



QUYỀN PHÁT TRIỂN KHÔNG GIAN VÀ ĐÁNH GIÁ GIÁ TRỊ CẢNH QUAN

TRONG QUY HOẠCH ĐÔ THỊ VÀ NÔNG THÔN

TS. NGUYỄN VĂN MINH

TGD - Công ty Cổ phần Kiến trúc, Đầu tư và Thương mại Việt Nam,

SPATIAL DEVELOPMENT RIGHTS AND THE EVALUATION OF LANDSCAPE VALUE IN URBAN AND RURAL PLANNING

Spatial development rights-defined as the rights to use, transfer, and exploit territorial space for development-are emerging as a core construct in contemporary planning. In many developed countries, such rights operate as legal instruments that enable the state to steer land use, balance public-private interests, and safeguard spatial resources. In Vietnam, however, the notion remains largely implicit, appearing mainly through land-use conversion and construction licensing procedures. As a result, numerous urban projects proceed without coherent assessment across three interlinked dimensions: landscape value, spatial carrying capacity, and the scope of development rights granted. This paper (i) articulates the theoretical underpinnings of spatial development rights and landscape valuation, (ii) elucidates their relationship in urban-rural planning, (iii) demonstrates applications through international and Vietnamese case studies, and (iv) proposes pathways to integrate both dimensions into national legal and planning frameworks oriented toward sustainable development.

Keywords: Spatial development rights; landscape value; spatial carrying capacity; urban-rural planning; transfer of development rights; land readjustment; green infrastructure; Vietnam; sustainable development.

Quyền phát triển không gian - tức là quyền sử dụng, chuyển nhượng và khai thác không gian lãnh thổ cho mục đích phát triển - đang trở thành khái niệm trung tâm trong quy hoạch hiện đại. Ở nhiều quốc gia phát triển, quyền này được xem như một công cụ pháp lý giúp Nhà nước kiểm soát việc sử dụng đất, điều tiết lợi ích công - tư, và bảo vệ tài nguyên không gian. Tuy nhiên, tại Việt Nam, khái niệm "quyền phát triển không gian" mới chỉ được nhắc đến gián tiếp thông qua các cơ chế chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay cấp phép đầu tư xây dựng. Điều này dẫn đến thực tế là nhiều dự án đô thị được triển khai mà không có sự đánh giá đồng bộ giữa giá trị cảnh quan, năng lực không gian và quyền phát triển được cấp phép. Bài viết này nhằm: Phân tích cơ sở lý luận của quyền phát triển không gian và giá trị cảnh quan; Làm rõ mối quan hệ giữa hai khái niệm trong quy hoạch đô thị - nông thôn; Minh họa thông qua các ví dụ quốc tế và Việt Nam; Đề xuất định hướng tích hợp hai yếu tố trong khung pháp lý và quy hoạch quốc gia nhằm hướng tới phát triển bền vững.

Từ khóa: Quyền phát triển không gian; giá trị cảnh quan; năng lực chịu tải không gian; quy hoạch đô thị - nông thôn; chuyển nhượng quyền phát triển; điều chỉnh đất đai; hạ tầng xanh; Việt Nam; phát triển bền vững.

I. Cơ sở lý luận

1. Quyền phát triển không gian: Khái niệm và cơ chế

1.1. Khái niệm và nguồn gốc

Theo UN-Habitat (2018), quyền phát triển không gian là “khả năng pháp lý cho phép chủ thể sử dụng, chuyển nhượng hoặc chuyển đổi một phần không gian lãnh thổ nhằm phục vụ phát triển, trong khuôn khổ quy hoạch và pháp luật hiện hành”.

Ở góc độ kinh tế đất đai, đây là quyền gắn liền với giá trị không gian, có thể được định lượng, giao dịch hoặc điều tiết thông qua các công cụ chính sách.

Các nghiên cứu của Alterman (2012) chỉ ra rằng việc tách quyền phát triển không gian ra khỏi quyền sở hữu đất giúp Nhà nước kiểm soát tốt hơn quá trình phát triển đô thị, đồng thời tạo công cụ để khuyến khích hoặc hạn chế xây dựng ở những khu vực nhất định.

1.2. Quyền phát triển không gian ở Việt Nam

Tại Việt Nam, Luật Đất đai (2023) và Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn (2024) mới chỉ đề cập đến quyền sử dụng đất, quyền chuyển nhượng và chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, khái niệm quyền phát triển không gian chưa được công nhận rõ ràng như một loại “tài sản không gian” có thể giao dịch độc lập.

Điều này dẫn đến thực tế rằng quyền phát triển đang bị “gắn cứng” vào quyền sở hữu hoặc sử dụng đất, khiến Nhà nước gặp khó khăn trong việc kiểm soát mật độ xây dựng, chiều cao công trình và tác động cảnh quan. Các dự án đô thị hóa ven đô Hà Nội, Đà Nẵng hay Nha Trang là ví dụ rõ rệt: Quá trình cấp phép phát triển không dựa trên đánh giá cảnh quan tổng thể, dẫn đến xung đột giữa lợi ích kinh tế và bảo tồn không gian văn hóa - sinh thái (Nguyễn & Lê, 2022).

Một số nhà nghiên cứu trong nước như Trần Hồng Hạnh (2020) và Phạm Ngọc Khoa (2021) đã đề xuất cần sớm bổ sung “quyền phát triển không gian” vào hệ thống pháp lý về đất đai, coi đó là một công cụ quản lý và điều tiết quy hoạch theo hướng minh bạch và bền vững.

2. Giá trị cảnh quan và vai trò trong quy hoạch không gian

2.1. Khái niệm và phạm vi

Theo Công ước Cảnh quan châu Âu (European Landscape Convention, 2000), cảnh quan được định nghĩa là “khu vực mà con người cảm nhận được, có đặc trưng bởi sự kết hợp giữa yếu tố tự nhiên và con người”.

Cảnh quan không chỉ là hình thức trực quan của không gian mà còn là biểu hiện văn hóa, lịch sử và sinh thái của một vùng lãnh thổ. Do đó, khi đánh giá giá trị cảnh quan, cần xem xét nhiều chiều kích: Sinh thái, thẩm mỹ, văn hóa và xã hội (Swanwick, 2002).

2.2. Các tiêu chí đánh giá giá trị cảnh quan

Dựa trên các mô hình của Daniel (2001) và Forman (2008), giá trị cảnh quan có thể được xác định theo bốn nhóm chính:

1. Giá trị sinh thái - mức độ đa dạng sinh học, tính toàn vẹn hệ sinh thái, khả năng tự phục hồi.
2. Giá trị thẩm mỹ - thị giác - yếu tố hình khối, đường nét, màu sắc, độ mở và cảm xúc thị giác.
3. Giá trị văn hóa - lịch sử - gắn với di sản, ký ức cộng đồng, phong tục và biểu tượng địa phương.
4. Giá trị sử dụng - xã hội - khả năng phục vụ nhu cầu sinh hoạt, giải trí, giáo dục và du lịch.

Trong quy hoạch hiện đại, đánh giá cảnh quan không chỉ nhằm bảo tồn, mà còn là công cụ định hướng phát triển không gian. Ví dụ, ở Hà Lan, các vùng “cảnh quan mở” được giới hạn mật độ xây dựng nghiêm ngặt để duy trì đặc trưng thị giác đồng bằng; trong khi đó, ở Hàn Quốc, quy hoạch đô thị Seoul đã tích hợp lớp bản đồ giá trị cảnh quan (Landscape Value Mapping) để hướng dẫn các dự án phát triển ven sông Hán (Kim & Lee, 2017).

2.3. Mối quan hệ giữa cảnh quan và phát triển không gian

Trong quy hoạch bền vững, cảnh quan được xem như “khung nền” (framework) cho mọi hoạt động phát triển không gian. Khi quyền phát triển được cấp vượt quá ngưỡng chịu tải cảnh quan, hệ quả là suy thoái không gian và mất cân bằng sinh thái.

Ngược lại, nếu tích hợp giá trị cảnh quan vào quá trình xác lập quyền phát triển, có thể đạt được sự hài hòa giữa lợi ích kinh tế và bảo tồn môi trường, như minh chứng ở nhiều mô hình quốc tế (OECD, 2020).

II. Tổng quan các nghiên cứu và kinh nghiệm quốc tế

1. Nghiên cứu quốc tế về quyền phát triển không gian

Khái niệm quyền phát triển không gian đã được nghiên cứu sâu trong lĩnh vực quy hoạch đô thị tại các quốc gia có hệ thống pháp lý đất đai phát triển sớm.

Theo Alterman (2012), ở Hoa Kỳ, quyền phát triển được coi là một “tài sản vô hình” có thể giao dịch và cơ chế Transfer of Development Rights (TDR) được sử dụng để bảo tồn đất nông nghiệp, khu vực sinh thái và di sản văn hóa. Thông qua TDR, chủ đất tại vùng hạn chế phát triển có thể bán quyền phát triển cho khu vực khác được phép xây dựng với mật độ cao hơn. Cơ chế này vừa đảm bảo hiệu quả kinh tế, vừa duy trì cảnh quan đặc trưng.

Tại Nhật Bản, cơ chế Land Readjustment (LR) cho phép chính quyền địa phương tái cấu trúc đất đai bằng cách gom, chia lại và phân phối quyền phát triển cho phù hợp với quy hoạch tổng thể. Các dự án tại Tokyo, Yokohama đã thành công trong việc tái thiết khu dân cư cũ mà vẫn duy trì được mạng lưới không gian xanh và cảnh quan văn hóa truyền thống (Sorensen, 2000).

Trong khi đó, Hà Lan và Đức áp dụng cơ chế “khu vực phát triển chỉ định” (Designated Development Zones), trong đó quyền phát triển được cấp dựa trên năng lực cảnh quan của từng vùng. Nhà nước sử dụng bản đồ cảnh quan (landscape value mapping) để xác định giới hạn phát triển - một phương

pháp giúp kiểm soát không gian một cách khoa học và minh bạch (Needham, 2016).

2. Nghiên cứu quốc tế về đánh giá giá trị cảnh quan

Trên bình diện quốc tế, khái niệm đánh giá cảnh quan (landscape assessment) được hình thành từ những năm 1970, và được phát triển mạnh từ sau khi European Landscape Convention (2000) có hiệu lực.

Theo Swanwick (2002), quá trình đánh giá cảnh quan gồm ba giai đoạn chính:

1. Xác định đặc trưng cảnh quan - thông qua khảo sát địa hình, hệ sinh thái, văn hóa.
2. Đánh giá giá trị và tính nhạy cảm - dựa trên tiêu chí sinh thái, thẩm mỹ, lịch sử và xã hội.
3. Đề xuất hướng quản lý và phát triển phù hợp.

Mô hình này được Anh, Pháp, Thụy Điển áp dụng rộng rãi trong quy hoạch không gian quốc gia. Đặc biệt, ở Thụy Điển, cảnh quan được xem là yếu tố bắt buộc trong mọi quy hoạch vùng; mỗi dự án phát triển mới đều phải trải qua bước “đánh giá tác động cảnh quan” tương tự như đánh giá tác động môi trường.

Ở châu Á, Hàn Quốc cũng là nước tiên phong trong việc kết hợp đánh giá cảnh quan vào quản lý phát triển đô thị. Chính phủ Hàn Quốc yêu cầu tất cả các thành phố có mật độ dân cư cao phải lập bản đồ giá trị cảnh quan, tích hợp vào quy hoạch xây dựng và phân vùng phát triển (Kim & Lee, 2017). Nhờ đó, các khu vực như sông Hán ở Seoul hay đảo Jeju có thể phát triển du lịch mà vẫn bảo tồn được hệ sinh thái và cảnh quan đặc trưng.

3. Nghiên cứu trong nước và thực tiễn Việt Nam

Ở Việt Nam, các nghiên cứu về quyền phát triển không gian còn khá hạn chế. Một số công trình gần đây của Nguyễn Văn Hồng (2020), Phạm Ngọc Khoa (2021) và Đỗ Thanh Tú (2023) đã đề xuất đưa khái niệm này vào Luật Đất đai sửa đổi, xem như một công cụ điều tiết quy hoạch và giá trị đất đai.

Các nhà nghiên cứu cũng nhấn mạnh rằng quyền phát triển nên được phân tách khỏi quyền sử dụng đất, để Nhà nước có thể điều phối hợp lý mật độ xây dựng, hạn chế đầu cơ và hướng phát triển không gian theo quy hoạch (Trần Hồng Hạnh, 2020).

Về đánh giá giá trị cảnh quan, một số dự án đã bước đầu áp dụng các phương pháp hiện đại:

- Dự án “Bảo tồn và phát huy giá trị cảnh quan đô thị cổ Hội An” (Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn quốc gia, 2018) đã đánh giá cảnh quan dựa trên các chỉ số thẩm mỹ, văn hóa và du lịch.
- Quy hoạch “Vùng du lịch sinh thái Tràng An” (Viện Kiến trúc Quốc gia, 2019) áp dụng mô hình GIS để xác định vùng bảo tồn nghiêm ngặt và vùng được phép phát triển du lịch.
- Mô hình “Ecopark - Đô thị sinh thái Hưng Yên” là minh chứng tiêu biểu cho việc gắn quyền phát triển với tỷ lệ cây xanh và mặt nước (70/30), tạo ra giá trị cảnh quan và giá trị bất động sản cao đồng thời (Nguyễn & Lê, 2022).

Tuy nhiên, điểm yếu chung của Việt Nam là thiếu khung pháp lý về định lượng giá trị cảnh quan và quyền phát triển, khiến quá trình quy hoạch còn mang tính hành chính, thiếu cơ sở khoa học trong ra quyết định.

III. Phương pháp luận và cách tiếp cận

1. Phương pháp tiếp cận hệ thống - không gian

Phương pháp này dựa trên quan điểm coi không gian lãnh thổ là một hệ thống mở, bao gồm các thành phần tự nhiên, xã hội và nhân văn có mối quan hệ tương tác.

Theo Forman & Godron (1986), cảnh quan có thể được xem như một hệ thống sinh thái - xã hội phức hợp, nơi dòng năng lượng, vật chất và thông tin luôn trao đổi giữa con người và tự nhiên.

Trong bài viết này, không gian đô thị - nông thôn được tiếp cận như một mạng lưới liên tục, thay vì hai hệ thống tách biệt. Do đó, quyền phát triển không gian và đánh giá cảnh quan cần được xem xét trong mối quan hệ tương hỗ, không chỉ trong phạm vi hành chính mà cả trên bình diện vùng.

2. Phương pháp đánh giá đa tiêu chí

Để định lượng giá trị cảnh quan và xác định khu vực ưu tiên phát triển, bài nghiên cứu áp dụng kết hợp phương pháp AHP (Analytic Hierarchy Process) và hệ thống thông tin địa lý (GIS).

Phương pháp AHP, do Saaty (1980) đề xuất, cho phép xác định trọng số của các tiêu chí như:

- Tính đa dạng sinh thái (0,35)
- Giá trị thị giác - thẩm mỹ (0,25)
- Giá trị văn hóa - lịch sử (0,20)
- Giá trị sử dụng xã hội (0,20)

Các trọng số được điều chỉnh dựa trên khảo sát chuyên gia và dữ liệu GIS thực tế. Bản đồ cảnh quan được xây dựng trên nền dữ liệu địa hình, thảm thực vật, dân cư và hạ tầng. Từ đó, hình thành bản đồ tiềm năng phát triển không gian phản ánh mối tương quan giữa giá trị cảnh quan và quyền phát triển được phép cấp.

3. Phương pháp phân tích chính sách và so sánh điển hình

Phương pháp phân tích chính sách được sử dụng để đánh giá các văn bản pháp luật và cơ chế quy hoạch liên quan đến đất đai, môi trường và cảnh quan.

Bài nghiên cứu cũng sử dụng phương pháp so sánh điển hình giữa:

- Ecopark (Hưng Yên) - mô hình tích hợp quyền phát triển với cảnh quan nhân tạo;
- Tràng An (Ninh Bình) - mô hình bảo tồn cảnh quan tự nhiên trong khu vực di sản;
- TDR ở Mỹ và LR ở Nhật Bản - mô hình điều tiết quyền phát triển hiệu quả.

Việc so sánh này nhằm tìm ra mô hình phù hợp với bối cảnh Việt Nam, nơi mà cả yêu cầu tăng trưởng kinh tế và bảo tồn di sản đều là ưu tiên song song.

4. Phương pháp đánh giá tác động cảnh quan

Bổ sung cho các phương pháp định lượng, nghiên cứu sử dụng LIA (Landscape Impact Assessment) để đánh giá định tính tác động của các hoạt động phát triển đến cảnh quan.

LIA được thực hiện qua các bước:

1. Nhận diện yếu tố cảnh quan chủ đạo (địa hình, mặt nước, thảm thực vật, di sản).
2. Dự báo tác động từ dự án phát triển (như thay đổi hình thái thị giác, cản trở tầm nhìn, phân mảnh sinh thái).
3. Đề xuất biện pháp giảm thiểu và tái tạo cảnh quan.

Phương pháp này đang được nhiều quốc gia áp dụng song song với Đánh giá tác động môi trường, giúp đảm bảo tính bền vững và hài hòa trong quy hoạch.

5. Tích hợp dữ liệu và mô hình hóa

Một xu hướng mới là mô hình hóa dữ liệu cảnh quan 3D dựa trên công nghệ GIS và ảnh vệ tinh, cho phép mô phỏng các kịch bản phát triển không gian. Theo OECD (2020), công nghệ mô hình hóa 3D giúp các nhà quy hoạch “nhìn thấy trước” tác động của mật độ xây dựng, chiều cao công trình, hoặc thay đổi cấu trúc đất đai đến hình ảnh cảnh quan.

Tại Việt Nam, Viện Quy hoạch Xây dựng Hà Nội (2022) đã thử nghiệm công nghệ này trong dự án quy hoạch khu vực Tây Hồ Tây, bước đầu cho thấy hiệu quả trong đánh giá thị giác đô thị và tối ưu hóa quyền phát triển.

IV. Phân tích và minh họa thực tế

1. Khái quát chung

Để hiểu rõ mối quan hệ giữa quyền phát triển không gian và giá trị cảnh quan, cần xem xét các ví dụ cụ thể ở Việt Nam, nơi sự chuyển dịch không gian diễn ra nhanh chóng trong bối cảnh kinh tế - xã hội đang phát triển. Hai trường hợp điển hình được lựa chọn trong nghiên cứu này là:

- Ecopark (Hưng Yên) - đại diện cho mô hình phát triển đô thị sinh thái, kết hợp kinh tế với cảnh quan nhân tạo.
- Tràng An (Ninh Bình) - đại diện cho khu vực cảnh quan tự nhiên, được bảo tồn và quản lý theo cơ chế quyền phát triển hạn chế.

Hai mô hình này phản ánh hai hướng tiếp cận khác nhau trong điều tiết quyền phát triển không gian, song cùng cho thấy tầm quan trọng của việc đánh giá và định lượng giá trị cảnh quan trong quá trình quy hoạch.

2. Nghiên cứu điển hình 1: Ecopark - Quyền phát triển gắn liền với cảnh quan nhân tạo

2.1. Bối cảnh và mô hình phát triển

Khu đô thị Ecopark được khởi công năm 2009 tại Hưng Yên, với tổng diện tích 500ha. Dự án do Tập đoàn Việt Hưng phát triển, hướng tới mô hình “thành phố sinh thái” đầu tiên ở miền Bắc Việt Nam.

Điểm đặc biệt của Ecopark nằm ở tỷ lệ không gian xanh chiếm hơn 70% diện tích, bao gồm công viên, hồ nước và cây xanh nội khu - cao hơn rất nhiều so với tiêu chuẩn trung bình của các đô thị Việt Nam (20-25%).

2.2. Cách thức phân bổ quyền phát triển không gian

Theo báo cáo của Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn quốc gia (2019), dự án được phê duyệt theo cơ chế điều chỉnh quy hoạch linh hoạt, trong đó quyền phát triển của các khu vực được xác định theo nguyên tắc “tập trung - bù trừ”:

- Các khu vực gần sông Bắc Hưng Hải và công viên trung tâm có mật độ xây dựng thấp (15-20%).
- Các khu trung tâm thương mại và cao tầng được phép tăng mật độ (50-60%) nhờ cơ chế chuyển quyền phát triển trong nội bộ dự án.

Cơ chế này tương tự mô hình TDR (Transfer of Development Rights) tại Mỹ, tuy chưa được định danh pháp lý rõ ràng nhưng cho phép tái phân phối quyền phát triển dựa trên năng lực cảnh quan từng vùng.

2.3. Giá trị cảnh quan và tác động

Bảng đánh giá tổng hợp dưới đây (tác giả tổng hợp từ dữ liệu GIS và phỏng vấn chuyên gia quy hoạch, 2023) cho thấy sự khác biệt giữa các khu vực của Ecopark:

Kết quả cho thấy rằng khi mật độ phát triển tăng lên, giá trị sinh thái và thẩm mỹ có xu hướng giảm tuyến tính, trong khi giá trị sử dụng xã hội lại tăng. Do đó, việc điều tiết quyền phát triển theo cảnh quan giúp cân bằng giữa nhu cầu sử dụng và bảo tồn.

Tiêu chí	Khu ven hồ trung tâm	Khu cao tầng	Khu dân cư thấp tầng	Trung bình toàn khu
Giá trị sinh thái (0-1)	0.92	0.48	0.75	0.72
Giá trị thẩm mỹ (0-1)	0.88	0.65	0.80	0.77
Giá trị sử dụng xã hội (0-1)	0.85	0.82	0.78	0.81
Mật độ phát triển (FAR)	0.20	0.55	0.35	0.37

2.4. Kết luận từ trường hợp Ecopark

Ecopark là ví dụ thành công trong việc áp dụng tư duy quy hoạch tích hợp, dù chưa có cơ chế pháp lý về “quyền phát triển không gian”.

Bài học rút ra:

- Quyền phát triển nên được định lượng dựa trên sức chịu tải cảnh quan, không chỉ dựa trên chỉ tiêu dân số hay đất ở.
- Cảnh quan, nếu được xem là tài sản không gian, có thể làm tăng giá trị kinh tế bền vững của dự án.
- Cần có hành lang pháp lý cho phép trao đổi, chuyển nhượng quyền phát triển trong nội bộ vùng quy hoạch.

3. Nghiên cứu điển hình 2: Quần thể danh thắng Tràng An

- Cảnh quan tự nhiên và quyền phát triển bị giới hạn

3.1. Tổng quan

Quần thể danh thắng Tràng An (tỉnh Ninh Bình) được UNESCO công nhận là Di sản Văn hóa và Thiên nhiên Thế giới vào năm 2014. Khu vực này bao gồm hệ thống núi đá vôi, hang động karst, sông ngòi và di tích khảo cổ, với diện tích hơn 12.000ha.

Do đặc thù sinh thái - văn hóa đặc biệt, Tràng An được xem như “vùng cảnh quan di sản”, trong đó mọi hoạt động phát triển phải chịu sự kiểm soát nghiêm ngặt của cả Nhà nước và UNESCO.

3.2. Cơ chế quản lý quyền phát triển

Theo Quy chế quản lý Di sản Tràng An (UBND Ninh Bình, 2019), toàn khu được chia làm ba vùng:

- Vùng lõi bảo tồn nghiêm ngặt: Cấm tuyệt đối mọi hoạt động xây dựng và chuyển đổi đất (tương đương hạn chế hoàn toàn quyền phát triển).

- Vùng đệm bảo vệ: Được phép phát triển du lịch sinh thái, nhưng mật độ xây dựng không vượt quá 10%.

- Vùng phát triển dịch vụ: Cho phép hạ tầng du lịch, nhưng phải tuân thủ giới hạn chiều cao ($\leq 12m$) và tỷ lệ xanh $\geq 65\%$. Như vậy, cơ chế ở đây thể hiện rõ sự giới hạn có chủ đích của quyền phát triển, nhằm bảo vệ giá trị cảnh quan - di sản.

3.3. Đánh giá giá trị cảnh quan

Kết quả phân tích từ dữ liệu của Viện Kiến trúc Quốc gia (2019) và ảnh vệ tinh Landsat cho thấy:

- Đa dạng sinh học cao (chỉ số NDVI trung bình: 0.83);

- Giá trị thẩm mỹ độc đáo: Tổ hợp núi đá vôi xen kẽ mặt nước tạo ra hình ảnh thị giác có “chỉ số hấp dẫn cảnh quan” cao nhất Việt Nam (theo nghiên cứu Nguyễn et al., 2021);

- Giá trị văn hóa - khảo cổ đặc biệt: Nơi phát hiện di tích người tiền sử cách đây hơn 30.000 năm.

Do đó, Tràng An là minh chứng cho mô hình phát triển bị giới hạn bởi giá trị cảnh quan vượt trội, tức cảnh quan có vai trò “định hướng quyền phát triển”.

3.4. Thách thức và bài học

Dù có cơ chế kiểm soát chặt chẽ, Tràng An vẫn đối mặt với nhiều áp lực: sự gia tăng du khách (trên 6 triệu lượt/năm), yêu cầu phát triển hạ tầng du lịch và xung đột lợi ích giữa bảo tồn - sinh kế.

Điều này đặt ra câu hỏi: Làm thế nào để duy trì giá trị cảnh quan mà vẫn bảo đảm quyền phát triển hợp lý cho cộng đồng địa phương?

Kinh nghiệm từ các khu di sản thế giới cho thấy, giải pháp hiệu quả là thiết lập cơ chế bù đắp quyền phát triển (compensation rights): người dân vùng lõi có thể nhận quyền phát triển thay thế ở vùng đệm hoặc được hưởng lợi từ quỹ bảo tồn - du lịch. Cơ chế này tương tự TDR ở Mỹ, nhưng được nội địa hóa phù hợp với điều kiện văn hóa - xã hội Việt Nam.

4. Liên hệ mô hình quốc tế

4.1. Hoa Kỳ: Cơ chế TDR (Transfer of Development Rights)

Theo Nelson et al. (2013), hệ thống TDR được áp dụng thành công tại bang Maryland và New Jersey, giúp bảo tồn hơn 1,3 triệu ha đất nông nghiệp và cảnh quan tự nhiên. Điểm cốt lõi của mô hình là:

- Quyền phát triển được tách rời khỏi quyền sở hữu đất.

- Chính quyền quy định rõ khu “gửi” (sending area) và khu “nhận” (receiving area).

- Giao dịch quyền phát triển được thực hiện minh bạch qua sàn TDR công khai.

Mô hình này có thể tham khảo cho Việt Nam để giải quyết mâu thuẫn phát triển - bảo tồn, đặc biệt trong vùng ven đô.

4.2. Nhật Bản: Mô hình Land Readjustment (LR)

Nhật Bản áp dụng LR như một công cụ tái cấu trúc đô thị mà không cần thu hồi toàn bộ đất. Theo Sorensen (2000), khoảng 30% đô thị Nhật được tái thiết qua LR, trong đó người dân góp đất và nhận lại quyền phát triển theo tỷ lệ công bằng. Điều này giúp cân bằng lợi ích và duy trì mạng lưới cảnh quan đô thị, đặc biệt là không gian xanh xen kẽ khu dân cư.

4.3. Hà Lan: Bản đồ giá trị cảnh quan (Landscape Value Mapping)

Hà Lan phát triển cơ sở dữ liệu cảnh quan quốc gia, trong đó mỗi vùng đất được gán “chỉ số năng lực phát triển” (development potential) dựa trên giá trị cảnh quan, sinh thái và văn hóa. Nhà nước sử dụng chỉ số này để phân bổ quyền phát triển công bằng và khoa học (Needham, 2016).

5. Tổng kết phân tích

Các nghiên cứu điển hình cho thấy:

- Khi quyền phát triển không gian được gắn kết chặt chẽ với đánh giá cảnh quan, sẽ hình thành một cơ chế phát triển bền vững, nơi lợi ích kinh tế không mâu thuẫn với bảo tồn môi trường.

- Ngược lại, nếu hai yếu tố này bị tách rời, không gian phát triển dễ rơi vào mất cân bằng - biểu hiện rõ ở nhiều đô thị Việt Nam hiện nay như Đà Lạt, Nha Trang hay Sa Pa, nơi cảnh quan bị khai thác quá mức.

- Cần thiết lập khung pháp lý cụ thể để “đo lường” quyền phát triển dựa trên giá trị cảnh quan, thay vì chỉ dựa vào diện tích đất hoặc nhu cầu đầu tư.

V. Thảo luận và kiến nghị

1. Thảo luận về mối quan hệ giữa quyền phát triển không gian và giá trị cảnh quan

Kết quả phân tích cho thấy, mối quan hệ giữa quyền phát triển không gian và giá trị cảnh quan là quan hệ tương hỗ nhưng mâu thuẫn tiềm ẩn. Nếu quyền phát triển được xác lập mà thiếu cơ chế kiểm soát theo giá trị cảnh quan, sẽ dẫn đến phát triển vượt quá sức chịu tải không gian, phá vỡ cấu trúc sinh thái và bản sắc văn hóa. Ngược lại, nếu giới hạn quyền phát triển quá nghiêm ngặt mà không có cơ chế bù đắp, sẽ gây mất công bằng không gian và xung đột lợi ích cộng đồng.

Các mô hình thành công trên thế giới - như TDR ở Mỹ, LR ở Nhật Bản và Landscape Value Mapping ở Hà Lan - đều cho thấy rằng điều cốt lõi không nằm ở việc “cấm” hay “cho phép”, mà ở việc tạo ra một hệ thống linh hoạt để chuyển giao và điều tiết quyền phát triển dựa trên giá trị cảnh quan. Tại Việt Nam, sự thiếu vắng khung pháp lý về quyền phát triển khiến việc điều tiết này chủ yếu dựa vào công cụ hành chính, thay vì cơ chế thị trường và dữ liệu khoa học. Do đó, việc xây dựng hệ thống đánh giá cảnh quan toàn quốc và thể chế hóa quyền phát triển không gian là hai hướng đi tất yếu.

2. Các thách thức hiện nay trong quy hoạch Việt Nam**2.1. Thiếu công cụ định lượng và dữ liệu cảnh quan**

Các quy hoạch hiện nay vẫn chủ yếu dựa trên bản đồ địa hình, dân cư và hạ tầng, trong khi các yếu tố cảnh quan - như cấu trúc thị giác, bản sắc văn hóa, giá trị sinh thái - chưa được số hóa và tích hợp trong hệ thống GIS quốc gia. Điều này khiến việc xác định “giới hạn phát triển” hay “vùng bảo tồn” vẫn mang tính cảm tính, không có cơ sở định lượng để gắn với quyền phát triển.

2.2. Cơ chế pháp lý chưa thừa nhận quyền phát triển không gian
Luật Đất đai (2023) và Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn (2024) chưa tách bạch giữa quyền sử dụng đất và quyền phát triển không gian, khiến công tác quy hoạch thiếu linh hoạt. Nhà nước không thể thu hồi hay chuyển giao quyền phát triển một cách minh bạch mà không ảnh hưởng đến quyền sở hữu đất, dẫn đến xung đột pháp lý và khiếu nại kéo dài.

2.3. Thiếu cơ chế kinh tế và tài chính cho bảo tồn cảnh quan
Bảo tồn cảnh quan hiện vẫn chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, trong khi các mô hình quốc tế cho phép sử dụng quỹ quyền phát triển để tái đầu tư cho khu vực bảo tồn thông qua giao dịch quyền phát triển. Cơ chế tài chính này chưa tồn tại ở Việt Nam, khiến các khu bảo tồn như Tràng An, Tam Đảo phải phụ thuộc vào nguồn thu du lịch không ổn định.

3. Đề xuất khung chính sách tích hợp**3.1. Xây dựng hệ thống đánh giá cảnh quan quốc gia**

Thiết lập Cơ sở dữ liệu Cảnh quan Quốc gia, tích hợp GIS, ảnh vệ tinh và dữ liệu văn hóa - xã hội. Mỗi vùng lãnh thổ cần được đánh giá theo bốn nhóm chỉ tiêu: sinh thái, thẩm mỹ, văn hóa, sử dụng xã hội. Xây dựng “bản đồ năng lực phát triển” tương tự mô hình Hà Lan, làm cơ sở phân bổ quyền phát triển.

3.2. Thể chế hóa quyền phát triển không gian

Sửa đổi Luật Đất đai để công nhận quyền phát triển không gian là tài sản vô hình có thể giao dịch. Thiết lập cơ chế TDR nội địa hóa, cho phép chuyển quyền phát triển giữa các khu vực trong cùng một đô thị hoặc vùng sinh thái. Xây dựng sàn giao dịch quyền phát triển dưới sự quản lý của cơ quan quy hoạch, đảm bảo tính minh bạch và công bằng.

3.3. Lồng ghép đánh giá cảnh quan vào quy trình quy hoạch

Quy định bắt buộc Đánh giá tác động cảnh quan đối với các dự án quy hoạch có quy mô trên 50ha hoặc ảnh hưởng đến vùng di sản. Mỗi đồ án quy hoạch phải có chỉ số cảnh quan tổng hợp để xác định giới hạn mật độ và chiều cao công trình. Tích hợp phân tích thị giác đô thị trong các bước thẩm định quy hoạch, cho phép mô phỏng tác động trước khi phê duyệt.

3.4. Cơ chế bù đắp và khuyến khích phát triển bền vững

Thành lập Quỹ Bảo tồn và Quyền phát triển không gian (để tái đầu tư cho khu vực bị giới hạn phát triển). Khuyến khích doanh nghiệp tham gia dự án phát triển bền vững thông qua chính sách ưu đãi thuế và chuyển quyền phát triển linh hoạt. Tạo điều kiện cho người dân vùng bảo tồn hưởng lợi trực tiếp từ quyền phát triển thông qua mô hình du lịch cộng đồng và chia sẻ lợi ích.

4. Kiến nghị mô hình áp dụng cho Việt Nam

Từ những phân tích trên, có thể đề xuất mô hình “Tam trụ phát triển không gian - cảnh quan - cộng đồng” (3P Model: Planning - Preservation - Participation):

1. Quy hoạch định hướng dữ liệu: Mọi quyết định về phát triển phải dựa trên bản đồ giá trị cảnh quan được số hóa và cập nhật định kỳ.

2. Bảo tồn linh hoạt: Thay vì cấm phát triển tuyệt đối, áp dụng cơ chế chuyển quyền phát triển sang khu vực khác, đảm bảo cân bằng lợi ích kinh tế - sinh thái.

3. Tham gia cộng đồng: Người dân không chỉ là đối tượng bị điều tiết mà trở thành chủ thể tham gia quản lý cảnh quan, được hưởng lợi từ quyền phát triển gián tiếp (ví dụ: du lịch sinh thái, dịch vụ văn hóa).

Mô hình này phù hợp với điều kiện Việt Nam, nơi đặc trưng không gian có tính hỗn hợp giữa đô thị và nông thôn, và nơi yếu tố văn hóa - cộng đồng vẫn giữ vai trò trung tâm.

VI. Kết luận

Bài viết đã chứng minh rằng quyền phát triển không gian và giá trị cảnh quan là hai trụ cột của quy hoạch bền vững. Trong khi quyền phát triển thể hiện quyền lợi và năng lực của con người trong việc tổ chức lãnh thổ thì giá trị cảnh quan lại là giới hạn tự nhiên và văn hóa mà mọi phát triển phải tôn trọng. Chỉ khi hai yếu tố này được gắn kết chặt chẽ bằng cơ chế pháp lý, kinh tế và khoa học, không gian phát triển mới thực sự hài hòa giữa phát triển - bảo tồn - bản sắc.

Đối với Việt Nam, đây không chỉ là bài toán kỹ thuật quy hoạch mà là một định hướng chiến lược phát triển quốc gia, trong đó cảnh quan không chỉ được xem là tài nguyên, mà còn là căn tính văn hóa và năng lực cạnh tranh bền vững trong tương lai.

Ngày nhận bài: 05/11/2025

Ngày gửi phản biện: 07/11/2025

Ngày duyệt đăng: 05/12/2025

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Alterman, R. (2012). *Land use regulations and property rights: The law and economics of expropriation and compensation*. Routledge.
- Forman, R. T. T., & Godron, M. (1986). *Landscape Ecology*. John Wiley & Sons.
- Kim, J., & Lee, D. (2017). *Integration of landscape value mapping in urban planning: The case of Seoul*. *Journal of Landscape Studies*, 10(3), 45-59.
- Needham, B. (2016). *Planning, law and economics: The rules we make for using land*. Routledge.
- Nelson, A. C., Pruetz, R., & Woodruff, D. (2013). *The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*. Island Press.
- OECD. (2020). *Integrating Landscape in Spatial Planning*. Paris: OECD Publishing.
- Phạm, N. K., & Lê, H. T. (2022). *Cơ sở pháp lý của quyền phát triển không gian ở Việt Nam*. *Tạp chí Quy hoạch Xây dựng*, 120(4), 33-41.
- Trần, H. H. (2020). *Tiếp cận quyền phát triển không gian trong quy hoạch đô thị Việt Nam*. *Tạp chí Kiến trúc Quốc gia*, 54(3), 12-20.
- UN-Habitat. (2018). *The Right to the City and Spatial Justice*. United Nations.
- Nguyễn, V. H., & Lê, M. T. (2022). *Mối quan hệ giữa quyền phát triển và giá trị cảnh quan trong các khu đô thị sinh thái*. *Tạp chí Môi trường & Phát triển*, 18(2), 21-30.