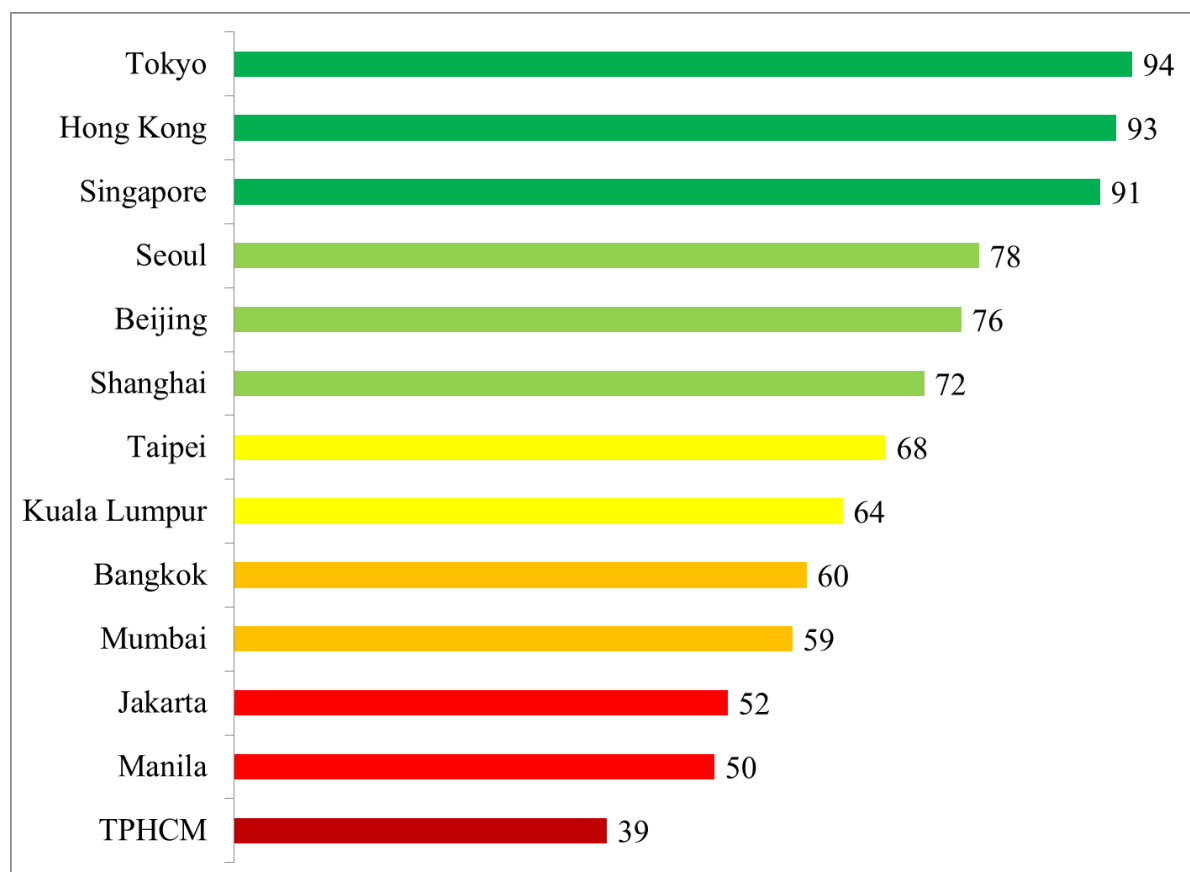
Về mặt tích cực, thành phố Hồ Chí Minh xem ra đang hoạt động khá tốt trên một vài phương diện so với các thành phố ngang hàng. Ví dụ, ùn tắc giao thông ở thành phố Hồ Chí Minh xem ra đỡ nghiêm trọng hơn nhiều so với ở Jakarta, nơi một chặng đường 3 km đi bằng taxi thường phải mất nhiều thời gian hơn so với đi bộ (Kapoor 2011). Gần như toàn bộ các hộ gia đình đều có điện, 81 phần trăm sở hữu nhà riêng và sống trong những khu dân cư có nhiều thành phần kinh tế xã hội cùng tồn tại (HIDS 2012). Mặc dù đã có một số cộng đồng biệt lập hơn như Khu Đô thị Mới Phú Mỹ Hưng mới xây dựng gần đây, thành phố Hồ Chí Minh xuất hiện sự ngăn cách hay phân cực nghiêm trọng với người giàu sống trong những khi kín cổng cao tường hay biệt lập có cổng bảo vệ riêng và những người nghèo sống trong các khu ổ chuột rộng lớn như vẫn xảy ra ở nhiều thành phố trên khắp thế giới. Ngay cả ở Phú Mỹ Hưng, vẫn có sự tương tác năng động giữa các thành phần kinh tế xã hội khác nhau khi nhiều người lao động kỹ năng thấp mưu sinh

---

<sup>1</sup> Vì mục đích so sánh quốc tế, USD tức đô la Mỹ được sử dụng thường xuyên trong luận văn này, nhưng VND hay tiền đồng cũng được sử dụng ở một vài nơi. Lý do sử dụng hai đồng tiền là để tránh sự phức tạp của việc xác định tỷ giá hối đoái phức tạp trong các thời đoạn khác nhau khi qui đổi. Trong hầu hết các trường hợp, tỷ giá hối đoái làm tròn là 21.000 VND/USD vào cuối năm 2011 được sử dụng.

ở đó bằng những phương thức đơn giản nhưng sáng tạo như bán cà phê di động.<sup>2</sup> Sự cải thiện này quả thật đáng kể và đầy khích lệ.

### Hình 1-2: Xếp hạng cạnh tranh của một số thành phố Châu Á



Nguồn: (Huỳnh Thế Du và đtg 2015)

Nhìn ra bên ngoài và ở góc độ phát triển hướng tới một đô thị thịnh vượng được thể hiện qua hai tiêu chí là cạnh tranh (competitiveness) và đáng sống (livability), cho dù về vị trí địa lý, quy mô dân số và diện tích cũng như lịch sử hình thành không có nhiều khác biệt, nhưng TP HCM có vị trí rất thấp (thấp nhất so với 12 thành phố trong khu vực – nhóm có thể xem là đối thủ cạnh tranh hay mục tiêu hướng đến của TP HCM). Khoảng cách về trình độ phát triển cũng như môi trường sống của TP HCM đến các thành phố khác, kể cả thành phố xếp ngay trước đó là Manila của Philippines vẫn còn rất xa (Huỳnh và đtg 2015).

Thành phố Hồ Chí Minh đang phải đương đầu với nhiều thách thức. Dịch vụ đô thị yếu kém (World Bank 2011); giao thông công cộng về cơ bản chẳng đóng vai trò gì (Huỳnh và Bowen 2011); tài chính công không bền vững (Rosengard et al. 2006); chính trang đô thị và cách biệt xã hội gia tăng (Douglass và Huang 2007; To et al. 1997; Waibel 2009); và nước ngập, mực nước biển dâng cao, cùng các vấn đề môi trường khác ngày càng trở nên nghiêm trọng (Storch và Downes 2011). Thành phố Hồ Chí Minh đang

<sup>2</sup> Với chiếc xe máy, người ta có thể chạy quanh thành phố để bán cà phê và những thức uống khác hay thức ăn nhẹ cho những người làm việc và sinh sống ở Phú Mỹ Hưng. Hoạt động này và những hoạt động khác tạo ra một bức tranh xã hội nhiều mảnh ghép.

tăng trưởng nhưng đứng trước những thử thách mà tăng trưởng mang lại cho các thành phố đô thị (Dapice, Gomez-Ibanez, và Nguyen 2010).

Điều thú vị là, sự tăng trưởng của thành phố Hồ Chí Minh được quản lý bởi hệ thống kế hoạch chính thức từ đầu thập niên 1990. Trong Quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội cho giai đoạn 2011-2020, Viện Nghiên cứu Phát triển thành phố Hồ Chí Minh (HIDS) liệt kê 59 tài liệu trước đó bao gồm các bản qui hoạch tổng thể, các kế hoạch chính cho các lĩnh vực cụ thể, hay những tài liệu tương tự như qui hoạch tổng thể (HIDS 2012). Con số này không bao gồm vô số nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam (CPV) ở cả cấp trung ương và thành phố, đóng vai trò chủ đạo trong việc cai quản thành phố. Con số này thậm chí cũng chưa kể đến những điểm không nhất quán và trùng lặp của các kế hoạch như sẽ mô tả trong chương 3, và từ con số tuyệt đối của các bản kế hoạch, cho thấy người ta không thể thực hiện được tất cả.

Một điểm khác biệt thú vị giữa thành phố Hồ Chí Minh và tất cả các thành phố ngang hàng với nó (ngoại trừ Bắc Kinh và Thượng Hải) là: thành phố Hồ Chí Minh là một thành phố trong một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và do đó, người ta có thể nghĩ, việc phát triển đô thị chắc được nhà nước điều tiết chặt chẽ. Quả thật, thành phố Hồ Chí Minh tự gọi mình là một thành phố xã hội chủ nghĩa (HCMC-CPV 2010). Tuy nhiên, các kế hoạch hiếm khi được tuân theo và vì thế cũng không hiện thực hóa. Các lực thị trường là yếu tố quan trọng định hình sự phát triển của thành phố.

Luận văn này đặt ra và trả lời những câu hỏi sau đây: “Vai trò thực tế của qui hoạch đô thị thành phố là gì?”; “Những yếu tố then chốt nào ảnh hưởng đến mô thức của thành phố trong các vùng dân cư truyền thống, khu trung tâm thành phố, và sự phát triển các khu đô thị mới?”; và cuối cùng, “Ý nghĩa đối với sự phát triển của thành phố trong tương lai là gì?”.

Luận văn này xem xét sự phát triển và chuyển biến của thành phố Hồ Chí Minh từ đầu thập niên 1990 để tìm hiểu những yếu tố tạo ra thành phố Hồ Chí Minh đương thời và những thách thức đối với sự phát triển của thành phố trong tương lai. Nói cụ thể hơn, tác giả sẽ phân tích cách thức sử dụng qui hoạch đô thị để phát triển đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh trong hai thập niên qua như thế nào. Các yếu tố quyết định sự chuyển biến của thành phố Hồ Chí Minh, các kết quả của sự can thiệp của nhà nước, và kết quả của việc tư nhân hóa cung ứng dịch vụ đô thị sẽ được nghiên cứu. Vì mục tiêu này, phần còn lại của luận văn sẽ có bố cục như sau:

- Chương 2 giới thiệu mô thức phát triển và quản lý nhà nước ở thành phố Hồ Chí Minh. Mục đích của chương này là trình bày một bức tranh toàn diện về phát triển đô thị của thành phố trong mấy thập niên qua và bối cảnh hiện nay.
- Chương 3 phân tích về qui hoạch đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh từ đầu thập niên 1990 với trọng tâm chính là về cách thức thực hiện hệ thống qui hoạch giúp phát triển và định hình thành phố Hồ Chí Minh hiện nay.
- Chương 4 giải thích phương pháp luận và nguồn số liệu để phân tích giá bất động sản. Chương này là nền tảng để phân tích định lượng trong các chương 5-7.
- Chương 5 phân tích các hình thái nhà ở của các vùng dân cư tiêu biểu. Trọng tâm chính của chương này là về vấn đề liệu khả năng tiếp cận những căn nhà trong các con hẻm nhỏ có nên được cải thiện hay không và nếu có thì tiến hành như thế nào.
- Chương 6 phân tích quá trình tư nhân hóa cung cấp dịch vụ đô thị và phát triển đô thị. Chương này cũng xem xét vai trò của các nhà phát triển bất động sản tư nhân trong việc xây dựng các khu đô thị mới và cung cấp dịch vụ đô thị thông qua trường hợp Phát triển Đô thị Phú Mỹ Hưng.

- Chương 7 phân tích việc tái thiết khu trung tâm thành phố và phát hiện rằng mật độ văn phòng cao hơn gắn liền với giá thuê văn phòng cao hơn – một chỉ báo của năng suất cao hơn. Tuy nhiên, mật độ cao hơn dẫn đến nhu cầu về cơ sở hạ tầng, đặc biệt là giao thông, tiếp đến tạo ra những vấn đề tài chính cho chính phủ. Do đó, chương này sẽ xem xét sự đánh đổi sơ bộ giữa việc cho phép khu vực trung tâm trở nên rộng lớn hơn và đông đúc hơn và chi phí xây dựng một hệ thống tàu điện ngầm hiệu quả và hữu dụng để thích ứng với việc đi lại khu vực trung tâm gia tăng.
- Chương 8 kết luận bằng phần tóm tắt nghiên cứu này và chiều hướng nghiên cứu tương lai.

## 1.2 ĐÓNG GÓP CỦA BẢN LUẬN VĂN

Việc phân tích trong bản luận văn này chỉ có tính chất giải thích và gợi ý về những gì mà một nghiên cứu phát triển hơn có thể phát hiện và mang lại hai đóng góp chính.

Đóng góp thứ nhất của luận văn này là về việc mô tả vai trò của các bản qui hoạch đô thị trong việc phát triển thành phố Hồ Chí Minh trong hai thập niên qua. Các bản qui hoạch đô thị của thành phố Hồ Chí Minh không ấn định một cách hữu hiệu địa điểm và mật độ phát triển trong thành phố. Tuy nhiên, các bản qui hoạch là một phương tiện hiệu dụng để chính quyền thành phố: 1) thương lượng với chính quyền trung ương nhằm đạt được sự tự quyết về chính sách và ngân sách nhiều hơn; 2) tìm kiếm sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các nhà tài trợ quốc tế; và 3) khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào việc xây dựng và phát triển thành phố. Qui hoạch đô thị đã được sử dụng để huy động nhiều nguồn lực hơn nhằm phát triển thành phố, chứ không hoàn toàn thực hiện vai trò qui ước của nó như định nghĩa của Taylor (1998), rằng qui hoạch đô thị là một quá trình kỹ thuật và chính trị nhằm kiểm soát việc sử dụng đất đai và thiết kế môi trường đô thị, bao gồm mạng lưới giao thông, hướng dẫn và đảm bảo sự phát triển có trật tự các khu dân cư và cộng đồng. Nói cách khác, hệ thống qui hoạch đã đóng vai trò kích hoạt các dự án khác thay vì điều hướng sự phát triển thịnh vượng của thành phố.

Trên thực tế, các áp lực thị trường đã định hình sự phát triển của thành phố Hồ Chí Minh. Trên phương diện này, thành phố Hồ Chí Minh xem ra phù hợp với lập luận của Bertaud (2004) rằng trong các thành phố tư bản, các áp lực thị trường trong dài hạn sẽ xây dựng thành phố, và các nhà qui hoạch đô thị chỉ có thể ảnh hưởng đến hình thù thành phố ở mức độ cận biên thông qua ba công cụ: 1) các qui định sử dụng đất; 2) đầu tư cơ sở hạ tầng; và 3) thuế khóa. Điểm khác biệt chính là ở chỗ, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã ảnh hưởng đến quá trình phát triển chỉ thông qua xây dựng cơ sở hạ tầng bổ sung. Các qui định sử dụng đất và thuế khóa xem ra không hữu hiệu.

Đóng góp thứ hai của luận văn này là việc xem xét thống kê các yếu tố quyết định giá nhà và giá thuê văn phòng ở thành phố Hồ Chí Minh, và sử dụng các kết quả này để tìm hiểu nhiều vấn đề qui hoạch mà thành phố đang phải đương đầu, bao gồm phân tích chi phí lợi ích của việc nâng cấp nhà ở hiện hữu, xây dựng các cộng đồng dân cư biệt lập lớn, và lợi thế tiềm năng của việc mở rộng khu vực trung tâm thành phố hiện tại.

Bằng chứng thực nghiệm trong chương 5 cho thấy rằng khả năng tiếp cận ảnh hưởng đáng kể đến giá trị nhà: tăng khả năng tiếp cận sẽ làm tăng giá trị nhà. Phát hiện này xác nhận lập luận cho rằng các hình thái nhà ở thành phố Hồ Chí Minh có tính chất kết hợp nhiều loại, và mọi thành phần kinh tế xã hội đều sinh sống cùng nhau trong một không gian. Trong cùng những khu nhà, các hộ gia đình thu nhập cao sống ở những căn nhà mặt tiền hay nhà hẻm rộng, trong khi các hộ gia đình thu nhập thấp sống ở những căn nhà trong hẻm nhỏ. Tuy nhiên, khả năng tiếp cận hiện nay, an toàn phòng cháy chữa cháy và tính riêng tư của những căn nhà trong hẻm nhỏ sẽ ít được chấp nhận hơn đối với các hộ gia đình khi thu nhập của họ gia

tăng. Nhiều hộ đã dời đến những khu đô thị mới hơn, cải thiện hơn và thiết kế tốt hơn. Do đó, có một nhu cầu thực tế là mở rộng những con hẻm nhỏ, những nơi có sự pha trộn nhiều thành phần kinh tế xã hội mang ý nghĩa tích cực. Tuy nhiên, tình thế tiến thoái lưỡng nan của thành phố là làm thế nào cải thiện khả năng tiếp cận nhà ở đồng thời vẫn duy trì một xã hội pha trộn như hiện nay. Các phân tích trình bày trong luận văn này cho thấy rằng có lẽ sẽ không thực tế khi mở rộng hẻm nhỏ nhưng vẫn duy trì cơ cấu nhà ở hiện nay ở thành phố Hồ Chí Minh. Phá hủy toàn bộ để xây dựng mới có lẽ là giải pháp khả thi duy nhất. Lẽ dĩ nhiên, điều này sẽ tác hại đến sự pha trộn kinh tế xã hội hài hòa hiện nay của cộng đồng.

Phân tích về cộng đồng biệt lập Phú Mỹ Hưng cho ta một bằng chứng thực nghiệm về khả năng tạo ra bất động sản giá trị gia tăng cao hơn thông qua cấp một diện tích đất rộng lớn cho một nhà phát triển địa ốc duy nhất thay vì vô số nhà phát triển bất động sản nhỏ. Như lập luận của DiPasquale và Wheaton (1993), các nhà phát triển địa ốc, những người kiểm soát một diện tích đất lớn, có động cơ thôi thúc họ xây dựng hay dự trữ đủ đất cho các hàng hóa công và phương tiện vui chơi giải trí như công viên, trường học, bệnh viện, mật độ giới hạn, và cung cấp các dịch vụ đô thị chất lượng cao. Giá trị của các phương tiện này phản ánh trong giá bất động sản. Tuy nhiên, mô hình này chỉ có tác dụng trong những điều kiện đặc biệt, và thật khó tái tạo. Thành công của Phú Mỹ Hưng có thể là một bài học hay cho các nhà phát triển bất động sản học hỏi. Tuy nhiên, đó có lẽ không phải là một mô hình bền vững để cung cấp dịch vụ đô thị vì việc cung cấp tự lực về tài chính của Phú Mỹ Hưng vẫn là vấn đề. Mô hình Phú Mỹ Hưng thật khó bắt chước và cũng gây ra những vấn đề xã hội và môi trường khác, sẽ được thảo luận sâu xa hơn.

Các phát hiện trong chương 7 xác nhận rằng sự ra đời của các cụm nhà văn phòng dẫn đến giá thuê cao hơn; hiện tượng này cũng được nhận thấy ở Houston, Texas (Hoa Kỳ) qua nghiên cứu của Archer và Smith (2003) và ở Amsterdam, Hà Lan qua nghiên cứu của Jennen và Brounen (2009). Các kết quả này ủng hộ lập luận của Malpezzi (1999), cho rằng hành vi của thị trường bất động sản hết sức tương tự như nhau từ nơi này đến nơi khác (từ nước này đến nước khác) và nó làm sâu sắc hơn cuộc tranh luận về việc liệu chính quyền đô thị ở các thành phố đang phát triển có nên tập trung vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng hoạt động tốt hơn, nhất là các hệ thống giao thông kết nối với khu trung tâm, giúp các thành phố trở nên kết tụ hơn, qua đó có năng suất kinh tế hơn, hay là nên hạn chế mật độ để giảm ùn tắc giao thông trong khu vực trung tâm. Việc mở mang khu vực trung tâm theo chiều cao xây dựng có cả lợi ích lẫn chi phí.