



CHUYỂN NHƯỢNG QUYỀN PHÁT TRIỂN CHO KHU VỰC CẢI TẠO THEO MÔ HÌNH TOD **MỘT CHIỀU HAY ĐA CHIỀU?**

TS. NGUYỄN NGỌC HIẾU - Trường Đại học Việt Đức

TDR FOR BROWNFIELD TOD AREA - ONE-WAY OR MULTI-WAY?

Abstract: The article discusses the application of the TDR tool in the urban renewal/redevelopment areas in the TOD model. Author reviewed lessons learnt from chosen international experience, assessed Viet Nam development context with special features of institutional frameworks to propose a two step for the implementation of the TDR and other combined tool in Ho Chi Minh City. The concept of one way and multi way has been discussed to reflect current priorities of resource mobilization for urban rail development, legal conditions, and the management capacity in pre-mature development rights market.

Keywords: TDR, quota based control, Land Value capture, developmment rights, one way TDR in brownfield TOD.

Bài viết thảo luận việc áp dụng công cụ TDR cho các khu vực đô thị cải tạo gắn với phát triển đường sắt đô thị theo mô hình TOD. Từ tổng kết kinh nghiệm quốc tế, đánh giá bối cảnh và điều kiện phát triển trong khung thể chế hiện hành, tác giả đề xuất lộ trình triển khai áp dụng công cụ TDR tại TP.HCM theo hai bước từ một chiều đến đa chiều phù hợp với ưu tiên về huy động nguồn lực cho phát triển, năng lực quản lý, điều kiện pháp lý hiện hành và thị trường quyền phát triển còn ở giai đoạn sơ khai.

Từ khóa: TDR, quản lý phát triển theo sức chứa, nắm bắt giá trị gia tăng, quyền phát triển, TDR một chiều tại khu vực TOD cải tạo.

1 Giới thiệu

Các thành phố lớn ở Việt Nam đang đối mặt với nhiều vấn đề như phát triển dàn trải, thiếu nguồn lực đầu tư cho hạ tầng và cải tạo hoặc tái phát triển. Các công cụ truyền thống tập trung vào kiểm soát phát triển dự án đồng bộ phù hợp với xây mới và khu vực ngoại vi. Trong khi đó, các khu vực cải tạo và tái phát triển khó tìm nguồn để tài trợ (ví dụ tiền sử dụng đất chỉ thu được một lần khi chuyển mục đích từ đất nông nghiệp) và khó

áp dụng các quy chuẩn quy hoạch vốn được thiết kế để phát triển mới các đơn vị ở chứ không phải cải tạo với chức năng hỗn hợp.

Thảo luận về áp dụng công cụ TDR (Transfer of Development Rights - Chuyển Nhượng Quyền Phát Triển) đã diễn ra trong thập kỷ vừa qua. TDR là công cụ quản lý phát triển cho phép dịch chuyển và bổ sung trong giới hạn quyền phát triển giữa các vị trí trong ô quy

hoạch hoặc giữa các khu vực cần bảo tồn hoặc hạn chế phát triển (khu gủi) sang khu vực khuyến khích phát triển (khu nhận), nhằm cân bằng giữa bảo vệ di sản, môi trường và thúc đẩy tổ chức lại không gian phát triển ở các đô thị.

Kinh nghiệm quốc tế về áp dụng TDR cho thấy TDR giúp kiểm soát được dịch chuyển quyền khai thác (chiều đứng) giữa các vị trí (chiều ngang) theo định hướng về 'trần' giới hạn về khả năng chất tải - gắn với định hướng của Nhà nước và tối ưu không gian về mặt giá trị theo quy luật thị trường. Các vị trí có giá trị cao (ví dụ quanh nhà ga đường sắt) sẽ được gom quyền để phát triển mật độ cao hơn. Đồng thời, các giá trị khác như không gian mở, công viên, công trình công cộng thấp tầng... được sử dụng để trao đổi về giá trị thông qua quyền xây dựng tăng thêm ở các vị trí kề cận nhằm huy động nguồn lực để bù đắp cho chi phí cải tạo chỉnh trang, đầu tư hạ tầng giao thông và vận tải công cộng, bảo vệ di sản, bảo vệ môi trường. Các mục tiêu về bảo vệ cảnh quan (môi trường) và phát triển bao trùm (xã hội) cũng có thể được giải quyết song hành với ứng dụng công cụ trên.

Tuy nhiên, có nhiều vấn đề cần thảo luận và phân tích khi áp dụng công cụ này để giải quyết các bài toán phát triển tại các khu vực đô thị cải tạo giúp đẩy nhanh tốc độ triển khai các dự án đường sắt và phát triển đô thị theo định hướng vận tải hành khách công cộng sức chở lớn (Transit Oriented Development - TOD) như TP.HCM.

2 Kinh nghiệm quốc tế áp dụng TDR

TDR được sử dụng tại nhiều quốc gia trên thế giới để giải quyết nhu cầu phát triển của mình. Ngoài Hoa Kỳ là nơi phát triển công cụ này, còn có Italy, Nhật Bản, Hàn Quốc và nhiều nước đang phát triển như Ấn Độ, Thái Lan, Brazil... Ấn Độ là điển hình của TDR vận dụng cho cải tạo đô thị có mật độ dân cư và nhu cầu phát triển lớn. Brazil điển hình cho phát triển đô thị trong giai đoạn ngân sách khó khăn. Hoa Kỳ đang khai thác để hạn chế phát triển tràn lan và tăng trưởng thông minh. TDR xuất phát và ứng dụng ở Hoa Kỳ trong cả kiểm soát quá tải và bảo tồn cảnh quan. Được phát triển đầu tiên ở Hoa Kỳ đầu thế kỷ XX, công cụ này hỗ trợ tối ưu hóa việc khai thác không gian trong khu vực đô thị nên. TDR cho phép các chủ tòa tháp bảo vệ được hướng nhìn (view) đến các vị trí cảnh quan đẹp khi mua lại quyền xây dựng (cao tầng) ở các lô đất liền kề ở Manhattan, New York từ 1916. Công cụ này được mở rộng khai thác nhằm tối ưu hóa việc chất tải hạ tầng giữa các ô đất không liền kề (từ năm 1968 tại New York) và sau đó mở rộng ra trao đổi giá trị và quyền xây dựng giúp các vùng ven đô có thêm kinh phí và ràng buộc về trách nhiệm duy trì cảnh quan, đa dạng sinh học và đặc biệt là không gian mở tại New York, New Jersey, Maryland, Pennsylvania, Massachusetts... Florida, Colorado, California và Washington.

TDR được xây dựng thành các chương trình góp phần kiểm soát tăng trưởng thông minh, bảo tồn di sản, phát triển cộng đồng, và kiểm chế phát triển dàn trải (sprawling). Cho tới gần đây, TDR đã được ứng dụng ở gần 200 thành phố và gần

30 tiểu bang khác nhau (Pruetz and Pruetz, 2007). Cơ chế chuyển nhượng cho thấy tính ưu việt và bình đẳng của chính sách kiểm soát dựa vào cơ chế thị trường, giảm phải bù lỗ hay bù chéo. Đặc biệt, cơ chế này giúp thu hút nguồn lực đầu tư cho các khu vực cải tạo và nâng cấp (brownfield) và kiểm chế phát triển mở rộng vào các khu vực mới (greenfield).

TDR áp dụng thành công tại Ấn Độ trong cải thiện hạ tầng khung của đô thị. Đạo luật quy hoạch đô thị vùng thành phố Bombay (bang Maharashtra) từ 1966 cho phép sang nhượng chỉ số sử dụng không gian (FSI - floor space index) giữa các chủ đất. Tuy nhiên, TDR chỉ phát triển mạnh khi giá đất tăng nhanh và nhu cầu đầu tư hạ tầng vượt quá khả năng đáp ứng của chính quyền.

Công cụ kiểm soát phát triển vùng Mumbai (Development Control for Mumbai Greater Area) ra đời giai đoạn năm 1991 đáp ứng nhu cầu vốn cho quá trình đô thị hóa nhanh, hỗ trợ tăng cung nhà ở mà không phải mở rộng quá nhiều và giảm kinh phí đến bù khi trả người có đất bằng quyền xây cao hơn thay vì tiền. Người hiến đất hoặc còn dư quyền khi bán được cấp giấy chứng nhận (quyền xây dựng có thể bán lại) hoặc quy đổi để xây ở chỗ khác (Điều 34). TDR được áp dụng thành công ở cả Mumbai, Bangalore và nhiều thành phố khác với 6 nhóm ứng dụng về (1) hiến đất cho phát triển đô thị, (2) làm đường bộ và xe lửa, (3) bảo tồn di sản, (4) nâng cấp khu ổ chuột, (5) cải tạo hạ tầng và công trình công cộng đô thị, và (6) mục đích khác (1991). TDR ở Ấn độ trở thành công cụ hoán đổi không gian xây dựng lấy đất làm đường giao thông (và xe lửa) rất nhanh nhờ vào tránh việc định giá và huy động ngân sách để mua đất vốn luôn khó khăn. Cho tới nay, các công cụ TDR phát huy trên cả 6 lĩnh vực quản lý phát triển. Tuy nhiên, TDR cũng có một số nhược điểm khi các quyền phát triển bị đầu cơ mua gom ở khu phát triển xập xệ, ép giá người mua và còn chưa tạo được tính minh bạch trong thị trường chuyển nhượng.

TDR sử dụng thành công ở Brazil giúp giảm nợ công. TDR là một trong nhiều công cụ quản lý kiểm soát phát triển được Brasil sử dụng thành công. Điều 35 Luật đô thị - City Statute 2001 trao quyền cho chính quyền địa phương (đô thị) huy động vốn để cải tạo công trình công cộng, bảo tồn di sản và bảo vệ môi trường, mở rộng hạ tầng ở để được cấp chủ quyền, đổi một phần đất để cấp quyền xây dựng cao hơn, và phát triển đường sắt đô thị (2001: 110). TDR ra đời trong bối cảnh khủng hoảng nợ công quốc gia nên chú trọng việc 'bán' quyền sử dụng không gian (CEPAC - giấy chứng nhận quyền xây dựng tăng thêm) để lấy tiền chi trả cho các chương trình cải tạo đô thị theo quy hoạch. Thành công ở Sao Paulo và nhiều thành phố khác đã tạo điều kiện áp dụng TDR ở nhiều vùng đô thị khác nhau (Alliance et al., 2010).

TDR sử dụng ở Nhật Bản kết hợp với các giải pháp điều chỉnh đất đai để tái phát triển quanh khu vực nhà ga đường sắt. Nhật Bản là một trong những quốc gia dẫn đầu thế giới về mô hình Phát triển Hướng Giao thông công cộng (Transit-

Oriented Development - TOD). Việc tích hợp TDR để phát triển khu vực quanh các nhà ga được thực hiện thông qua việc chuyển nhượng “quyền sử dụng không gian” (air rights) hoặc khai thác diện tích sàn ở mật độ cao (Floor Area Ratio - FAR), cho phép tăng mật độ xây dựng ở một số khu vực bằng cách chuyển quyền từ các khu vực khác (giữa các lô đất không liền kề trong khu vực tái phát triển - Urban Regeneration Districts) giúp tài trợ nâng cấp hạ tầng giao thông và đô thị quanh nhà ga và thúc đẩy giao thông công cộng và phát triển bền vững. Mô hình này thường kết hợp với điều chỉnh đất đai (land readjustment) và bảo tồn di sản, giúp tái cấu trúc đô thị, tăng giá trị đất đai, và bảo vệ các yếu tố văn hóa - lịch sử.

Tóm lại, không phải tất cả các quốc gia phát triển đều sử dụng công cụ TDR; tuy nhiên, cơ chế phân phối lợi ích do phát triển theo thị trường có thể được thực thi dưới tên gọi khác nhau nhưng chia sẻ về nguyên tắc. Nước Anh không có công cụ TDR khi họ đã ‘quốc hữu hóa (nationalize)’ quyền phát triển đất nói chung (bao gồm cả ở đô thị) và hệ thống kiểm soát phát triển được thiết kế chặt chẽ để chạy theo kênh hành chính. Tuy nhiên, nếu nhìn vào cơ chế thỏa thuận (planning gains) của Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn nước Anh (2008) thì việc thỏa thuận để ‘cấp’ quyền phát triển cho chủ đầu tư đi kèm với nghĩa vụ đóng góp vào phát triển hạ tầng địa phương (hạ tầng, tiện ích, và nhà ở xã hội) có bản chất là chuyển nhượng về quyền và lợi ích giữa cộng đồng (kề cận) và chủ đầu tư theo cơ chế thị trường.

3 Đánh giá về áp dụng công cụ TDR tại Việt Nam

Công cụ TDR có những đặc điểm phù hợp với nhu cầu ở Việt Nam để hỗ trợ cho phát triển đường sắt đô thị. Việc đẩy nhanh tốc độ phát triển đường sắt đô thị tại Hà Nội và TP.HCM gặp thách thức khi nhiều tuyến phải cải tạo và tái phát triển quanh các nhà ga ở nội thành và vùng ven đã đô thị hóa, nơi có chi phí cao để cải tạo, di dời, tái định cư và tổ chức lại hệ sinh thái. Cần bổ sung công cụ quản lý tại các khu vực phát triển nén, quản lý không gian thay vì chỉ theo mặt bằng, khai thác vị trí kết nối ở các ‘dự án đô thị’ như đường sắt đô thị và các khu vực trung chuyển đa phương thức, góp phần giảm chi phí thu hồi và tạo cơ sở linh hoạt cho các giải pháp tái phát triển và tái định cư tại chỗ.

TDR nếu kết hợp làm đúng cách có thể giúp đẩy nhanh quá trình cải tạo đô thị không chỉ là TOD. TDR được coi như công cụ nắm bắt giá trị gia tăng khi đầu tư vào hạ tầng đường sắt (TOD) cũng giúp giảm chi phí mở rộng đường ở khu vực kề cận khi hoán đổi đất lấy quyền xây thêm. TDR hỗ trợ chủ tài sản là di sản ‘bán’ quyền xây dựng tăng thêm và bảo tồn di sản, có thể kết hợp bảo tồn di sản để giữ cảnh quan (tầm nhìn từ các tòa tháp xây thêm) trong không gian bị hạn chế phát triển và các khu vực cảnh quan, du lịch, danh thắng. Ngoài ra, TDR còn giúp nâng cấp không gian công cộng, công viên nhờ bán quyền phát triển trên các khu vực xây dựng mật độ thấp hay cải tạo chung cư cũ, nâng cấp các khu dân cư phát triển tự phát khi cho phép họ bán lại quyền xây dựng tăng thêm chưa sử dụng để cải tạo lại chung cư.

Tuy nhiên, TDR là công cụ cần những điều kiện để áp dụng cụ thể. Quyền phát triển cơ sở và quyền phát triển tăng thêm cần có căn cứ xác định. Quyền cơ sở cần gắn với các loại công trình và dự án cần ưu tiên bảo vệ và cho phép bán để hỗ trợ chủ tài sản. Quyền tăng thêm không phải vô hạn mà là công cụ để kiểm soát phát triển - đặc biệt là cho các khu vực có giới hạn về sức chứa hạ tầng hoặc để đảm bảo về mặt cảnh quan hay bảo tồn. Công cụ TDR khi đó giúp làm gia tăng giá trị của khu vực bị giới hạn về sức chứa thông qua việc tối ưu các nhu cầu xây thêm gắn với các có lợi thế về khả năng kết nối (với các nhà ga đường sắt hoặc điểm trung chuyển).

Bên cạnh đó, sự thiếu vắng giải thích về quyền phát triển trong Bộ luật dân sự và Luật Đường sắt có thể dẫn đến coi là quyền tài sản, được tích lũy hoặc để dành như đối với đất sẽ dẫn đến những hệ lụy do bản chất quyền là khả năng khai thác và nắm bắt các giá trị gia tăng khi đầu tư vào hạ tầng dùng chung. Ví dụ các dự án phát triển đã (xin) được, hoặc được bố trí các chỉ tiêu từ trước không qua cơ chế trao đổi giá theo thời điểm hạ tầng khu vực đầu tư. Nếu họ được bán lại chỉ tiêu tại vị trí nằm ngoài lõi TOD, ít có lợi thế về kết nối và củng cố hệ sinh thái và cảnh quan sẽ dẫn đến hiệu ứng ngược về hưởng lợi mà không cần đóng góp, làm mất động lực của bên đầu tư vào hạ tầng dùng chung, của nguồn thu ngân sách và dẫn tới rủi ro về đạo đức xin được chỉ tiêu, hay ‘đầu cơ’ quyền để ‘bán’ lại.

Ngoài ra, các vấn đề về xây dựng năng lực và tổ chức bộ máy thực thi cũng cần chú ý. Cơ quan quản lý phát triển khu vực TOD cần được bổ sung năng lực để đánh giá sức chứa, giám sát và kiểm soát phát triển các dự án gắn với các giao dịch và chuyển đổi quyền phát triển, tạo nền tảng để thực thi các giao dịch như xác thực, cập nhật hồ sơ đất đai, thu phí, xử lý khiếu nại theo cơ chế thị trường.

4 Đề xuất áp dụng TDR tại khu vực TOD cải tạo cần kiểm soát theo sức chứa (bước 1)

Khu vực cải tạo và tái phát triển gắn với TOD cần kiểm soát sức chứa là nơi khuyến nghị áp dụng công cụ TDR. Việc triển khai để xuất áp dụng TDR một chiều giữa Nhà nước và chủ đầu tư và bước 2 là áp dụng TDR đa chiều giữa các đối tượng được khuyến khích/ưu tiên chuyển nhượng trong khu vực TOD hoặc giữa các khu vực phát triển mật độ cao và khu vực cần bảo tồn với 5 bước (Xem Hình dưới).

Chú ý là khi áp dụng FAR tại các khu vực cần áp dụng hạn ngạch (quota) do sức chứa có hạn về hạ tầng có thể cải thiện về bản chất là vận dụng công cụ TDR. Việc áp dụng cơ chế đấu giá hạn ngạch tại các khu vực khan hiếm phản ánh đầy đủ việc dịch chuyển quyền này giữa khu vực công và tư, khai thác hiệu quả không gian kề cận nhà ga và không làm quá tải hạ tầng tại chỗ. Lưu ý là áp dụng FAR tại các khu vực mới xây đồng bộ từ đầu sẽ phân bổ tối đa các chỉ tiêu mà không ràng buộc về diện tích sàn xây dựng tăng thêm - vốn không phản ánh bản chất tối ưu hóa tổ chức không gian/chất tải tăng thêm trong khu vực có năng lực hạ tầng hạn chế.

Một số chú ý về triển khai ở bước 1 cần giải quyết gồm có:

- Xác định hệ số sử dụng đất cơ sở (theo hiện trạng hoặc theo chỉ tiêu đã được cấp) để tính ra nhu cầu cần bổ sung khi đề xuất dự án.
- Xác định hạn ngạch cho toàn bộ khu vực TOD (hoặc khu vực cụ thể trong ranh giới quy hoạch - có thể là một ô quy hoạch - block). Hạn ngạch có thể xác định theo hai căn cứ là quy đổi diện tích sàn xây dựng tại các không gian hoặc công trình công cộng của Nhà nước, hoặc dựa vào đánh giá sức chứa có thể xây dựng tăng thêm gắn với tác động giao thông ứng với quy hoạch TOD được phê duyệt. Công thức tính toán sức chứa tăng thêm ứng với khả năng phục vụ của hạ tầng khu vực tham khảo phương pháp tính và quy đổi chất tải theo công năng của Viện Kỹ sư Giao thông Hoa Kỳ ITE (Engineers, 2010).
- Xác định cơ chế và cơ chế định giá theo đấu giá hoặc định giá theo cơ chế khuyến khích riêng, áp giá đã được phê duyệt. Cơ chế đấu giá quyền xây dựng tăng thêm áp dụng khi có nhiều đề xuất phát triển tại khu vực có áp dụng hạn ngạch (tại các khu vực TOD ở lõi đô thị). Cách triển khai đấu giá tương tự đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu giá đất/đấu thầu dự án.
- Khi phê duyệt quy hoạch TOD sẽ xác định quy trình để chủ đầu tư đề nghị 'mua' bổ sung, nộp tiền, và cấp chỉ tiêu theo hướng dẫn về công cụ FAR.
- Nguồn thu từ TDR quản lý và sử dụng căn cứ theo quy định chung của thành phố.

■ Quá trình triển khai cần đảm bảo liên thông về dữ liệu đất đai, đấu giá hoặc định giá trong sử dụng hạn ngạch về quyền xây dựng tăng thêm để hỗ trợ doanh nghiệp lập dự án và ra quyết định phê duyệt quy hoạch, phê duyệt dự án và quản lý phát triển minh bạch, hiệu quả.

5 Áp dụng TDR mở rộng (bước 2)

Sau một thời gian, TDR có thể áp dụng đầy đủ như một công cụ giúp điều tiết phát triển theo cơ chế thị trường. TDR có thể triển khai tại nhiều dự án cải tạo chỉnh trang đô thị khác nhau, cho phép chuyển nhượng đa chiều từ các bên sở hữu công trình bảo tồn, nhà chung cư cần cải tạo, hoặc hỗ trợ và khuyến khích đóng góp đất, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất. Bước 2 cần xây dựng chương trình TDR cụ thể theo khu vực, làm rõ các đối tượng ưu tiên, khu vực cho và nhận và thời hạn áp dụng (thường là 10 năm) sau đó sẽ điều chỉnh/cập nhật/chấm dứt. Đồng thời, xác định các cơ chế như:

- Cách tính toán quy đổi quyền phát triển từ các mục đích sử dụng đất khác nhau thành các chức năng sử dụng khác nhau của chủ tài sản;
- Cơ chế quản lý giao dịch về quyền, cập nhật quyền xây dựng trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và cấp chỉ tiêu bổ sung/giấy phép xây dựng;
- Xử lý quyền phát triển áp dụng đối với các công trình trên đất có thời hạn xây dựng khác nhau;
- Xử lý việc khớp nối với các quy định

liên quan khác như bảo tồn di sản, luật đô điều, tài nguyên nước, rừng, hay công cụ thu hút và huy động nguồn lực khác (phí tác động hạ tầng,...) đối với chuyển nhượng quyền phát triển bên trong và giữa bên trong và bên ngoài khu vực TOD;

■ Thành lập sàn giao dịch và cơ chế thu phí đối với giao dịch, giải quyết tranh chấp, khiếu nại.

Ngoài ra, có một số điểm cần chú ý bao gồm

Các khu vực trung tâm có thể áp dụng cơ chế đấu giá quyền xây dựng tăng thêm khi triển khai TDR. Các khu vực cải tạo ở vùng ven nhưng bản chất là cải tạo trên cơ sở sức chứa có hạn vẫn cần hạn ngạch có thể áp dụng cơ chế định giá dựa vào tư vấn thẩm định giá để đẩy nhanh tiến độ triển khai.

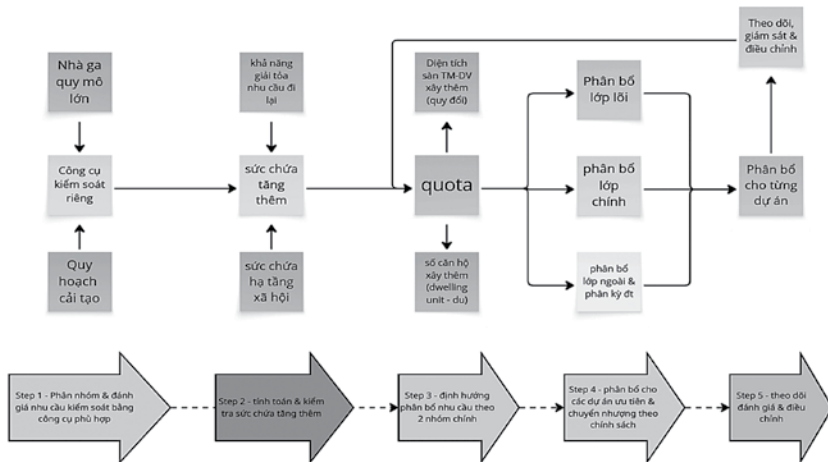
Bên cạnh bước 1, có thể đưa vào bước đệm là cho phép chuyển nhượng TDR từ các đối tượng ưu tiên - công trình bảo tồn, công trình ưu tiên khác do tính chất xã hội (trường học, bệnh viện thấp tầng, công trình văn hóa...) và một số đối tượng khác như khuyến khích di dời nhà thấp tầng diện tích nhỏ trước khi cho phép rộng rãi các đối tượng như các chủ tài sản thông thường tại khu vực có nhu cầu xây dựng cao.

Mong rằng TP.HCM sẽ lựa chọn các công cụ và lộ trình phù hợp để quản lý phát triển hiệu quả khu vực TOD cải tạo với nhiều khó khăn và thách thức trong giai đoạn hiện nay.

Ngày nhận bài: 22/12/2025
 Ngày gửi phản biện: 23/12/2025
 Ngày duyệt đăng: 28/01/2026

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- (1991) Development Control Regulations for Greater Mumbai. DC 2001 Mumbai. India
- (2001) City Statute. Brasil: Brasil Federation.
- (2008) Town and country planning, England.
- (2017) Trip Generation Manual: Institute of Transportation Engineers.
- Alliance C, Programmes NSIU and Cities BMO. (2010) The city statute of Brazil - A commentary. 1st ed.
- Engineers IoT. (2010) Transportation Impact Analyses for Site Development: An ITE Recommended Practice: Institute of Transportation Engineers.
- Pruetz R and Pruetz E. (2007) Transfer of Development Rights Turns 40. Planning & Environmental Law 59: 3-11.



Các bước triển khai áp dụng công cụ TDR hoặc FAR cho các khu vực cải tạo - phát triển nên cần kiểm soát theo sức chứa