NGHIÊN CỨU PHÂN VÙNG TRONG QUẢN LÝ CẢI TẠI HỆ THỐNG KÊNH, RẠCH TP.HCM - TẠO ĐỘNG LỰC CHO CHƯƠNG TRÌNH CHỈNH TRANG DI DỜI NHÀ Ở GIAI ĐOẠN 2016 - 2020

GS. TS. KTS Nguyễn Trọng Hòa Chuyên gia cao cấp - Viện Nghiên cứu phát triển TP.HCM

Việc nghiên cứu đề xuất những giải pháp để tổ chức lại môi trường sống-nhà ở cho người dân đô thị đang phải cư trú ven và trên kênh, rạch là một chủ chương lớn, mang tính xuyên suốt từ sau ngày giải phóng và hiện nay được tiếp tục thực hiện theo Chương trình chỉnh trang và phát triển đô thị (CT và PTĐT). Đây là một chương trình mới, được xác định trong nhiệm kỳ Đại hội Đảng bộ TP. Hồ Chí Minh (TP.HCM) lần thứ X vừa qua nên vừa mang tính thời sự, vừa mang một ý nghĩa quyết định cho sự phát triển bền vững của thành phố trong tương lai; Trong bối cảnh những thách thức về công tác quản lý đô thị (QLĐT) như hiện tượng ngập lụt, ắch tắc giao thông… và nhiều diễn biến phức tạp từ thiên nhiên như hiện tượng biến đổi khí hậu, nước biển dâng… đang diễn ra hàng ngày. Để thực hiện được nhiệm vụ này một cách khoa học, mang tính tổng thể với các mục tiêu đề ra, chúng ta cần chủ động nghiên cứu để đưa ra được các giải pháp điều chỉnh QHĐT phù hợp tại các địa bàn có các kênh, rạch chảy qua.

Từ các kinh nghiệm quốc tế và trong nước như ở Singapore, Hà Nội, TP.HCM… chúng ta có thể nhận thấy, việc cải tạo hệ thống kênh, rạch, di dời nhà ở ven, trên kênh, rạch, bên cạnh những hiệu quả đem lại cho môi trường kiến trúc, cảnh quan đô thị, còn mang một ý nghĩa to lớn về mặt xã hội, khi chúng ta không những tạo được một môi trường sống mới, văn minh - hiện đại cho những tầng lớp cư dân nghèo đô thị mà còn giúp cho họ có khả năng mưu sinh khi tới các khu ở mới. Trong thực tế, đây là cả một quá trình với những bước đi phù hợp, đòi hỏi không những quyết tâm chính trị mà còn là việc nghiên cứu giải cho được một bài toán kinh tế - xã hội vào loại phức tạp nhất.

Chúng ta phải phân tích bối cảnh quan trọng của việc xây dựng chương trình di dời nhà ở ven, trên kênh rạch lần này so với các lần trước là: hiện nay TP. Hồ Chí Minh đã nghiên cứu và lập được một hệ thống các đồ án QHĐT, về mặt lý thuyết là tương đối hoàn chỉnh; hệ thống đồ án này hầu như đã phủ kín các khu vực có trong định hướng phát triển đô thị (khu vực dự kiến đô thị hóa). Chính vì vậy, về mặt pháp lý, chúng ta đã có đủ các cơ sở cho việc thực hiện quy hoạch phát triển đô thị (QH - PTĐT), nhưng trên thực tế, bên cạnh những việc đã làm được, có không ít kết quả đạt được trong thời gian vừa qua không như chúng ta mong đợi, thậm chí cản trở sự phát triển của thành phố trên con đường phát triển và hội nhập. Bên cạnh đó, nguồn lực đầu tư từ ngân sách nhà

nước ngày càng bị hạn chế, nguồn vốn vay ODA ngày càng khó khăn, nên phải đưa ra được những cơ chế-chính sách phù hợp để có thể thu hút được nguồn vốn đầu tư của xã hội. Nếu chúng ta đem so sánh về khả năng thu hút nguồn lực đầu tư của xã hội cho chương trình này với chương trình cải tạo các chung cư cũ sẽ có thể nhận thấy có nhiều sự khác biệt, khi mà hiệu quả kinh tế mang lại cho các nhà đầu tư thường không hấp dẫn so với việc cải tạo các chung cư cũ nếu không có sự hỗ trợ mạnh của ngân sách thành phố.

Để có thể đề xuất được những giải pháp tổ chức lại môi trường sống, nhà ở cho người dân đô thị đang phải cư trú ven và trên kênh rạch lần này, chúng ta cần tổng hợp và phân tích chung về công tác cải tạo đô thị đi đôi với nâng cao chất lượng sống của người dân và môi trường kiến trúc, cảnh qua đô thị qua việc di dời nhà ở ven, trên một số kênh rạch trong những năm qua tại TP. Hồ Chí Minh; kết hợp nghiên cứu kinh nghiệm trong và ngoài nước để thấy được những điểm mạnh cần tiếp tục phát huy và những khó khăn, hạn chế cần nghiên cứu khắc phục trong giai đoạn 2016-2020.

I. Một số nhận định chung về công tác cải tạo đô thị đi đôi với nâng cao chất lượng sống của người dân và môi trường kiến trúc, cảnh qua đô thị qua việc di dời nhà ở ven, trên một số kênh-rạch trong những năm qua tại TP. Hồ Chí Minh

- *Những kết quả đáng trân trọng*

Là một trong những thành phố lớn nhất cả nước, ngay sau ngày giải phóng với bao thách thức đặt ra để ổn định tình hình kinh tế - xã hội, TP. Hồ Chí Minh đã chú trọng tới công tác quy hoạch để cải tạo và phát triển đô thị.

Tổng mặt bằng đầu tiên của TP. Hồ Chí Minh được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 1993 đã tạo ra một thời kỳ mới để thành phố cất cánh. Với trọng trách đã được Bộ Chính trị giao cho thông qua ba nghị quyết riêng về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP. Hồ Chí Minh, để tiếp tục khai thác mọi tiềm năng và thế mạnh của thành phố cũng như đáp ứng công cuộc hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng; TP. Hồ chí Minh đã tiếp tục tiến hành 2 lần điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng thành phố vào năm 1998 và 2010 và triển khai phủ kín quy hoạch trên địa bàn thành phố thông qua hệ thống các đồ án quy hoạch chi tiết (quy hoạch phân khu 1/2000).

Từ những kinh nghiệm trong công tác thực hiện quy hoạch, Đảng bộ, Chính quyền và nhân dân TP. Hồ Chí Minh đã sớm quan tâm tới công tác QLĐT, coi đây là công cụ sắc bén để cải tạo phát triển đô thị trên cơ sở các đồ án QHĐT đã được phê duyệt. Tại Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ VII năm 2000, vấn đề nâng tầm QLĐT theo hướng văn minh, hiện đại đã được đặt ra. Đây cũng là cột mốc đánh dấu vấn đề QL-PTĐT trở thành một nội dung trong công tác quản lý Nhà nước và được sự quan tâm chỉ đạo, điều hành sát sao của các thế hệ lãnh đạo thành phố. Đặc biệt, từ Đại hội lần thứ VIII của Đảng bộ thành phố năm 2005 đến nay, công tác QL-PTĐT luôn là một trong những

nhiệm vụ trọng tâm của TP. Hồ Chí Minh, trong đó đặt ra những mục tiêu trong trung hạn, dài hạn mà thành phố phải vươn tới để phát triển đô thị bền vững.

Là một thành phố với những đặc trưng sông nước của vùng đồng bằng Nam bộ, từ những năm 1994 đến nay, nhiều chương trình chỉnh trang, cải tạo hệ thống kênh rạch trong đô thị đã được triển khai như Chương trình cải tạo vệ sinh môi trường của thành phố, trong đó bao gồm nhiều dự án như dự án vệ sinh môi trường thành phố tại lưu vực kênh Nhiêu Lộc - Thị Nghè, dự án cải thiện môi trường nước lưu vực kênh Tàu Hũ - Bến Nghé, kênh Đôi - kênh Tẻ… Việc thực hiện các dự án này cho đến nay đã từng bước mang lại cho thành phố một diện mạo mới khi các nhà lụp xụp trên và ven kênh rạch đã được giải tỏa, hệ thống thoát nước được nâng cấp, dòng nước các kênh đã từng bước trong xanh trở lại. Để thành phố khang trang hơn, tươi đẹp hơn, hàng ngàn người dân sống các khu vực chỉnh trang, nâng cấp đô thị đã ủng hộ chủ chương, chấp nhận giải tỏa, di dời để chuyển đến các khu ở mới. Nhận thức được sự hy sinh to lớn của người dân cho quá trình phát triển củatThành phố, lãnh đạotThành phố luôn trân trọng sự hy sinh đó và ban hành nhiều văn bản chỉ đạo công tác này, trong đó có Nghị quyết số 18-NQ/TU nêu rõ "chính sách đền bủ phải đảm bảo tái tạo lại được nơi ở mới, cuộc sống mới bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ cho những người có nhà ở hợp pháp, hợp lệ, đang sinh sống ổn định; chính sách phải đảm bảo được lợi ích hài hòa giữa người dân bị thu hồi đất, nhà đầu tư và Nhà nước".

- *Một số điều còn trăn trở*

Như đã tổng hợp ở trên, với quyết tâm của các thế hệ lãnh đạo và nỗ lực của toàn thể hệ thống chính trị, bằng các nguồn vốn ngân sách và vốn vay của các tổ chức quốc tế, chỉ trong một thời gian ngắn, chúng ta đã cải tạo được các kênh rạch trên địa bàn khu trung tâm thành phố trở nên khang trang, sạch đẹp. Song do nguồn lực có hạn và nhất là các cơ chế, chính sách liên quan tới việc mở rộng ranh cỉnh trang đô thị, nên trong các mục tiêu đề ra chúng ta mới chỉ di dời được nhà ở ven và trên kênh rạch, cải tạo được dòng kênh với việc xây dựng hệ thống kè và công viên dọc 2 bên bờ kênh, xong không gian kiến trúc dọc theo các dòng kênh này chưa được khai thác một cách hợp lý.

Trong không gian đô thị, những kênh rạch sau khi được cải tạo sẽ tạo thành những "không gian mở" có giá trị to lớn có thể được ví như những "đại lộ lớn", vì vừa có hệ thống đường giao thông, vừa có hệ thống công viên cây xanh kết hợp mặt nước… Bên cạnh đó, nếu bảo tồn được những công trình kiến trúc có giá trị tại một số đoạn dọc theo các kênh rạch sẽ giúp chúng ta và các thế hệ mai sau hiểu được lịch sử hình thành và phát triển một đô thị với những đặc trưng sông nước: Sài Gòn - TP. Hồ Chí Minh.

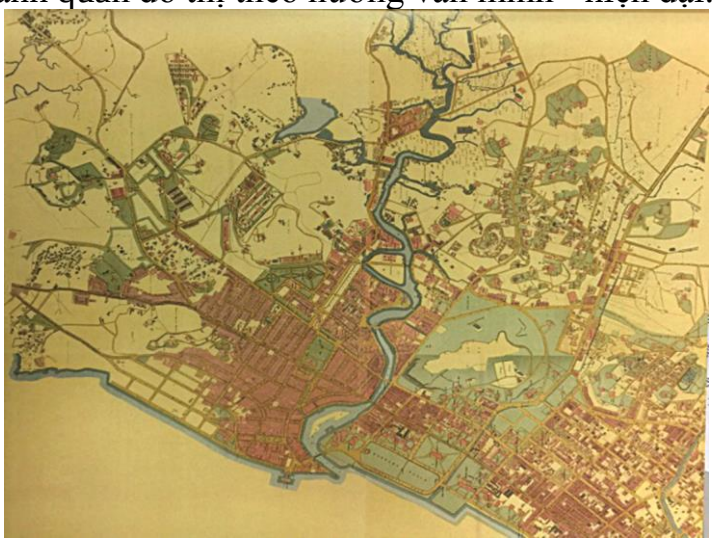
Hình 1: Kênh Nhiêu Lộc trước cải tạo.(Ảnh: Nguyễn Công Thành)

Hình 2: Kênh Nhiêu Lộc- Thị Nghè ngày nay (ảnh: Bạch Đằng)

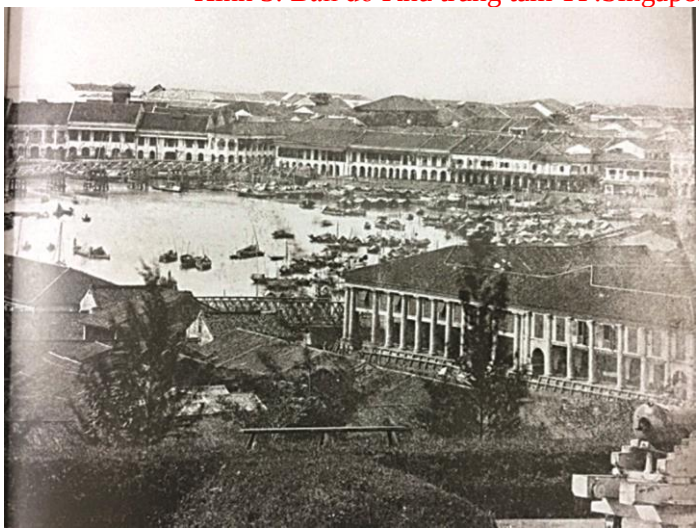
II. Một số kinh nghiệm trong cải tạo, chỉnh trang sông rạch tại Singapore

Thành phố Singapore cũng có hệ thống sông, rạch với một số đặc trưng trước đây khá giống với một số khu vực Sài Gòn – TP. Hồ Chí Minh như bị nhà ở lấn chiếm, ô nhiễm môi trường…

Do có những ***chính sách cải tạo phát triển đô thị phù hợp*** cùng với những ***nguồn lực tập trung kết hợp công tư*** và ***phương pháp quản lý đô thị khá triệt để***, nên đã thành công trong việc vừa tái bố trí dân cư, vừa cải tạo được không gian sông, rạch, vừa kết hợp giữa bảo tồn và phát triển không gian kiến trúc cảnh quan đô thị theo hướng văn minh - hiện đại.



Hình 3: Bản đồ Khu trung tâm TP.Singapore (Nguồn: TL Nguyễn Trọng Hòa)



Hình 4: Quang cảnh sông, rạch trước đây tại Singapore trước đây(Nguồn: TL Nguyễn Trọng Hòa)

Hình 5&6: Khu trung tâm TP.Singapore sau khi sông, rạch được cải tạo vừa kết hợp giữa bảo tồn và phát triển không gian kiến trúccảnh quan đô thị theo hướng văn minh - hiện đại

III. Một số kiến nghị, đề xuất nghiên cứu phân vùng trong quản lý cải tạo hệ thống kênh rạch TP. Hồ Chí Minh tạo động lực cho chương trình chỉnh trang di dời nhà ở giai đoạn 2016-2020

Từ những kinh nghiệm trong công tác cải tạo đô thị đi đôi với nâng cao chất lượng sống của người dân và môi trường kiến trúc, cảnh qua đô thị qua việc di dời nhà ở ven, trên một số kênh rạch trong những năm qua tại TP. Hồ Chí Minh và những kinh nghiệm ngoài nước chúng tôi xin kiến nghị, đề xuất một số điểm sau để có thể phát huy được những điểm mạnh cần tiếp tục phát huy và những khó khăn, hạn chế cần nghiên cứu khắc phục trong giai đoạn 2016-2020 như sau:

- *Cần nghiên cứu phân vùng trong quản lý cải tạo hệ thống kênh rạch*

Chúng ta cần tổ chức nghiên cứu "phân vùng" trong quản lý PTĐT và nghiên cứu "kế hoạch" PTĐT cho từng vùng, khu vực cụ thể cũng như cho toàn thành phố thì chúng ta mới có thể giải được bài toán ***cải tạo đô thị đi đôi với nâng cao chất lượng sống của người dân và môi trường kiến trúc, cảnh qua đô thị qua việc di dời nhà ở ven, trên một số kênh rạch*** một cách căn cơ, bền vững. Chúng tôi, ngay khi còn trực tiếp tham gia vào công tác quản lý tại thành phố đã nhận thấy được tầm quan trọng của việc triển khai tiếp tục nghiên cứu "phân vùng" trong quản lý PTĐT. Sở dĩ nói là phải tiếp tục nghiên cứu vì khi nghiên cứu xây dựng đồ án "Điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng TP. Hồ Chí Minh đến năm 2025" được phê duyệt năm 2010, phía công ty tư vấn Nikken Seikkei (Nhật bản), đơn vị được thành phố giao cho đánh giá tình hình thực hiện đồ án "Điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng TP. Hồ Chí Minh đến năm 2020" được phê duyệt năm 1998 đã chỉ ra những bất cập của việc chúng ta đã không quan tâm đúng mức tới nghiên cứu "phân vùng" trong quản lý PTĐT và đã đề xuất bước đầu, TP. Hồ Chí Minh cần phân thành 3 khu vực gồm: khu vực nội thành hiện hữu (13 quận), khu vực nội thành phát triển (6 quận mới) và khu vực các huyện ngoại thành. Cũng chính từ những đề xuất ban đầu này mà trong Quyết định số 24 của Thủ tướng khi phê duyệt đồ án "Điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng TP. Hồ Chí Minh đến năm 2025" cũng đã có nội dung này, chỉ tiếc là chúng ta chậm thực hiện.

Nếu chúng ta thực hiện tốt việc nghiên cứu phân vùng này, chúng ta sẽ xác định được các mục tiêu, hình thành các tiêu chí, giải pháp, cơ chế, chính sách và nội dung cụ thể cho việc cải tạo hệ thống kênh rạch tương ứng cho từng khu vực.

- *Hệ thống kênh rạch cần được cải tạo theo hướng vừa kết hợp giữa bảo tồn và phát triển không gian kiến trúc, cảnh quan đô thị theo hướng văn minh - hiện đại*

Trong lần thực hiện công tác chỉnh trang di dời nhà ở ven, trên kênh rạch giai đoạn 2016-2020, chúng ta phải tiến hành nghiên cứu để có thể thực hiện được đồng bộ các mục tiêu đề ra như:

- Tổ chức lại môi trường sống, nhà ở cho người dân đô thị đang phải cư trú ven và trên kênh rạch bằng những khu nhà ở mới khang trang, hiện đại…
- Trong không gian đô thị, những kênh rạch sau khi được cải tạo sẽ tạo thành những "không gian mở" có giá trị to lớn có thể được ví như những "đại lộ lớn", vì vừa có hệ thống đường giao thông, vừa có hệ thống công viên cây xanh kết hợp mặt nước… để có thể xây dựng một số công trình kiến trúc lớn như tại Singapore…
- Bảo tồn được những công trình kiến trúc có giá trị tại một số đoạn dọc theo các kênh rạch như chúng ta đã giữ lại được tại khu vực quận 1 và một số khu vực tại Singapore…

- *Nghiên cứu áp dụng hình thức biên "chỉnh trang" hay biên "phát triển" - Khai thác phát triển quỹ đất 2 bên đường ven kênh rạch mới mở*

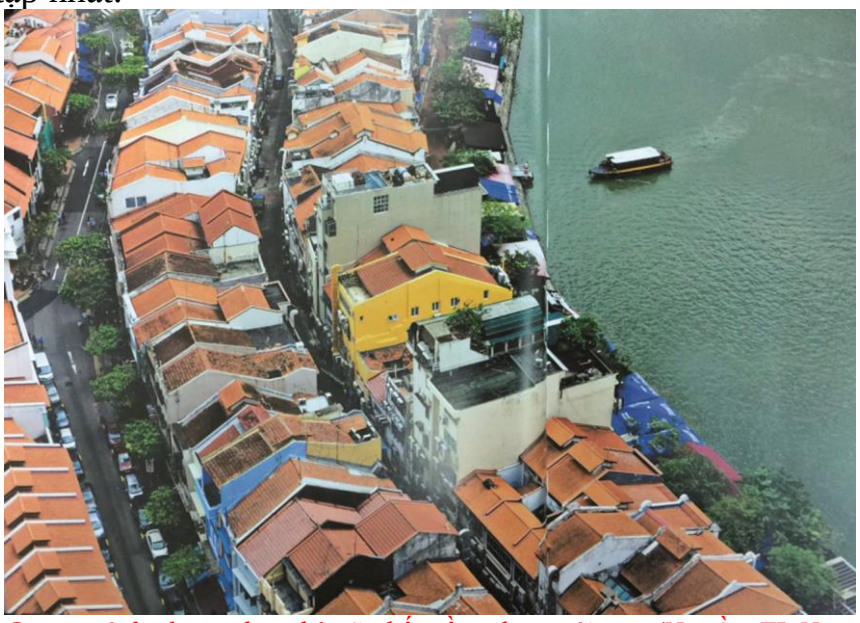
Hình thức này trong thời gian vừa qua đã được vận dụng khá thành công trong công tác cải tạo, phát triển một số trục giao thông chính tại thành phố. Việc vận dụng hình thức này trong quản lý cải tạo hệ thống kênh rạch tại một số khu vực sẽ khuyến khích việc hợp tác công tư và đem lại nguồn kinh phí đáng kể cho việc thực hiện các dự án trong giai đoạn nguồn kinh phí từ ngân sách thành phố còn bị hạn chế.

Đối với hình thức khai thác quỹ đất hai bên đường (hay còn gọi là "biên chỉnh trang" hay "biên phát triển") được thực hiện bằng cách: thay vì giải tỏa theo diện tích ranh giới của con đường, dự án sẽ giải tỏa mở rộng thêm ranh đất ở hai bên đường, tạo ra một quỹ đất dự trữ, sau đó thực hiện đấu giá để thu hồi nguồn vốn đã được đầu tư, đồng thời bổ sung thêm ngân sách để hỗ trợ cho các hộ bị giải tỏa di dời. Phương thức này đã thực hiện khá thành công tại dự án đường Nguyễn Hữu Thọ, huyện Nhà Bè (thuộc đoạn nối từ đường Nguyễn Văn Linh đến khu công nghiệp Hiệp Phước) với bề rộng 60m và chiều dài 7,5km, biên chỉnh trang mỗi bên giải tỏa thêm 75m, tổng diện tích thu hồi làm quỹ đất dự trữ là 87,55ha trên địa bàn hai xã Phước kiển và Nhơn Đức. Theo mô hình này, sau khi thu hồi đất dành cho công trình xây dựng đường và tạo ra quỹ đất dự trữ, tiền bán đấu giá diện tích đất hai bên đường không chỉ bù đắp được chi phí vốn đầu tư đã bỏ ra mà còn có thể tạo ra một quỹ đất đáng kể cho công tác đền bù và dành cho một số chương trình nhà ở xã hội. Tổng nguồn vốn bỏ ra ước khoảng 429 tỷ đồng trong khi tổng số nguồn thu từ kết quả bán đấu giá quyền sử dụng đất cho các công ty tư nhân, đã thu được trên 466 tỷ đồng.

Với thành công bước đầu khi thực hiện thí điểm đối với phương thức biên chỉnh trang đả mở ra một phương thức huy động vốn mới trong cải tạo, phát triển giao thông và hệ thống kênh rạch của thành phố. Từ thực tiễn có thể rút ra những điều kiện kiện để đảm bảo mô hình biên chỉnh trang được vận dụng, đó là khu vực triển khai mô hình "biên phát triển" tạo đất dự trữ hai bên trục đường phải là đất đai thuộc khu vực vùng ven hoặc khu vực huyện ngoại thành, với mật độ dân cư vừa phải. Mô hình này rất khó áp dụng đối với các khu vực nội thị đông dân, *chỉ nên áp dụng cho những khu vực có mật độ dân cư còn thưa thớt* hoặc các trục đường mới kết nối với khu trung tâm với vùng ven, ngoại thành, nơi mà giá đất đề bù còn thấp.

Tổng hợp lại, theo chúng tôi, để thực hiện được công tác ***cải tạo đô thị đi đôi với nâng cao chất lượng sống của người dân và môi trường kiến trúc, cảnh qua đô thị qua việc di dời nhà ở ven, trên một số kênh rạch*** theo ***Chương trình chỉnh trang đô thị*** trong nhiệm kỳ này một cách khoa học, mang tính tổng thể với các mục tiêu đề ra, chúng ta cần chủ động nghiên cứu để đưa ra được đồng bộ một số các giải pháp điều chỉnh QHĐT phù hợp tại các địa bàn có các kênh rạch chảy qua. Từ các kinh nghiệm quốc tế và trong nước như ở Singapore, Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh… chúng ta có thể nhận thấy, việc cải tạo

hệ thống kênh rạch, di dời nhà ở ven, trên kênh rạch, bên cạnh những hiệu quả đem lại cho môi trường kiến trúc, cảnh quan đô thị, còn mang một ý nghĩa to lớn về mặt xã hội, khi chúng ta không những tạo được một môi trường sống mới, văn minh - hiện đại cho những tầng lớp cư dân nghèo đô thị mà còn giúp cho họ có khả năng mưu sinh khi tới các khu ở mới. Trong thực tế, đây là cả một quá trình với những bước đi phù hợp, đòi hỏi không những quyết tâm chính trị mà còn là việc nghiên cứu giải cho được một bài toán kinh tế, xã hội vào loại phức tạp nhất.



Hình 7: Quang cảnh những dãy nhà cũ, thấp tầng được cải tạo .*(Nguồn: TL Nguyễn Trọng Hòa)*

TP.HCM ngày 02-11-2016