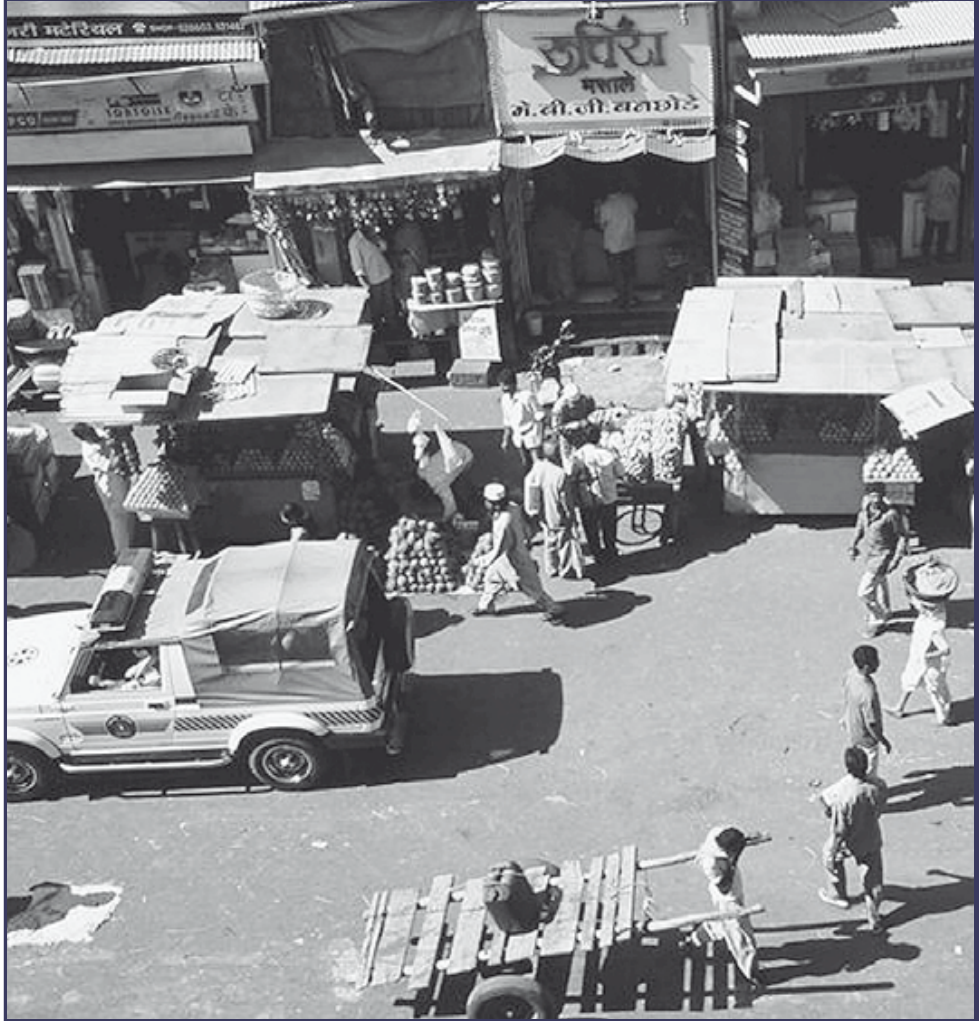


HƯỚNG DẪN  
NHANH CHO  
CÁC NHÀ  
HOẠCH ĐỊNH  
CHÍNH SÁCH



# Nhà ở CHO người nghèo ở các thành phố CHÂU Á



UN-HABITAT



United Nations  
ESCAP

# 1

**ĐÔ THỊ HÓA:** Vai trò của  
người nghèo trong phát triển  
đô thị

# Lời cảm ơn

Bộ sách gồm 7 quyển Hướng dẫn nhanh này là kết quả cuộc họp chuyên gia về xây dựng năng lực về nhà ở cho người nghèo ở khu vực đô thị, được tổ chức bởi UNESCAP tại Thái Lan hồi tháng 7 năm 2005. Các cuốn Hướng dẫn được đồng biên soạn bởi Bộ phận Đói nghèo và Phát triển của UNESCAP và chi nhánh Đào tạo và Xây dựng năng lực (TCBB) của UN-HABITAT, sử dụng khoản tài trợ từ Tài khoản phát triển của Liên Hợp Quốc và Chính phủ Hà Lan, trong khuôn khổ dự án: “Nhà ở cho người nghèo trong các nền kinh tế đô thị” và “Tăng cường năng lực đào tạo quốc gia hướng tới cải thiện chất lượng quản trị địa phương và phát triển đô thị”. Kèm theo bộ sách còn có một bộ áp phích giới thiệu những nội dung chủ yếu của mỗi cuốn Hướng dẫn nhanh và một bộ tài liệu tự học trực tuyến.

Bộ Hướng dẫn nhanh được xuất bản với sự điều phối chung của ông Ardan Aliani, Bộ phận Đói nghèo và Phát triển của UNESCAP và bà Asa Jonsson, chi nhánh Đào tạo và Xây dựng năng lực của UN-HABITAT với sự hỗ trợ to lớn và đóng góp tư liệu từ ông Yap Kioe Sheng, ông Raf Tuts và bà Natalja Wehmer. Bà Clarissa Augustinus, ông Jean-Yves Barcelo, ông Selman Erguden, ông Solomon Haile, ông Jan Meeuwissen, ông Rasmus Precht, bà Lowie Rosales và ông Xing Zhang đã đọc duyệt và có nhiều ý kiến đóng góp.

Các cuốn Hướng dẫn được biên soạn bởi ông Thomas A. Kerr, Liên minh Châu Á về Quyền Nhà ở (ACHR) dựa trên những tài liệu được chuẩn bị bởi các ông Babar Mumtaz, ông Michael Mattingly và ông Patrick Wakely, trước đây thuộc Bộ phận Qui hoạch Phát triển (DPU), trường đại học Luân Đôn; ông Yap Kioe Sheng ở UNESCAP; ông Aman Mehta, Sinclair Knight Merz Consulting, ông Peter Swan, Liên minh Châu Á về Quyền Nhà ở; và ông Koen Dewandeler, Học viện kỹ thuật King Mong-kut, Thái Lan.

Các văn bản gốc và các tài liệu khác có thể được truy cập tại: [www.housing-the-urban-poor.net](http://www.housing-the-urban-poor.net).

Những đóng góp trên đã giúp tạo ra bộ sách Hướng dẫn nhanh. Chúng tôi hy vọng nó sẽ giúp ích cho công việc hàng ngày của các nhà hoạch định chính sách ở Châu Á, trong nỗ lực tìm kiếm những giải pháp cải thiện nhà ở cho người nghèo ở đô thị.

# Nội dung

## HƯỚNG DẪN NHANH PHẦN 1: ĐÔ THỊ HÓA

Một châu Á đang đô thị hóa .....	2
Đô thị hóa đi liền với phát triển kinh tế .....	3
Siêu thành phố .....	4
Những thành phố và thị trấn nhỏ.....	5
Đô thị hóa là gì? .....	6
Sức hút từ những thành phố .....	7
5 lý do tốt để di cư .....	8
Đói nghèo ở thành thị và khu vực nông thôn .....	10
Khu vực không chính thức ở Châu Á .....	11
Làn sóng di cư không ai có thể cản trở .....	12
Khu vực định cư không chính thức ở các thành phố .....	14
Nhà ổ chuột là gì? .....	15
Khu ổ chuột của thất vọng và khu ổ chuột của hy vọng .....	16
Nhà ở và đô thị hóa .....	18
4 chính sách chưa thể giải quyết được vấn đề nhà ở.....	20
Giải quyết vấn đề trên nhiều phương diện .....	22
7 chiến lược xây dựng nhà ở cho người nghèo .....	24

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Sách, báo, các ấn phẩm và website .....	28
---	----

*Cuộc chiến toàn cầu chống đói nghèo phụ thuộc nhiều vào kết quả thực hiện ở các thành phố. Thành phố là đầu tàu tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, đóng góp một phần lớn GDP của Châu Á và là ngôi nhà của những công dân năng động, sáng tạo và có năng suất lao động cao nhất.*



PHOTO: ACHR

## Đô thị hóa: Vai trò của người nghèo trong phát triển đô thị

### HƯỚNG DẪN NHANH CHO CÁC NHÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH PHẦN 1

Đô thị hóa đang diễn ra rất nhanh ở châu Á và ngày càng có nhiều người có nhu cầu về nhà ở. Cung cấp đủ nhà ở cho mọi người ở các thành phố không phải là một mục tiêu bất khả thi. Hoàn toàn có thể giải quyết bài toán nhà ở nếu thay vì coi đó là một vấn đề rắc rối, ta xem xét nó như những nguồn năng lượng và những đóng góp quan trọng cho hoạt động tạo thêm nhà ở. Hơn thế, vấn đề được giải quyết nếu chúng ta nhìn nhận người nghèo không đơn thuần là những người được hưởng lợi ích từ ý tưởng của người khác mà là nhân vật chủ đạo nằm ở trung tâm quá trình phát triển của chính họ.

Có rất nhiều yếu tố giải thích cho tình trạng thiếu nhà ở tương tất cho người dân ở các vùng đô thị. Cuốn Hướng dẫn này sẽ xem xét một số các xu hướng hiện tại về đô thị hóa, bao gồm cả di cư từ nông thôn ra thành thị, những nỗ lực trong quá khứ để hạn chế di cư và các liên kết giữa đô thị hóa và nghèo đói. Sau đó, tình trạng nhà ở cho người thu nhập thấp, cả chính thức và không chính thức, sẽ được xem xét trong bối cảnh của đô thị hóa. Cuối cùng, một số chính sách nhà ở và đất đai cùng các chương trình sẽ được phân tích – bao gồm cả những chính sách và chương trình làm cho vấn đề nhà ở thêm tồi tệ và cả những chính sách, chương trình đã thành công khi đưa ra một hướng mới và những cơ hội mới để cải thiện tình hình nhà đất đô thị.



## Đèn sáng ở các thành phố lớn:

Thế giới của chúng ta đã và đang trở thành thế giới đô thị - dân số đô thị toàn cầu đã vượt xa dân số nông thôn. Đến năm 2025 châu Á sẽ bắt kịp với bước ngoặt toàn cầu này. Tuy nhiên xu hướng phát triển vẫn vậy, các vấn đề vẫn tồn tại, và sự quyến rũ của đô thị vẫn tiếp tục.

## Một Châu Á đang đô thị hóa

Trong hơn 5 thập kỷ qua, Châu Á đã trải qua những sự thay đổi to lớn về nhân khẩu học. Một trong những thay đổi đáng kể nhất chính là sự di chuyển của người dân từ các làng mạc ra các thành phố. Tỷ lệ phần trăm của những người sống ở các thành phố và thị xã ở Châu Á, so với tổng dân số cả nước, đang gia tăng nhanh. Năm 1950, có khoảng 232 triệu dân sống ở khu vực đô thị, chiếm khoảng 17% tổng dân số của Châu Á. Trong năm 2005, dân số thành thị của Châu Á đã tăng lên 1,6 tỷ người, tương đương với 40% dân số

của cả khu vực. Không còn nghi ngờ gì, khu vực Châu Á sẽ tiếp tục phát triển, và mức độ đô thị hóa sẽ tăng lên. Liên Hợp Quốc ước tính rằng đô thị hóa ở Châu Á từ năm 2005 đến năm 2010 tăng ở mức khoảng 2,5% mỗi năm. Với đà này, đến năm 2025, hơn một nửa dân số của Châu Á sẽ sống ở các vùng đô thị, và đến năm 2030, dự kiến khoảng 54,5% dân số Châu Á sẽ được đô thị hóa. Điều này có nghĩa rằng vào năm 2030, cứ có hai cư dân đô thị trên thế giới thì một sẽ sống ở Châu Á.

### Đô thị hóa ở Châu Á (1950-2025)

	<i>Mức độ đô thị hóa (% dân số thành thị)</i>				<i>Tốc độ tăng trưởng đô thị (% tăng trưởng/năm)</i>	
	1950	1975	2000	2025	1950-1955	2000-2005
<b>Toàn Châu Á</b>	16.8	24.0	37.1	51.1	3.57	2.61
<b>Nhật Bản</b>	34.9	56.8	65.2	71.7	3.62	0.36
<b>Hàn Quốc</b>	21.4	48.0	79.6	85.2	1.79	1.03
<b>Cambodia</b>	10.2	10.3	16.9	33.2	2.24	5.06
<b>Lào</b>	7.2	11.1	18.9	30.6	2.98	4.10
<b>Nepal</b>	2.7	4.8	13.4	27.2	4.12	5.29

Nguồn: Liên Hợp Quốc, Triển vọng Đô thị hóa thế giới: phiên bản 2005

# Đô thị hóa đi liền với phát triển kinh tế

Hai quốc gia phát triển nhất về thể chất và kinh tế ở Châu Á cũng chính là hai quốc gia đô thị hóa nhất: Nhật Bản và Hàn Quốc. Trong năm 2005, khoảng 66% dân số của Nhật Bản sống tại các thành phố, trong khi đó ở Hàn Quốc, tỉ lệ này là khoảng 81%.

Những nước kém phát triển nhất của Châu Á lại có tỷ lệ đô thị hóa rất thấp. Trong năm 2005, chỉ có 15,8% dân số của Nepal sống ở các thành phố, trong khi đó ở Campuchia là 19,7% và chỉ có 20,6% dân số của CHDCND Lào là sống ở thị trấn, thành phố.

Các nước này có thể có mức độ đô thị hóa thấp, nhưng lại đang đô thị hóa rất nhanh - nhanh hơn nhiều so với tỷ lệ chung của Châu Á. Trong khi dân số đô thị của toàn Châu Á tăng 2,6% / năm trong khoảng từ 2000 đến 2005, dân số đô thị tại Nepal, Campuchia và Lào đã tăng gấp đôi tỷ lệ đó (Nepal bằng 5,2%, Campuchia 5% và Lào bằng 4,1% / năm, trong cùng một khoảng thời gian 5 năm).



PHOTO: ACHR

## Sự phát triển nhanh chóng của các thành phố thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế

Nhìn chung, nền kinh tế của một đất nước càng phát triển thì tốc độ đô thị hóa càng nhanh. Khu đô thị chiếm 70% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) ở Đông Á. Ở Philippines, các khu đô thị chiếm khoảng 75-80% tổng sản phẩm quốc gia (GNP) và 80% tăng trưởng kinh tế. Các khu vực đô thị ở Việt Nam đóng góp 70% tăng trưởng kinh tế của cả nước. Tại Nam Á, riêng thành phố Mumbai ước tính đang tạo ra 1/6 GDP của toàn Ấn Độ.

Khu vực công nghiệp và dịch vụ phần lớn nằm ở khu vực đô thị, do điều kiện dễ dàng tiếp cận với sự hỗn hợp của:

- Nguồn nguyên liệu đầu vào tập trung như nguyên vật liệu, lao động, cơ sở hạ tầng, giao thông và các dịch vụ.
- Lượng nhu cầu lớn của người tiêu dùng (“thị trường”).
- Cơ hội lớn hơn để thiết lập các mối quan hệ và chia sẻ kiến thức nhanh hơn.
- Gần các cơ quan hành chính, có nhiệm vụ điều tiết các hoạt động thương mại.
- Tiếp cận với các lợi ích kinh tế nhờ quy mô và phạm vi kinh tế.

Toàn cầu hóa, đô thị hóa và các yếu tố chính trị xã hội cũng tăng cường sự liên kết kinh tế năng động giữa các thành phố và khu vực phụ cận.

Nguồn: Jack, 2006

# Siêu thành phố:

## Số lượng các thành phố siêu lớn ở Châu Á đang tăng nhanh.

Năm 1950, cả thế giới chỉ có 8 thành phố với khoảng hơn 5 triệu dân. Hai trong số những thành phố đó nằm ở Châu Á: Tokyo (với 11,3 triệu dân) và Thượng Hải (với 6 triệu dân). Trong năm 2005, thế giới đã có 50 thành phố với nhiều hơn 5 triệu dân, và lần này, 28 trong số đó là ở Châu Á, bao gồm thành phố lớn nhất, Tokyo, với 35,2 triệu dân. Liên Hợp Quốc dự báo rằng thế giới sẽ có 61 thành phố lớn như vậy vào năm 2015 và 32 trong số đó sẽ ở Châu Á. Lúc đó, Tokyo (với 36,2 triệu dân), Mumbai (với 22,6 triệu dân) và Delhi (với 20,9 triệu dân) dự kiến sẽ là 3 thành phố lớn nhất trên thế giới.

Những thành phố này yêu cầu các hình thức mới về quy hoạch và quản lý đô thị bởi chúng đã trở thành “khu vực đô thị”. Nhiều thành phố lớn đang phân cấp quản trị, với nhiều vùng tự trị để quản lý các phần của thành phố. Điều này đòi hỏi sự phối hợp liên ngành tốt hơn, nhiều cấp độ trung cấp về quản trị, thêm sự tham gia của xã hội dân sự và quyền tự trị nhiều hơn cho các phần khác nhau của thành phố.

### Những thành phố đầu đàn

Thành phố đầu đàn là một thành phố - thường là một thủ đô, hoặc thủ phủ, nó thường đông dân hơn và quan trọng hơn về mặt chính trị, tài chính và kinh tế hơn tất cả các thành phố khác trong một nước. Trong hầu hết các nước, thành phố đầu đàn thường có dân số lớn gấp hai lần thành phố đông dân thứ hai. Ví dụ về các thành phố đầu đàn ở Châu Á bao gồm Seoul, Bangkok, Ulanbataar, Phnôm Pênh và Kabul. Ấn Độ là một ví dụ của một quốc gia không có thành phố đầu đàn, nhưng lại có rất nhiều thành phố lớn và đông dân, như Mumbai, Delhi, Kolkata và Chennai. Vấn đề với thành phố đầu đàn là nó góp thêm vào sự phát triển không đều, khuyến khích sự di cư từ nông thôn lên thành thị nhưng chỉ tập trung ở một thành phố.

## Những Thành phố Châu Á có hơn 5 triệu dân.

Năm 1950	(đơn vị: triệu người)
Tokyo	11.28
Thượng Hải	6.07

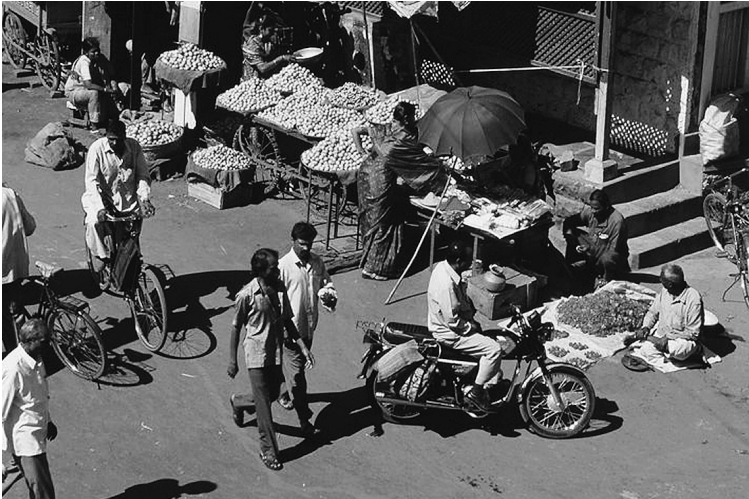
### Năm 1975

Tokyo	26.62
Osaka-Kobe	9.84
Kolkata	7.89
Thượng Hải	7.33
Mumbai	7.08
Seoul	6.81
Bắc Kinh	6.03

### Năm 2005

Tokyo	35.20
Mumbai	18.20
Delhi	15.05
Thượng Hải	14.50
Kolkata	14.28
Jakarta	13.22
Dhaka	12.43
Karachi	11.61
Osaka-Kobe	11.27
Bắc Kinh	10.72
Metro Manila	10.69
Seoul	9.65
Quảng Châu	8.43
Vũ Hán	7.09
Hồng Kông	7.04
Thiên Tân	7.04
Chennai	6.92
Bangkok	6.59
Bangalore	6.46
Trùng Khánh	6.36
Lahore	6.29
Hyderabad	6.11
Ahmedabad	5.12
TP. Hồ Chí Minh	5.07

Nguồn: Liên Hợp Quốc, Triển vọng Đô thị hóa thế giới: phiên bản 2005



## Sức hút từ các Thành phố nhỏ:

Gần như nửa dân số đô thị ở Châu Á (49,6%) sống trong những thị trấn có dân số dưới 500.000 người. Đến năm 2015, Châu Á sẽ có 37 thành phố với dân số từ 1 đến 5 triệu người

## Những thành phố và thị trấn nhỏ

**Đầu tư phát triển những thành phố cấp hai giúp chúng trở thành điểm hấp dẫn mới đối với người di cư và các nhà đầu tư:**

Thành phố siêu lớn thu hút phần lớn đầu tư, năng lượng và sự sáng tạo. Tuy nhiên thống kê cho chúng ta thấy rằng trên thực tế có nhiều người thành thị ở Châu Á sống trong những thành phố nhỏ hoặc thị trấn hơn là sống trong những siêu thành phố trong khu vực. Trong năm 2005, tổng dân số thành thị của Châu Á là 1,5 tỷ người nhưng chỉ 10,8% của số này sống ở những thành phố xấp xỉ hơn 10 triệu dân, và chỉ 7,6% sống ở những thành phố từ 5 đến 10 triệu dân.

Điều đó có nghĩa rằng việc đưa ra những hoạch định cần được thực hiện không chỉ đối với những siêu thành phố mà cả đối với những thành phố nhỏ và thị trấn nơi mà trên thực tế có nhiều người hơn đang sinh sống. Một việc mà chính phủ có thể làm để chuyển những làn sóng di cư khỏi các siêu thành phố và thành phố trung tâm đó là tập trung nguồn lực để phát triển các thành phố cấp hai và những thị trấn. Sau đó những thành phố và thị trấn này sẽ cung cấp việc làm, tạo thành điểm hấp dẫn mới với những người di cư.

Chính phủ cũng có thể khuyến khích đầu tư tư nhân tại những thành phố cấp hai và thị trấn bằng cách phát triển những khu công nghiệp và thi hành ưu đãi thuế. Tuy

### Các đối tượng sống ở khu vực Châu Á

#### THÀNH THỊ

Quy mô đô thị (đơn vị: triệu người)	Dân số (đơn vị: triệu người) %	
trên 10	167	10.8
5 - 10	118	7.6
1 - 5	356	22.9
0.5 - 1	160	10.3
dưới 0.5	751	48.4
Tổng số dân thành thị	1,553	100

**Nông thôn** tất cả các vùng miền 2,352

**TỔNG SỐ:** Nông thôn + thành thị 3,950

*Nguồn: Liên Hợp Quốc, Triển vọng Đô thị hóa thế giới: Sửa đổi 2005*

nhiên, việc soạn thảo các chính sách phân cấp kinh tế không hề dễ dàng. Việc này phần nhiều phụ thuộc vào khả năng tăng trưởng của những vùng kinh tế khác nhau, sự sẵn sàng của cơ sở hạ tầng và dịch vụ như bến cảng, sân bay, đường cao tốc và đường sắt. Bên cạnh đó, nhà đầu tư cũng cần những lý do tốt để quyết định đặt những nhà máy hay cơ sở kinh doanh tại những thành phố cấp hai chứ không đặt gần những trung tâm đô thị truyền thống với đầy đủ cơ sở hạ tầng cùng với bộ máy quyết sách của chính phủ.



# Đô thị hóa là gì?

## Các quốc gia có định nghĩa khác nhau về “đô thị”

Định nghĩa này có thể dựa trên số dân trong một khu vực dân số nhất định, loại hình hoạt động kinh tế phổ biến (nông nghiệp hay không), mức độ của cơ sở hạ tầng (đường xá, đèn đường, cung cấp nước) hay chức năng của nó (trung tâm hành chính). Các định nghĩa khác nhau khiến cho việc so sánh mức độ đô thị hóa ở các nước khác nhau không dễ dàng. Chính phủ cũng có xu hướng định kỳ tiến hành phân loại lại vùng nông thôn và ngoại vi đô thị thành vùng đô thị khiến cho dân số thành thị

có thể tăng lên chỉ bằng một nét bút. Điều này xảy ra khi khu vực nông thôn bắt đầu có những đặc điểm của khu vực thành thị do sự thay đổi về các hoạt động kinh tế của những người sống ở đó, sự gia tăng xây dựng các dịch vụ hạ tầng và dịch vụ cơ sở mang phong cách thành thị. Sự việc trên cũng xảy ra khi đất nông nghiệp được chuyển đổi thành đất công nghiệp và các khu dân cư, rồi trở thành đất đô thị bên ngoài địa giới đô thị hiện hữu.

## Khái niệm “đô thị”

Liên Hợp Quốc định nghĩa « Vùng đô thị » là một khu vực xây dựng kín hoặc một khu vực đông dân cư bao gồm khu trung tâm thành phố, khu ngoại thành và các khu định cư lao động. Vùng đô thị theo định nghĩa này có thể rộng hơn hoặc nhỏ hơn một khu vực thành thị bao gồm khu trung tâm thành phố và dải ngoại thành hoặc lãnh thổ đông dân cư tiếp giáp. Thành thị bao gồm các khu vực quản trị địa phương chính thức thường bao gồm toàn bộ khu vực đô thị và khu định cư lao động chính của thành phố. Khu trung tâm thành phố là một khu vực có chức năng chính trị bao gồm trung tâm lịch sử của thành phố.

Tuy nhiên, phân tích các quốc gia trên toàn thế giới cho thấy các tiêu chí và phương pháp khác nhau đang được chính phủ các nước sử dụng để định nghĩa “đô thị”:

- 105 quốc gia thu thập dữ liệu dựa trên các tiêu chí hành chính, thủ đô hoặc thị xã, các đô thị tự trị hoặc thuộc phạm vi quản lý của địa phương khác; 83 quốc gia chỉ sử dụng tiêu chí hành chính để phân biệt đô thị và nông thôn.
- 100 quốc gia định nghĩa thành phố dựa trên số dân hoặc mật độ dân số, với mức độ tập trung tối thiểu từ 200 đến 50.000 người; 57 quốc gia sử dụng tiêu chí này là tiêu chí duy nhất.

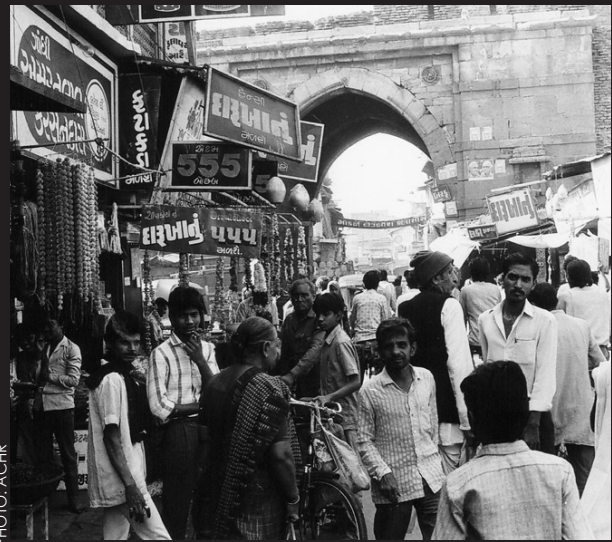


PHOTO: ACHR

- 25 quốc gia xác định đô thị chủ yếu dựa vào đặc điểm kinh tế, mặc dù không loại trừ các tiêu chí khác như tỷ lệ lực lượng lao động làm việc trong các ngành phi nông nghiệp.
- 18 quốc gia tính đến sự sẵn có của cơ sở hạ tầng đô thị trong định nghĩa của họ, bao gồm cả sự hiện diện của các con đường nhựa, hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước hoặc điện.

*Nguồn: UN-HABITAT (Chương trình Định cư Con người của Liên Hợp Quốc), Hiện trạng các đô thị trên thế giới 2006/2007, 2006*



*Cho dù định nghĩa các khu vực đô thị là thế nào hay quyết định mức độ đô thị của các khu vực đó thế nào, có một điều rất rõ ràng : thành phố là nơi tăng trưởng diễn ra, và là nơi tương lai tìm đến*

## Sức hút từ những thành phố

Đô thị hóa diễn ra theo ba phương thức:

- Tăng dân số tự nhiên
- Di cư từ nông thôn lên thành thị
- Phân loại lại khu nông thôn thành khu thành thị

Trong giai đoạn 1950-1955, tỷ lệ tăng dân số ở khu vực Châu Á nhìn chung ở mức 1,95% một năm. Tỷ lệ này giảm đều xuống mức 1,25% một năm trong giai đoạn 2000-2005. Nhưng trong suốt hai giai đoạn trên, tỷ lệ tăng dân số trong khu vực thành thị đứng ở mức 3,74% (1950-1955) và 2,67% (2000-2005). Điều đó có nghĩa rằng một nửa tỷ lệ tăng trưởng đô thị là do tăng dân số tự nhiên. Phần còn lại là kết quả của dòng di cư nông thôn lên thành thị và của việc phân loại lại của khu vực trước đây là nông thôn nay trở thành đô thị. Nói cách khác, sự di cư không phải là nguyên nhân duy nhất dẫn đến đô thị hóa, mặc dù nó đóng một

vai trò khá là quan trọng. Ở nhiều thành phố trong khu vực Châu Á, các khu nhà ổ chuột mới và khu định cư lấn chiếm mọc lên do có những hộ gia đình thành thị mới hơn là do dòng người di cư từ nông thôn.

Có nhiều dạng di cư:

- Con người di cư từ nông thôn đến thành thị, di chuyển từ khu vực nông thôn này sang khu kia và từ thành phố này sang thành phố khác.
- Một số người di cư vĩnh viễn, trong khi đó một số khác thì di cư tạm thời theo mùa hay trong một vài năm và rồi sau đó quay trở lại làng của họ.
- Một số người di cư chưa có gia đình và di chuyển một mình, một số để lại gia đình phía sau, trong khi những người khác đến các thành phố với vợ chồng, con cái và bố mẹ.
- Ở một số nước, người di cư chủ yếu là nam giới trong khi đó ở những nơi khác, phụ nữ là những người di cư chính.

Việc quan tâm đến loại hình di cư là rất quan trọng bởi vì nó có thể phản ánh nhu cầu khác nhau về nhà ở.

## Biết rõ về thành phố của mình:

*Di chuyển đến thành phố không còn là cuộc phiêu lưu đáng sợ đối với người dân làng quê như một hoặc hai thế hệ trước đây. Ngay cả những người dân trong những ngôi làng hẻo lánh ở Châu Á đều xem các chương trình TV Mỹ chiếu đi chiếu lại, họ đều có ít nhất một người bạn hoặc người thân làm việc trong thành phố, do đó các ích lợi và hạn chế của việc đi đến thành phố thì hiện nay ai cũng biết*



## 5 lý do tốt để di cư

**Khi quyết định đến thành phố sống và lập nghiệp, người dân đã có đầy đủ thông tin**

**1**

**Lực hút của đầu đến và lực đẩy của đầu đi.** Người dân di cư hoặc vì họ đang bị đẩy ra khỏi nơi xuất xứ của mình, hoặc bị kéo đến đích di trú mới của họ. Hoặc thường xuyên hơn, người dân di chuyển do một sự kết hợp chông chéo của lực đẩy và kéo. Một số bị đẩy ra khỏi quê nhà vì họ không thể kiếm được thu nhập đủ để nuôi sống bản thân hoặc hộ gia đình của họ. Những người khác có thể bị đẩy ra khỏi nơi ở, tạm thời hoặc vĩnh viễn, bởi thiên tai như lũ lụt, hạn hán hoặc động đất hoặc do thay đổi sinh thái, chẳng hạn như sa mạc hóa hay xói mòn đất. Đồng thời, người dân bị kéo đến đích với hi vọng tìm được công việc tốt hơn, giáo dục tốt hơn và cơ sở y tế tiên tiến, hoặc có được nhiều tự do hơn so với cuộc sống bị hạn chế về xã hội và văn hóa, cho bản thân và cho con cái của họ.

**2**

**Khó sống tốt khi làm nông nghiệp.** Hầu hết những người sống ở khu vực nông thôn làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp nhưng nông nghiệp lại phụ thuộc nhiều vào điều kiện thời tiết, đất canh tác thì hạn chế, năng suất thì thấp hoặc giảm sút, đất đai có diện tích nhỏ trong khi nợ nông nghiệp lớn, nhiều hộ gia đình không có đất hoặc mất đất. Kết quả là tổng thu nhập khá thấp. Để tăng thu nhập, những hộ nông dân phải tăng năng suất sản xuất nhưng họ lại quá nghèo để mua sắm các công nghệ cần thiết, là thiết bị, giống cao sản hay phân hóa học. Ngày càng nhiều nông dân hay dân cư ở nông thôn tăng thu nhập của họ bằng các hoạt động phi nông nghiệp, tại nông thôn nếu có thể hoặc di cư tạm thời làm những công việc như xây dựng, giúp việc gia đình, bán hàng rong hay các loại công việc khác có thể làm ở thành thị.

**3**

**Di cư đến thành phố tăng khả năng tìm được việc làm tốt.** Ngay cả khi những hộ gia đình nông thôn có thể sống nhờ đất nông nghiệp thì công việc tương lai của những đứa trẻ nông thôn vẫn là ở lĩnh vực phi nông nghiệp hoặc không ở nông thôn. Với những đứa trẻ này, di cư lên thành thị giúp nâng cao khả năng tìm việc như vậy. Bên cạnh nhiều cơ hội việc làm, thành thị còn cho họ nhiều cơ hội về giáo dục và chăm sóc sức khỏe tốt hơn và đôi khi nhiều tự do về xã hội hơn. Bởi vì văn hóa thành thị có xu hướng ít hạn chế hơn văn hóa làng xã ở những phong tục, cấu trúc thứ bậc, thành phố cũng cho phép thanh niên nhập cư và con cái của họ cải thiện địa vị trong xã hội.

**4**

**Người dân nhận thức rõ giá trị thành phố mang lại.** Mặc dù một số hộ gia đình nông thôn không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc phải ra khỏi “lũy tre làng” để tồn tại, những người khác đã cân nhắc kỹ càng khi lựa chọn ở lại hay ra đi. Sự cải thiện về giao thông đi lại, sự sẵn có của điện thoại di động, truyền thông được cải thiện và mối liên hệ với những thể hệ di cư trước đang ở thành phố giúp dân chúng nông thôn hiểu rõ cả ưu à nhược điểm của đô thị, đặc biệt về các cơ hội việc làm nào và điều kiện nhà ở.

**5**

**Di cư đến thành phố là chiến lược mưu sinh của các hộ dân nông thôn.** Để có thể chia đều rủi ro kinh tế, hộ gia đình có thể phân thành nhiều nhóm và mỗi người đến ở những nơi khác nhau: khu vực nông thôn, các thị trấn nhỏ, và các thành phố lớn, trong khi đó một số thành viên thậm chí có thể di cư ra nước ngoài. Bằng cách này, thu nhập của hộ gia đình rất đa dạng và không dễ bị ảnh hưởng khi kinh tế ở một điểm nhất định suy giảm. Sự sắp xếp này cũng cho phép trẻ nhỏ và người già ở lại trong làng, nơi sinh hoạt phí thấp, trong khi đó những lao động chính và trẻ em ở tuổi đến trường được chuyển đến nơi phù hợp nhất.

### Sự di cư từ nông thôn lên thành thị ở Mông Cổ

Ở Mông Cổ, khi các nhà máy của nhà nước đóng cửa và các dịch vụ xã hội bị cắt giảm khiến cho nhiều người mất nguồn sinh kế. Họ trở về với công việc chăn nuôi gia súc – và nuôi nhiều gia súc hơn mà thị trường trong nước có thể đáp ứng. Việc chăn thả quá mức và phá rừng nhanh chóng tạo ra một thảm họa sinh thái, dẫn đến sự phá hủy đàn gia súc, tăng nghèo đói ở nông thôn và là nguồn gốc của cuộc di cư ồ ạt tới các trung tâm thành thị. Kết quả là, những thành phố như Ulanbataar, đang bị vây bọc bởi các khu ger rộng lớn (khu định cư không chính thức, bao gồm các lều ni truyền thống của dân du mục Mông Cổ). Trong các khu vực này, nghèo đói, thất nghiệp, mất vệ sinh và thiếu thốn các dịch vụ cơ bản đang khiến điều kiện sống thậm chí tồi tệ hơn nhiều so với cuộc sống tiền chuyên đổi.



PHOTO: UNESCAP

# Đói nghèo ở thành thị và khu vực nông thôn

Hầu hết các định nghĩa về đói nghèo là đều dựa trên thu nhập. Vấn đề của cách đo lường đói nghèo này là nó phân chia dân chúng thành nghèo và không nghèo mà không chú ý tới sự đa dạng của việc bị tước đoạt, tính dễ tổn thương và nhu cầu đặc trưng cho đói nghèo. Cách đo lường này cũng bỏ qua nhiều loại tài sản người dân sở hữu có thể hoặc không thể chuyển thành thu nhập hoặc tiền mặt nhưng lại đóng vai trò quan trọng trong việc xác định mức độ nghèo đói – các tài sản như nhà ở, kỹ năng làm việc, sức khỏe tốt, đất đai, tiếp cận dịch vụ, tiếp cận các nhóm tiết kiệm và tín dụng và hệ thống hỗ trợ xã hội. Kết quả là, quy mô và chiều sâu của đói nghèo đô thị không được ước tính đúng và việc này gây ảnh hưởng chính sách nghiêm trọng. Amartya Sen, nhà kinh tế học của Ấn Độ đoạt giải Nobel, định nghĩa nghèo đói như là một sự thiếu tự do để dẫn đến một cuộc sống mà con người ao ước. Ông lập luận rằng không thể chỉ xem xét đói nghèo về mặt tài chính mà đói nghèo có nhiều chiều sâu khác:

- Đói nghèo vì không có đủ thu nhập ổn định và các tài sản có thể đem lại thu nhập.
- Đói nghèo vì không được tiếp cận nhà ở an toàn và đảm bảo
- Đói nghèo vì không được tiếp cận các cơ sở hạ tầng thiết yếu và dịch vụ công cộng
- Đói nghèo vì không có mạng lưới an sinh và đói nghèo vì không được bảo vệ quyền lợi hợp pháp
- Đói nghèo vì không có quyền lực, sự tham gia và tôn trọng

Khi con người bị tước đoạt những điều thiết yếu trên, họ sẽ gặp khó khăn trong việc hiện thực hóa đầy đủ tiềm năng với tư cách là một con người và là một thành viên của xã hội. Như vậy, họ sẽ không thể hưởng lợi, đóng góp hoặc có ảnh hưởng đến sự phát triển xã hội của họ. Khi đô thị hóa tăng lên ở khu vực, chẳng bao lâu tất cả người nghèo ở Châu Á sẽ sống ở các thành phố. Hiện tượng này được nhiều người gọi tên là đô thị hóa đói nghèo.

## Đói nghèo nông thôn

Ở khu vực nông thôn, người dân thường nghèo vì đất của họ không sản xuất được, hoặc là không đủ để đáp ứng nhu cầu của họ. Các tiểu nông thường gặp khó khăn lớn trong việc dùng công nghệ mới để tăng năng suất và tiếp thị sản phẩm của mình, bị rơi vào vòng xoáy nợ nần vì chi phí phân bón tăng cao và giá cả thị trường cây trồng của họ thì giảm. Những người khác nghèo, vì họ không có một tí đất nào, và phải kiếm sống bằng cách làm công nông nghiệp, đi thuê hoặc sinh sống trên đất của người khác. Thiếu cơ hội việc làm khiến cho người nghèo khó thoát khỏi cảnh nghèo đói khi tiếp tục sống ở nông thôn. Nhưng quan trọng nhất là những người nghèo này hầu như không bao giờ biết liên kết để tạo thành mạng lưới hỗ trợ lẫn nhau, với sức mạnh đủ để giải quyết vấn đề của họ một cách tập thể và để làm cho tiếng nói của họ được lắng nghe.

## Đói nghèo thành thị

Ở đô thị, một khía cạnh quan trọng của nghèo đói thường là thiếu nhà ở tương tác và cơ sở hạ tầng. Người nghèo ở các thành phố có thể có thu nhập bằng tiền mặt lớn hơn, nhưng có thể không ổn định và không đủ bởi vì các chi phí cho cuộc sống thành phố cao hơn, ví dụ như chi phí di chuyển và nhà ở. Sự thiếu thốn về các loại nhà ở chính thức, khiến nhiều người buộc phải ở trong khu ổ chuột và khu định cư không chính thức, thường trên khu đất đai không phù hợp, hoặc sống 'chui' trong các tòa nhà đông đúc, và cách xa những cơ hội việc làm. Bởi vì thường không sở hữu đất họ chiếm, không có đăng ký hộ khẩu và giấy phép xây dựng, họ thiếu một cơ sở tài sản ổn định, khả năng tiếp cận tín dụng và các dịch vụ cơ bản. Sức khỏe môi trường có thể là một quan ngại lớn, đặc biệt là đối với trẻ em. Mạng lưới an sinh hạn chế hoặc yếu kém có thể làm cho người nghèo thành thị cực kỳ khó khăn, đặc biệt là trong thời gian khủng hoảng.



PHOTO: ACHR

*Ở Châu Á, 65% lao động phi nông nghiệp làm việc ở khu vực không chính thức. Và khu vực chính thức có xu hướng cho thị trường lao động thứ cấp thâu lại các dịch vụ - các thị trường này thường hoạt động trong lĩnh vực không chính thức.*

## **Khu vực kinh tế không chính thức ở khu vực Châu Á**

### **Thu nhập đáng kể cho người nghèo với hàng hóa và dịch vụ rẻ cho thành phố...**

Hầu hết người nghèo đô thị châu Á làm việc trong khu vực không chính thức theo cách này hay cách khác. Công việc tốt trong các cơ quan chính phủ, các nhà máy và doanh nghiệp tư nhân tuy rất hấp dẫn nhưng có số lượng ít. Các công việc này yêu cầu học vấn và kỹ năng cũng như địa chỉ liên hệ phù hợp hoặc tiền lót tay cho môi giới.

Do đó, hầu hết người nghèo đô thị sử dụng khả năng sáng tạo và tinh thần kinh doanh của mình để mở những công việc kinh doanh nhỏ, bán hàng, bán thức ăn chín, sản phẩm tươi sống trên xe tay ở vùng lân cận và cung cấp tất cả các loại hình dịch vụ. Các doanh nghiệp nhỏ thường là hệ thống cung cấp chính cho dân nghèo thành thị. Hàng hóa và dịch vụ của họ thường rẻ, linh hoạt và sẵn có mọi lúc mọi nơi. Tất cả mọi thứ đều có thể bán trên một cái xe. Nhưng khu vực không chính thức này lại là một hệ thống cung cấp quan trọng cho tất cả mọi người trong thành phố, không chỉ cho người nghèo, với các mặt hàng rau quả tươi, đồ lót dạ và thực phẩm, quần áo rẻ tiền và tất cả mọi thứ mà con người cần với giá rẻ hơn nhiều so với các cửa hàng.

Mặc dù phải làm việc nhiều giờ hơn trong điều kiện không phải lúc nào cũng lý tưởng nhưng thu nhập từ các hoạt động tự kinh doanh (hoặc từ lương khi làm việc cho các ông chủ không chính thức) thường cao hơn so với thu nhập hàng ngày của những công nhân làm việc trong khu vực chính thức. Và đặc biệt đối với những phụ nữ nghèo, những người thường phải quản lý việc nhà, tự kinh doanh giúp họ tăng thu nhập trong khi vẫn ở nhà hoặc ở gần nhà. Với nhiều người, đó là lựa chọn duy nhất vượt qua sự kỳ thị và thiếu nền tảng học vấn. Không có gì ngạc nhiên khi phụ nữ lại chiếm số đông trong thị trường lao động không chính thức.

Bên cạnh việc cung cấp công ăn việc làm tại Châu Á, khu vực không chính thức cũng đóng góp vào nền kinh tế quốc dân bằng cách tạo ra sản phẩm và thu nhập để đưa vào guồng quay kinh tế. Thống kê cho thấy khu vực không chính thức chiếm khoảng 31% tổng sản phẩm quốc nội của toàn Châu Á.

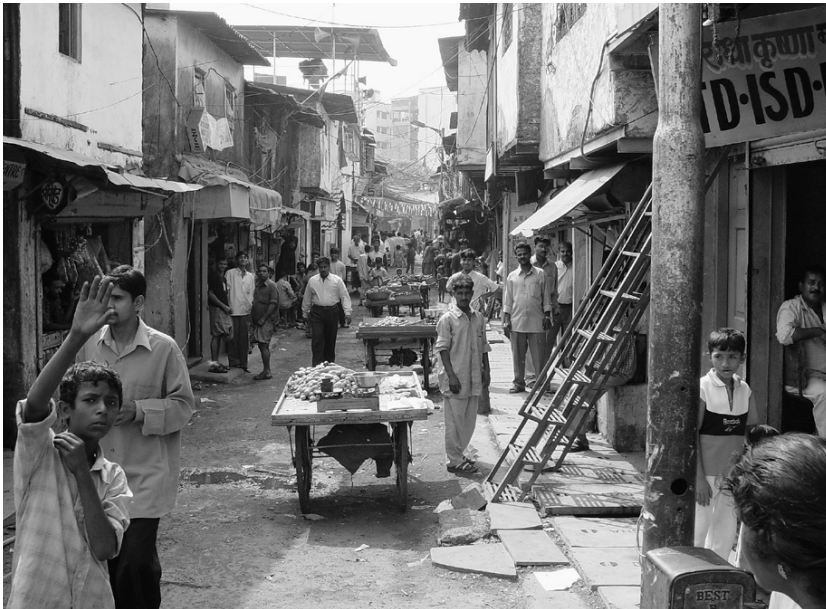


PHOTO: ACHR

## Làn sóng di cư không ai có thể ngăn trở

**Các chính phủ ở các nước Châu Á đang cố gắng dừng hoặc đảo ngược sự di cư lên thành phố, nhưng cho đến nay, những nỗ lực của họ đã không thành công**

Đô thị hóa nhanh tạo ra áp lực nặng nề đối với tài nguyên đô thị. Trong nhiều thành phố châu Á, có một đặc điểm chung là hơn một nửa dân số sống trong những căn nhà ổ chuột hay đất lấn chiếm, không có đủ chỗ ở, cơ sở hạ tầng đô thị và dịch vụ bởi vì sự phát triển của cơ sở hạ tầng tại các thành phố và thị xã đã không theo kịp với sự gia tăng nhu cầu. Điều kiện làm việc trong khu vực phi chính thức ở đô thị thường kém và lao động trẻ em là khá phổ biến. Các nhà quản lý thành phố đã không thể thực thi những quy hoạch đô thị và quy định xây dựng. Rất nhiều những chương trình hứa hẹn cải thiện đô thị như xóa bỏ nhà ổ chuột được thiết kế không phù hợp và kết quả là gây ra nhiều vấn đề hơn.

Đối mặt với sự gia tăng của nhà ổ chuột và khu định cư lấn chiếm, các hoạt động của khu vực thành thị không chính thức bị nhìn nhận một cách tiêu cực, một số nhà hoạch định chính sách vẫn tiếp tục

tưởng tượng rằng người nghèo có thể sẽ sống tốt hơn nếu họ ở nông thôn và kết luận rằng họ chỉ gây thêm vấn đề như lấn chiếm, tội phạm và mất trật tự xã hội...

Qua nhiều thập kỷ, nhiều chính phủ đã cố gắng hạn chế sự di cư bằng cách đặt ra những rào cản vào thành phố. Ví dụ như dân cư thành thị ở một vài nơi phải có chứng minh hay thẻ thường trú ở thành thị, nếu không thì họ không thể tiếp cận miễn phí với những dịch vụ công cộng như sức khỏe, giáo dục. Tuy nhiên, hành động này dường như chỉ làm tăng thêm tình trạng thiếu lao động ở thành thị và do đó làm cho giá cả của dịch vụ, hàng hóa tăng cao, trong khi đó lại tăng tình trạng nghèo khó đối với những người di cư, những người phải trả tiền cho những dịch vụ mà người khác được hưởng miễn phí.

## Tại sao làn sóng di cư thành thị không thể dừng lại được?

- **Người dân đến thành phố để có thể tồn tại.** Ý chí sinh tồn là một sức mạnh khó có thể chống lại, ngay cả khi các chính phủ quyết tâm làm chậm lại dòng chảy của người dân vào các thành phố.
- **Các chính phủ khó có thể kiểm soát công dân của họ di chuyển tới đâu, khi nào, như thế nào.** Hạn chế quyền tự do di chuyển của con người được quan niệm rộng rãi là vi phạm quyền cơ bản của con người.
- **Các thành phố và thị xã mà người di cư chuyển đến có nhu cầu về lao động rẻ tiền,** nhu cầu về hàng hóa, dịch vụ rẻ mà người nhập cư cung cấp như làm công nhân, bán hàng rong, làm thủ công mỹ nghệ, bồi bàn, tài xế taxi, trông trẻ, lau chùi.
- **Khi người dân chuyển đến thành phố, họ đang chuyển đến những nơi mà họ sẽ kiếm được nhiều hơn,** do đó chính bản thân họ cũng trở nên năng suất hơn, và có tính kinh tế hơn.
- **Khi chính quyền buộc người di cư ra khỏi thành phố và vào các khu tái định cư,** cơ hội công việc nghèo nàn và điều kiện sống tồi tàn trong các khu vực ngoại vi khiến người dân không thể sống nổi.
- **Khi chính quyền cưỡng chế di dời cư dân khu nhà ổ chuột ra khỏi thành phố** theo các chương trình tái định cư nông thôn, nhiều người trong số này thực sự được sinh ra ở thành phố, họ không có kinh nghiệm làm nông nghiệp và không có ước muốn bắt đầu một cuộc sống mới tại một ngôi làng.

## Làm sao để khiến việc di cư đến thành phố có ý nghĩa hơn?

- **Thay vì cố gắng ngăn chặn việc di cư,** điều tốt nhất có thể làm là giới thiệu các chính sách và chương trình thực tế giúp cho đô thị hóa diễn ra hiệu quả hơn cho người nghèo và cho toàn thành phố.
- **Xóa đói giảm nghèo và phát triển con người là quá trình lâu dài** - nó không xảy ra trong một đêm, đặc biệt là khi rất nhiều người nghèo di chuyển vào thành phố. Chính sách để có được nhà ở phù hợp cho tất cả những người mới nhập cư chỉ có thể hiện thực hóa qua một quá trình.
- **Bản thân người nghèo đô thị là những nguồn lực lớn trong việc xóa đói giảm nghèo và phát triển đô thị.** Nếu chính phủ có thể tìm ra những cách thức sáng tạo để thúc đẩy và hỗ trợ quá trình này, thay vì làm suy yếu nó, bản thân người nghèo có thể chủ động trong quá trình phát triển nhà ở và cải thiện khu định cư theo từng giai đoạn, và trở thành đối tác chính của thành phố trong việc giải quyết những vấn đề nghiêm trọng về nhà ở và các dịch vụ cơ bản.

### Giải pháp quản trị đô thị tốt

Phát triển đô thị là kết quả của các quyết định và hành động của nhiều thành phần trong lĩnh vực công cộng và tư nhân. Giải pháp tốt nhất cho vấn đề nghèo đói đô thị và vấn đề nhà ở là các bên cùng giải quyết trong mối quan hệ đối tác trong đó người nghèo đóng vai trò chủ đạo. Khi chính phủ nhận thấy rằng họ không thể giải quyết vấn đề này một mình thì giải pháp đối tác được lựa chọn và đó là lúc công việc thực sự bắt đầu có hiệu quả. Việc quan trọng nhất mà chính phủ có thể làm để giải quyết các vấn đề di cư đô thị và nhà ở là đảm bảo tất cả các thành phần trong lĩnh vực công và tư nhân đều tham gia vào quá trình xử lý vấn đề và không bên nào không thu được lợi ích từ sự phát triển đô thị và đảm bảo nguồn lực công được đầu tư để giải quyết những vấn đề này.



# Khu vực định cư không chính thức ở các thành phố

Một trong những biểu hiện rõ rệt của đô thị hóa là sự gia tăng của các loại hình định cư khác nhau. (Xem *Hướng dẫn nhanh Phần 2 về Nhà ở cho người thu nhập thấp*). Một vài khu định cư không chính thức có thể nhìn thấy rõ ở thành phố, trong khi đó các loại hình khác có thể khó nhận biết hơn hoặc có vỏ bọc chắc chắn từ bên ngoài, ví dụ như trong các căn hộ đồng đúc, nhà thuê và trong một

vài dự án nhà ở công. Trên thực tế, định nghĩa về các loại hình định cư này không rõ ràng đặc biệt là khi chủ đất hoặc chính quyền phần nào công nhận loại định cư này hoặc chấp nhận một số quyền của người định cư.

Tuy nhiên dù chấp nhận hay không, có rất nhiều những cách hiểu sai lệch về nhà ổ chuột và khu định cư không chính thức và về những người sống trong đó.

**Không phải tất cả những người sống trong khu đất lấn chiếm và nhà ổ chuột đều là dân nhập cư cũng như không phải tất cả dân nhập cư đều sống ở khu đất lấn chiếm.**

Những người nhập cư đến thành phố là vì một tương lai tốt hơn cho họ và cho con cái họ. Trong khi đó họ nhận thấy tầm quan trọng của nơi trú ngụ và cơ sở hạ tầng nhưng các yếu tố này không nằm trong danh sách ưu tiên. Kiếm tiền quan trọng hơn vì chi phí đi lại rất cao, do đó việc ở gần nơi có các cơ hội công việc có ý nghĩa hơn là chất lượng nhà ở. Một vài người cũng muốn quay trở lại làng quê nên không muốn mua nhà, kể cả một ngôi nhà trong khu lấn chiếm. Họ có xu hướng thuê trọ gần nơi có nhiều cơ hội việc làm. Trong khi đó những người sinh ra ở thành phố thì gặp phải những vấn đề về nhà ở và họ bị buộc phải đến sống trong những khu nhà ổ chuột và khu lấn chiếm.

**Không phải tất cả những người sống trong khu vực không chính thức đều nghèo, cũng như không phải những người nghèo đều sống trong khu vực không chính thức.**

Sự thiếu thốn nhà ở những thành phố và thị xã Châu Á rất trầm trọng do đó không chỉ người nghèo thiếu nhà. Ở nhiều thành phố, ngay cả hộ gia đình có mức thu nhập trung bình cũng buộc phải sống trong khu ổ chuột và lấn chiếm. Các khu định cư này đang tiếp nhận nhiều nhóm nhu nhập khác nhau. Người dân phải chấp nhận sống trong khu nhà kiểu này bởi vì giá cả vừa phải, vị trí thuận tiện, hoặc vì khi chuyển đến đây họ nghèo và bây giờ họ đã khá hơn. Như vậy các khu định cư không chính thức trở thành một thị trường lớn cho hàng hóa và dịch vụ, và cùng lúc đó họ cũng tiếp tục cung cấp nguồn lao động rẻ mạt.

PHOTO: PACSI PHILIPPINES



PHOTO: INTERNATIONAL TIBET HERITAGE FUND





42% dân số thành thị ở Châu Á sống trong những ngôi nhà ổ chuột. Có nghĩa là 533 triệu người đang sống trong tình trạng nghèo khổ và không an toàn ở những khu vực không chính thức và nhà ổ chuột ở các thành phố. Phần lớn họ không phải là những kẻ vô công dôi nghề hay tội phạm, nhưng thông thường kẻ cả những người làm việc chăm chỉ cũng khó có thể mua nổi một ngôi nhà tương tất

## Nhà ổ chuột là gì?

Khu định cư của những người nghèo ở thành thị định hình ở rất nhiều kích cỡ, kiểu dáng, lịch sử, văn hóa chính trị và họ gọi chúng bằng nhiều cái tên khác nhau. Chương trình định cư con người của Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT) định nghĩa hộ gia đình ổ chuột là một nhóm người sống chung dưới một mái nhà trong một khu đô thị thiếu một trong 5 điều kiện sau:

- **Nhà ở kiến cổ thường** được xây bằng những vật liệu có độ bền tại một nơi an toàn, không độc hại.
- **Diện tích đủ sống**, không quá ba người chia sẻ một căn phòng.
- **Tiếp cận với nguồn nước sạch** đủ với nhu cầu của họ, dễ dàng và trong khả năng chi trả.
- **Tiếp cận vệ sinh phù hợp.**
- **Sự sở hữu và tình trạng pháp lý an toàn** để bảo vệ hộ gia đình khỏi sự di dời cưỡng bức.

Ở nhiều nơi, có sự phân biệt rõ ràng giữa nhà ổ chuột và khu định cư lấn chiếm

- **Nhà ổ chuột:** thông thường thì từ ổ chuột được sử dụng để bao hàm những khu vực có nhà ở chất lượng thấp, không đầy đủ cơ sở vật chất và môi trường sống kém, nhưng ở đó những người sinh sống có sự an toàn về mặt sở hữu, họ như người chủ hợp pháp, cư dân hợp pháp hoặc người thuê hợp pháp của mảnh đất mà họ sống.
- **Nhà lấn chiếm:** cụm từ nhà lấn chiếm thường dùng để chỉ những người xây dựng nhà ở trên mảnh đất không thuộc quyền sở hữu của họ không hợp pháp hoặc không có giấy phép xây dựng hoặc thỏa thuận thuê, và thông thường thì việc xây dựng cũng không dựa theo bất cứ qui định nào về xây dựng hoặc quy hoạch nào.

## Nhà ổ chuột ở khu vực Châu Á

(Số liệu thống kê năm 2001)

Khu vực	Tổng dân số (triệu người)	Tổng số dân thành thị (triệu người)	% tổng số dân	Tổng số dân sinh sống tại các khu ổ chuột (triệu người)	% tổng số dân thành thị
Đông Á	1,364	533	39.1	193.8	36.4
Trung-Nam Á	1,499	429	29.6	253.1	59.0
Đông-Nam Á	530	203	38.3	56.8	28.0
Tây Á	175	115	65.7	29.7	25.7
<b>Toàn Châu Á</b>	<b>3,519</b>	<b>1,280</b>	<b>36.4</b>	<b>533.4</b>	<b>41.7</b>

Nguồn: UN-HABITAT, Hiện trạng các đô thị trên thế giới 2006/2007, 2006



## Khu ổ chuột của thất vọng và khu ổ chuột của hy vọng

Ở những nước phát triển, cụm từ nhà ổ chuột thường mang ý nghĩa tiêu cực hơn ở những nước đang phát triển. Ở những nước phát triển, nhà ổ chuột là khu vực đồ nát của thành phố, có thể do một nhóm cư dân bên lề xã hội chiếm dụng nên dễ bị có khả năng bị phá hủy hoặc được sửa sang làm mới. Peter Lloyd dùng cụm từ nhà ổ chuột của sự thất vọng để miêu tả những khu như vậy. Ở thành phố ở những nước đang phát triển, những người sống trong nhà ổ chuột hay khu định cư lán chiếm quá bận rộn để mà thất vọng. Đối với họ, hi vọng về một tương lai tốt đẹp hơn cho bản thân và con cái luôn hiện hữu. Và họ sẵn sàng đầu tư nguồn lực của họ dù ít hay nhiều để cải thiện nhà ở và cộng đồng, nếu điều kiện cho phép. Lloyd gọi đây là những nhà ổ chuột của hi vọng

### **Dấu hiệu của sự hi vọng:** khi con người cảm thấy rằng họ có thể ở được một thời gian, họ sẽ luôn luôn đầu tư để cải thiện nơi ở của họ

Những ngôi nhà ổ chuột có xu hướng trở nên cũ nát theo thời gian bởi những người chủ nhà hoặc đất luôn chờ đợi cơ hội thích hợp để phát triển lại khu đất hoặc bán nó cho người có thể phát triển.

Trong khi chờ đợi họ có thể chọn lựa việc cho các hộ nghèo thuê lại khu đất – những người, do không có nhiều liên hệ với khu đất, có rất ít động lực để cải tạo nó. Nhà ở tại các khu định cư lán chiếm thì khác hơn, thường do người chủ lán chiếm cư ngụ và nếu họ tin rằng họ có thể sinh sống ở đó trong một thời gian mà không bị trục xuất, họ sẵn sàng đầu tư các khoản tiết kiệm của mình vào việc cải tạo nơi ở và môi trường sống. Vì vậy mặc dù sự sở hữu bất bình hơn, nhà ở tại các khu lán chiếm có xu hướng

được cải tạo qua thời gian. Ở những nước như Thái Lan và Pakistan, chính phủ vừa phát động một chương trình có nhiều đổi mới để cải thiện nhà ở và điều kiện sống bằng cách hỗ trợ quá trình cải thiện do cộng đồng định hướng.



PHOTO: ACHR

## Dấu hiệu của sự hy vọng : Các hộ nghèo tại các khu định cư không chính thức thường phát triển nhà ở dần dần, theo nhu cầu không gian của họ

Rất nhiều khu định cư lán chiếm bắt đầu với một nhóm nhỏ hoặc thậm chí một hộ gia đình chuyển đến sinh sống trên mảnh đất trống. Nếu chính quyền không đến giải tỏa căn lều đơn giản đầu tiên trên mảnh đất đó, những “người tiên phong” này sẽ dần dần cải thiện nơi trú ngụ của họ và rồi những hộ nghèo khác sẽ đến tham gia. Khi một khu định cư phát triển với vài ngôi nhà chắc chắn trên đó, người dân sẽ liên hệ với chính quyền để yêu cầu cung cấp dịch vụ như nước sạch, điện và họ còn có thể thỏa thuận với chính quyền địa phương hỗ trợ giải quyết những yêu cầu này. Nhà

ở tại khu lán chiếm thường được xây dựng theo thời gian bởi những cư dân lán chiếm hoặc bởi những nhóm thầu nhỏ hoặc cũng có thể bởi cả hai.



PHOTO: UDRC-MONGOLIA

Những người nghèo đô thị tiếp tục gặp nhiều khó khăn:

### Khi thành phố phát triển, đất trống ở những khu vực phù hợp trở nên ngày càng khan hiếm

Khi các thành phố phát triển và đông dân hơn, công cuộc tìm kiếm đất trống để lán chiếm dựng nhà của người nghèo ngày càng khó khăn. Họ có thể tìm được những mảnh đất trống phù hợp nhất nhưng đã bị lán chiếm bởi những người khác, và những nơi chưa bị chiếm thì được chính quyền hoặc chủ đất bảo vệ rất nghiêm ngặt.

Kết quả là, thị trường đất không chính thức phát triển, trong đó các chính trị gia, quan chức chính phủ, tay sai và lãnh đạo những nhà ổ chuột thông đồng để “bán” nhà ở khu định cư lán chiếm vừa thành lập, với sự bảo vệ, để đổi lấy tiền mặt và sự hỗ trợ chính trị. Trong khi các thị trường đất không chính thức này có những cơ chế rất hiệu quả trong việc cung cấp đất và nhà ở cho hộ gia đình nghèo, những hộ gia đình nghèo nhất lại thường bị loại ra khỏi các khu định cư không chính thức mới thành lập.

### Một số người nghèo đô thị lựa chọn thuê nhà thay vì mua hoặc xây nhà ở khu ổ chuột

Bởi vì, ngay cả đất bất hợp pháp trong khu định cư lán chiếm cũng có giá của nó, nhiều hộ gia đình nghèo nhất có thể buộc phải thuê phòng ở một khu ổ chuột hoặc khu đất lán chiếm. Số lượng người thuê phòng thường tăng trong khi đất đai thích hợp để lán chiếm giảm và chi phí nhà ở tại khu định cư không chính thức tăng. Và đối với một số hộ nghèo đô thị, thuê phòng có những thuận lợi nhất định, cho phép sự linh hoạt di chuyển nếu họ phải tìm việc làm ở nơi khác hoặc trong tình huống khẩn cấp khiến họ phải đột ngột di chuyển.

Nhiều người di cư có thể không có ý định ở lâu trong thành phố, và đối với họ, thuê phòng cho phép họ tiết kiệm tiền nhiều nhất có thể và họ có thể đầu tư khoản tiết kiệm của mình để xây dựng một ngôi nhà ở quê.

# Nhà ở và đô thị hóa

## Thực tế: Tất cả mọi người đều cần nhà ở



PHOTO: ACHR

Nhà ở cho tất cả chúng ta sự riêng tư và an toàn, cũng như bảo vệ và chống lại các yếu tố vật chất. Bằng cách giữ cho chúng ta khỏe mạnh và có khả năng sản xuất, nhà ở tốt góp phần tăng phúc lợi của hộ gia đình và rộng hơn là đóng góp vào sự phát triển kinh tế và xã hội của một quốc gia. Nhà ở cũng là một khoản đầu tư tốt, chủ sở hữu nhà thường sử dụng nhà và đất của họ như là một loại tài khoản tiết kiệm. Nhà ở là một tài sản quan trọng đối với người sở hữu - nó có thể được sử dụng như là một nơi để tạo thu nhập thông qua các hoạt động kinh tế tại gia và nó có thể được sử dụng làm thế chấp khi vay tiền.

## Thực tế: nhà ở là một quyền con người

Quyền về nhà ở đã được ghi trong một số tuyên ngôn quốc tế quan trọng được hầu hết các chính phủ Châu Á ký kết:

- **Điều 25 của Tuyên ngôn nhân quyền ghi nhận:** “Mọi người đều có quyền có được một cuộc sống đầy đủ về sức khỏe và hạnh phúc, của chính mình và của gia đình mình, bao gồm thực phẩm, quần áo và nơi trú ngụ”.
- **Tuyên bố Vancouver 1976 về định cư con người cho rằng,** “Chỗ ở và các dịch vụ đầy đủ là quyền cơ bản của con người, chính phủ có nghĩa vụ đảm bảo tất cả mọi người đều có được điều đó, bắt đầu bằng những hỗ trợ trực tiếp cho những người ít cơ hội nhất, thông qua những chương trình hướng dẫn hoạt động tự vươn lên và hành động cộng đồng”.
- **Chương trình nghị sự Habitat,** được thông qua tại Istanbul vào năm 1996, tái khẳng định cam kết “hiện thực hóa quyền nhà ở một cách đầy đủ và tiên bộ, theo quy định tại văn kiện quốc tế. Trong bối cảnh này, chúng ta thấy rằng nghĩa vụ của các chính phủ là cho phép người dân có được nơi trú ẩn, bảo vệ, và cải thiện nhà ở của người dân cũng như khu vực lân cận”.



PHOTO: ACHR



### **Tất cả mọi người đều cần nhà ở:**

*Nhà ở có lẽ là tài sản kinh tế và sinh tồn quan trọng nhất mà những hộ gia đình bỏ vốn đầu tư. Tuy nhiên, ngày càng nhiều hộ gia đình thành thị không đủ tiền mua dù là căn nhà nhỏ nhất từ khu định cư chính thức hay là từ nhà nước. Khi mà nửa dân số thành thị không thể mua được những căn nhà tương tất, thì phải đặt dấu hỏi về cách thức vận hành của thành phố.*

### **Thực tế: Nhà ở là một phần quan trọng của kinh tế đô thị**

Tạo ra nhà ở là một hoạt động kinh tế quan trọng tại hầu hết các thành phố. Xây dựng nhà ở không chỉ sản sinh ra tài sản là chính ngôi nhà đó mà nó còn tạo ra nhiều loại hoạt động kinh tế thứ cấp như: người lao động có việc làm và sau đó là tiêu tiền ở địa phương, tư liệu sản xuất được mua từ các ngành công nghiệp hỗ trợ của thành phố và những doanh nghiệp cung ứng, và nhà ở mới thu hút đầu tư ở những nơi nó được xây dựng, và theo đó tạo ra giá trị gia tăng với khu đất gần đó. Đầu tư vào nhà ở chiếm khoảng 2% đến 8% tổng sản phẩm quốc gia và khoảng 30% tổng vốn ở các nước đang phát triển. Là một tài sản, nhà ở thậm chí còn quan trọng hơn nữa khi ta biết rằng nó chiếm khoảng 20% đến 50% tài sản tư nhân ở hầu hết các nước. Sở hữu nhà là một trong những động lực chủ yếu của tiết kiệm hộ gia đình, và đặc biệt là ảnh hưởng đến tiêu dùng hộ gia đình. Ngoài ra nhà ở còn ảnh hưởng đến lạm phát, di chuyển lao động, cán cân thanh toán cũng như ngân sách của chính phủ thông qua thuế và trợ cấp.

### **Thực tế: Nhà ở là quá đắt so với thu nhập của hầu hết mọi người**

Mỗi năm, dân số đô thị có thêm hàng triệu hộ gia đình mới. Phần lớn những hộ gia đình này cần một nơi để sống. Nhưng đất đô thị thì hạn chế và cần để phát triển cơ sở hạ tầng (bao gồm đường xá, cung cấp nước, thoát nước, vệ sinh và điện) trước khi nhà ở chính thức có thể được xây trên đó. Cư dân cũng cần tiếp cận đến các dịch vụ thành thị khác như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, đi lại, và bảo hiểm xã hội. Tất cả những điều đó làm cho nhà ở trở nên đắt đỏ.

### **Thực tế: Nhà ở chính thức được xây dựng không đủ**

Khu vực công, tư và xã hội dân sự đã và đang tạo ra nhà ở nhưng sự sản sinh này còn xa mới đáp ứng được nhu cầu về một nơi trú ngụ tương tất, với giá cả phải chăng của các hộ gia đình. Những người không thể mua nổi nhà trên thị trường chính thức buộc phải chia sẻ nơi ở với gia đình, bạn bè hay phải đi thuê nhà. Và một bộ phận lớn dân số đô thị - chính là người nghèo - chỉ có thể xây dựng, mua hoặc thuê trọ từ thị trường nhà ở không chính thức. Trên thực tế, khu vực không chính thức thành thị và bản thân những người nghèo thành thị lại là người tạo ra nhiều nhà nhất trong các thành phố trên thế giới.



## Các vấn đề mang tính cơ cấu:

Những vấn đề về nhà ở và đói nghèo ở các thành phố Châu Á không phải là những vấn đề riêng lẻ mà là biểu hiện của những vướng mắc sâu xa hơn mang tính cơ cấu hơn về tiếp cận đất, công bằng xã hội và phát triển quốc gia. Ngày càng nhiều chính phủ nhận ra rằng có thể giải quyết những vấn đề sâu xa và mang tính cơ cấu này, và rằng việc xóa sạch những dấu hiệu của nó không phải là câu trả lời

# 4 chính sách chưa thể giải quyết được vấn đề nhà ở Châu Á

Qua nhiều năm, chính quyền trung ương và địa phương ở những thành phố trong khu vực Châu Á đã cố gắng thi hành nhiều chính sách và chương trình để giải quyết khó khăn trầm trọng về nhà ở và nghèo đói thành thị. Phần lớn những chính sách và chương trình này đều thất bại, nhưng nó lại không bị dừng lại mà lại được thi hành ở những nơi khác và được thử lại lần nữa. Chúng ta hãy nhìn vào 4 chính sách và chương trình đã được lập đi lập lại, nhưng có ít hiệu quả trong việc đảm bảo cho người nghèo đô thị có một nơi ở tương xứng.

## 1

### Đẩy dân nghèo ra khỏi thành thị

Nhiều chính phủ đã xử lý vấn đề nhà ở và đói nghèo đô thị bằng cách từng bước loại bỏ người nghèo ra khỏi thành phố, thông qua những chính sách chống đô thị hóa và trục xuất di dời nhằm đẩy người nghèo ra khỏi khu định cư không chính thức, phá hủy nhà cửa và trả họ về khu vực nông thôn hoặc ít nhất đẩy ra khỏi thành phố đến những nơi được quy hoạch một cách cẩn thận. Thường thì những chính sách này không cho kết quả trong việc ngăn chặn dòng người di cư hoặc hạn chế sự lan rộng của định cư không chính thức. Chúng có thể phá hủy những khu định cư mà người nghèo đô thị tự phát triển và xóa bỏ vốn mà họ đã đầu tư vào nhà ở, tuy nhiên những ngôi nhà ô chuột vẫn quay trở lại: người dân không có cách nào khác là phải quay lại và sinh tồn. Chỉ có một hậu quả hữu hình của những chính sách này là làm cho tình trạng nghèo đói càng tồi tệ hơn, khó khăn hơn và sẽ khiến người nghèo đô thị phải chịu đựng lâu hơn, khiến họ phải sống trong điều kiện tồi tệ hơn nữa. (Xem Hướng dẫn nhanh Phần 2 về Nhà ở cho người thu nhập thấp).

## 2

### Chính phủ cố gắng cấp nhà ở cho người nghèo

Nhiều chính phủ xây nhà ở công có trợ cấp dành cho người nghèo thành thị. Các chương trình trong đó nhà nước vừa là người phát triển vừa là chủ cho thuê này tỏ ra khá thành công ở Hồng Kông và Singapore, nơi mà có những cư dân ổ chuột và khu lán chiếm định cư lại tồn tại trên những chung cư chính phủ xây dựng. Nhưng việc áp dụng chúng ở những nơi khác không hề dễ dàng vì cả Hồng Kông và Singapore đều là những thành phố giàu có, với ít người nghèo đô thị và không có khu nông thôn nào cả, và do đó không có vấn đề di cư từ nông thôn ra thành thị. Ở những quốc gia khác, nhà ở khu vực công được trợ cấp luôn tạo ra vấn đề tài chính trầm trọng chỉ sau vài năm bởi vì nhu cầu về nhà ở cho người thu nhập thấp lớn hơn nhiều so với những gì chính phủ có thể cung cấp, và cung bị cầu vượt xa nhanh chóng. Do hầu hết các thành phố đều phải đối mặt với vấn đề thiếu thốn nhà ở cho tất cả các nhóm thu nhập, các động lực thị trường giúp các nhóm thu nhập trung bình dần dần tiếp cận được với nhà được trợ cấp trên diện rộng. Do đó những nhóm mục tiêu người nghèo đô thị trở nên vô gia cư, và trợ cấp của chính phủ rút cục là dành cho tầng lớp trung lưu.

## 3

### Để tư nhân cung cấp nhà ở cho người nghèo

Một vài chính sách của chính phủ khuyến khích khu vực tư nhân phát triển nhà ở cho người nghèo đô thị. Những phương án khích lệ của khu vực tư nhân hoạt động theo rất nhiều cách khác nhau. Ở một vài nước, chính quyền địa phương chỉ cho phép những người phát triển tư nhân xây nhà cho nhóm thu nhập trung bình và cao nếu họ đồng ý xây dựng một phần trăm nhất định nhà ở cho người thu nhập thấp, và bán hoặc cho thuê với mức giá thấp. Tuy nhiên trên thực tế, những nhà phát triển luôn tìm ra những lỗ hổng và những cách lách luật, và kết quả là rất ít nhà rẻ được xây dựng. Một số chính phủ khác thì tạo ra một môi trường trong đó khu vực tư nhân được khuyến khích chuyển đến phân khúc thị trường thấp với những thủ tục được thông qua nhanh hơn, lãi suất cho vay nhà ở mềm hơn và những kích thích tối thiểu cho một lô đất nhỏ hơn, qua đó giúp cho khu vực tư nhân xây được nhà ở cho người thu nhập thấp trong khi vẫn có lợi nhuận. Trong khi đó những nhà ở kiểu này không phải nhắm cho nhóm người nghèo nhất ở đô thị, nó chỉ có thể giảm sự xâm chiếm về nhà ở công được trợ cấp cho người thu nhập thấp bởi nhóm thu nhập trung bình.

## 4

### Làm ngơ trước thực trạng thiếu nhà ở cho người nghèo ở đô thị

Thiếu thốn về những giải pháp thay thế hoặc sáng kiến mới, nhiều chính phủ sử dụng chính sách “làm ngơ” đối với vấn đề nhà ở đô thị. Trong trường hợp này thì cả kế hoạch tái định cư về khu vực nông thôn lẫn tái định cư đến nhà ở công được trợ cấp đều không khả thi, và khu vực tư nhân phát triển thêm số lượng hạn chế nhà ở cho các nhóm thu nhập trung bình thấp nhưng ổn định. Vì không có một ý tưởng nào nên nhiều chính phủ mặc định thông qua những chính sách mà ít nhiều không động chạm đến khu nhà ổ chuột và tái định cư, chỉ áp dụng biện pháp di dời ở những nơi có nhu cầu cấp thiết về đất. Một số chính phủ cũng cung cấp vài dịch vụ tối thiểu cho những khu định cư lâu năm và có tổ chức. Mặc dù việc cung cấp cơ sở hạ tầng này có thể làm tăng nhận thức của người dân về sự an toàn sở hữu đất của họ, khuyến khích họ đầu tư vào nhà của mình, nhưng điều đó không giúp ngăn chặn những vụ trục xuất thu hồi đất.



# Giải quyết vấn đề trên nhiều phương diện

Thay vì phụ thuộc vào một giải pháp duy nhất, nên suy nghĩ toàn diện hơn

**1** Tập trung giải quyết tất cả những vấn đề nhà ở ở thành phố, chứ không dừng lại ở một vài dự án.

Những chính sách nhà ở phải giúp ích được cho phần lớn dân số sống tại những ngôi nhà ổ chuột và đất lán chiếm ở thành phố, chứ không riêng cho một số nhỏ ở đâu đó.

Chính sách làm ngơ có thể cho phép nhiều người tiếp tục ở nơi họ đang ở, nhưng nó không thể đảm bảo rằng tất cả mọi người đều có nhà ở tương tất và an toàn. Cần có những chính sách và chương trình hướng đến giải quyết vấn đề nhà ở đô thị từ nhiều góc độ một lúc. Không có một giải pháp nào có thể giải quyết được tất cả vấn đề. Điều đó có nghĩa là hợp thức hóa quyền sở hữu và cải thiện những khu định cư hiện có ở những nơi điều kiện cho phép, tổ chức khu tái định cư tình nguyện và có sự tham gia được đến những địa điểm mới phù hợp ở những nơi không thể hợp thức hóa và nâng cấp. Chính sách nhà ở cũng nên khuyến khích quan hệ đối tác giữa chính phủ, cộng đồng người thu nhập thấp, những tổ chức phi chính phủ, những tổ chức xã hội dân sự và khu vực tư nhân để mỗi bên chịu trách nhiệm đối với phần việc họ làm tốt nhất.

**2** Lập quy hoạch cho những hộ gia đình mới đến đô thị

Bên cạnh việc cải thiện những khu định cư có sẵn, cần phát triển những chương trình nhà ở cho những hộ gia đình nghèo đô thị vừa mới hình thành.

Dân số thành thị không đứng nguyên mà gia tăng và biến động hàng ngày. Và những người mới đến cũng cần nhà ở. Những người trong cộng đồng không chính thức cũng như những nhà thầu nhỏ trong khu vực không chính thức hiện là những người tạo ra nhà ở hiệu quả nhất. Họ đóng vai trò then chốt trong việc xây nhà cho các hộ gia đình mới này. Nhưng loại hình nhà ở tự lực này không xuất hiện ở tất cả mọi nơi. Không ai muốn khu định cư không chính thức tiếp tục phát triển và tự nhân đôi. Những loại nhà ở thu nhập thấp tự xây trong khu vực không chính thức có thể được thực hiện trong trật tự quy hoạch, giống như các chương trình “mặt bằng và dịch vụ” (Xem Hướng dẫn nhanh Phần 2 về Nhà ở cho người thu nhập thấp).



PHOTO: UNESCAP



PHOTO: UNESCAP



### 3

## Thuê nhà ở là giải pháp tốt cho nhiều hộ gia đình nghèo

**Những nhà hoạch định chính sách dường như chú ý rất ít đến nhà cho thuê, một phân quan trọng của quỹ nhà vừa túi tiền đối với người nghèo.**

Một số người biện luận rằng nhà hoặc phòng cho thuê có sẵn cho người nghèo trong khu vực định cư không chính thức rất tệ, quá đắt hoặc có xu hướng bóc lột. Tuy có những hạn chế nhưng những hộ gia đình nghèo vẫn thích thuê nhà hơn là sở hữu một căn nhà trong khu ổ chuột. Có thể vì họ không vay đủ hoặc tập hợp đủ nguồn lực cần thiết để mua một căn trong khu ổ chuột hay chi trả cho kinh phí xây dựng nhà. Một vài người thì thích duy trì khả năng di động và sẵn sàng chuyển ra khi cơ hội việc làm thay đổi, đặc biệt là khi những người kiếm tiền chủ chốt trong hộ gia đình đi làm công nhân tạm thời. Một số người khác dự định ở lại trong thành phố trong một thời gian nhất định và mong tiết kiệm được càng nhiều tiền càng tốt để chi trả cho những nhu cầu khác và dần dần xây nhà ở quê. Các chính sách của chính phủ cần giúp đảm bảo nguồn cung đầy đủ đối với nhà cho thuê giá rẻ (*Xem Hướng dẫn nhanh Phần 7 về Nhà cho thuê*).

### 4

## Đưa nội dung xây dựng nhà ở cho người nghèo thành một phân quan trọng của quá trình hoạch định đô thị lớn hơn

**Sự liên kết chặt chẽ giữa nhà thu nhập thấp và hoạch định đô thị là một tin tốt cho người nghèo và là tin tốt cho cả thành phố.**

Nhiều người thất vọng khi việc quy hoạch đô thị ở Châu Á bị thay thế bởi những dự án đặc biệt, được quyết định bởi “kinh tế chính trị” và các chương trình nghị sự của nhà tài trợ hơn là một quá trình qui hoạch địa phương thực chất. Và có một điều rõ ràng là chính quyền ở những thành phố Châu Á thiếu khả năng hay quyền lực chính trị để thực thi các quy hoạch phát triển đô thị, dù chúng tốt hay xấu.

Kết quả là sức mạnh thị trường điều tiết sự phát triển của thành phố và thị trấn. Người nghèo thành thị luôn là nhân vật yếu nhất trong cuộc chơi trên thị trường nhà đất, bị bỏ rơi hoặc đẩy tới những khu đất hẻo lánh không thích hợp để cư trú hoặc bị đẩy đến khu phụ cận đô thị rất xa các cơ hội việc làm.

Điều quan trọng là chính quyền địa phương và các nhà quy hoạch đô thị không từ bỏ quá trình quy hoạch, tiếp tục duy trì những chính sách hòa nhập nhằm giành không gian cho người nghèo đô thị thực thi quyền về nhà ở đầy đủ, quyền được tiếp cận những cơ sở hạ tầng và dịch vụ cơ bản của họ. Một biện pháp tốt là phân định rõ đất cho nhà ở nói chung và đất cho nhà ở của người nghèo đô thị nói riêng.

# 7 chiến lược xây dựng nhà ở cho người nghèo



## CHIẾN LƯỢC 1: Đầu tư xây dựng quan hệ đối tác

Quan hệ đối tác là rất cần thiết để đảm bảo một nguồn cung cấp hữu hiệu về nhà ở đô thị thu nhập thấp, với số lượng và sự đa dạng cần thiết. Công việc này vượt quá khả năng của bất kỳ một nhóm nào để giải quyết một mình - bản thân những người nghèo đô thị, chính phủ hay khu vực tư nhân đều không thể tự làm điều đó. Tuy nhiên, để quan hệ đối tác có hiệu quả, thì các tổ chức của người nghèo đô thị phải đóng vai trò các đối tác trung tâm. Và cũng như trong tất cả các quan hệ đối tác, điều quan trọng là phải tìm xem nhóm nào làm việc gì tốt nhất.

- **CHÍNH PHỦ** có thể giúp đỡ cộng đồng người nghèo (những người yếu thế nhất trên thị trường đất đô thị) tiếp cận đất cần thiết theo nhiều cách. Họ có thể dành riêng đất cho nhà ở thu nhập thấp trên bản quy hoạch đô thị, và họ có thể làm cầu nối giữa các cơ quan chủ quản đất với những cá nhân và người nghèo lấn chiếm đất, để phát triển các giải pháp thỏa hiệp như chia sẻ đất, gộp và điều chỉnh đất (*xem Hướng dẫn nhanh Phần 3 về Đất đai*). Các chính phủ nên điều tiết quá trình xây dựng nhà ở của chính người nghèo mà càng ít can thiệp càng tốt, tránh cản trở các sáng kiến cộng đồng. Để ngăn tầng lớp trung lưu thành thị giành quyền kiểm soát đất, chính phủ cũng có thể phát triển các hình thức sáng tạo về sở hữu đất đô thị, như sở hữu hoặc cho thuê đất tập thể.
- **CỘNG ĐỒNG NGƯỜI NGHÈO** có thể cùng tiết kiệm, phát triển các kế hoạch của chính họ để cải thiện nhà ở và khu định cư, và tự thực hiện những kế hoạch đó, duy trì kiểm soát đối với qui trình xây dựng và nâng cấp. Họ cũng có thể phát triển các tổ chức cộng đồng mạnh mẽ có khả năng quản lý các nhu cầu tương lai của những thành viên, trong một quá trình giảm nghèo trong dài hạn. (*Xem Hướng dẫn nhanh Phần 6 về Những tổ chức dựa vào cộng đồng*).
- **CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ** có thể hỗ trợ cộng đồng nghèo bằng cách tổ chức họ thành những tổ chức tập thể mạnh mẽ, và phát triển khả năng lãnh đạo và những kỹ năng ra quyết định và quản lý tài chính tập thể cần thiết để thực hiện các hoạt động cải tạo nhà ở và khu định cư theo nhóm chứ không phải theo từng hộ gia đình riêng lẻ.
- **KHU VỰC TƯ NHÂN** có thể thương lượng về những thỏa thuận chia sẻ đất tại chỗ hoặc trợ cấp tái định cư như những biện pháp thỏa hiệp, thay vì đuổi những người lấn chiếm ra khỏi đất của họ. Có rất nhiều trường hợp ở các thành phố Châu Á, để giải phóng mặt bằng một mảnh đất thuộc sở hữu tư nhân cho phát triển thương mại, những chủ đất dùng biện pháp thỏa hiệp giúp đảm bảo lợi nhuận tái phát triển trong khi có thể giúp đỡ những người nghèo lấn chiếm đất có nhà ở tương tất và an toàn. (*Xem Hướng dẫn nhanh Phần 4 về Cường chế di dời*)

## CHIẾN LƯỢC 2: Cung cấp dịch vụ cơ bản thông qua quan hệ đối tác

Trách nhiệm phát triển cơ sở hạ tầng cơ bản trong cộng đồng nghèo có thể được chia sẻ bởi chính phủ, cộng đồng và hộ gia đình cá thể, trong khi cơ sở hạ tầng xương sống bên ngoài được phát triển bởi các chính quyền địa phương. Những thành viên cộng đồng nghèo, nếu được tổ chức và được hỗ trợ kỹ thuật đơn giản, có thể trở thành những nhà thiết kế, xây dựng, bảo trì hiệu quả đường xá, cầu cống, thoát nước, cấp nước và mạng lưới điện nội bộ trong khu định cư của họ.

Việc phát triển nhà ở và cơ sở hạ tầng trong các lô nhà có thể được quản lý riêng biệt bởi các hộ gia đình cá thể, hoặc được quản lý tập thể như một quá trình toàn cộng đồng. Quy tắc xây dựng chính thức và sự lựa chọn các công nghệ xây dựng cần cho phép quá trình phát triển nhà ở và cơ sở hạ tầng diễn ra từng bước, khi người dân có đủ nguồn lực (Xem Hướng dẫn nhanh Phần 2 về Nhà ở cho người thu nhập thấp).



PHOTO: ACHR

## CHIẾN LƯỢC 3: Xây dựng quỹ tiết kiệm và tín dụng cho cộng đồng người nghèo

Do nhà ở đắt đỏ đối với tất cả mọi người và thường vượt ngoài khả năng chi trả của người nghèo, nên việc tiết kiệm và vay mượn là điều cần thiết. Hầu hết người nghèo đô thị không dám mơ đến các khoản vay chính thức từ ngân hàng. Do đó rất nhiều tổ chức cộng đồng và tổ chức phi chính phủ đã hỗ trợ họ thành lập các nhóm tiết kiệm và tín dụng cộng đồng. Các nguyên tắc tiết kiệm và cho vay tập thể rất là quan trọng đối với cả hộ gia đình cá thể, và đối với toàn bộ cộng đồng, vì thông qua việc tiết kiệm cộng đồng có thể phát triển năng lực quản lý tài chính tập thể, một việc rất cần thiết để thực thi các dự án phát triển cộng đồng lớn hơn.

Các nhóm tiết kiệm và tín dụng cũng giúp cho người nghèo đô thị tiếp cận các khoản vay nhỏ để cải thiện nhà ở dần dần, từ khoản tiền tiết kiệm tập thể của họ hoặc từ quỹ tiết kiệm bên ngoài mà nhóm tiết kiệm có liên kết. Bằng những cách này, các nhóm tiết kiệm có thể đóng vai trò nòng cốt cho sự phát triển cộng đồng.

*(Để biết thêm chi tiết những thảo luận về tiết kiệm dựa vào cộng đồng và chiến lược tín dụng, xem Hướng dẫn nhanh Phần 5 về Tài chính nhà ở, và Hướng dẫn nhanh Phần 6 về Những tổ chức dựa vào cộng đồng).*



PHOTO: ACHR

## CHIẾN LƯỢC 4: Cộng đồng dẫn dắt quá trình

Những người nghèo không có quyền lực khi là những cá nhân riêng lẻ. Chỉ khi họ liên kết với nhau trong các tổ chức cộng đồng, và trở thành một phần của những mạng lưới trên toàn thành phố và trên toàn quốc, và của liên đoàn của cộng đồng người nghèo, họ có thể phát triển kinh nghiệm tập thể, có sức mạnh và “số đông trọng yếu” để đàm phán về nguồn lực mà họ cần. Nếu không có những tổ chức cộng đồng, người nghèo sẽ chỉ tiếp tục có được những gì họ cần nhờ lòng thương xót của người khác. Khi được tập hợp lại thành các tổ chức mạnh mẽ dựa trên cộng đồng, người nghèo đô thị có thể hoạt động rất hiệu quả để cải thiện nhà ở và khu định cư của họ, theo những cách đảm bảo tất cả các hộ gia đình trong khu định cư đều có điều kiện sống tốt hơn. *(Xem Hướng dẫn nhanh Phần 6 về Những tổ chức dựa vào cộng đồng)*

## CHIẾN LƯỢC 5: Đơn giản hóa các quy tắc và quy định

Các quy tắc và thủ tục xây dựng không nên gây trở ngại mà phải hỗ trợ những nỗ lực giải quyết vấn đề nhà ở của người nghèo. Thông thường những điều luật quy hoạch, quy chế xây dựng và quy trình về cấp phép tại địa phương được thiết kế phù hợp với việc xây dựng nhà ở cho tầng lớp trung lưu thành thị bởi các nhà đầu tư tư nhân chính thức, hơn là phù hợp với hệ thống xây dựng nhà ở không chính thức cho người nghèo đô thị. Nếu chính phủ nghiêm túc trong việc tạo ra môi trường thuận lợi cho người nghèo giải quyết vấn đề của chính họ, chính phủ cần điều chỉnh và làm “mềm” hóa những quy tắc và quy định này, để chúng linh hoạt hơn và thân thiện hơn với người nghèo *(Xem Hướng dẫn nhanh Phần 2 về Nhà ở cho người thu nhập thấp)*.

## CHIẾN LƯỢC 6: Làm việc dựa trên cơ sở các thông tin thu thập từ địa phương

Một trong những vấn đề lớn nhất của cơ cấu quản trị tập trung là các quyết định về những gì xảy ra trong các thành phố và thị trấn lại không được đưa ra bởi những người sống và làm việc ở đó, mà bởi chính quyền trung ương hoặc bộ, ngành ở các thủ đô hành chính xa xôi. Do đó chương trình phát triển thường xung đột với các nhu cầu và nguyện vọng địa phương của các thành phố và thị xã. Vì lý do này, việc phân cấp ra quyết định và kiểm soát đất đai và ngân sách là chương trình nghị sự hàng đầu ở nhiều nước Châu Á trong thập kỷ qua. Một thành tố quan trọng trong việc phân cấp là sự phát triển hoạt động thông tin địa phương về các vấn đề, dân số, nhu cầu và nguyện vọng của thành phố. Chính phủ các nước cần phải làm việc chặt chẽ hơn với chính quyền địa phương và các bên liên quan ở trong thành phố để đảm bảo rằng những thông tin bắt nguồn từ địa phương được thu thập và đưa vào quá trình phát triển. Điều đó có nghĩa hoạt động thu thập dữ liệu phải tốt hơn, toàn diện hơn và bắt nguồn nhiều hơn từ địa phương để sử dụng trong quá trình quy hoạch, thương lượng và giám sát việc phát triển của thành phố - và đặc biệt xem xét sự phát triển đó ảnh hưởng thế nào đến cư dân địa phương. Điều này đặc biệt quan trọng đối với người nghèo, những người có các vấn đề và nhu cầu về nhà ở bị bỏ sót thường xuyên trong các bản quy hoạch và trong nguồn thông tin định hướng các quy hoạch đó.

## CHIẾN LƯỢC 7: Tạo không gian đối thoại

Những thay đổi lớn xảy ra ở hầu hết các thành phố Châu Á ngày nay không còn được quản lý bởi các quy hoạch phát chính thức đã được thống nhất mà bị chi phối bởi các tương tác đặc biệt giữa chính trị đất đai, đầu tư tư nhân và các siêu dự án do nước ngoài tài trợ. Trong bối cảnh đó, diễn đàn và cách tiếp cận giúp thúc đẩy đối thoại và xây dựng sự đồng thuận giữa các bên liên quan trở nên hết sức quan trọng. Phương pháp tiếp cận này bao gồm các chiến lược phát triển thành phố, diễn đàn đô thị và tham vấn. Đặc trưng chung của các phương pháp tiếp cận này là chúng dựa trên một quá trình nghiên cứu, thảo luận, lập kế hoạch và thực hiện rộng rãi có sự tham gia của nhiều bên. Đối thoại như vậy có thể được khởi xướng bởi chính quyền trung ương hay địa phương, như trường hợp phát triển chiến lược phát triển thành phố và tham vấn thành phố, hoặc bởi các tổ chức xã hội dân sự như các trung tâm tài nguyên đô thị, diễn đàn đô thị.

### Trung tâm nguồn lực đô thị ở Karachi, Pakistan

Kế hoạch phát triển đô thị ở hầu hết các thành phố Châu Á được thực hiện bởi liên minh đầy sức mạnh giữa các chính trị gia, các quan chức, nhà đầu tư và các tổ chức quốc tế cũng như chuyên gia tư vấn. Cộng đồng, các nhóm dân cư và các nhóm lợi ích thường là nạn nhân của những kế hoạch này, và hầu như không bao giờ được hỏi ý kiến. Nếu không có tính minh bạch hay sự tham gia, tham vấn sẽ trở thành một phần quan trọng trong quá trình hoạch định.

Nhưng khi kế hoạch được hình thành trên cơ sở tham vấn của những nhóm lợi ích, những người sẽ giám sát quá trình thực hiện, thì chúng luôn tốt hơn: tinh tế hơn, phù hợp hơn và đáp ứng thực tế tốt hơn. Và bất cứ nơi nào sự phản đối hoặc đề xuất từ cộng đồng hoặc các nhóm lợi ích được đưa ra trên cơ sở hiểu biết rõ về các quy hoạch của chính phủ, các lời khuyên từ chuyên gia và các giải pháp thay thế, chúng sẽ được xem xét một cách nghiêm túc và các gợi ý có nhiều khả năng được chấp nhận hơn. Câu hỏi lớn là làm thế nào để giúp dạng thức đối thoại này và sự tham gia của cộng đồng diễn ra?

Trung tâm nguồn lực đô thị (URC) tại Karachi đã làm việc trong hai thập niên

*Nguồn: [www.achr.net](http://www.achr.net)*

qua để tạo ra một không gian nơi tất cả những người tham gia có thể tập trung để tham gia đối thoại về các quyết định qui hoạch ảnh hưởng đến tất cả mọi người trong thành phố.

Đây là cách dân chủ hóa sự phát triển của thành phố và phá vỡ sự độc quyền truyền thống của các chính trị gia, các nhà đầu tư và các cơ quan quốc tế, để giúp Karachi trở thành một thành phố được hoạch định hợp lý hơn, minh bạch hơn và công bằng hơn.

URC thu thập các thông tin về phần lớn các dự án đô thị lớn, phân tích chúng với sự giúp đỡ của các bên liên quan, sau đó trình bày các phân tích này cho cộng đồng, các nhóm lợi ích và cơ quan chính phủ trên các diễn đàn công cộng, với sự tham gia của một số lượng lớn người dân và các nhóm. Các diễn đàn cũng được tổ chức để thảo luận nhiều vấn đề liên quan đến người nghèo ở Karachi, nơi mà các thành viên cộng đồng có thể gặp và tạo liên kết với các tổ chức phi chính phủ và các chuyên gia có thể hỗ trợ các sáng kiến của họ. Tất cả các thảo luận diễn đàn được ghi chép đầy đủ và các bản tóm tắt được gửi cho báo chí. Bằng cách này, URC đã và đang đóng vai trò ngày càng quan trọng trong sự phát triển của thành phố Karachi.

# Tài liệu tham khảo

## CÁC ÁN PHẨM

- Anzorena, Eduardo Jorge S.J., 1996 (Tái bản lần thứ hai), Nhà ở cho người nghèo: Bài học từ Châu Á, Pagtambayayong Foundation, Cebu, Philippines.
- Anzorena, Eduardo Jorge S.J., hợp tác với Fernandez, Francisco L., 2004, Nhà ở cho người nghèo trong thiên niên kỷ mới, Pagtambayayong Foundation, Cebu, Philippines.
- Liên minh Quyền nhà ở Châu Á, 2005, Tìm hiểu các đô thị Châu Á, Tổng kết nghiên cứu 8 bài học đô thị thực tế.
- Bombay First, 2003, Đô thị: Tình trạng sử dụng đất và Nhà ở tại Mumbai, Tập 1, Kỳ 4.
- Breman, J., 1996, Lao động tự do: Làm việc tại khu vực kinh tế không chính thức của Ấn Độ, Nhà xuất bản Cambridge University Press, thuộc Trường Đại học Cambridge.
- Hardoy, Jorge E., Cairncross, Sandy và Satterthwaite, David (eds.), 1990, Người nghèo chết trẻ: Nhà ở và Y tế tại các đô thị thế giới thứ ba, Nhà xuất bản Earthscan, London.
- Hardoy, Jorge E., Mitlin, Diana & Satterthwaite, David, 2001, Các vấn đề môi trường của một thế giới đô thị hóa, Nhà xuất bản Earthscan, London.
- Viện Môi trường và Phát triển quốc tế (IIED), Tháng 04/2003, Những chuyển đổi thành thị-nông thôn, Môi trường và Đô thị hóa, London, Anh. Tập 15, Phần 1.
- Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), Văn phòng Châu Á - Thái Bình Dương Khu vực không chính thức, website: [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/feature/inf\\_sect.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/feature/inf_sect.htm).
- Jack, Malcolm, 2006, Đô thị hóa, Phát triển bền vững và Xóa đói giảm nghèo tại Châu Á, Báo cáo IDS, Tập 37, Phần 3, Tháng 05.
- Lloyd, Peter, 1979, Những ngôi nhà ổ chuột hi vọng? Những thị trấn ổ chuột của thế giới thứ ba, Nhà xuất bản Manchester University Press.
- Mehta, Dinesh, 2000, Đô thị hóa đói nghèo, Habitat Debate, Tập 6, Phần 4, Nairobi.
- Payne, Geofferey, 1977, Nhà ở thành thị ở thế giới thứ ba, Leonard Hill, London.
- Satterthwaite, D., September 2007, Quá độ lên một thế giới thành thị chiếm ưu thế và Đổi thay đô thị, Loạt bài thảo luận tình hình định cư con người - Phần 4, Viện Môi trường và Phát triển quốc tế (IIED).
- Sen, Amartya, 2000, Sự phát triển như một quá trình tự do, Nhà xuất bản Oxford University Press, thuộc Trường Đại học Oxford và Đại học New York.
- Sharma, Kalpana, 2000, Hồi sinh Dharavi: Những câu chuyện xoay quanh khu ổ chuột lớn nhất Châu Á, Penguin, London và New York.
- Bộ Phát triển quốc tế Anh (DFID), Tháng 04/2001, Đối mặt với thách thức đói nghèo tại các khu đô thị.
- Ủy ban Kinh tế và Xã hội Liên hợp quốc, Phòng Dân số, 2004, Triển vọng Đô thị hóa thế giới, Liên Hợp Quốc, Sửa đổi 2003, New York.
- Ủy ban Kinh tế và Xã hội Liên Hợp Quốc, Phòng Dân số, 2006, Triển vọng Đô thị hóa thế giới, Liên Hợp Quốc, Sửa đổi 2005, New York.
- Ủy ban Liên Hợp Quốc về kinh tế xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (UNESCAP), 1996, Sinh sống tại các đô thị Châu Á: Khủng hoảng đến gần, nguyên nhân, hậu quả và các giải pháp lựa chọn cho tương lai, Báo cáo diễn đàn đô thị Châu Á-Thái Bình Dương thứ hai, Liên Hợp Quốc, New York.

Ủy ban Liên Hợp Quốc về kinh tế xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (UNESCAP), 2001, Giảm khoảng cách chênh lệch, Phát triển cân bằng thành thị, nông thôn và các khu vực tại các nước Châu Á - Thái Bình Dương, Liên Hợp Quốc.

Chương trình định cư con người của Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT), 2003, Những khu ổ chuột thế giới: bộ mặt đối nghèo thành thị trong thiên niên kỷ mới? Tài liệu nghiên cứu, Nairobi.

Chương trình định cư con người của Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT), 2003, Thách thức từ các khu ổ chuột: Báo cáo toàn cầu về định cư con người, 2003, Nhà xuất bản Earthscan, London và Sterling, VA.

Chương trình định cư con người của Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT), 2001, Những công cụ hỗ trợ quá trình ra quyết định có sự tham gia ở đô thị, Loạt bài về các công cụ quản trị nhà nước, Nairobi.

Chương trình định cư con người của Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT), 2006, Hiện trạng các đô thị trên thế giới Báo cáo giai đoạn 2006–2007, Nhà xuất bản Earthscan, London và Sterling, VA.

Chương trình định cư con người của Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT), 2004, Mối quan hệ giữa Phát triển bền vững, Đô thị hóa và Các khu ổ chuột, Think Piece, chưa xuất bản.

Vliet, W. V. (ed.), 1998, Bách khoa Nhà ở, Nhà xuất bản Công ty Sage.

Ngân hàng thế giới, 1993, Nhà ở quyết định cơ cấu hoạt động của thị trường, Thảo luận chính sách của Ngân hàng thế giới.

## WEBSITES

Liên minh Quyền nhà ở Châu Á (ACHR): [www.achr.net](http://www.achr.net)

Trung tâm Quyền nhà ở và Di dời (COHRE): [www.cohre.org](http://www.cohre.org)

Viện Phát triển các tổ chức cộng đồng (CODI), chi nhánh tại Thái Lan:

[www.codi.or.th](http://www.codi.or.th)

Môi trường và Đô thị hóa, Tạp chí của Viện Môi trường và Phát triển quốc tế (IIED), London, Anh. Tất cả những vấn đề trong tạp chí này có thể truy cập tại website của Nhà xuất bản Sage: [www.sagepub.com](http://www.sagepub.com)

Đề án thử nghiệm Orangi, Karachi, Pakistan: [www.oppinstitutions.org](http://www.oppinstitutions.org)

Tổ chức Quốc tế Người dân khu ổ chuột (SDI): [www.sdinet.org](http://www.sdinet.org)

Trung tâm nguồn lực đô thị (URC), Karachi, Pakistan : [www.urckarachi.org](http://www.urckarachi.org)

Ủy ban Liên Hợp Quốc về kinh tế xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (UNESCAP): [www.unescap.org](http://www.unescap.org)

Nhà ở cho dân thành thị nghèo: Dự án của Ủy ban Liên Hợp Quốc về kinh tế xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương: [www.housing-the-urban-poor.net](http://www.housing-the-urban-poor.net)

**Danh sách các website chính:** Để xem danh sách các website cung cấp thêm thông tin về các vấn đề chính được thảo luận tại tuyển tập Hướng dẫn nhanh này, mời độc giả truy cập website về Nhà ở cho dân thành thị nghèo, theo đường dẫn tới “Cơ sở dữ liệu của các tổ chức”.





PHOTO: UNESCAP

Sức ép của đô thị hóa nhanh và tăng trưởng kinh tế tại Châu Á - Thái Bình Dương đang khiến ngày càng nhiều dân thành thị nghèo bị đẩy khỏi khu vực họ đang sinh sống. Trong hầu hết trường hợp người dân buộc phải chuyển dịch tới các vùng ven xa trung tâm việc làm và xa các cơ hội kinh tế. Cùng lúc đó, hơn 500 triệu người hiện nay phải sinh sống tại những khu ổ chuột và các vùng đất lán chiếm thuộc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương và con số này đang tăng lên.

Các chính quyền địa phương cần một hệ thống công cụ chính sách để bảo vệ quyền nhà ở cho dân thành thị nghèo với ý nghĩa là bước đi quan trọng tiến tới hoàn thành Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ nhằm cải thiện đáng kể cuộc sống của cư dân tại các khu ổ chuột từ nay đến 2020. Mục đích của tài liệu Hướng dẫn nhanh này nhằm nâng cao hiểu biết của các nhà hoạch định chính sách vùng và quốc gia đối với vấn đề nhà ở cho tầng lớp bình dân cũng như phát triển đô thị trong khuôn khổ xóa đói giảm nghèo thành thị.

Tuyển tập 7 quyển Hướng dẫn nhanh được trình bày đơn giản, dễ hiểu với cái nhìn khái quát về các xu hướng và điều kiện, các khái niệm, chính sách, công cụ và đề xuất nhằm giải quyết một số vấn đề liên quan tới nhà ở như:

(1) Đô thị hóa: Vai trò của người nghèo trong phát triển đô thị (2) Nhà ở thu nhập thấp: Các cách tiếp cận nhằm hỗ trợ dân thành thị nghèo tìm kiếm nơi ở phù hợp (3) Đất đai: Nhân tố quan trọng giải quyết vấn đề nhà ở cho dân thành thị nghèo (4) Cường chế di dời: Các giải pháp thay thế việc phá hủy toàn diện những cộng đồng dân thành thị nghèo (5) Tài chính nhà ở: Cách giúp người nghèo trang trải chi phí (6) Những tổ chức dựa vào cộng đồng: Người nghèo với tư cách nhân tố của sự phát triển (7) Nhà cho thuê: Giải pháp nhà ở cho người nghèo ít được quan tâm.

Hướng dẫn nhanh Phần 1 sẽ xem xét một số trào lưu đô thị hóa tại Châu Á hiện nay, gồm vấn đề di cư nông thôn-thành thị, mối quan hệ giữa đô thị hóa và đói nghèo và thực trạng nhà ở chính thức và không chính thức trong bối cảnh đô thị hóa. Cuốn Hướng dẫn nhanh nghiên cứu các chính sách và chương trình nhà ở và đất đai, tập trung nêu bật các chính sách và chương trình tỏ ra hiệu quả cho đến thời điểm hiện tại.

Để tìm hiểu thêm thông tin, độc giả có thể ghé thăm trang [www.housing-the-urban-poor.net](http://www.housing-the-urban-poor.net)

Chương trình định cư con người của  
Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT)  
P.O.Box 30030 GPO 00100  
Nairobi, Kenya  
Fax: (254-20) 623092 (TCBB Office)  
E-mail: [tcbb@un-habitat.org](mailto:tcbb@un-habitat.org)  
Web site: [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org)

Ủy Ban LHQ về kinh tế xã hội khu vực  
Châu Á - Thái Bình Dương (UNESCAP)  
Rajdamnern Nok Avenue  
Bangkok 10200, Thailand  
Fax: (66-2) 288 1056/1097  
Email: [escap-prs@un.org](mailto:escap-prs@un.org)  
Web site: [www.unescap.org](http://www.unescap.org)



PHOTO: UNESCAP

Sức ép của đô thị hóa nhanh và tăng trưởng kinh tế tại Châu Á - Thái Bình Dương đang khiến ngày càng nhiều dân thành thị nghèo bị đẩy khỏi khu vực họ đang sinh sống. Trong hầu hết trường hợp người dân buộc phải chuyển dịch tới các vùng ven xa trung tâm việc làm và xa các cơ hội kinh tế. Cùng lúc đó, hơn 500 triệu người hiện nay phải sinh sống tại những khu ổ chuột và các vùng đất lấn chiếm thuộc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương và con số này đang tăng lên.

Các chính quyền địa phương cần một hệ thống công cụ chính sách để bảo vệ quyền nhà ở cho dân thành thị nghèo với ý nghĩa là bước đi quan trọng tiến tới hoàn thành Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ nhằm cải thiện đáng kể cuộc sống của cư dân tại các khu ổ chuột từ nay đến 2020. Mục đích của tài liệu Hướng dẫn nhanh này nhằm nâng cao hiểu biết của các nhà hoạch định chính sách vùng và quốc gia đối với vấn đề nhà ở cho tầng lớp bình dân cũng như phát triển đô thị trong khuôn khổ xóa đói giảm nghèo thành thị.

Tuyển tập 7 quyển Hướng dẫn nhanh được trình bày đơn giản, dễ hiểu với cái nhìn khái quát về các xu hướng và điều kiện, các khái niệm, chính sách, công cụ và đề xuất nhằm giải quyết một số vấn đề liên quan tới nhà ở như:

(1) **Đô thị hóa:** Vai trò của người nghèo trong phát triển đô thị (2) **Nhà ở cho người thu nhập thấp:** Các cách tiếp cận nhằm hỗ trợ dân thành thị nghèo tìm kiếm nơi ở phù hợp (3) **Đất đai:** Nhân tố quan trọng giải quyết vấn đề nhà ở cho dân thành thị nghèo (4) **Cưỡng chế di dời:** Các giải pháp thay thế việc phá hủy toàn diện những cộng đồng dân thành thị nghèo (5) **Tài chính nhà ở:** Cách giúp người nghèo trang trải chi phí (6) **Những tổ chức dựa vào cộng đồng:** Người nghèo với tư cách nhân tố của sự phát triển (7) **Nhà cho thuê:** Giải pháp nhà ở cho người nghèo ít được quan tâm.

Hướng dẫn nhanh Phần 1 sẽ xem xét một số trào lưu đô thị hóa tại Châu Á hiện nay, gồm vấn đề di trú nông thôn-thành thị, mối quan hệ giữa đô thị hóa và đói nghèo và thực trạng nhà ở chính thức và không chính thức trong bối cảnh đô thị hóa. Cuốn Hướng dẫn nghiên cứu các chính sách và chương trình nhà ở và đất đai, tập trung nêu bật các chính sách và chương trình tỏ ra hiệu quả cho đến thời điểm hiện tại.

Để tìm hiểu thêm thông tin, độc giả có thể ghé thăm trang: [www.housing-the-urban-poor.net](http://www.housing-the-urban-poor.net)

Chương trình Định cư Con người của  
Liên Hợp Quốc (UN-HABITAT)  
P.O.Box 30030 GPO 00100  
Nairobi, Kenya  
Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)  
E-mail: [tcbb@un-habitat.org](mailto:tcbb@un-habitat.org)  
Web site: [www.un-habitat.org](http://www.un-habitat.org)

Ủy ban LHQ về Kinh tế Xã hội khu vực  
Châu Á - Thái Bình Dương (UNESCAP)  
Rajdamnern Nok Avenue  
Bangkok 10200, Thailand  
Fax: (66-2) 288 1056/1097  
Email: [escap-esdd-oc@un.org](mailto:escap-esdd-oc@un.org)  
Web site: [www.unescap.org](http://www.unescap.org)