

# BÀN VỀ VAI TRÒ CỦA QUYỀN KHÔNG GIAN TRONG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VIỆT NAM

ThS. NGUYỄN XUÂN ANH

Viện Quy hoạch đô thị và nông thôn quốc gia

## DISCUSSING THE ROLE OF SPATIAL RIGHTS IN URBAN DEVELOPMENT IN VIETNAM

*In the context of rapid urbanization and a shift toward intensive growth models, urban space in Viet Nam can no longer be approached as a simple two-dimensional land surface. Contemporary urban development increasingly operates through the exploitation of three-dimensional space, including above-ground space, underground space, and layered functional spaces, while the legal framework and management practices remain largely grounded in a two-dimensional land-based logic. This paper argues that spatial rights exist objectively as a derivative form of property rights with a degree of relative autonomy from land-use rights. It examines the limitations of the current legal framework resulting from the absence of formal recognition of spatial rights, and analyzes the potential economic, social, and urban governance benefits of institutionalizing such rights. Drawing on international experience and the findings of scientific research, the paper proposes policy directions and a phased roadmap for the institutionalization of spatial rights that is compatible with the conditions of Viet Nam.*

*Keywords: development rights; urban planning; urban development management; urban economics; right of superficies.*

**Trong bối cảnh đô thị hóa nhanh và chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo chiều sâu, không gian đô thị ở Việt Nam không còn có thể được tiếp cận như một bề mặt hai chiều đơn giản gắn với thửa đất. Thực tiễn phát triển đã và đang vận hành trên cơ sở khai thác không gian ba chiều, bao gồm không gian trên cao, không gian ngầm và các dạng không gian chức năng chồng lớp - trong khi hệ thống pháp luật và phương pháp quản lý vẫn chủ yếu dựa trên logic đất đai 2D. Bài viết này luận giải sự tồn tại khách quan của quyền không gian như một dạng quyền tài sản phái sinh nhưng có tính độc lập tương đối, phân tích những bất cập của khung pháp lý hiện hành khi chưa chính danh hóa quyền không gian, đồng thời làm rõ các lợi ích kinh tế, xã hội, quản trị nếu quyền không gian được thể chế hóa. Trên cơ sở tổng hợp kinh nghiệm quốc tế và kết quả nghiên cứu khoa học, bài viết đề xuất các định hướng hoàn thiện chính sách và một lộ trình thể chế hóa quyền không gian phù hợp với điều kiện Việt Nam.**

*Từ khóa: quyền không gian, quy hoạch đô thị, quản lý phát triển đô thị, kinh tế đô thị, quyền bề mặt.*

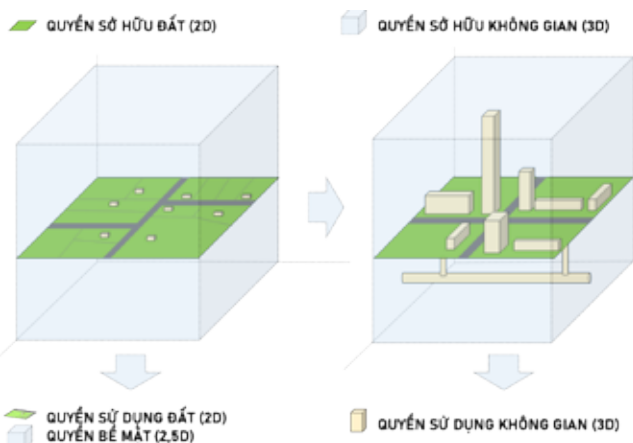
**1. Đặt vấn đề: từ đô thị hai chiều đến đô thị ba chiều**

Đô thị hiện đại là một cấu trúc không gian phức hợp, nơi các hoạt động sinh sống, sản xuất, dịch vụ và hạ tầng kỹ thuật không chỉ phân bố trên mặt đất mà còn mở rộng mạnh mẽ theo chiều đứng và chiều sâu. Chung cư cao tầng, tổ hợp đa chức năng, hệ thống giao thông ngầm, trung tâm thương mại dưới lòng đất hay các công trình hạ tầng treo trên cao đã trở thành những hình ảnh quen thuộc tại các đô thị lớn. Tuy nhiên, nghịch lý đặt ra là trong khi thực tiễn phát triển đô thị đã vận hành theo logic không gian ba chiều thì khung pháp luật và công cụ quản lý nhà nước vẫn chủ yếu dựa trên ranh giới thửa đất hai chiều.

Sự lệch pha này dẫn đến nhiều hệ quả: lãng phí tài nguyên không gian, gia tăng xung đột lợi ích giữa các chủ thể, khó khăn trong giải phóng mặt bằng cho các dự án hạ tầng, cũng như hạn chế khả năng huy động nguồn lực tài chính cho phát triển đô thị. Trong bối cảnh đó, việc nhận diện và thể chế hóa “quyền không gian” không còn là một lựa chọn học thuật mà trở thành một yêu cầu thực tiễn nhằm đưa hệ thống quản lý đô thị tiệm cận với bản chất vận động của nền kinh tế đô thị hiện đại.



Hình 1: Sơ đồ quan hệ thứ bậc trong khái niệm “quyền không gian”



Hình 2: Quan hệ lý luận giữa quyền sở hữu đất, quyền sở hữu không gian, quyền sử dụng đất, quyền bề mặt và quyền sử dụng không gian

**2. Quyền không gian và sự tồn tại khách quan trong đời sống đô thị**

Quyền không gian có thể được hiểu là tập hợp các quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc sử dụng, khai thác và phát triển một khối không gian xác định gắn với đất đai, bao gồm cả không gian trên cao, bề mặt và dưới mặt đất. Về bản chất, quyền không gian phái sinh từ quyền sử dụng đất, song trong điều kiện đô thị hóa cao độ, nó dần hình thành tính độc lập tương đối cả về chủ thể lẫn hình thức khai thác.

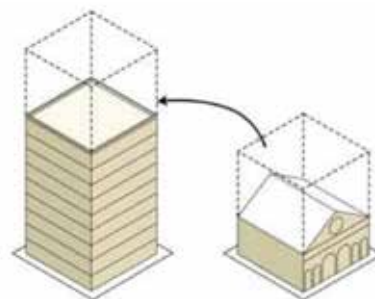
Sự tồn tại khách quan của quyền không gian có thể dễ dàng nhận thấy trong đời sống đô thị hàng ngày. Việc mua bán căn hộ chung cư thực chất là giao dịch các “lát cắt” không gian theo chiều đứng trên cùng một thửa đất. Hoạt động cho thuê tầng hầm làm bãi đỗ xe, trung tâm thương mại ngầm hay khai thác sân thượng cho các dịch vụ ăn uống, giải trí cho thấy thị trường đã tự phân lớp không gian để tối đa hóa giá trị. Các mô hình góp vốn bằng quyền sử dụng đất để đổi lấy quyền xây dựng và hưởng lợi từ diện tích sàn tương lai cũng là minh chứng rõ nét cho việc quyền phát triển không gian đã được thị trường thừa nhận như một loại tài sản.

Bên cạnh các quyền trực tiếp, quyền không gian còn tồn tại dưới dạng các quyền gián tiếp, thường được biểu hiện thông qua nhu cầu tiếp cận ánh sáng, thông gió, tầm nhìn hay an toàn kỹ thuật giữa các công trình liền kề. Những yếu tố này tạo ra các vùng chi phối không gian vô hình nhưng có giá trị kinh tế - pháp lý rất lớn, đặc biệt tại các khu vực trung tâm đô thị mật độ cao.

Mặc dù Bộ luật Dân sự đã đề cập đến “quyền bề mặt”, song khái niệm này vẫn mang tính trừu tượng, thiếu các cơ chế triển khai cụ thể trong lĩnh vực quy hoạch, xây dựng và quản lý phát triển đô thị. Kết quả là thị trường bất động sản vận



Hình 3: Nguyên tắc cơ chế TDR khu vực lớn (Soumya, 2013)



Hình 4: Nguyên tắc cơ chế TDR khu vực nhỏ (NYC Planning, 2015)

hành dựa trên giá trị không gian 3D, trong khi quản lý nhà nước vẫn chủ yếu neo vào mặt bằng 2D của thửa đất.

**3. Những bất cập trong quản lý đô thị khi thiếu vắng quyền không gian**

**3.1. Giới hạn của tư duy quản lý hai chiều**

Quy hoạch sử dụng đất hiện nay chủ yếu xác định mục đích sử dụng trên bề mặt, trong khi các lớp không gian phía trên và dưới thường chỉ được xem như phần phụ thuộc của thửa đất. Cách tiếp cận này bộc lộ rõ sự bất cập khi đối diện với các dự án giao thông ngầm, không gian ngầm công cộng hoặc các tổ hợp đô thị đa chức năng. Việc thiếu công cụ pháp lý để tách bạch và quản lý các lớp không gian khiến quá trình triển khai dự án trở nên phức tạp, tốn kém và dễ phát sinh tranh chấp.

**3.2. Chi phí xã hội cao trong giải phóng mặt bằng**

Trong nhiều trường hợp, để xây dựng một tuyến metro ngầm hoặc hạ tầng kỹ thuật dưới đất, Nhà nước buộc phải thu hồi toàn bộ quyền sử dụng đất của người dân phía trên, dù tác động thực tế chỉ diễn ra ở một lớp không gian nhất định. Điều này không chỉ làm tăng chi phí bồi thường mà còn gây xáo trộn sinh kế, phá vỡ các cấu trúc cộng đồng đô thị đã ổn định lâu dài.

**3.3. Thiếu nhất quán giữa các ngành luật**

Các quy định về đất đai, xây dựng, nhà ở và kinh doanh bất động sản hiện nay tồn tại song song nhưng thiếu một hạt nhân lý luận thống nhất. Quyền không gian, nếu được xác lập rõ ràng, có thể đóng vai trò là “trục liên thông” giúp kết nối các ngành luật này, tạo ra một hệ thống quản lý mạch lạc và hiệu quả hơn.

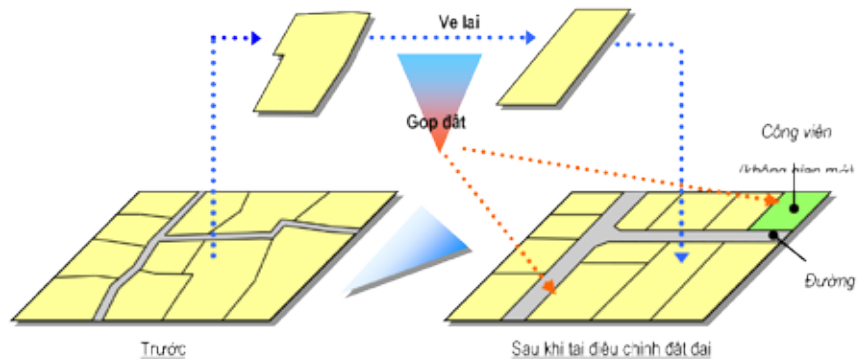
**4. Lợi ích của việc thể chế hóa quyền không gian**

**4.1. Đối với Nhà nước và chính quyền đô thị**

Việc chính danh hóa quyền không gian sẽ mở ra khả năng tăng cường tự chủ tài chính cho chính quyền đô thị. Thay vì chỉ thu ngân sách dựa trên giá trị quyền sử dụng đất, Nhà nước có thể thu các nghĩa vụ tài chính gắn với toàn bộ giá trị không gian được phát triển và khai thác.



Hình 5: TDR áp dụng đối với Nhà ga Grand Central (Nelson và cộng sự, 2012)

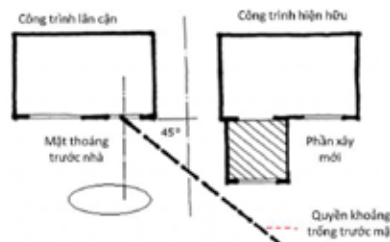


Hình 6: Cơ chế tái điều chỉnh đất, một ứng dụng của quyền không gian

Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh nhu cầu đầu tư hạ tầng đô thị ngày càng lớn, trong khi nguồn lực ngân sách truyền thống ngày càng hạn hẹp.

Quyền không gian cũng cung cấp cho Nhà nước một công cụ điều tiết thị trường hiệu quả thông qua các cơ chế như chuyển nhượng quyền phát triển (Transfer of Development Rights - TDR). Thông qua đó, Nhà nước có thể bảo tồn di sản hoặc không gian sinh thái ở khu vực này bằng cách cho phép chuyển quyền xây dựng sang khu vực khác phù hợp hơn về hạ tầng và sức tải.

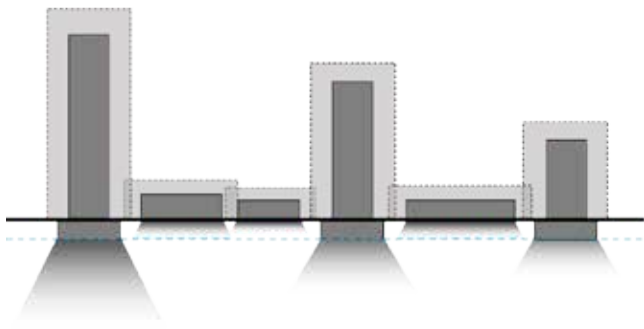
Quyền khoảng trống trước mặt: Các mặt tiếp giáp không gian chung cần được giữ khoảng trống tối thiểu đủ để công trình có lối ra vào, nhận ánh sáng, gió, và các điều kiện tự nhiên cơ bản khác. Tùy vào quy mô công trình mà khoảng trống này lớn nhỏ khác nhau.



Nó cần được xác định bằng một khối 3D bao chứa quanh quyền không gian. Nguyên tắc này còn áp dụng với cửa sổ, ban công...

Quyền khoảng trống trên không: Quy hoạch xác định quyền không gian trực tiếp xác định FAR để tính khối tích xây dựng tối đa. Từ đỉnh công trình trở lên trên, quyền không gian thuộc quản lý nhà nước. Song cần có một khoảng đệm từ đỉnh công trình lên trên làm quyền không gian gián tiếp, đủ để con người hoạt động hoặc đảm bảo một số nhu cầu kỹ thuật khác như bể nước, anten, thông gió...

Quyền khoảng trống dưới lòng đất: Quy hoạch xác định quyền không gian trực



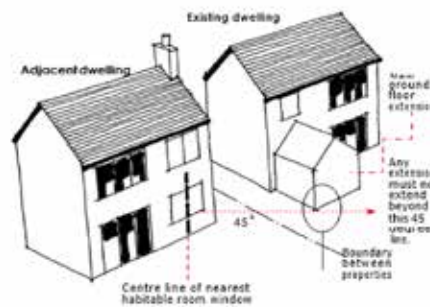
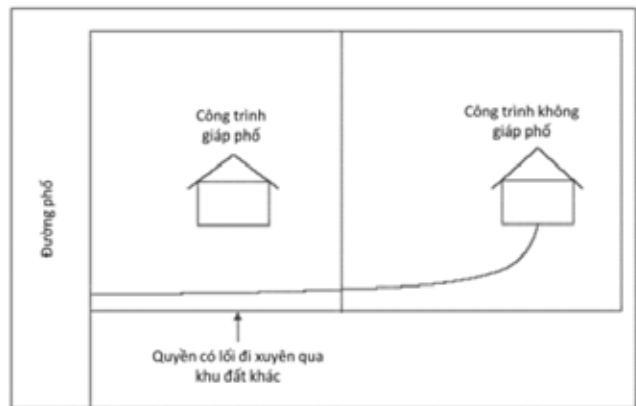
tiếp của công trình có chiều sâu nhất định tùy thể loại công trình. Từ đáy chiều sâu này cũng đòi hỏi một khoảng đệm để đảm bảo an toàn kỹ thuật.

Quyền khoảng trống công cộng: Phản ánh quyền khoảng không trên cao của đường phố, công viên, quảng trường, vườn



hoa là các không gian mở phục vụ số đông. Khoảng không xung quanh các không gian đó cần được giữ thoáng, không bị công trình xâm lấn. Quyền công cộng này cũng cần được thể hiện bằng hình khối 3D để đảm bảo sự chính xác.

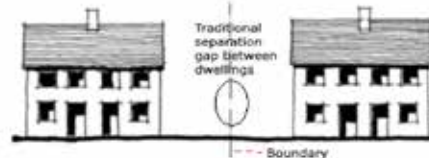
Quyền tầm nhìn công cộng: Đôi khi hình ảnh không gian công cộng mang một giá trị khiến nó định hình thành một quyền không gian gián tiếp. Nguyên tắc thẩm mỹ của cảnh quan này



Hình 20

- 45 độ lấy từ điểm trung tâm của cửa sổ hoặc các cửa sổ gần nhất của
- Đối với phần mở rộng hai tầng, đường 45 độ ở mặt đất được lấy từ
- Đối với phần mở rộng hai tầng, đường 45 độ ở tầng một được lấy từ dẫn lập kế hoạch bổ sung)

### Khoảng cách tách biệt - Mở rộng bên



Hình 11 Mặt đứng cảnh quan đường phố điển hình, có nhịp đều xây dựng

### Các lô góc

Các lô đất góc thường lớn hơn so với các lô đất ở lân cận; chúng có thể thiên bằng cách trồng cây cảnh.

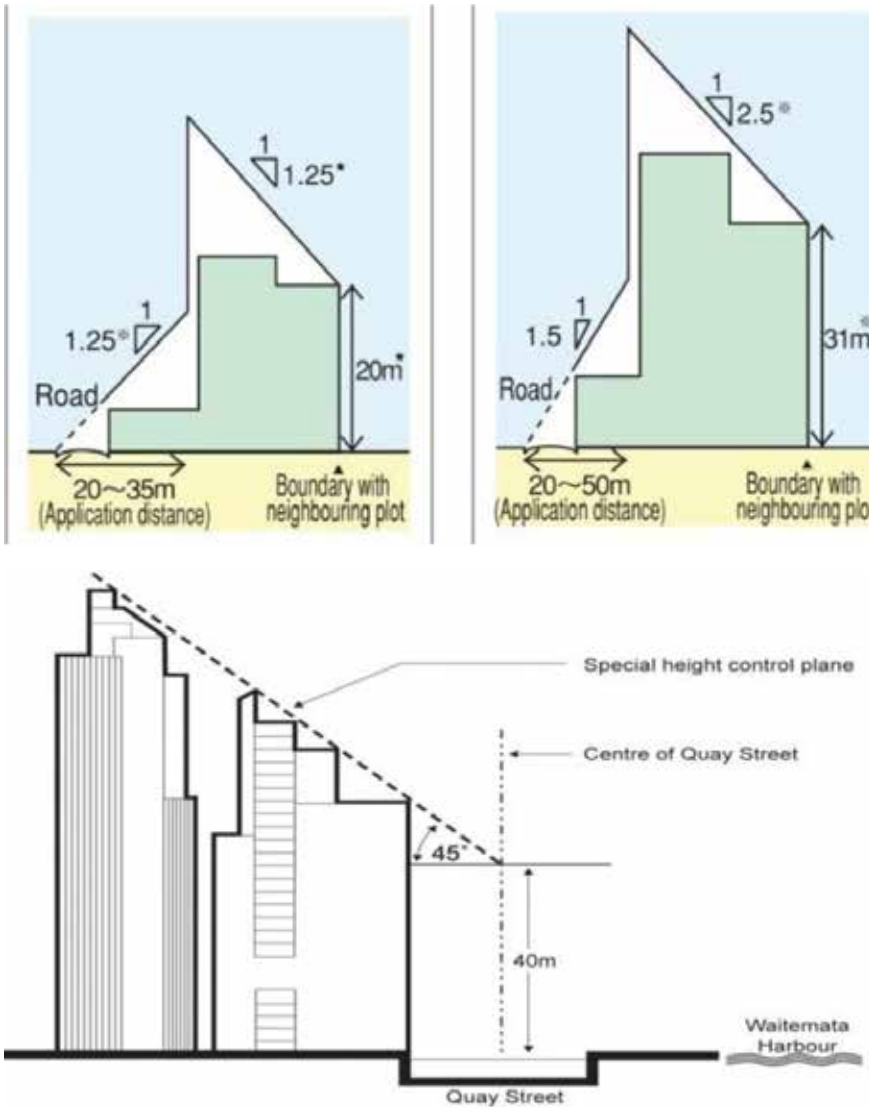


Hình 8 NÊN tôn trọng đặc điểm hiện có của cảnh quan đường phố.



Hình 8 KHÔNG thiết kế bất kỳ phần mở rộng nào làm giảm đáng kể độ

Hình 7: Quy chế kiến trúc đô thị quận Warwick (Vương quốc Anh) thể hiện rõ các quy định thông qua các minh họa của kiến trúc (Theo <https://warwickdc.oc2.uk/document/71/2568>)



Hình 8: Quản lý phát triển 3D dựa trên quyền không gian (Kheir, Al-Kodmany, 2012)

sẽ phức tạp hơn một khối 3D thông thường. Thiết kế đô thị sẽ chỉ ra các nguyên tắc bảo vệ hình ảnh (tầm nhìn) này và tác động vào quyền phát triển không gian của các công trình trong vùng ảnh hưởng dưới dạng quy định hoặc hướng dẫn.

Quyền tiếp cận hạ tầng (quyền địa dịch): Trong một số trường hợp, việc tiếp cận hạ tầng đô thị bắt buộc phải xuyên qua không gian thuộc quyền của chủ thể khác. Quyền địa dịch được xác lập để đảm bảo sự tồn tại của công trình. Phần không gian dành cho hạ tầng cần được quy định rõ để đảm bảo sự công bằng cho các bên liên quan.

#### 4.2. Đối với doanh nghiệp và thị trường

Đối với khu vực tư nhân, quyền không gian được thể chế hóa sẽ giúp đa dạng hóa các mô hình tiếp cận tài nguyên đô thị. Doanh nghiệp không nhất thiết phải mua đứt quyền sử dụng đất mà có thể thuê hoặc mua quyền phát triển không gian trong một thời hạn nhất định, qua đó giảm chi phí vốn ban đầu và tăng tính linh hoạt trong đầu tư.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng không gian cũng giúp minh bạch hóa giao dịch, cho phép các khối không gian được định giá, thế chấp và giao dịch như những tài sản hợp pháp trên thị trường tài chính.

#### 4.3. Đối với người dân và xã hội

Thể chế hóa quyền không gian góp phần nâng cao công bằng xã hội. Những người dân bị hạn chế phát triển do yêu cầu bảo tồn hoặc quy hoạch có thể được bồi hoàn bằng các quyền không gian tương đương ở khu vực khác. Đồng thời, các cơ chế tái điều chỉnh không gian cho phép cải tạo, tái thiết các khu chung cư cũ mà vẫn đảm bảo tái định cư tại chỗ, duy trì các mối quan hệ xã hội đã hình thành.

#### 5. Những thách thức đặt ra khi vận hành quyền không gian

Việc công nhận quyền không gian mới chỉ là bước khởi đầu. Để quyền này thực sự trở thành công cụ quản lý hiệu quả, cần giải quyết hàng loạt vấn đề phức tạp như phương pháp định giá không gian ba chiều, xây dựng hệ thống đăng ký và cơ sở dữ liệu không gian 3D, cũng như phân định rõ ràng mối quan hệ quyền - nghĩa vụ giữa chủ sử dụng đất và chủ thể sở hữu quyền không gian.

Đặc biệt, vấn đề quyền không gian gián tiếp và ngưỡng chịu tải của hạ tầng đô thị đòi hỏi các quy chuẩn kỹ thuật và cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm đảm bảo an toàn, chất lượng sống và phát triển bền vững.

#### 6. Đề xuất chính sách và lộ trình thể chế hóa quyền không gian

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm quốc tế, việc thể chế hóa quyền không gian tại Việt Nam cần được tiếp cận như một quá trình tiến hóa thể chế có kiểm soát, thay vì một cuộc cải cách đột ngột. Trước hết, cần đưa khái niệm quyền không gian vào các luật chuyên ngành then chốt như Luật Quy hoạch đô thị - nông thôn, Luật Xây dựng và dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị.

Song song với đó là đổi mới phương pháp quy hoạch, chuyển từ mô hình "chỉ định cứng" sang mô hình xác lập các điều kiện biên và ngưỡng phát triển, cho phép thương thảo linh hoạt trên cơ sở đóng góp hạ tầng và lợi ích

công cộng. Các cơ chế tài chính mới như TDR, phí nâng cấp đô thị hay ngân hàng quyền không gian cần được thí điểm tại một số đô thị lớn trước khi nhân rộng.

Lộ trình thể chế hóa có thể được triển khai theo các bước: (i) tuyên truyền và tạo đồng thuận xã hội; (ii) pháp điển hóa khái niệm trong các luật liên quan; (iii) ban hành nghị định hướng dẫn về chuyển nhượng và định giá quyền không gian; (iv) tích hợp quyền không gian vào quy trình lập và phê duyệt quy hoạch; (v) xây dựng hệ thống dữ liệu không gian 3D; và (vi) hoàn thiện các nghĩa vụ tài chính gắn với quyền không gian.

### **Kết luận**

Quyền không gian không phải là một khái niệm xa lạ hay mang tính áp đặt từ bên ngoài, mà là sự phản ánh pháp lý của những gì đã và đang tồn tại trong thực tiễn phát triển đô thị Việt Nam. Việc thể chế hóa quyền không gian, nếu được thực hiện thận trọng và có lộ trình, sẽ góp phần giải phóng nguồn lực đất đai - không gian đang bị kìm hãm bởi các công cụ quản lý lạc hậu, đồng thời tạo nền tảng cho

một mô hình quản trị đô thị hiện đại, hiệu quả và công bằng hơn. Trong bối cảnh Việt Nam đang đứng trước yêu cầu đổi mới mạnh mẽ về thể chế và phương thức phát triển, quyền không gian có thể trở thành một trong những chìa khóa quan trọng để tái cấu trúc nền kinh tế đô thị theo hướng bền vững và sáng tạo.

Ngày nhận bài: 05/11/2025

Ngày gửi phản biện: 07/11/2025

Ngày duyệt đăng: 05/12/2025

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2015). Bộ luật Dân sự. Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2024). Luật Đất đai. Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật.
- OECD. (2017). Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>
- Nelson, A. C., Pruetz, R., & Woodruff, D. (2012). The TDR handbook: Designing and implementing transfer of development rights programs. Island Press.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT). (2005). City planning system in Japan. Government of Japan.

