

CHUYỂN QUYỀN PHÁT TRIỂN (TDR) - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

VŨ THỊ LAN HƯƠNG*

Cơ chế chuyển quyền phát triển (TDR) từ lâu đã được nhiều quốc gia áp dụng như một công cụ quy hoạch đô thị sáng tạo, giúp cân bằng giữa bảo tồn và phát triển; đồng thời, huy động nguồn lực xã hội cho các mục tiêu công. Trên cơ sở phân tích kinh nghiệm triển khai TDR tại một số quốc gia tiêu biểu, như: Hoa Kỳ, Ấn Độ và Nhật Bản, bài viết đưa ra một số gợi mở cho Việt Nam trong việc ghi nhận cơ chế này.

Từ khóa: Chuyển quyền phát triển; cơ chế chuyển quyền phát triển; phát triển vùng và đô thị; mục tiêu công; nguồn lực xã hội.

The Transfer of Development Rights (TDR) mechanism has been widely adopted by many countries as an innovative urban planning tool, contributing to the balance between conservation and development while mobilizing social resources for public purposes. Based on an analysis of TDR implementation experiences in selected countries, such as the United States, India, and Japan, this article offers several recommendations for Vietnam to consider when adopting this mechanism.

Keywords: Transfer of development rights; TDR mechanism; regional and urban development; public purposes; social resources.

NGÀY NHẬN: 15/6/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/7/2025

NGÀY DUYỆT: 15/8/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.355.2025.1273>

1. Đặt vấn đề

“Chuyển quyền phát triển” là một cơ chế cho phép quyền phát triển không gian (tính bằng mét vuông sàn xây dựng) được chuyển từ địa điểm này đến địa điểm khác thông qua các hình thức mua bán, trao đổi, cho nhận... khi quyền phát triển không gian này không được sử dụng hoặc bị hạn chế sử dụng nhằm bảo tồn các công trình di sản, kiến tạo các không gian mở, bảo vệ các khu vực nhạy cảm về môi trường và sinh thái... hoặc do địa điểm trên được thu hồi để lấy đất phục vụ việc xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng¹.

Để cơ chế TDR hoạt động, chính quyền địa phương cần quy hoạch để xác định hai khu vực: khu vực gửi - nơi cần hạn chế hoặc không khuyến khích xây dựng thêm và khu vực nhận - nơi có thể tiếp nhận thêm mật độ phát triển. Chủ sở hữu đất tại khu vực gửi có thể tự nguyện chuyển nhượng quyền phát triển chưa sử dụng của mình (ví dụ: chiều cao, diện tích sàn xây dựng được phép nhưng chưa xây) cho chủ đầu tư tại khu vực nhận. Cơ chế TDR, khi vận hành hiệu quả sẽ

* TS, Học viện Ngân hàng

tạo ra lợi ích cân bằng cho bốn bên: chủ sở hữu đất tại khu vực bảo tồn được nhận những lợi ích tài chính hợp lý; nhà đầu tư tại khu vực phát triển đạt được mật độ xây dựng mong muốn (nghĩa là thu được lợi ích tương xứng từ sự gia tăng này); cộng đồng hưởng lợi từ việc bảo tồn di sản và không gian xanh; chính quyền không phải chi ngân sách công (như khi thu hồi đất). Hoa Kỳ, Ấn Độ, Nhật Bản đã áp dụng cơ chế TDR nhằm giải quyết các vấn đề về bảo vệ môi trường, tài nguyên và đạt được kết quả tích cực. Đây là kinh nghiệm quan trọng để Việt Nam có thể áp dụng vào thực tiễn của đất nước.

2. Mô hình một số quốc gia trên thế giới đã thực hiện thành công TDR

2.1. Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là quốc gia tiên phong trong việc áp dụng TDR và hiện có hàng trăm chương trình TDR đã được triển khai. Hoa Kỳ không xây dựng một chính sách quốc gia (liên bang) về TDR mà trao quyền cho các tiểu bang và cộng đồng địa phương. Mỗi địa phương thiết kế chương trình TDR theo cách riêng. Chẳng hạn: thành phố New York được coi là một trong những nơi đi đầu trong việc áp dụng TDR nhằm bảo tồn các công trình lịch sử. Năm 1968, *Luật Bảo tồn Công trình Lịch sử* (Landmarks Preservation Law) chính thức có hiệu lực nhằm kiểm soát các hoạt động sửa đổi, cải tạo hoặc xây dựng mới các công trình lịch sử. Điều này đã hạn chế quyền phát triển của chủ sở hữu. Do vậy, thành phố đã tiến hành sửa đổi Quy định Phân vùng của thành phố New York (The Zoning Resolution of the City of New York), cụ thể là bổ sung Điều 74 - 79, cho phép chủ sở hữu công trình lịch sử được chuyển nhượng phần quyền phát triển chưa sử dụng sang các lô đất liền kề hoặc nằm trong phạm vi được quy định, nếu đáp ứng đủ các điều kiện.

Cột mốc pháp lý quan trọng nhất của TDR là vụ án Penn Central Transportation

Co. v. New York City, 438 U.S. 104 (năm 1978) nhằm bảo vệ công trình lịch sử là nhà ga Grand Central Terminal². Phán quyết của Tòa án trong vụ Penn Central Transportation Co. v. New York City (năm 1978) là tiền đề quan trọng đưa TDR trở thành công cụ hợp pháp giúp bảo vệ các công trình di sản. Sau vụ án này, nhiều bang và thành phố tại Hoa Kỳ đã thiết lập các chương trình TDR nhằm khuyến khích bảo tồn di sản kiến trúc và văn hóa. Nhờ đó, hàng loạt các công trình có giá trị lịch sử và kiến trúc, như: Nhà thờ lớn St. Patrick's Cathedral, Đền thờ Masonic Temple, Nhà thờ Baptist Calvary, Tòa nhà Navarre, Câu lạc bộ Thể thao Denver và Hội trường Odd Fellows... được bảo tồn³.

Tại Quận King (bang Washington), cơ chế TDR được thiết lập thông qua các quy định trong *Bộ luật Quận King* (King County Code) bảo tồn tài nguyên đất, rừng và không gian mở. Cụ thể, Chương 21A.37 của *Bộ luật* này quy định về “Chuyển nhượng quyền phát triển” (General Provisions - Transfer of Development Rights) có hiệu lực áp dụng từ ngày 17/9/2001. Quy định này cho phép chuyển quyền phát triển từ các khu vực “gửi” (sending areas), như: đất nông nghiệp, rừng và vùng sinh thái nhạy cảm sang các khu vực “nhận” (receiving areas) có hạ tầng đô thị sẵn có nhằm hạn chế phát triển lan tỏa (urban sprawl) và hướng tới mô hình quy hoạch bền vững.

Kinh nghiệm của Hoa Kỳ cho thấy: nếu được thiết kế đúng bối cảnh, TDR là một công cụ linh hoạt, giúp hài hòa giữa bảo tồn di sản, bảo vệ môi trường và thúc đẩy đầu tư đô thị.

2.2. Ấn Độ

Ấn Độ bắt đầu áp dụng TDR từ cuối thế kỷ XX. Mumbai có thể được xem là thành phố đầu tiên của Ấn Độ cũng như của châu Á thí điểm áp dụng TDR như một giải pháp thay thế thu hồi đất truyền thống, giúp huy

động đất vì lợi ích công mà không cần chi ngân sách đền bù.

Cơ chế TDR của Mumbai được quy định trong quy chế Kiểm soát Phát triển năm 1991 (Development Control Regulations - DCR 1991), ban hành theo *Luật Quy hoạch Vùng và Đô thị bang Maharashtra* năm 1966 (Maharashtra Regional & Town Planning Act 1966). Theo đó, nếu chủ sở hữu của thửa đất đã bị quy hoạch phục vụ mục đích công cộng tự nguyện giao đất cho Nhà nước (mà không lấy tiền đền bù) thì sẽ được cấp Chứng chỉ quyền phát triển (Development Right Certificate - DRC). DRC này cho phép tăng hệ số sử dụng đất (FSI) tại các khu đất khác hoặc chuyển nhượng trên thị trường, miễn không vượt quá giới hạn FSI theo quy hoạch.

Nhờ áp dụng TDR, tính đến năm 2004, Mumbai đã thu hồi được 1.564.440 m² đất phục vụ phát triển lợi ích công cộng (đường giao thông, công viên, trường học...) tiết kiệm được khoảng 1.841 crore rupee so với việc thu hồi đất theo phương pháp truyền thống⁴.

Từ năm 1995, TDR còn được áp dụng để cải tạo khu ổ chuột theo *Luật Cải tạo và Tái định cư Khu ổ chuột* (Slum Rehabilitation Act). Theo đó, các nhà phát triển bất động sản khi tham gia xây dựng công trình tái định cư cho người dân khu ổ chuột sẽ được thưởng thêm hệ số sử dụng đất (FSI) dưới dạng TDR. Phần TDR này được tính theo diện tích sàn dùng để tái định cư và có thể chuyển sang sử dụng ở khu đất khác theo quy định. Cơ chế này vừa tạo động lực tài chính cho khu vực tư nhân tham gia cải tạo khu ổ chuột, vừa giúp chính quyền đô thị thực hiện chính sách nhà ở xã hội mà không cần phân bổ ngân sách công trực tiếp.

Tính đến năm 2020, chính quyền Mumbai (MCGM) đã cấp 3.178 chứng chỉ DRC, tương ứng với tổng cộng 12,93 triệu m² diện tích sàn xây dựng (Built-up Area - BUA) được tạo ra từ các khu vực phát TDR (trong

đó chỉ còn 0,5 triệu m² chưa được sử dụng). Nhờ đó, hàng chục nghìn hộ dân tại các khu ổ chuột được tái định cư vào các căn hộ hợp pháp, có điều kiện sống tốt hơn, trong khi chính quyền không phải chi ngân sách bồi thường thu hồi đất hay xây nhà mà vẫn kiểm soát được mật độ phát triển đô thị⁵.

TDR tại Ấn Độ, đặc biệt ở Mumbai cho thấy, đây là công cụ hiệu quả trong việc tận dụng nguồn lực thị trường để phát triển hạ tầng công cộng và giải quyết nhà ở mà vẫn tiết kiệm ngân sách và bảo đảm cân bằng lợi ích ba bên: Nhà nước - doanh nghiệp - người dân.

2.3. Nhật Bản

Nhật Bản là một trong những quốc gia thành công trong việc triển khai cơ chế TDR với tên gọi “bán quyền phát triển không gian” (air rights sale). Năm 2000, nhằm mở rộng phạm vi áp dụng, chính quyền đã thiết lập cơ chế “Khu vực áp dụng hệ số sử dụng đất đặc biệt”. Cơ chế này cho phép chuyển nhượng quyền phát triển giữa các lô đất không liên kề nhau, miễn là cùng nằm trong một khu vực quy hoạch được chỉ định. Bên cạnh đó, khu vực gửi sẽ được quy định giới hạn chiều cao nghiêm ngặt để bảo đảm mục tiêu bảo tồn, trong khi khu vực nhận được phép tăng mật độ xây dựng tương ứng. Tokyo là thành phố tiên phong thực hiện cơ chế này. Ví dụ: năm 2012, chính quyền Tokyo đã thông qua cơ chế bán quyền phát triển không gian (air rights sale) của khu đất nhà ga cho cho 6 tòa nhà xung quanh, huy động đủ vốn để trùng tu nhà ga mà vẫn giữ nguyên cảnh quan lịch sử⁶.

Ngoài mục tiêu bảo tồn di sản, Nhật Bản còn ứng dụng linh hoạt cơ chế bán quyền phát triển không gian (air rights sale) để phục vụ cải thiện môi trường đô thị và phát triển hạ tầng. Ví dụ: chính quyền Tokyo xúc tiến dự án hạ ngầm tuyến cao tốc trên cao tại khu Nihonbashi nhằm khôi phục không gian và giá trị cảnh quan cho khu vực cầu cổ. Tuy

nhiên, kinh phí để di dời và làm đường hầm rất lớn. Để giải quyết, thành phố dự kiến bán quyền phát triển (air rights) của các khu đất dọc hai bờ sông - nơi sẽ được hưởng lợi trực tiếp từ việc gỡ bỏ cao tốc - cho các dự án bất động sản gần đó. Cách làm này về bản chất là một chương trình TDR: chính quyền tạo điều kiện để các chủ đất dọc sông Nihonbashi (khu vực “gửi” - sẽ được cải thiện môi trường nhưng bị hạn chế xây cao để giữ không gian thoáng) chuyển nhượng quyền phát triển dư thừa sang những lô đất khác trong vùng trung tâm Tokyo có nhu cầu xây cao tầng (khu vực “nhận”). Số tiền thu được từ việc bán quyền phát triển sẽ được dùng để tài trợ chi phí hạ ngầm đường cao tốc.

Dự án Nihonbashi hiện vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị nhưng đã cho thấy tư duy sáng tạo của Tokyo trong việc vận dụng TDR vì lợi ích công cộng. Đây là mô hình đáng chú ý kết hợp TDR với chính sách phát triển đô thị bền vững và tài chính hạ tầng từ giá trị đất đai (một dạng cơ chế phát triển đô thị lấy giá trị đất đai (land value capture) rất hiệu quả.

Có thể thấy, cơ chế bán quyền phát triển không gian (air rights sale) là một hình thức TDR đặc thù, được thiết kế phù hợp với hệ thống quy hoạch và pháp lý của Nhật Bản. Điều này cho thấy, ngay cả khi không có một đạo luật TDR riêng, các đô thị vẫn có thể lồng ghép nguyên tắc chuyển nhượng quyền phát triển vào chính sách quy hoạch và quản lý đô thị, miễn là xác lập được hành lang pháp lý cho phép trao đổi hệ số sử dụng đất trong một phạm vi kiểm soát nhất định.

3. Một số kiến nghị nhằm xây dựng khung pháp lý cho TDR ở Việt Nam

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung *Bộ luật Dân sự* năm 2015 theo hướng ghi nhận “quyền phát triển” như một loại quyền tài sản. Để triển khai hiệu quả cơ chế chuyển nhượng

quyền phát triển (TDR) tại Việt Nam, việc hoàn thiện khung pháp lý là điều kiện tiên quyết. Hiện nay, hệ thống pháp luật dân sự chưa có quy định cụ thể về “quyền phát triển”. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung *Bộ luật Dân sự* để xác lập “quyền phát triển” như một quyền tài sản có giá trị kinh tế, được phép chuyển nhượng, định giá và giao dịch dân sự một cách độc lập, tương tự quyền sử dụng đất. Việc thừa nhận quyền phát triển như một đối tượng giao dịch hợp pháp sẽ tạo nền tảng pháp lý cho hoạt động phân tách và chuyển nhượng quyền phát triển trong tương lai.

Thứ hai, sửa đổi *Luật Đất đai* theo hướng bổ sung quyền khai thác và chuyển nhượng “không gian trên cao” (air rights). *Luật Đất đai* năm 2024 đã bước đầu thừa nhận quyền sử dụng không gian dưới lòng đất (khoản 2 Điều 216), mở ra cơ chế khai thác tầng ngầm một cách độc lập với quyền sử dụng đất bề mặt. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có quy định tương ứng đối với khoảng không trên cao, trong khi đây lại là yếu tố cốt lõi của TDR trong quy hoạch đô thị hiện đại. Do đó, cần tiếp tục sửa đổi *Luật Đất đai* để bổ sung quyền của người sử dụng đất được chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại không gian trên mặt đất. Qua đó, tạo điều kiện pháp lý đầy đủ cho việc giao dịch quyền phát triển theo chiều cao trong khuôn khổ quy hoạch.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung *Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn* để định lượng hóa quyền phát triển. *Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn* năm 2024 đã xác lập một số nền tảng quan trọng, như: nhận diện không gian ba chiều (khoản 2 Điều 7), hệ thống chỉ tiêu sử dụng đất (khoản 2 Điều 19) và cơ chế điều chỉnh quy hoạch theo điều kiện thực tế (Chương III). Tuy nhiên, để áp dụng cơ chế TDR, cần tiếp tục bổ sung các quy định cụ thể về tách quyền phát triển ra khỏi quyền sử

dụng đất, đo lường giá trị của quyền phát triển và xác định cơ chế quản lý - chuyển nhượng quyền phát triển dựa trên hệ thống quy hoạch định lượng (mật độ, tầng cao, FAR...). Những nền tảng hiện có từ *Luật Quy hoạch* cần được tiếp tục phát triển theo hướng tạo khung kỹ thuật - định lượng rõ ràng cho TDR. Qua đó, bảo đảm giao dịch quyền phát triển được thực hiện một cách minh bạch, có kiểm soát và bền vững.

4. Kết luận

Cơ chế TDR đã được chứng minh là một công cụ quy hoạch đô thị hiệu quả tại nhiều quốc gia, cho phép dung hòa giữa bảo tồn và phát triển theo nguyên tắc thị trường. Các mô hình thành công từ Hoa Kỳ, Ấn Độ đến Nhật Bản cho thấy, TDR có khả năng huy động nguồn lực xã hội phục vụ các mục tiêu công thông qua một khung thể chế minh bạch, linh hoạt và phù hợp với bối cảnh địa phương.

Tại Việt Nam, trong bối cảnh cải cách pháp luật và đổi mới tư duy quản lý đô thị, TDR có tiềm năng trở thành một giải pháp chiến lược, góp phần nâng cao hiệu quả thực thi quy hoạch, bảo vệ di sản và thúc đẩy phát triển bền vững. Tuy nhiên, để triển khai thành công, Việt Nam cần xây dựng một khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ và minh bạch; đồng thời, chú trọng năng lực thể chế và sự đồng thuận xã hội. Kinh nghiệm quốc tế là nguồn tham khảo quý giá, nhưng việc nội địa hóa chính sách là điều kiện tiên quyết để TDR có thể vận hành hiệu quả trong bối cảnh Việt Nam. □

Chú thích:

1. Chuyển quyền phát triển (TDR): *Kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng tại Việt Nam*. <https://tapchixaydung.vn>, ngày 21/11/2022.

2. Jennifer Cohoon McStotts (2007). *A Preservationist's Guide to Urban TDRs*. National Trust for Historic Preservation. [https://www.laconservancy.org/wp-content/uploads/2022/11/A-](https://www.laconservancy.org/wp-content/uploads/2022/11/A-Preservationists-Guide-to-Urban-Transferable-Development-Rights-NTHP-2007.pdf)

[Preservationists-Guide-to-Urban-Transferable-Development-Rights-NTHP-2007.pdf](https://www.laconservancy.org/wp-content/uploads/2022/11/A-Preservationists-Guide-to-Urban-Transferable-Development-Rights-NTHP-2007.pdf).

3. McStotts, J. C. (2007). *A preservationist's guide to urban transferable development rights*. National Trust for Historic Preservation. <https://www.laconservancy.org/wp-content/uploads/2022/11/A-Preservationists-Guide-to-Urban-Transferable-Development-Rights-NTHP-2007.pdf>

4. Ramakrishna Nallathiga (2014). *Land-based instruments for urban infrastructure development: The experience of TDR in Mumbai*. NICMAR Journal of Construction Management and Research, 29(1), 51 - 65. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2423293>

5. NITI Aayog. (2020). *Guidelines on value capture financing options through development rights*. Government of India. <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-09/TDRguidelines.pdf>

6. *Translate "Space" to Money*. <https://www.joneslanglasalle.co.jp/en/trends-and-insights/investor/translate-space-to-money>.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2015). *Bộ luật Dân sự* năm 2015.
2. Quốc hội (2024). *Luật Đất đai* năm 2024.
3. Quốc hội (2024). *Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn* năm 2024.

4. Grover, R., Göksu, F., Corsi, A., & Kindap, A. (2021). *Transfer of development rights: Technical note*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/260991541401819816/pdf/Transferable-Development-Rights-Technical-Note.pdf>.

5. *King County's Transfer of Development Rights program celebrates new partner and 147,000 acres of protected forest, farmland, and open space*. <https://kingcountygreen.com/2025/05/05/king-countys-transfer-of-development-rights-program-celebrates-new-partner-and-147000-acres-of-protected-forest-farmland-and-open-space>.

6. Nallathiga, R. (2014). *Land-based instruments for urban infrastructure development: The experience of TDR in Mumbai*. NICMAR Journal of Construction Management and Research, 29(1), 51 - 65. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2423293>.