

GIA TĂNG KÉP MẬT ĐỘ VEN ĐÔ BỞI CÁC KHU ĐÔ THỊ MỚI TẠI HÀ NỘI: TRƯỜNG HỢP VĂN QUÁN

Trần Minh Tùng^{a,*}

^a*Khoa Kiến trúc - Quy hoạch, Trường Đại học Xây dựng,
55 đường Giải Phóng, quận Hai Bà Trưng, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 02/05/2019, Sửa xong 28/05/2019, Chấp nhận đăng 28/05/2019

Tóm tắt

Sự gia tăng mật độ tại các không gian đô thị mới, thường ở ven đô, được xem là hệ quả và biểu hiện của quá trình đô thị hóa. Tìm hiểu các công cụ phát triển không gian tại Hà Nội, trong đó dự án nhà ở như khu đô thị mới (KĐTM), là một cách thức giải mã các vấn đề liên quan đến việc “(tái) kiến tạo đô thị” hiện nay. Bài viết phân tích quá trình gia tăng kép mật độ thông qua sự hiện diện và dẫn hướng của các dự án KĐTM tại khu vực ven đô, biến những vùng đất nông nghiệp thành đất đô thị, biến những nơi thưa thớt dân cư thành các điểm thu hút bằng các phương cách khác nhau, cả chính quy lẫn phi chính quy. Lần thứ nhất của quá trình gia tăng kép mật độ ven đô khi KĐTM là chất tham gia trực tiếp, diễn ra trong lòng các KĐTM. Lần thứ hai của quá trình gia tăng kép mật độ ven đô khi KĐTM là những chất xúc tác tích cực, diễn ra xung quanh các KĐTM tạo ra sự phát triển đa dạng và nhiều biến thể.

Từ khoá: Hà Nội; ven đô thị hóa; khu đô thị mới; gia tăng mật độ; không gian ngưỡng.

SUB-URBAN DOUBLE-DENSIFICATION BY THE NEW URBAN AREAS IN HANOI: CASE STUDY OF VAN QUAN

Abstract

The increase in density in new urban spaces, often peri-urban, is seen as a consequence and manifestation of urbanization. Understanding spatial development tools in Hanoi, including housing projects like “new urban areas” (KDTM), are a way of deciphering the issues related to “city (re)making”. This paper analyzes double-densification patterns through the presence and direction of KDTM projects in suburban areas, converting agricultural land into urban land, making the place sparsely populated into attractive quarter in different ways, both formally and informally. The first time of this suburban double-densification when KDTMs are direct participants, takes place inside the KDTM. The second time of this suburban double-densification when KDTMs are active catalysts, has varied, with more variations.

Keywords: Hanoi; sub-urbanization; new urban area; densification; in-between space.

[https://doi.org/10.31814/stce.nuce2019-13\(2V\)-11](https://doi.org/10.31814/stce.nuce2019-13(2V)-11) © 2019 Trường Đại học Xây dựng (NUCE)

1. Giới thiệu

1.1. Ven đô và đô thị hóa ven đô

Việt Nam đang đẩy mạnh quá trình đô thị hóa tại các địa phương, thông qua “quá trình biến đổi và phân bố các lực lượng sản xuất cùng với quan hệ sản xuất tương ứng trong nền kinh tế quốc dân, bố trí dân cư, hình thành, phát triển các hình thức và điều kiện sống theo kiểu đô thị, đồng thời phát triển đô thị hiện có theo chiều sâu trên cơ sở hiện đại hóa cơ sở vật chất kỹ thuật và tăng quy mô dân

*Tác giả chính. Địa chỉ e-mail: tungtm@nuce.edu.vn (Tùng, T. M.)

số đô thị”, và tốc độ đô thị hóa được thể hiện qua tốc độ gia tăng theo thời gian của hai yếu tố dân số đô thị và diện tích đô thị [1]. Ngân hàng Thế giới cho rằng đô thị hóa tại Việt Nam gắn kết mật thiết với 5 yếu tố chuyển đổi: (1) Chuyển đổi “hành chính” - thay đổi chính sách, thể chế và thực tiễn quản lý; (2) Chuyển đổi “không gian” - thay đổi trong sử dụng đất; (3) Chuyển đổi “kinh tế” - biến đổi các hoạt động kinh tế dẫn dắt đô thị hóa; (4) Chuyển đổi “dân số” - thay đổi kinh tế xã hội do những biến đổi về kinh tế và không gian gây ra (và ngược lại); (5) Chuyển đổi “phúc lợi” - cải thiện điều kiện sống của người dân [2]. Những chuyển đổi trên đã làm thay đổi mạnh mẽ diện mạo vật chất lẫn phi vật chất của các đô thị. “Cảnh quan thành phố đã thay đổi đáng kể, với việc xây dựng các tòa nhà chọc trời ở các khu đô thị mới bên ngoài phố cổ, đáng chú ý nhất ở phía tây của thành phố” [3]. Sự gia tăng mật độ tại các khu vực không gian đô thị mới, thường nằm ở ven đô, được xem như là hệ quả và biểu hiện của quá trình đô thị hóa thông qua những công cụ phát triển đặc thù, trong đó những dự án khu đô thị mới (KĐTMT) là một cách thức giải mã những vấn đề liên quan đến việc “(tái) kiến tạo đô thị” hiện nay ở Việt Nam.

Vùng ven đô - “một nơi đầy niềm hy vọng, đầy tính bất ngờ, nhưng cũng đầy lo lắng và đầy bất ổn - một ẩn dụ phong phú về sự phát triển” [4] và cách thức đô thị hóa ven đô là những câu chuyện “thú vị” theo cả nghĩa tích cực và tiêu cực của từ này tại các thành phố Việt Nam đang trong thời kỳ chuyển đổi [5], đã được đề cập rất nhiều trong các nghiên cứu và đi đến những thống nhất rằng đặc trưng của vùng này là sự phát triển phân mảnh và đan xen giữa các yếu tố đô thị (mới) và nông thôn (cũ) [6], thường được đổ lỗi cho việc áp dụng mô hình phát triển đô thị ở nước ngoài [7]. Đặc trưng của khung cảnh vùng ven đô là sự biến đổi liên tục không ngừng nghỉ. Bản chất biến đổi là một trong những đặc điểm quan trọng nhất để định nghĩa về ven đô, và đó cũng là điều được chú ý nhất khi bàn về tương lai của quá trình đô thị hóa tại khu vực Đông Nam Á [4]. Sự tích hợp của Việt Nam vào nền kinh tế toàn cầu không chỉ mang lại sự đô thị hóa gia tăng mà còn góp phần vào sự đẩy mạnh các khu vực “đại đô thị” (mega-urban regions - MURs) “thống trị hệ thống phân chia đô thị” [8]. “Đại đô thị” Hà Nội đang quyết tâm tích lũy sức mạnh của mình bởi 2 phương thức đồng thời: mở rộng đô thị và gia tăng mật độ tương ứng. Sự gia tăng mật độ được hiểu là việc tăng không gian sử dụng cả theo chiều ngang và chiều đứng trong một khu vực, đi kèm với số lượng hoặc ngưỡng dân số gia tăng, thường kích thích các cơ hội kinh tế và có thể thu hút các dịch vụ vào khu vực đó, kéo theo sự tăng trưởng.

1.2. Câu hỏi và phương pháp nghiên cứu

KĐTMT được xem là một kiểu loại phát triển đô thị quy mô lớn và được quảng bá kể từ cuối những năm 1990, sau khi đường lối Đổi mới được áp dụng tại Việt Nam [9]. Mặc dù còn nhiều thiếu sót, chưa hoàn chỉnh nhưng mô hình này lại có tiềm năng cao trong việc kiến tạo các môi trường xã hội đô thị mới [10]. Phần lớn các KĐTMT có diện tích rộng lớn đến vài trăm ha và được lên kế hoạch hoạt động như các thành phố khép kín [11]. Các trường hợp nghiên cứu từ Hà Nội cho thấy độ xốp (porosity) nhiều hơn tại các vùng ven đô với sự hiện diện của các KĐTMT: ảnh hưởng mạnh mẽ đến phương thức sản xuất và phân bổ nhà ở truyền thống, pha trộn các hình thức xây dựng và tích hợp các khu vực xen kẹt vào cộng đồng xung quanh [12]. Bài viết này nhằm mục đích phân tích một kiểu gia tăng mật độ thông qua sự hiện diện và dẫn hướng của các dự án KĐTMT tại các khu vực ven đô, biến những vùng đất nông nghiệp thành đất đô thị, biến những nơi thưa thớt dân cư thành các điểm thu hút và biến những người nông dân thành những thị dân bằng các phương cách khác nhau, cả chính quy lẫn phi chính quy. Từ giả thuyết KĐTMT là kết quả “phản ứng hóa học” của một loạt yếu tố chính sách, hành động, nhà đầu tư..., rồi đến lượt mình, KĐTMT lại là chất dẫn, chất xúc tác cho một loạt các biến đổi đô thị ven đô khác dưới các mẫu hình khác nhau, bài viết này hướng đến việc trả lời các câu hỏi

nghiên cứu quan trọng: (1) Bản chất và vai trò của các KĐTM trong quá trình đô thị hóa vùng ven đô như thế nào?; (2) Quá trình tăng mật độ tại các vùng ven đô với sự dẫn hướng của các KĐTM có đặc điểm gì? Trường hợp nghiên cứu là KĐTM Văn Quán, nằm ở vùng nông nghiệp giáp ranh giữa Thành phố Hà Nội (cũ) và tỉnh Hà Tây (cũ) trước năm 2008, và hiện thuộc quận Hà Đông của Thành phố Hà Nội mới. Xuất phát từ việc tham gia vào một dự án hợp tác nghiên cứu về mối quan hệ và những ảnh hưởng giữa KĐTM Văn Quán với vùng dân cư lân cận bao gồm 4 làng cũ (Văn Quán, Yên Phúc, Yên Xá và Triều Khúc), tác giả đã thực hiện các cuộc khảo sát, điền dã trên diện rộng các hình thức gia tăng mật độ bên trong và xung quanh KĐTM Văn Quán, đặc biệt là tại vùng ven KĐTM - khu vực ảnh hưởng trực tiếp bởi sự xuất hiện KĐTM. Từ đó, tác giả tìm hiểu các nguồn tài liệu liên quan đến quá trình chuyển đổi đất đai hay các dự án xây dựng trong khu vực, tiếp xúc và phỏng vấn người dân, các chuyên gia về kiến trúc đô thị nhằm hiểu được cách thức và bản chất của sự diễn tiến này, trong sự đối chiếu, so sánh với nghiên cứu của các chuyên gia nước ngoài.

2. KĐTM - những con át chủ bài hiện tại trong không gian đô thị

2.1. Đẩy mạnh tăng trưởng thông qua mở rộng đất đai và không gian đô thị

Đối mặt với tình trạng phát triển tự phát và tràn lan sau khi các đô thị được “giải phóng” bởi chính sách Đổi mới năm 1986, bước sang đầu những năm 1990, chính quyền trung ương mong muốn tìm ra một phương cách quản lý phát triển đô thị và sử dụng đất đai hiệu quả hơn trên những khu vực ven đô [13]. Đến những năm 2000, một nhu cầu khác lại xuất hiện, đó là tái thiết các khu vực trung tâm đô thị vốn đã trở nên cũ kỹ, lạc hậu do sự đầu tư không đồng bộ trong bối cảnh chiến tranh và khó khăn về kinh tế của đất nước các thời kỳ trước. Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) đã phân loại các dự án phát triển đô thị ở Việt Nam thành ba mô hình chính: (1) Phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật - xã hội trong khu dân cư; (2) Tái phát triển một khu vực đô thị đã phát triển hiện không phù hợp với quy hoạch tổng thể; (3) Phát triển KĐTM trên khu vực đô thị chưa phát triển [14]. Như vậy, không gian các thành phố đang được phát triển đồng thời theo 2 phương cách: (1) Không ngừng mở rộng đô thị, phát triển dần trải, thiết lập các khu vực chức năng đô thị mới, đáng kể là các dự án khu công nghiệp, khu dân cư đô thị..., trên các vùng đất nông nghiệp ven đô và xa hơn; (2) Đề xuất các mô hình tái thiết đô thị theo kiểu phát triển tập trung, nhỏ gọn thông qua các dự án chuyển đổi những khu vực chức năng cũ thành các khu ở mới.

Cả 2 phương cách trên, về bản chất, đều dựa trên 5 yếu tố chuyển đổi mà Ngân hàng Thế giới đã đề cập, trong đó nổi bật nhất là chuyển đổi chức năng một lượng đất đai tương đối lớn thông qua các dự án thực hiện bởi các doanh nghiệp thay vì là những chuyển đổi nhỏ tự phát bởi người dân. Đây được xem là một cách thức “đô thị hóa được kế hoạch hóa” kiểu “nhanh, nhiều, tốt, rẻ” và quản lý hiệu quả trong bối cảnh bộn bề chuyển đổi nhằm hạn chế những phát sinh “bất ngờ” và có thể “đoán trước” được kết quả. Cùng với quá trình giải tập trung hóa ở Việt Nam, sự tăng trưởng đô thị của các địa phương được đánh giá thông qua khả năng kêu gọi các dự án đầu tư kiểu này cùng với tổng số vốn đầu tư của mỗi dự án, thể hiện qua những “con số biết nói” được báo cáo hàng năm. Việc mở rộng đất đai đô thị cũng mang lại một nguồn lợi kinh tế “riêng” cho các địa phương thông qua số tiền thu lại từ việc “bán đất” [2, 9]. Như vậy, các thành phố sẽ đồng thời đạt được 2 mục đích: (1) mục đích quản lý - kiểm soát đô thị hóa, (2) mục đích kinh tế - tạo ra nguồn tài chính riêng.

2.2. Mô hình KĐTM trong chiến lược phát triển không gian đô thị và nhà ở đô thị

Được quảng bá như là mô hình phát triển đô thị ở Việt Nam [11], các KĐTM là một kiểu dự án phát triển “kép”: phát triển không gian đô thị và phát triển nhà ở đô thị, chịu sự chi phối bởi cả 2 hệ

thống chiến lược quan trọng: (1) Chiến lược phát triển không gian đô thị gần đây nhất (năm 2009) đã xác định nhu cầu sử dụng đất xây dựng đô thị cho các năm 2015, 2020 và 2025 lần lượt là 335, 400 và 450 nghìn ha (tương ứng 1,06%, 1,3% và 1,4% diện tích quốc gia, trung bình 95, 90 và 85 m²/người) [15]. Có thể thấy chính quyền trung ương mong muốn gia tăng đồng thời cả diện tích đô thị lẫn mật độ (dân cư) đô thị trên nguyên tắc “Tạo ra môi trường sống tốt cho cư dân đô thị; bảo đảm lợi ích của cộng đồng hài hòa với lợi ích của Nhà nước và nhà đầu tư” [16]. (2) Chiến lược phát triển nhà ở đô thị xác định phát triển nhà ở là “một trong những nội dung quan trọng của chính sách phát triển kinh tế - xã hội” và “phải tuân thủ pháp luật về nhà ở, quy hoạch, kế hoạch do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội; phát triển nhà ở trên cơ sở sử dụng tiết kiệm các nguồn lực, đặc biệt là tài nguyên đất đai; tăng cường công tác quản lý xây dựng nhà ở; chú trọng phát triển nhà chung cư, nhà ở để cho thuê, kể cả khu vực nhà nước và tư nhân” [17]. Chiến lược nhà ở Quốc gia đến năm 2020 mong muốn đến năm 2015 tỷ lệ nhà ở kiên cố tại đô thị đạt 75%, tỷ lệ nhà ở chung cư trong các dự án phát triển nhà ở tại đô thị loại đặc biệt (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) đạt trên 90% tổng số đơn vị nhà ở xây dựng mới. Như vậy, chính quyền đã gửi gắm niềm tin của mình vào mô hình KĐTM nhằm đạt được các mục tiêu đầy tham vọng đã đề ra, gắn với “xây dựng một khu đô thị đồng bộ có hệ thống các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, khu dân cư và các công trình dịch vụ khác” [16]. Các dự án KĐTM được phát triển ngày càng nhiều tại các đô thị, từ những thể hệ đầu tiên được thiết lập bởi các doanh nghiệp nhà nước (để chắc chắn đạt được các kỳ vọng và thử nghiệm cho các chiến lược mới) đến những thể hệ sau được mở rộng ra, cho phép các nhà đầu tư nước ngoài hay doanh nghiệp tư nhân trong nước cùng tham gia.

2.3. “Phản ứng hóa học” đô thị mang tên KĐTM biến đổi chức năng và cơ cấu sử dụng đất

Dự án KĐTM được phát triển dựa trên việc biến đổi một lãnh thổ đất đai thành đất ở đô thị tập trung dân cư cao gắn với sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế - xã hội. Việc chuyển đổi đất đai này được khẳng định lại vào năm 2013 bởi Chính phủ [18]. Thực tế cho thấy, có 5 kịch bản chuyển đổi đất làm đầu vào cho các KĐTM: (1) Chuyển đổi đất nông nghiệp - nguồn cung lớn, giá thành rẻ, bằng phẳng, gần các điểm dân cư hiện hữu, là loại đất sạch nhất, đơn giản trong việc chuyển đổi; (2) Chuyển đổi đất công nghiệp - di dời các khu công nghiệp cũ ra khỏi nội thành thành phố, vị trí khá đắc địa trong đô thị; (3) Chuyển đổi đất công cộng - di dời một số cơ sở công cộng cũ ra khỏi thành phố, nguồn cung đất này không nhiều và việc đền bù tương đối đắt đỏ; (4) Chuyển đổi đất ở - các khu ở cũ được phá bỏ và thay thế bởi những khu ở mới, chất lượng và tiện nghi hơn, mặc dù việc tái định cư tại chỗ được khuyến khích, tuy nhiên các chủ dự án thường mong muốn “thay máu” dân cư: những cư dân mới xuất hiện còn người dân cũ được đền bù để chuyển đi khỏi (tương ứng với thuật ngữ gentrification) hoặc nếu ở lại sẽ được “dồn” tập trung vào một nơi trong khu ở mới; (5) Chuyển đổi đất chức năng khác - lấy từ các khu vực chức năng đặc thù không còn phù hợp (kho tàng, bến bãi, hạ tầng kỹ thuật, nghĩa trang, ...). Quá trình này được xem là các “phản ứng hóa học” đô thị, biến những khu vực chức năng không phải ở sang chức năng ở hoặc chức năng ở cũ sang chức năng ở mới thông qua các dự án KĐTM. Như vậy, sau các “phản ứng hóa học”, đã có một sự thay đổi về chất (chức năng đô thị), liệu sự thay đổi này sẽ kéo theo sự thay đổi về lượng (mật độ đô thị) như thế nào?

3. Lần thứ nhất trong gia tăng kép mật độ ven đô khi KĐTM là chất tham gia trực tiếp

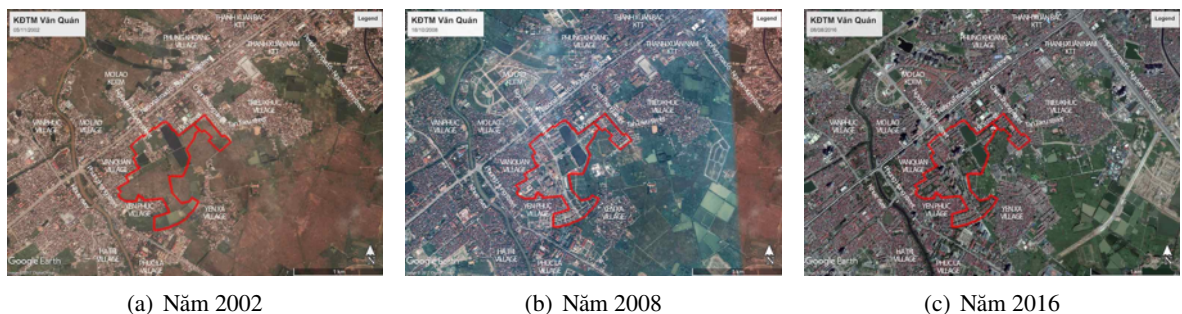
3.1. Sự gia tăng nhân tạo và đột ngột mật độ dân cư thông qua dự án hóa: từ đất không người ở thành những khu vực tập trung đông người

Trong 5 kịch bản chuyển đổi đất nói trên, ngoại trừ kịch bản (4), các kịch bản còn lại đều thiết lập trên những diện tích “không người ở” (có hoạt động con người nhưng không có nhà ở). Như vậy,

tất yếu, KĐTM xuất hiện đã làm tăng mật độ dân cư tại những nơi này. Với kịch bản (4), để đảm bảo lợi nhuận, các chủ dự án KĐTM bao giờ cũng thỏa thuận với nhà quản lý để đẩy số dân lên cao hết mức có thể nhằm tạo ra được khoản chênh lệch nhất định bù vào các khoản chi phí đền bù, tái định cư cho dân cư cũ. Trong trường hợp tái định cư tại chỗ, do những cư dân cũ đã chiếm một phần mật độ nên hiển nhiên là mật độ càng được đẩy lên cao hơn. Các dự án KĐTM thường được tập trung vốn và được xây dựng cấp tập trong thời gian ngắn, sau đó được đưa vào khai thác “cuốn chiếu” theo tiến độ hoàn thiện của mỗi khu. Để đảm bảo việc đủ vốn huy động, một lượng lớn nhà ở, tuy chưa xây dựng đã được bán. Quá trình tăng mật độ đã diễn ra từ khi dự án khởi công chứ không phải khi dự án hoàn thành. Như vậy, khác với các làng truyền thống mà việc gia tăng mật độ diễn ra theo thời gian bởi sự gia tăng dân số tự nhiên cũng như cơ học, các KĐTM cho thấy ưu thế tuyệt đối của việc gia tăng cơ học một cách đột ngột dưới hình thức các dự án phát triển nhà ở tập trung, một kiểu gia tăng mật độ “cường bức” bởi việc dự án hóa và nhà ở hóa.

3.2. Mật độ xây dựng và hệ số sử dụng đất - xu hướng tăng mật độ theo chiều đứng của các KĐTM

Để quản lý mật độ đô thị, Việt Nam sử dụng mật độ xây dựng (MĐXD) và hệ số sử dụng đất (HSSD). Các khu dân cư truyền thống, phổ biến là loại nhà cá nhân thấp tầng liền kề nhau, thường cho thấy MĐXD rất cao (các ngôi nhà được xây dựng sát nhau, ít khoảng trống) nhưng HSSD rất thấp (nhà thấp tầng), do đó mặc dù sử dụng một lượng đất đai rất lớn nhưng lại thiếu vắng các không gian mở cần thiết, gây nên cảm giác “bức bối” và “đầy đặc” không gian. Các KĐTM, với quy định 60% đất ở là nhà chung cư, dẫn đến việc thay đổi “thói quen” sử dụng không gian: MĐXD được giảm xuống để gia tăng khoảng không giữa các công trình, thỏa mãn yêu cầu bắt buộc phải dành một tỷ lệ đất nhất định cho công viên, cây xanh, mặt nước... Đồng thời, HSSD đất được đẩy lên cao để đảm bảo diện tích sàn thương mại hóa, từ đó kéo theo sự gia tăng chiều cao các công trình bên trong KĐTM. Từ những KĐTM thế hệ đầu tiên tại Hà Nội với những chung cư cao phổ biến 9-15 tầng (KĐTM Linh Đàm, KĐTM Định Công năm 1997-2000), sự xuất hiện của chung cư cao 27-34 tầng tại KĐTM Trung Hòa - Nhân Chính năm 2003-2006 đã mở ra một “thời đại” mới trong việc kiến tạo các khu dân cư mới tại Hà Nội - thời đại của chung cư cao tầng, “nhà ở theo chiều đứng” thay vì một Hà Nội “nằm ngang” của các giai đoạn trước.



Hình 1. So sánh mật độ trong và quanh KĐTM Văn Quán

Việc chuyển đổi đất đai tại KĐTM Văn Quán diễn ra chủ yếu theo kịch bản (1) và một phần theo kịch bản (5): phần lớn đất đai là đất nông nghiệp trồng lúa và rau của 4 làng xung quanh, phần còn lại là “cánh đồng phát tín” vừa phục vụ cho nông nghiệp vừa có các thiết bị thu phát tín hiệu của Học viện Kỹ thuật Mật mã, số ít là đất nghĩa trang của các làng xóm. Từ 61 ha đất không có người ở, KĐTM Văn Quán được khởi công năm 2003 để tiếp nhận số dân (lý thuyết) là 14.000 người, tương

ứng 230 người/ha (Hình 1). Mật độ này tuy chưa bằng trung bình mật độ dân số các quận nội thành “lâu đời” của Hà Nội năm 2009 (khoảng 300 người/ha [9]) nhưng cao hơn gần 5 lần so với mật độ dân số thành phố Hà Đông (cũ) năm 2006 là 47,7 người/ha (theo Nghị định 155/2006/NĐ-CP thành lập thành phố Hà Đông thuộc tỉnh Hà Tây). Sự xuất hiện của các KĐT ven đô, điển hình như KĐT Văn Quán với hàng loạt nhà cao tầng đã làm cho “đường chân trời” (skyline) ven đô của Hà Nội thay đổi bất ngờ: không còn những góc nhìn rộng với màu xanh của cây cối, của núi đồi, thấp thoáng nhà thấp tầng, mà thay vào đó là hàng loạt ngôi nhà cao tầng - biểu tượng của một cách thức cư trú hiện đại hơn. Phải chăng đây cũng là một lý do mà tòa nhà chung cư “tháp đôi” 36 tầng cao nhất ở trung tâm của KĐT Văn Quán được đặt tên là New Skyline. Cùng với thời gian, nhiều chung cư cao tầng khác của các dự án khác nhau dần mọc lên, lớp trước lớp sau, ngạo nghễ trên nền trời, che khuất toàn bộ tầm nhìn, tạo nên một cảm giác “bức bí” và “đầy đặc” mới. Thực tế qua khảo sát tại KĐT Văn Quán cùng 4 làng xung quanh, cũng như các KĐT khác cho thấy 2 xu hướng gia tăng mật độ điển hình: (1) Các KĐT được kiểm soát chặt chẽ MĐXD nhưng lại “bỏ ngỏ” HSSD đất tạo ra kiểu “gia tăng mật độ theo chiều đứng”; (2) Các khu dân cư hiện hữu khác, điển hình là các làng, “bỏ ngỏ” việc quản lý MĐXD vì khó nâng cao HSSD đất bởi sự manh mún của các mảnh đất và sự tiếp cận khó khăn bắt nguồn từ hệ thống giao thông làng xã hiện hữu dẫn đến việc khó “cao tầng hóa” các công trình, tạo ra kiểu “gia tăng mật độ theo chiều ngang”. Đây cũng chính là sự phân mảnh đô thị bởi các cơ chế sản xuất không gian khác nhau [7], kéo theo những đứt gãy và cảm giác về không gian khác nhau: các KĐT “thoáng nhưng chặt” (thoáng ở mặt đất nhưng chặt trên không) còn các làng thì “chật nhưng thoáng” (chật ở mặt đất nhưng thoáng trên không). Ngoài ra, sự khác biệt này cũng kéo theo những cách thức gia tăng mật độ bất hợp pháp tương ứng: các KĐT thường vi phạm về chiều cao công trình, trong khi nhà trong làng thì chủ yếu vi phạm về diện tích xây dựng.

4. Lần thứ hai trong gia tăng kép mật độ ven đô khi KĐT là chất xúc tác tích cực

4.1. Sự xuất hiện các thuật ngữ mới về đất xung quanh các KĐT

Nguyễn Ngọc Hiếu [19] đã đưa ra định nghĩa cho một số thuật ngữ mới xuất hiện cùng với các dự án phát triển ven đô: (1) Đất kẹt và xen kẹt tại đô thị là tình trạng một số các lô đất sau quá trình phát triển cải tạo (có thể ở liền kề các dự án, ở trong phạm vi ảnh hưởng trực tiếp rất gần, hoặc trực tiếp bị cắt xen khi cải tạo) trở nên không còn khả năng phục vụ hoặc suy giảm đáng kể, nghiêm trọng các tính năng phục vụ nhu cầu sử dụng đất của các chủ sử dụng đất trong bối cảnh mới. Tình trạng đất kẹt còn thể hiện qua quần thể các khu đất đang được sử dụng đan xen, có thể không còn khai thác được bình thường, hoặc khó nâng cấp cải tạo về lâu dài, hoặc suy giảm tính năng, hoặc chức năng và giá trị sử dụng về nhiều mặt không bền vững, bao gồm cả mục tiêu sử dụng vì nông nghiệp, công nghiệp, thương mại, hoặc nhu cầu ở; (2) Đất ven dự án phát triển là các lô đất liền kề hoặc gần với dự án phát triển cũng chịu ảnh hưởng (thường là tiêu cực) từ các dự án phát triển đất. Sự ảnh hưởng đến tính năng sử dụng của lô đất ven dự án diễn ra trong bối cảnh dự án mới làm phát sinh các biến động ảnh hưởng đến cả các lô đất liền kề hoặc gần kề với dự án đó. Một trong những loại đất kẹt phổ biến nhất tại các khu vực ven dự án là các mảnh đất nông nghiệp, với quy mô và hình dạng khác nhau, được hình thành bởi: (1) Một phần lớn đất nông nghiệp được lấy làm KĐT, phần còn lại, có thể lớn nhưng lại không đủ điều kiện canh tác do hệ thống thủy lợi không còn hoàn chỉnh nên phải bỏ hoang hóa, có cơ hội được chuyển đổi bởi những dự án khác; (2) Chủ dự án KĐT chỉ thu hồi diện tích đất nông nghiệp theo “ý đồ” của mình (và chính quyền không thể “bắt ép” chủ dự án phải thu hồi hết) nên xuất hiện những phần diện tích đất nông nghiệp ngoài chỉ giới thu hồi nhỏ lẻ, bị chia cắt thành nhiều mảnh nhỏ, không đủ đảm bảo các tiêu chuẩn về canh tác cũng như các tiêu chuẩn về xây dựng,

hoặc đang bỏ hoang hóa, hoặc được sử dụng tạm bợ để chờ quyết định từ các cơ quan quản lý đất đai. Như vậy ven các KĐTM, có nhiều mảnh đất mang chức năng nông nghiệp nhưng lại không thể làm nông nghiệp hoặc nếu vẫn làm nông nghiệp thì phải chuyển đổi hình thức canh tác. Thu nhập mang lại từ những hoạt động nông nghiệp trên các mảnh đất này không hề cao. Trong khi đó, quá trình đô thị hóa khiến đất càng ngày càng có giá trị, nhiều hộ gia đình, cá nhân đã tự ý chuyển đổi đất nông nghiệp xen kẹt này thành đất ở, hẳn nhiên với sự “bỏ ngỏ” của chính quyền. Ngoài ra, do hệ thống quy hoạch các làng xã vẫn chưa hoàn chỉnh và đồng bộ, quản lý nhà nước về đất đai vẫn mang tính tình làng nghĩa xóm, cổ tình buông lỏng khiến cho tình trạng hỗn loạn trong việc sử dụng các mảnh đất xen kẹt này.

4.2. Chuyển đổi đất đai ven dự án KĐTM

Tùy vào quy mô từng mảnh đất mà có những chính sách, kịch bản chuyển đổi khác nhau: (1) Kêu gọi các dự án xây dựng khác, thường là các nhóm nhà ở nhỏ, được xây dựng bởi những doanh nghiệp tư nhân, hoặc là những dự án công cộng phục vụ cho địa phương, do đề xuất của doanh nghiệp nhưng cũng có thể do chủ ý của chính quyền nhờ doanh nghiệp đứng ra chịu trách nhiệm vì trong một số trường hợp, chính quyền không thể đứng ra làm chủ dự án; (2) Dồn điền, đổi thửa các mảnh đất nhỏ, kết hợp với việc giải phóng mặt bằng một số mảnh đất khác để tạo ra các mảnh đất lớn hơn, thuận tiện cho việc dự án hóa như ở trên; (3) Các hộ dân tự ý chuyển đổi theo cách của mình. Cách thức này thường gặp với những mảnh đất xen kẹt quy mô nhỏ, lẻ tẻ, bị chia cắt và không thể chuyển đổi theo 2 cách trên. Thường thấy nhất là các hộ chia thành nhiều mảnh đất nhỏ hơn để chia thừa kế, để xây dựng công trình và khai thác nhằm cải thiện thu nhập do không còn nghề nông, hoặc bán lại theo nhu cầu của người mua dưới dạng mua bán viết tay nếu việc chuyển đổi chưa được hợp pháp hóa. Điều này cũng lý giải một phần cho nhận định “diện tích đất ở bình quân trong một số xã là 150-200 m²/hộ năm 1998 giảm dần còn 60-100 m²/hộ năm 2008” [20].

Thực tế tại Văn Quán cho thấy xung quanh KĐTM đã xuất hiện hàng loạt các dự án mới. Quy mô các dự án “ăn theo” hạ tầng của KĐTM này phụ thuộc vào khoảng cách giữa KĐTM với các làng. Với 2 làng Văn Quán và Yên Phúc, do KĐTM nằm sát ngay cạnh nên trên vùng ranh giới phía làng, xuất hiện ngày càng nhiều các ngôi nhà phố ăn theo được dân làng xây dựng theo kiểu nhà chia lô cao 4-5 tầng, tầng dưới dành cho các dịch vụ đô thị (bán hàng, ăn uống, cho thuê văn phòng...), tầng trên để ở. Còn với 2 làng Yên Xá và Triều Khúc, có một khoảng cách nhất định với KĐTM Văn Quán nên đất ven KĐTM đang được sử dụng với nhiều chức năng đa dạng như: dự án khu nhà ở thấp tầng (Khu nhà ở Tổng cục V), khu nhà ở giãn dân (cho người dân làng Văn Quán bị mất đất nông nghiệp) (Hình 2(a)), chợ đầu mối (Chợ đêm nông sản Văn Quán), các chuyển đổi tạm thời (garage sửa chữa ô tô, cụm sản xuất và kho công nghiệp nhỏ, bãi mua bán vật liệu xây dựng...) (Hình 2(b)).

Như vậy, bên cạnh sự bề bộn của “đại công trường” KĐTM là sự tập nập của hàng loạt những “tiểu công trường” xung quanh. Các mảnh đất xen kẹt tạo ra “độ xốp” ở khu vực ven đô [12] (Hình 3). Tuy nhiên, quá trình dự án hóa và chuyển đổi sử dụng các mảnh đất xen kẹt đã phá vỡ cấu trúc xốp này, và được ví như sự bê tông hóa với 3 cấp độ lấp đầy: (1) các KĐTM và các làng xã là những cốt liệu lớn, (2) các dự án nhà ở hay một chức năng nào đó quy mô nhỏ hay trung bình bao quanh trở thành những cốt liệu trung bình xen giữa và lấp đầy phần nào khoảng trống giữa các cốt liệu lớn, (3) các chuyển đổi tự phát trở thành cốt liệu nhỏ nhất nện chặt và trám vào những khoảng trống cuối cùng tạo nên sự đặc chắc về không gian. Đây được xem là một kiểu gia tăng mật độ của vùng ven “ăn theo” quá trình gia tăng mật độ của các KĐTM, được gọi là gia tăng mật độ thứ cấp, có thể là chính quy, hợp pháp được sự đồng ý bằng các văn bản chính thức của chính quyền nhưng cũng có thể là phi chính quy, bất hợp pháp nhưng vẫn tồn tại bởi sự “bỏ ngỏ” của các nhà quản lý trong một xã hội phần



(a) Khu nhà ở liền kề của KĐTМ (trái) và khu nhà ở giãn dân của làng Văn Quán (phải)



(b) Các mảnh đất ven KĐTМ được san lấp chờ dự án

Hình 2. Sự phát triển hai bên của một con đường ranh giới

nào vẫn quản lý theo cảm tính và sự cảm thông, và đôi lúc kèm theo những khoản “bôi trơn” có lợi. So với sự gia tăng mật độ sơ cấp trong lòng các KĐTМ, sự gia tăng mật độ thứ cấp xung quanh các KĐTМ đa dạng, có nhiều biến thể hơn nhiều, do đó việc nghiên cứu quá trình này sẽ mang lại những kết quả thú vị hơn nhiều.



(a)



(b)

Hình 3. Xung quanh KĐTМ Văn Quán, hàng loạt các dự án mới được thiết lập

5. Kết luận

Nếu sự gia tăng mật độ bên trong các dự án KĐTМ - lần thứ nhất trong gia tăng kép mật độ ven đô - được xem là “đúng chuẩn” bởi sự định hướng của quy hoạch đô thị, hỗ trợ bởi các công cụ pháp quy thì sự gia tăng mật độ vùng ven các KĐTМ, đồng thời cũng là vùng ven các làng - một kiểu “không gian ngưỡng” (in-between/liminal space) giữa 2 cách thức kiến tạo không gian đối nghịch nhau, cũng là lần thứ hai trong gia tăng kép mật độ ven đô lại cho thấy sự bị động trong chính sách kiểm soát hệ quả phát triển không gian của chính quyền diễn ra ở bên ngoài hàng rào các KĐTМ, nhưng lại rất hấp dẫn và thú vị bởi sự đa dạng, phong phú trong các cách thức thực hiện khi mà các chủ thể phải chủ động tự mình xoay xở: (1) Đó có thể là gia tăng mật độ chính quy, được thông báo và thực hiện công

khai (thông qua hình thức dự án) hay phi chính quy thông qua thỏa thuận, hoạt động “ngầm”, từng bước từng bước biến đổi khu vực theo cách riêng của mỗi trường hợp; (2) Đó có thể là gia tăng mật độ hợp pháp, tuân thủ những quy định pháp lý, những quy chuẩn, tiêu chuẩn trong xây dựng và quy hoạch đô thị hay phi hợp pháp dựa trên các nhu cầu thực tế cá nhân, bối cảnh từng hoạt động, mà đôi lúc đi kèm với những khoản “lót tay” để đảm bảo việc hợp thức hóa sự gia tăng mật độ này; (3) Đó có thể là gia tăng mật độ được thực hiện dưới hình thức dự án tập trung được đầu tư bài bản, có quy mô, có đầy đủ thiết kế, đánh giá tác động (mặc dù đa phần những thiết kế này được chỉnh sửa liên tục sau đó và những đánh giá tác động phần nhiều mang tính hình thức) hay tự phát, nhỏ lẻ, phần nhiều dựa trên kinh nghiệm, được thực hiện theo hình thức “mồm nôi mồm” (chính quyền nói yêu cầu với người dân, người dân nói yêu cầu với thợ xây); (4) Đó có thể là gia tăng mật độ do một trong 3 chủ thể quan trọng (chính quyền, doanh nghiệp, người dân) thực hiện công khai hay chủ thể này thực hiện nhưng lại ẩn dưới chủ thể khác, tùy theo tình hình và cách quản lý của mỗi khu vực; (5) Đó có thể là gia tăng mật độ thông qua việc xây dựng nhà ở mới hay một chức năng khác ngoài ở.

Có vẻ quá trình gia tăng mật độ khu vực ven KĐTMT thể hiện chân thực nhất các cách thức ven đô thị hóa tại các thành phố với những khái niệm rất Việt Nam như đất xen kẹt, đất chờ chuyển đổi, đất chờ dự án... Quá trình gia tăng mật độ này cũng phản ánh những biến chuyển trong khu vực (hành chính - không gian - kinh tế - dân số - phúc lợi) là hệ quả của việc cấy ghép các thực thể KĐTMT - hạt nhân để tạo ra các khu vực đô thị mới và kích ứng các khu vực xung quanh. Những biến chuyển này, một mặt là kết quả của sự thích nghi cũng như tận dụng những yếu tố đô thị của người dân làng xã để cải thiện cuộc sống mới của mình khi không còn đất sản xuất nông nghiệp, nhưng mặt khác lại minh chứng một sự đối lập của 2 kịch bản phát triển, tăng trưởng đô thị nằm sát cạnh nhau và chúng buộc phải tự tìm các cách để thích ứng lẫn nhau.

Tài liệu tham khảo

- [1] Hà, Đ. D. (2013). *Giải quyết quan hệ lợi ích kinh tế trong quá trình đô thị hóa ở nước ta hiện nay*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
- [2] World Bank (2011). *Vietnam urbanization review*. Technical Assistance Report.
- [3] Leducq, D., Scarwell, H.-J. (2018). [The new Hanoi: Opportunities and challenges for future urban development](#). *Cities*, 72:70–81.
- [4] Leaf, M. (2008). Những biên giới đô thị mới: Quá trình đô thị hóa vùng ven đô và (tái) lãnh thổ hóa ở Đông Nam Á. *Kỷ yếu Hội thảo quốc tế Việt Nam học lần thứ 3, Tiểu ban: Đô thị và Đô thị hóa*, 420–438.
- [5] Gubry, P., Castiglioni, F., Cusset, J.-M., Thieng, N. T., Huong, P. T. (2010). *The Vietnamese city in transition*. Institute of Southeast Asian.
- [6] Kontgis, C., Schneider, A., Fox, J., Saksena, S., Spencer, J. H., Castrence, M. (2014). [Monitoring peri-urbanization in the greater Ho Chi Minh City metropolitan area](#). *Applied Geography*, 53:377–388.
- [7] Labbé, D., Boudreau, J.-A. (2011). [Understanding the causes of urban fragmentation in Hanoi: the case of new urban areas](#). *International Development Planning Review*, 33(3):273–291.
- [8] McGee, T. G. (1998). Five decades of urbanization in Southeast Asia: A personal encounter. *Urban development in Asia: Retrospect and prospect*, 55–91.
- [9] Tùng, T. M. (2016). *Chân dung một Hà Nội: Khu đô thị mới - hai thập kỷ nhìn lại một mô hình*. Nhà xuất bản Xây dựng.
- [10] Luan, T. D. (2014). Living in “new urban areas”: Towards sustainable urban communities in Hanoi, Vietnam. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 181:333–344.
- [11] Tran, H. A. (2015). Urban space production in transition: The cases of the new urban areas of Hanoi. *Urban Policy and Research*, 33(1):79–97.
- [12] Labbé, D., Boudreau, J.-A. (2015). Local integration experiments in the new urban areas of Hanoi. *South East Asia Research*, 23(2):245–262.

- [13] Pandolfi, L. (2001). *Une terre sans prix: réforme foncière et urbanisation au Viet-Nam*. PhD Thesis, Université Paris 8.
- [14] JBIC (Japan Bank for International Cooperation) (1999). *Urban Development and Housing Sector in Viet Nam*. JBIC Research Paper No. 3.
- [15] Thủ tướng Chính phủ (2009). *Quyết định Phê duyệt điều chỉnh định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050*. Số 445/QĐ-TTg, ngày 07/04/2009.
- [16] Chính phủ (2006). *Nghị định về việc ban hành Quy chế Khu đô thị mới*. Số 02/2006/NĐ-CP, ngày 05/01/2006.
- [17] Thủ tướng Chính phủ (2011). *Quyết định Phê duyệt Chiến lược Nhà ở quốc gia đến năm 2020, định hướng đến năm 2030*. Số 2127/QĐ-TTg, ngày 30/11/2011.
- [18] Chính phủ (2013). *Nghị định về quản lý đầu tư phát triển đô thị*. Số 11/2013/NĐ-CP, ngày 14/01/2013.
- [19] Hiếu, N. N. (2010). *Quản lý chuyển đổi đất kẹt và đất ven dự án trong quá trình đô thị hóa (Tinh huống nghiên cứu tại Hà Nội)*. Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp Khoa, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.
- [20] Báo Hà Nội mới (2009). *Nông thôn ngoại thành Hà Nội sau 20 năm xây dựng làng văn hóa*.