

# Đề xuất áp dụng công cụ Tái điều chỉnh đất đai trong cải tạo đô thị tại quận 3, TP.HCM

Potential Application of land readjustment Tool in urban renovation in district 3, Ho Chi Minh City

> TS.KTS NGUYỄN BẢO THÀNH

Khoa Xây dựng, Trường Đại học Mở TP.HCM; Email: thanh.nb@ou.edu.vn.

## TÓM TẮT

Nghiên cứu này đề xuất phương cách cải tạo đô thị mới là dùng tái điều chỉnh đất đai (Land readjustment) để nâng cấp khu vực quận 3. Bài phân tích các khó khăn cần chuẩn bị như: Khó bảo đảm quyền sử dụng đất và đảm bảo sự công bằng trong định giá tài sản khi thu hồi đất nhằm thúc đẩy sự nhất trí giữa các chủ sở hữu đất.

**Từ khóa:** Quận 3; tái điều chỉnh đất đai, cải tạo đô thị

## ABSTRACT

This study proposes "Land Readjustment", a new tool for urban reclamation in District 3. There will be difficulties to be prepared for, such as: securing land use rights and ensuring fairness in land acquisition and land pricing in order to promote consensus among land users.

**Key words:** District 3; Land readjustment; urban renovation

### 1. GIỚI THIỆU

Quận 3 là quận trung tâm của TP.HCM được quy hoạch từ thời Pháp, với đặc điểm là đô thị cũ, ổn định, quận 3 đã tập trung công tác cải tạo, chỉnh trang đô thị, trong đó có việc cải tạo, sửa chữa, xây mới các khu đất công cộng lớn và các chung cư cũ. Chính quyền hiện nay cũng xác định phát triển bền vững cho quận 3 theo hướng đô thị xanh, thành phố thông minh, hiện đại. Quận 3 có ít chung cư cao tầng, nhiều chung cư thấp tầng lâu đời nên bây giờ dường như không còn đất trống. Chính quyền địa phương lúng túng trong cải tạo các quỹ đất rộng lớn của quận như khu Chung cư Nguyễn Thiện Thuật, khu nhà ga xe lửa để dùng quỹ đất đó vào việc phát triển khu dân cư mới. Mặc dù, đã có vài chương trình cải tạo, quy hoạch lại nhưng phần lớn vẫn bị "treo" là do khối lượng giải phóng đền bù quá lớn, vị trí khu vực nằm ở trung tâm thành phố. Một phần cũng là do thị trường bất động sản sau mùa dịch COVID-19 đang tiếp tục đi xuống trong năm 2023, cơ cấu tính toán đền bù không còn hợp lý, thiếu vốn, chưa ưu đãi khu vực tư nhân.

Ngày nay, áp dụng công cụ Tái điều chỉnh đất đai (Land Readjustment) là công cụ tốt để tận dụng cơ hội khai thác các quỹ đất lớn, quý giá tại các nước đang phát triển (Mugisha, Kombe, Babere, & Uwayezu, 2023). Ví thế, đây sẽ là cách để khơi dậy tiềm

năng đất đai, phát triển đồng bộ cho đô thị quận 3 trong giai đoạn 2025-2030.

### 2. HIỆN TRẠNG

Quận 3 có diện tích 4,9 km<sup>2</sup>, địa giới hành chính phía Bắc giáp quận Phú Nhuận và quận Tân Bình, phía Đông và phía Nam giáp quận 1, phía Tây giáp quận 10 (Hình 1). Dân số quận năm 2019 khoảng 198.769 người, mật độ dân số 41.196 người/km<sup>2</sup>. Dân số trong độ tuổi lao động chiếm tỷ lệ cao, khoảng 75% dân. Quận 3 là một trong những quận nội thành có diện tích nhỏ, mật độ dân số cao và đã là đô thị cũ ổn định. Hiện nay, tổng số nhà trên địa bàn quận 3 là 35.397 căn, trong đó nhà ở riêng lẻ là 30.093 căn, nhà chung cư là 5.304 căn.

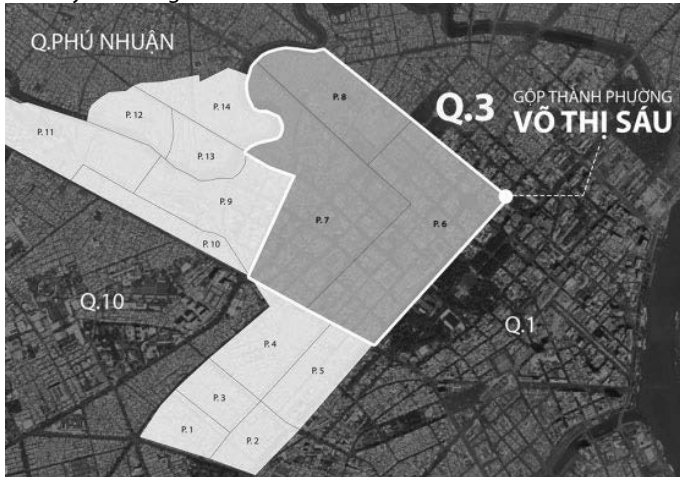


Hình 1. Ga Hòa Hưng



Hình 2. Khu Chung cư Nguyễn Thiện Thuật

Quận được xây dựng lâu đời từ thời Pháp nên mật độ đường sá dày đặc, có nhiều trục đường giao thông quan trọng chạy ngang qua như: đường Cách mạng tháng 8 nối với quốc lộ 22 đi Tây Ninh sang Campuchia, đường Điện Biên Phủ nối với Quốc lộ 1 xuyên Việt, đường Nam Kỳ Khởi Nghĩa đi sân bay Tân Sơn Nhất. Về giao thông đường sắt, Ga Sài Gòn nằm trên địa bàn quận 3 là ga đầu mỗi giao thông của thành phố và các tỉnh phía Nam đi cả nước trên tuyến đường sắt Nam - Bắc.



**Hình 3.** Các phường của quận 3.  
 Nguồn: <https://vnexpress.net/quan-3-co-phuong-vo-thi-sau-4215924.html>

**3. SƠ LƯỢC LỊCH SỬ ĐÔ THỊ QUẬN 3.**

Thời Pháp thuộc:

Tháng 9 năm 1889, TP Sài Gòn được chia thành hai quận cảnh sát (arrondissement policier): quận 1 và quận 2, đứng đầu mỗi quận cảnh sát là vị quận trưởng cảnh sát (Commissaire). Tháng 12 năm 1920, lập thêm quận 3.

Ngày 30/ 6/ 1951, Thủ tướng chính quyền Quốc gia Việt Nam ký sắc lệnh số 311-cab/SG đổi tên Khu Sài Gòn - Chợ Lớn thành Đô thành Sài Gòn - Chợ Lớn. Lúc này, quận 3 thuộc Đô thành Sài Gòn - Chợ Lớn.

Thời Việt Nam Cộng hòa:

- Theo sắc lệnh số 143/NV ngày 22/ 10/ 1956 của Tổng thống Việt Nam Cộng hòa Ngô Đình Diệm, Đô thành Sài Gòn - Chợ Lớn đổi tên thành Đô thành Sài Gòn. Khi đó, quận 3 lại thuộc Đô thành Sài Gòn.

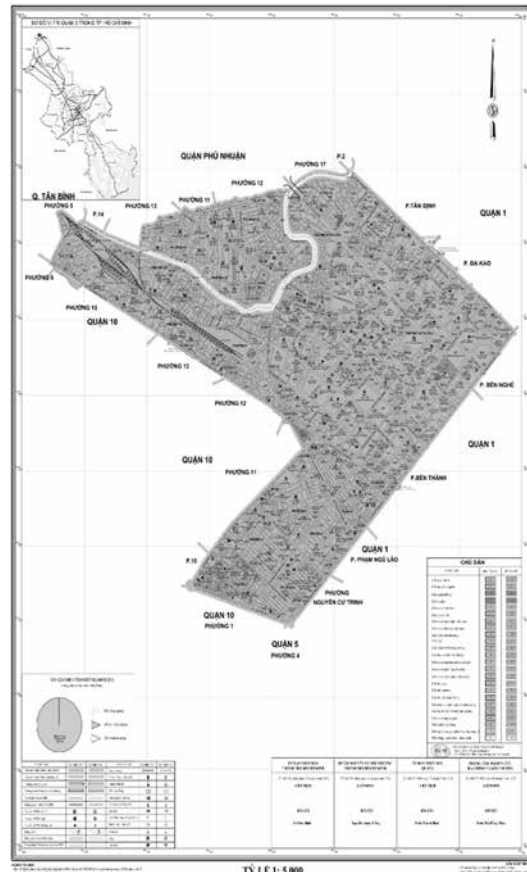
- Năm 1974 lập thêm phường Trần Quang Diệu tại quận 3 (quận này có 9 phường). Cho đến ngày 29/ 4/ 1975, quận 3 (quận Ba) gồm 09 phường: Cộng Hòa, Cư xá Đô thành, Bàn Cờ, Hiến Vương, Lê Văn Duyệt, Phan Đình Phùng, Trần Quang Diệu, Trương Minh Giảng, Yên Đổ.

Thời năm 1975 đến 2020:

- Sau khi Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam tiếp quản Đô thành Sài Gòn và các vùng lân cận vào ngày 30/ 4/ 1975, ngày 3/ 5/ 1975 TP Sài Gòn - Gia Định được thành lập. Lúc này, Quận 3 (Quận Ba) thuộc TP Sài Gòn - Gia Định cho đến tháng 7/ 1976.

- Ngày 17/ 9/ 1988, ngoài phường 1 và phường 3 không thay đổi, quận 3 giải thể 18 phường còn lại, thay thế bằng 12 phường mang tên số mới: 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 và 14. Tổng cộng quận 3 còn 14 phường, sự phân chia đơn vị hành chính này giữ ổn định cho đến nay.

- Đến năm 2021, phường 6, phường 7 và phường 8 sẽ được sáp nhập thành một phường lấy tên là phường Vô Thị Sáu.



**Hình 4.** Bản đồ kế hoạch sử dụng đất năm 2021 của quận 3  
 Nguồn: Q3 (2021)

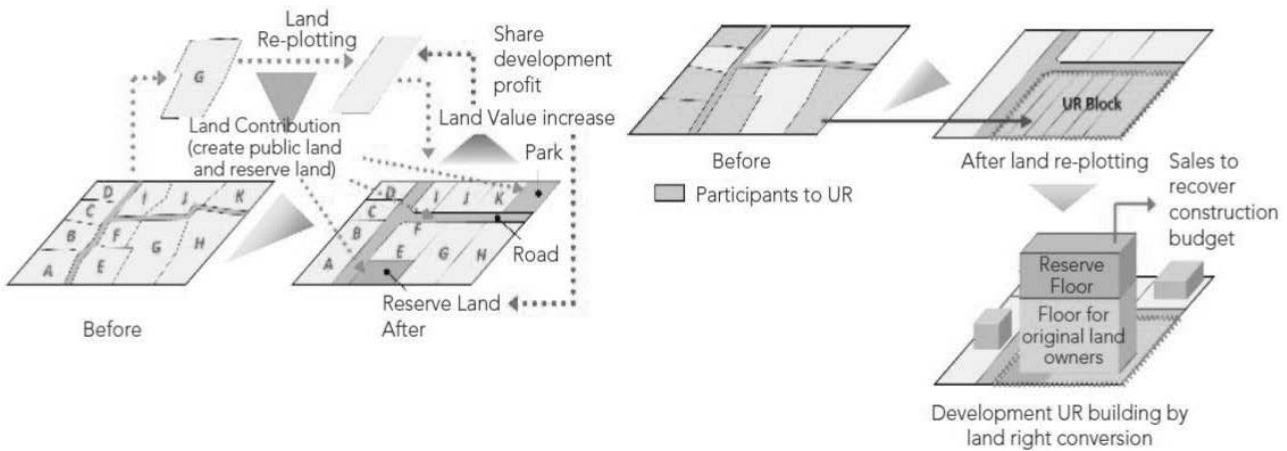
**4. ÁP DỤNG CÔNG CỤ DỒN ĐIỂN ĐỔI THỬA (LAND READJUSTMENT-LR) TRONG CẢI TẠO CÁC KHU ĐẤT**

Cách này nhằm chia lại một phần nhà cho người tham gia đã đóng góp nhà cho dự án tái điều chỉnh đất đai tại khu chung cư Nguyễn Thiện Thuật hoặc khu vực ga Hoà Hưng. Các dự án quy hoạch về loại hình cải tạo này thường mang tính xã hội, ảnh hưởng trực tiếp đến cộng đồng, khó giải quyết vì tính chất phức tạp, mâu thuẫn về lợi ích và phụ thuộc nhiều yếu tố cả khách quan lẫn chủ quan giữa ba bên: nhà nước, nhà đầu tư và nhà dân.

Tái điều chỉnh đất đai (Land Readjustment-LR) là một biện pháp phát triển đất đai cùng với việc phát triển hoặc cải thiện hạ tầng cơ sở cũng như tăng cường tính hữu ích/giá trị của đất đai. Đây không phải là một biện pháp thu hồi, chiếm đoạt đất đai, mà là một biện pháp hợp nhất đất đai, được gọi là “chia lô lại đất đai”. Khái niệm của việc “chia lô lại đất đai” như sau:

- Tất cả các quyền về đất đai được chuyển giao một cách hợp pháp cho các lô đất mới được chia lô lại theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.
- Xây dựng cơ sở hạ tầng kĩ thuật bằng các phương pháp đóng góp đất đai cho cơ sở hạ tầng theo đúng quy hoạch.
- Trang trải chi phí cho dự án nhờ việc đóng góp một phần đất đai để tạo đất đai tài chính cho dự án từ các chủ sở hữu đất

Ý định ban đầu của phương án này là để áp dụng cho khu vực nông thôn, đất đai rộng lớn nhưng các nguyên lý của nó vẫn có thể thử áp dụng tại đô thị. Đặc biệt là tại TP.HCM, tất cả các chương trình cải tạo đô thị đang bế tắc. Khu chung cư Nguyễn Thiện Thuật, quận 3 cũng đang trong tình trạng tương tự đã 10 năm.



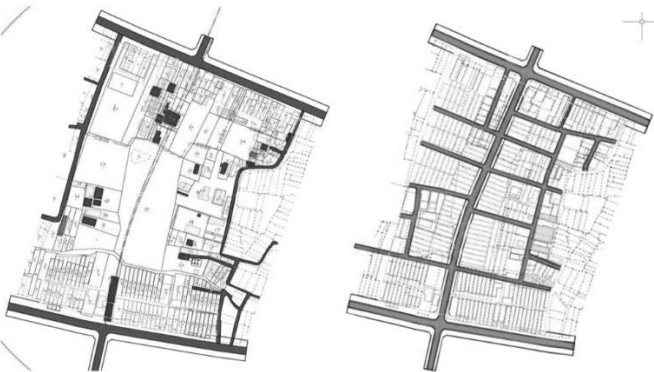
Hình 5. Mô hình khái niệm của Land Readjustment (LR) và tích hợp với Urban Redevelopment (Cải tạo đô thị)

Hình 6, là ví dụ thực tế tại Nhật trước và sau khi cải tạo, khu nhà có thêm một số diện tích công cộng mới trên lô đất cũ.



Hình 6. Dự án LR Suehiro Minami, thành phố Kadoma, Nhật Bản  
 Nguồn: Soejima, Iwasaki, and Yamaguti (2020)

Tại Việt Nam, tỉnh Trà Vinh là một trong những nơi đầu tiên thử nghiệm LR dưới sự bảo trợ của Ngân hàng thế giới (World Bank). Dự án cuối cùng không thành công như mong đợi tại hình số 7. Nhưng bài học rút ra ở giai đoạn đầu cho thấy nhà nước đóng vai trò chủ đạo không có hiệu quả, lúng túng trong quyết định liên quan tới tài chính, ngân sách.



Hình 7. Bản đồ hiện trạng và bản đồ quy hoạch SAU khi cải tạo bằng LR tại Trà Vinh

Nguồn: Chen and Pham (2017)

Qua kinh nghiệm của các nơi đã làm thì để áp dụng hiệu quả LR tại địa bàn quận 3, điều quan trọng là:

- Làm rõ nhu cầu và mục đích áp dụng LR về đóng góp vào lợi ích xã hội và kinh tế ở các thành phố lớn và cả nước.

- Thiết lập hệ thống luật điều chỉnh đất đai. Không chỉ xây dựng và hoàn thiện về mặt thể chế, các thủ tục hành chính cũng nên được tối ưu tạo điều kiện cho việc triển khai các dự án tái điều chỉnh.

- Làm rõ quy trình LR và mối quan hệ với quy hoạch đô thị, kết hợp định nghĩa LR vào hệ thống quy hoạch đô thị đồng thời duy trì tính nhất quán với chính sách quản lý đô thị của chính phủ;

- Làm rõ, với chi tiết càng nhiều càng tốt, trong thủ tục ra quyết định;

- Hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của chính phủ để thúc đẩy việc thực hiện hiệu quả LR và khuyến khích;

- Thiết lập các cơ chế tài trợ dựa trên đất khác như đánh thuế tài sản để tạo ra nguồn lực để hỗ trợ phát triển;

- Thiết lập việc sử dụng đất hiệu quả như tháo dỡ tập thể để sử dụng đất quy mô lớn, chuyển quyền sử dụng đất sang quyền sở hữu tăng nhà, xem xét đặc biệt đối với các thửa đất nhỏ và đáp ứng nhu cầu sử dụng đất và có các mục đích cụ thể;

- Bảo đảm quyền sử dụng đất và đảm bảo sự công bằng trong việc thu hồi đất và định giá đất nhằm thúc đẩy sự nhất trí giữa các chủ sở hữu đất;

- Xác định các yêu cầu thích hợp cho các thỏa thuận;

- Xem xét điều khoản di dời bắt buộc như là phương án cuối cùng;

#### 4. CÁC KHÓ KHĂN CẦN CHUẨN BỊ

Lấy mô hình quy hoạch tái điều chỉnh đất đai từ các nước tiên tiến trên thế giới như Nhật, Đức và những nước thử nghiệm thành công như Thái Lan, Ấn Độ có những lưu ý sau:

- Nhất thiết phải xây dựng được Luật Tái điều chỉnh đất đai, điều mà Việt Nam còn rất thiếu sót. Đây là điều kiện tiên quyết tạo con đường cho các dự án quy hoạch tái điều chỉnh đất đai.

- Cần tính toán, cân đối cơ cấu sử dụng đất cho từng mục đích khác nhau. Như nhà ở, thương mại, giao thông, công cộng. Áp dụng vào Việt Nam, vì khu vực nghiên cứu nằm ở vị trí đặc địa ở trung tâm thành phố. Nhóm nghiên cứu đề nghị quy hoạch khu vực thành một khu phức hợp trung tâm thương mại, kinh tế tài chính, kết hợp nhà ở thương mại cao cấp. Tất nhiên vẫn phải ưu tiên đồng bộ giao thông giữa khu vực và các

khu vực khác.(60% cho phát triển trung tâm thương mại, dịch vụ, kinh tế tài chính, nhà ở thương mại cao cấp; 12% tái phân bổ cho các chủ đất cũ; 20% giao thông; 8% công cộng)

•Trong quá trình giải phóng đền bù cần tính toán kỹ lưỡng, lấy ý kiến phản hồi từ các bên liên quan: nhà nước, nhà đầu tư và người dân ảnh hưởng. Lấy ý kiến của cộng đồng...

•Xây dựng cơ chế định giá hợp lý, xây dựng các phương thức đền bù hỗ trợ linh hoạt, đảm bảo công bằng, lợi ích các bên. Tránh sự xáo trộn làm ảnh hưởng đến công tác quản lý an ninh. Bên cạnh đó cũng tránh gây tác động tiêu cực lên đời sống kinh tế của người dân.

•Thiết kế quy hoạch phải bao gồm cả quy hoạch chi tiết và quy hoạch tổng thể. Áp dụng vào Việt Nam vì khu vực cần quy hoạch là một phần mới nên cần quy hoạch chi tiết chặt chẽ, phù hợp với quy hoạch tổng thể và phải có tầm nhìn xa ít nhất 50 năm.

•Sử dụng phương thức PPP cụ thể là Built and Transfer (BT) như một phương án tối ưu về nguồn vốn, tiến độ, kỹ thuật. Tuy nhiên do tính chất khối lượng công việc lớn và cần chuyên môn, kinh nghiệm nên nhất thiết phải cần có một ủy ban nhà nước đứng ra làm công tác quy hoạch để đảm bảo tính chuyên môn và tầm nhìn dài hạn, bên cạnh đó cũng sử dụng những phương án đề xuất đến từ chuyên gia của các tổ chức trong nước, quốc tế và đến từ các nhà đầu tư dự án.

•Phân chia dự án thành các hạng mục vừa phải, tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư khác nhau. Tránh việc một nhà đầu tư ôm quá nhiều hạng mục trong khi không đủ năng lực tài chính, chuyên môn dẫn đến kéo dài thời gian dự án, làm dự án bị “treo”.

•Tổ chức đấu giá quỹ đất chi trả cho dự án BT, công khai, minh bạch các nguồn tài chính và lộ trình dự án nhằm mục đích tiết kiệm, chống lãng phí, lợi ích nhóm.

## 5. KẾT LUẬN

Giải quyết một khu đất cũ lộn xộn bằng công cụ tái phân thửa không phải là công cụ vạn năng bởi nó chỉ khả thi ở những khu vực còn tiềm năng tăng giá và còn quỹ đất. Những rào cản để thực hiện thành công còn rất nhiều, đặc biệt là tính cưỡng chế pháp luật còn hiện nay xu hướng không còn cưỡng chế như trước, cơ chế khuyến khích cho người dân còn yếu, năng lực tư vấn và tổ chức còn thấp (Hiếu, 2011).

Rất khó kiếm được sự đồng thuận của người dân về chính sách quy hoạch cải tạo của nhà nước khi động chạm đến tài sản nhà cửa (Anh, 2018). Tuy nhiên, khi buộc phải tham gia vào một chương trình quy hoạch lại khu ở thì họ cũng mong muốn có được một sự đền bù xứng đáng, tạo tiền đề cho cuộc sống sau này. Hầu hết mọi người muốn được tái định cư tại chỗ sau khi hoàn thành dự án tái điều chỉnh mới.

Các ô đất, căn hộ hiện tại rất nhỏ, rất khó để tính toán đền bù hợp lý để đảm bảo cuộc sống của người dân sau khi thực hiện tái điều chỉnh. Làm thế nào để việc quy hoạch tái điều chỉnh không tạo ra những yếu tố tiêu cực cho người dân, đảm bảo về mặt lợi ích sau tái thiết là điều vô cùng quan trọng, là cốt lõi quyết định sự đồng thuận của người dân đối với các dự án. Vì lẽ, nếu không đảm bảo được yếu tố công bằng và lợi ích,

sự phản kháng là kết quả tất nhiên. Đây cũng chính là bài toán nan giải cho những người làm quy hoạch, chính sách, chính quyền và các công ty dự án.

Do là công cụ rất mới chỉ từng áp dụng thí điểm quy mô nhỏ ở Việt Nam nên nghiên cứu này giới thiệu một vấn đề lớn cần tiếp tục nghiên cứu, khi có điều kiện áp dụng thì cần điều tra xã hội học sâu hơn.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Anh, N. M. (2018). Phương pháp quy hoạch điều chỉnh đất và vai trò của Nhà nước. *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, 30+31. Retrieved from <https://ashui.com/mag/publications/tap-chi-quy-hoach-do-thi/14061-tap-chi-quy-hoach-do-thi-so-30-31-2018.html>
- [2]. Chen, M., & Pham, H. T. M. (2017). *Rethinking Land Readjustment from a Governance-Centered Perspective: The Case of a Land Readjustment Pilot in Tra Vinh, Vietnam* Paper presented at the 2017 World bank conference on land and poverty, Washington DC. <https://www.oicrf.org/documents/40950/43224/Rethinking+Land+Readjustment+from+a+Governance+Centered+Perspective+The+Case+of+a+Land+Readjustment+Pilot+in+Tra+Vinh+Vietnam.pdf/69269be2-5cd8-52b7-ca59-412ad29e4ad9?t=1510194747495>
- [3]. Hiếu, N. N. (2011). Đất xen kẹt và đất ven dự án - cần cách tiếp cận quản lý chuyển đổi mới *Tạp chí Quy hoạch Đô thị*, 6. Retrieved from <https://ashui.com/mag/chuyenmuc/bat-dong-san/5505-dat-xen-ket-va-dat-ven-du-an-can-cach-tiep-can-quan-ly-chuyen-doi-moi.html>
- [4]. Mugisha, J., Kombe, W., Babere, N., & Uwayezu, E. (2023). Uncovering ‘sleeping beauty’: Land readjustment for self-financing urbanisation in developing countries. *Social Sciences & Humanities Open*, 8, 100539. doi:10.1016/j.ssaho.2023.100539
- [5]. Q3, U. (2021). Công bố Quyết định của Ủy ban nhân dân Thành phố về phê duyệt kế hoạch sử dụng đất năm 2021 của Quận 3. Retrieved from <https://quan3.hochiminhcity.gov.vn/tin-tuc-su-kien/quan-ly-do-thi-moi-truong/c-244-ng-bo-quy-234-t-dinh-cua-uy-ban-nh-226-n-d-226-n-th-224-nh-pho-ve-ph-234-duyet-ke-hoach-su-dung-dat-nam-2021-cua-quan-3-101018.html>
- [6]. Soejima, S., Iwasaki, Y., & Yamaguti, Y. (2020). Study on Change of Dwelling Environment by Land Readjustment Project in High Density Area 密集市街地における区画整理事業による暮らしの意識の変化に関する研究: Case Study of Kadoma City 大阪府門真市を対象として. *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 55, 1027-1032. doi:10.11361/journalcpj.55.1027
- [7]. The Tokyo Development Learning Center (TDLC), The World Bank 10F Fukoku Seimei Building. CASE STUDY LAND READJUSTMENT IN JAPAN