

THAM LUẬN

Một số đề xuất đổi mới về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

PGS.TS. Trần Văn Tuấn,
Trưởng Bộ môn Quản lý đất đai, Khoa Địa lý,
Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, ĐHQG Hà Nội

Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai, có vai trò quyết định trong tạo lập quỹ đất cho phát triển kinh tế - xã hội trong kỷ nguyên mới. Luật Đất đai 2024 (có hiệu lực từ 1/8/2024) đã có những quy định pháp luật thể chế hóa Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về "tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao", trong đó có các chủ trương, giải pháp về công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, nhiều bất cập trong công tác này vẫn chưa được giải quyết triệt để. Bài tham luận này nhận diện và đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Luật Đất đai về Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

1. Quy định pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.1. Cơ sở chính trị và pháp lý

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 “Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định của pháp luật, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình”.

- Thể chế hóa chủ trương của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022, Luật Đất đai 2024 đã quy định rõ “Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” (Điều 79). Tại Điều 79 Luật Đất đai 2024 quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; Điều 80 quy định điều kiện thu hồi đất; Điều 83 quy định thẩm quyền thu hồi đất.

1.2. Một số bất cập

- Phạm vi các trường hợp thu hồi đất tại Điều 79 của Luật Đất đai hiện hành vẫn còn khá rộng. Điều 79 đã bổ sung nhiều nhóm dự án mới như: Khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; Khu lâm nghiệp ứng dụng công nghệ cao; Khu đô thị có công năng phục vụ hỗn hợp, đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội với nhà ở để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị; dự án

khu dân cư nông thôn. Việc mở rộng này giúp cho phát triển kinh tế, phát triển đô thị, nhà ở, các khu thương mại - dịch vụ. Tuy nhiên trên thực tế cũng phát sinh một vấn đề: Ranh giới giữa dự án thực sự vì lợi ích công cộng và dự án mang mục tiêu kinh doanh thương mại chưa thật sự rõ ràng. Trong một số trường hợp, Nhà nước thực hiện thu hồi đất nhưng sau đó phần lớn giá trị gia tăng của đất lại thuộc về nhà đầu tư, trong khi người có đất bị thu hồi chỉ được hưởng khoản bồi thường một lần với giá thấp hơn khá nhiều so với giá thị trường. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều khiếu nại kéo dài trong thời gian qua.

- Điều 79 Luật Đất đai mới quy định theo phương pháp liệt kê các trường hợp thuộc diện thu hồi đất nhưng chưa quy định tiêu chí pháp lý để xác định "lợi ích quốc gia, công cộng", chưa có quy định đánh giá: có thật sự cần thiết phải Nhà nước thu hồi hay không; có phương án khác ít ảnh hưởng đến người dân hơn hay không; phạm vi thu hồi đã là tối thiểu cần thiết chưa; dự án có phục vụ lợi ích công cộng hay chủ yếu tạo lợi nhuận thương mại. Do thiếu các tiêu chí này nên việc áp dụng Điều 79 của Luật giữa các địa phương có thể chưa thống nhất.

- Chưa có cơ chế đánh giá độc lập trước khi quyết định thu hồi đất: Theo Điều 80 Luật Đất đai năm 2024, điều kiện thu hồi đất chủ yếu dựa trên: dự án có trong kế hoạch sử dụng đất hằng năm; có quyết định đầu tư hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên Luật chưa yêu cầu phải có: đánh giá độc lập về lợi ích công cộng; đánh giá tác động xã hội; đánh giá phương án thay thế ít ảnh hưởng hơn. Điều này làm cho việc xem xét tính cần thiết của việc thu hồi đất chủ yếu vẫn dựa trên hồ sơ của dự án.

- Cơ chế tham vấn người dân còn mang tính thủ tục: Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung quy định tổ chức họp lấy ý kiến người dân trước khi thu hồi đất, đây là điểm tiến bộ. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy việc lấy ý kiến chủ yếu nhằm công khai thông tin, chưa phải là một cơ chế phản biện thực chất để người dân có thể góp ý đối với: phạm vi thu hồi; phương án lựa chọn địa điểm; phương án giảm thiểu ảnh hưởng.

Do vậy, mức độ đồng thuận xã hội trong nhiều dự án vẫn chưa cao.

1.3. Đề xuất sửa đổi, bổ sung

Để bảo đảm đúng tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW và hạn chế việc mở rộng quá mức phạm vi Nhà nước thu hồi đất, đề nghị nghiên cứu sửa đổi Điều 79 và Điều 80 Luật Đất đai 2024 theo hướng:

- Bổ sung các tiêu chí bắt buộc để xác định dự án thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, gồm: dự án phục vụ lợi ích công cộng rõ ràng; lợi ích xã hội lớn hơn lợi ích thương mại; không có phương án thay thế khả thi khác; phạm vi thu hồi là tối

thiếu cần thiết; việc thu hồi đất tạo lợi ích cho cộng đồng dân cư thay vì chủ yếu tạo lợi nhuận cho doanh nghiệp.

- Bổ sung quy định bắt buộc đối với các dự án quy mô lớn phải có:
 - + Báo cáo đánh giá tác động xã hội (Social Impact Assessment);
 - + Báo cáo phân tích phương án thay thế;
 - + Báo cáo đánh giá mức độ cần thiết của việc thu hồi đất trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định thu hồi.
- Nghiên cứu bổ sung cơ chế tham vấn thực chất đối với cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng, nhất là các dự án phát triển đô thị, dự án thương mại quy mô lớn. Ý kiến tham vấn cần được tổng hợp, giải trình công khai và là một trong những căn cứ để cơ quan nhà nước xem xét quyết định thu hồi đất.

2. Cơ chế bồi thường về đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển đô thị

2.1. Cơ sở pháp lý hiện hành

Luật Đất đai năm 2024, Nghị quyết 254/2025/QH15 quy định việc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất được xác định theo bảng giá đất và giá đất cụ thể do Nhà nước quyết định theo quy định của pháp luật về định giá đất. Đồng thời, pháp luật hiện hành đã giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hệ số điều chỉnh giá đất trong các trường hợp theo quy định.

2.2. Một số bất cập trong thực tiễn

Tuy nhiên, đối với nhiều dự án phát triển khu đô thị, khu dân cư tại khu vực đô thị, khu vực ven đô và khu vực đô thị hóa nhanh, giá đất nông nghiệp dùng để tính bồi thường có sự chênh lệch quá lớn so với giá đất sau khi chuyển mục đích sử dụng sang đất ở, đất thương mại, dịch vụ tại các dự án này (có một số trường hợp chênh lệch hàng trăm lần). Mặc dù giá trị đất tăng lên còn do đầu tư hạ tầng và chi phí phát triển dự án, nhưng trên thực tế phần lớn giá trị gia tăng của đất sau chuyển mục đích đang thuộc về Nhà nước và nhà đầu tư, trong khi người có đất bị thu hồi - chủ thể đã tạo lập và sử dụng hợp pháp quyền sử dụng đất - hầu như không được chia sẻ phần giá trị tăng thêm này. Điều này dẫn đến tại một số dự án chưa có sự đồng thuận cao của người dân, nhất là đối với các dự án phát triển khu đô thị, thương mại - dịch vụ.

2.3. Đề xuất sửa đổi, bổ sung

Đề nghị nghiên cứu bổ sung cơ chế bồi thường đất nông nghiệp theo hướng: Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án phát triển khu đô thị, khu dân cư, khu thương mại - dịch vụ hoặc các dự án làm thay đổi đáng kể giá trị quyền sử dụng đất sau khi chuyển mục đích sử dụng, ngoài khoản bồi thường theo quy định hiện hành, người có đất nông

nghiệp bị thu hồi được hưởng một phần giá trị tăng thêm của đất theo cơ chế do Chính phủ quy định.

3. Tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

3.1. Cơ sở chính trị và pháp lý

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 “Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước một bước, bảo đảm công khai, minh bạch, hài hoà lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư theo quy định của Hiến pháp và pháp luật; có quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để sau khi thu hồi đất thì người dân có đất bị thu hồi phải có chỗ ở, bảo đảm cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Thực hiện có hiệu quả việc đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất, ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi”.

- Thể chế hóa Nghị quyết 18-NQ/TW, Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều điểm tiến bộ về chính sách tái định cư. Điều 110 Luật Đất đai năm 2024 quy định khu tái định cư phải được đầu tư xây dựng đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội. Điều 111 quy định bố trí tái định cư đối với người có đất ở bị thu hồi, trong đó tạo điều kiện cho cả trường hợp hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất gắn liền với nhà ở phải di chuyển chỗ ở mà không đủ điều kiện được bồi thường về đất ở, nếu không có chỗ ở nào khác trong địa bàn xã, thị trấn tại khu vực nông thôn hoặc trong địa bàn thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc trong địa bàn quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất thu hồi thì được Nhà nước giao đất ở có thu tiền sử dụng đất hoặc bán, cho thuê, cho thuê mua nhà ở.

3.2 Một số bất cập

- Qua thực tiễn thi hành ở một số địa phương cho thấy, nhiều trường hợp người dân bị thu hồi toàn bộ thửa đất ở có giá trị lớn, nhưng do vẫn còn một nhà ở hoặc một thửa đất ở khác (nhiều trường hợp còn một diện tích đất ở, nhà ở khác rất nhỏ) trên cùng địa bàn cấp xã nên không được xem xét bố trí tái định cư mà chỉ được bồi thường bằng tiền. Hoặc trên địa bàn xã, phường nơi có đất bị thu hồi không có quỹ đất tái định cư nên chỉ được tái định bằng căn hộ chung cư.

- Mặt khác, mức giá bồi thường đất ở tại nhiều dự án vẫn thấp hơn đáng kể so với giá giao dịch thực tế trên thị trường, dẫn đến người dân không đủ khả năng tạo lập chỗ ở hoặc tài sản có giá trị tương đương sau khi bị thu hồi đất. Quy định hiện hành mới chủ yếu bảo đảm quyền có chỗ ở, nhưng chưa bảo đảm đầy đủ quyền tài sản của người sử dụng đất.

- Quy định hiện hành về tái định cư chủ yếu mới dừng ở nguyên tắc, chưa quy định các tiêu chí định lượng để đánh giá "điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ". Trong thực tiễn, nhiều dự án phát sinh khiếu nại do người dân cho

rằng khu tái định cư có vị trí xa trung tâm, xa nơi làm việc, xa trường học, cơ sở y tế và các dịch vụ thiết yếu, mặc dù vẫn đáp ứng yêu cầu về hạ tầng kỹ thuật. Đặc biệt, đối với một số dự án đầu tư công tại khu vực đô thị, quỹ đất trung tâm ngày càng hạn chế nên nhiều khu tái định cư được bố trí ở vị trí xa hơn đáng kể so với nơi ở cũ, hoặc vị trí căn hộ chung cư ở xa, có chất lượng xây dựng thấp, dịch vụ không bằng nơi ở cũ (có khu nhà tái định cư đã xây dựng hơn 10 năm, thiết kế công năng không phù hợp nhu cầu, đã xuống cấp, phải sửa chữa trước khi giao tái định cư) nên ảnh hưởng đến điều kiện sinh hoạt và sinh kế của người dân.

- Quy định hiện hành cho phép tái định cư bằng giao đất ở hoặc bằng nhà chung cư nhưng chỉ cho phép người được bố trí tái định cư bằng giao đất được ghi nợ nghĩa vụ tài chính mà chưa cho phép người mua nhà ở được ghi nợ tiền mua nhà.

3.3. Đề xuất sửa đổi, bổ sung

- Đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Điều 110 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng quy định cụ thể các tiêu chí đánh giá khu tái định cư bảo đảm điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ, thay vì chỉ quy định mang tính nguyên tắc như hiện nay. Theo đó, cần bổ sung quy định khu tái định cư phải đáp ứng tối thiểu các tiêu chí về: **(i)** vị trí phù hợp, ưu tiên bố trí trong cùng địa bàn hoặc khu vực lân cận nơi có đất bị thu hồi; trường hợp bố trí ở vị trí khác phải bảo đảm không làm ảnh hưởng đáng kể đến điều kiện sinh hoạt, việc làm và tiếp cận các dịch vụ công thiết yếu của người dân; **(ii)** hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội phải hoàn thành đồng bộ trước khi bố trí tái định cư; **(iii)** khả năng tiếp cận trường học, cơ sở y tế, chợ, giao thông công cộng và các dịch vụ thiết yếu không thấp hơn nơi ở cũ; **(iv)** đối với hộ gia đình có hoạt động sản xuất, kinh doanh, việc bố trí tái định cư phải xem xét điều kiện duy trì sinh kế. Đồng thời, cần quy định chi tiết phương pháp đánh giá và các chỉ tiêu định lượng để xác định khu tái định cư có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ, làm cơ sở thống nhất trong tổ chức thực hiện và giải quyết khiếu nại, hạn chế tình trạng mỗi địa phương áp dụng theo cách hiểu khác nhau.

- Đề nghị nghiên cứu sửa đổi bổ sung Điều 111 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng có quy định cụ thể đối với trường hợp người dân bị thu hồi toàn bộ thửa đất ở có giá trị lớn, nhưng còn một nhà ở hoặc một thửa đất ở khác trên địa bàn cấp xã; người bị thu hồi đất ở được chọn bồi thường bằng đất, căn hộ tại Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị hoặc bằng tiền. Bên cạnh tiêu chí về chỗ ở, cần xem xét đồng thời giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi, khả năng tạo lập chỗ ở mới từ tiền bồi thường, nguyện vọng của người bị thu hồi đất và điều kiện quỹ đất, quỹ nhà tái định cư của địa phương. Đồng thời, bổ sung quy định ưu tiên bố trí đất ở hoặc nhà ở tái định cư đối với trường hợp người bị thu hồi toàn bộ đất ở

có nhu cầu nhận đất ở hoặc nhà ở thay vì nhận tiền; quy định bổ sung cho phép người được tái định cư bằng nhà chung cư được ghi nợ tiền mua nhà.

4. Cơ chế khai thác quỹ đất và chính sách tái định cư đối với các dự án phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD)

4.1. Cơ sở pháp lý hiện hành

Luật Đất đai năm 2024 đã có quy định về thu hồi đất đối với dự án vùng phụ cận các điểm kết nối giao thông và các tuyến giao thông có tiềm năng phát triển (khoản 26 Điều 79) và có quy định về nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất (Điều 112) tạo cơ sở pháp lý để huy động nguồn lực đất đai phục vụ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng và đô thị. Tuy nhiên, các quy định hiện hành chủ yếu mới xác lập nguyên tắc, chưa có cơ chế đủ mạnh để khai thác hiệu quả giá trị tăng thêm của đất tại khu vực TOD cũng như chưa quy định đầy đủ về chính sách bồi thường, tái định cư và phục hồi sinh kế cho người dân trong khu vực này.

4.2. Một số bất cập

Thực tiễn triển khai các dự án đường sắt đô thị và các dự án giao thông công cộng quy mô lớn cho thấy, giá trị đất tại khu vực các nhà ga và hành lang TOD tăng nhanh sau khi đầu tư hạ tầng. Tuy nhiên, việc khai thác quỹ đất phụ cận còn phân tán, thiếu cơ chế đồng bộ giữa đầu tư hạ tầng giao thông và phát triển đô thị.

Bên cạnh đó, khi thu hồi đất tại các khu vực trung tâm hoặc khu vực TOD, nhiều trường hợp người dân được bố trí tái định cư ở vị trí xa nơi ở cũ, làm thay đổi điều kiện sinh hoạt, việc làm và sinh kế, trong khi đây là những khu vực có giá trị thương mại, dịch vụ rất cao.

4.3 Kinh nghiệm của nước ngoài

4.3.1 Mô hình Rail+Property của Hồng Kông MTR

1. Chính quyền tiến hành giải phóng mặt bằng tại các khu vực quy hoạch nhà ga TOD và đô thị phụ cận và giao cho MTR (doanh nghiệp do nhà nước nắm cổ phần chi phối).

Cục Tái thiết Đô thị áp dụng mức bồi thường là giá trị bất động sản hiện tại + trợ cấp mua nhà để người bị ảnh hưởng có thể mua được 1 bất động sản tương đương với giá trị của một căn hộ 7 năm tuổi có cùng diện tích và nằm trong cùng khu vực. Mục tiêu là giúp người dân đủ tiền mua một căn hộ có chất lượng tốt hơn ở khu vực lân cận hoặc được chính quyền xếp vào hệ thống Nhà ở công cộng (Public Housing) của Ủy ban Nhà ở Hong Kong .

2. Chính phủ Hồng Kông cấp cho MTR "development rights" - quyền phát triển bất động sản tại các nhà ga và bãi đỗ tàu dọc tuyến mới.

3. MTR trả cho chính phủ "land premium" — tương đương giá đất thị trường ở trạng thái chưa có tuyến rail (tức là giá "pre-rail").

4. MTR hợp tác với nhà đầu tư tư nhân (competitive tender) để phát triển bất động sản phía trên và quanh nhà ga.

5. MTR nhận lại: % lợi nhuận bất động sản, hoặc một phần tài sản thương mại, hoặc tiền trả cố định - để tự tài trợ chi phí xây dựng tuyến mới. Nhà đầu tư tư nhân thu được lợi nhuận từ phần bất động sản thương mại được chia.

Kết quả chính: Hơn 4 triệu m² căn hộ được phát triển từ 1995 đến nay; Xã hội cũng đã thu được những lợi ích đáng kể về tài chính: từ năm 1980 đến năm 2005, chính phủ đã nhận được ước tính 140 tỷ đô la Hồng Kông lợi nhuận ròng. Lợi nhuận từ hoạt động của MTR năm 2017 đạt 2,72 tỉ USD (MTR Corporation Ltd, 2018). Lợi nhuận ròng (Net Profit): MTR ghi nhận khoản lợi nhuận ròng vượt mức 14,6 tỷ đô la Hong Kong (~1,87 tỷ USD) cho năm tài chính 2025 (Báo cáo MTR Hong Kong, 2026).

Điều kiện thành công: Mật độ dân số cao; khan hiếm đất (giá đất và giá nhà cao); Chính phủ sở hữu phần lớn đất; khung pháp lý rõ ràng về development rights

4.3.2. Mô hình TOD kết hợp điều chỉnh đất đai (*Land Readjustment*) và mô hình tái thiết đô thị của Nhật Bản

Nhật Bản phát triển mạng lưới đường sắt đô thị với LR là công cụ thu hồi đất ưu tiên thay vì giải phóng mặt bằng bắt buộc. Tại Nhật, còn có mô hình "joint urban operations" - kết hợp LR với tái phát triển đô thị (Urban Redevelopment) cho phép các chủ đất chuyển từ đất ở riêng lẻ sang đơn vị sản thương mại/dân cư trong tòa nhà cao tầng, từ đó khai thác tối đa giá trị không gian quanh nhà ga.

Các dự án điều chỉnh đất đai được chính quyền địa phương và quốc gia phê duyệt thông qua một đạo luật thực thi cụ thể được soạn thảo theo các thông số được quy định trong Luật Điều chỉnh đất đai (JICA, 2014).

- *Mô hình điều chỉnh đất đai (Kukaku-seiri) "Gom đất - Quy hoạch lại - Trả lại tại chỗ":*

Bước 1: Gom đất quy mô lớn: Toàn bộ các mảnh đất hình thù kỳ dị, thiếu hạ tầng, không có đường vào của người dân trong vùng dự án sẽ được đưa vào một "rổ chung".

Bước 2: Trích tỷ lệ đất (Land Contribution): Mỗi người dân sẽ tự nguyện cắt lại một tỷ lệ phần trăm diện tích đất nhất định của mình (ví dụ 20% đến 40% tùy dự án) đóng góp cho dự án. Phần đất trích ra này được chia làm hai mục đích:

- *Đất công cộng*: Dùng để mở rộng đại lộ, làm công viên, vỉa hè, lối vào ga tàu.

- *Đất dự phòng (Reserve Land)*: Phần đất này sẽ được Ban quản lý dự án bán đấu giá cho các nhà phát triển bất động sản để lấy kinh phí tự trang trải chi phí xây dựng hạ tầng, nhà nước không cần bỏ ngân sách lớn.

Bước 3: Tái bố trí và trả lại đất (Reallotment): Toàn bộ phần đất còn lại sau khi trừ đi hạ tầng sẽ được quy hoạch lại thành các lô đất vuông vắn, có đầy đủ tiện ích, đường sá bao quanh. Chính quyền sẽ trả lại lô đất mới này cho chính người chủ cũ ngay tại vị trí cũ hoặc cận kề vị trí cũ.

- Bồi thường bằng "Giá trị gia tăng của đất": Người dân bị mất từ 20% - 40% diện tích đất, nhưng giá trị kinh tế (giá đất trên thị trường) của mảnh đất mới sau khi có đại lộ, hạ tầng TOD luôn tăng vọt từ 2 đến 5 lần, thậm chí cao hơn. Sự tăng giá này chính là khoản bồi thường lớn nhất dành cho người dân.

- Bồi thường chi phí dịch chuyển tài sản: Đối với các công trình, nhà ở nằm trên đất phải đập đi hoặc dịch chuyển để nhường chỗ làm đường, Ban quản lý dự án sẽ chi trả 100% chi phí xây dựng lại nhà mới hoặc chi phí di dời vật kiến trúc sang lô đất mới được chia.

Quyền lợi của người dân:

- Quyền ở lại và giữ gìn sinh kế (Right to stay): Người dân không bị đẩy ra vùng ngoại ô hay các khu tái định cư xa lạ. Họ tiếp tục sinh sống trên mảnh đất của tổ tiên, giữ nguyên được mạng lưới hàng xóm (vốn xã hội) và các cơ sở kinh doanh, buôn bán cũ.

- Quyền quyết định dự án (Democratic Consensus): Theo Luật Điều chỉnh Đất đai Nhật Bản, một dự án chỉ được phép triển khai khi có sự đồng thuận của ít nhất 2/3 (hoặc 80% tùy quy định địa phương) tổng số chủ đất và chủ quyền sử dụng đất trong khu vực. Người dân có quyền thành lập Hiệp hội điều chỉnh đất đai để tự quản lý và giám sát dự án, giảm thiểu sự áp đặt từ chính quyền.

- *Mô hình Tái thiết Đô thị theo cơ chế Chuyển đổi Quyền lợi (Rights Conversion System) tại Nhật Bản (Quốc hội Nhật Bản, 1969; Suzuki et al., 2015):*

Bước 1: Định giá và Quy đổi Quyền sở hữu ban đầu

Khi một khu vực đô thị cũ (ví dụ: các khu dân cư xập xệ, nhà thấp tầng cạnh ga tàu hoặc trục đại lộ dự kiến) được lựa chọn, một hội đồng định giá độc lập sẽ tiến hành đo đạc.

Thay vì chỉ định giá đất bằng tiền để đền bù, họ quy đổi tài sản của mỗi hộ dân (bao gồm: diện tích đất nền + diện tích sàn nhà cũ + vị trí địa lý) thành một "Tỷ lệ Quyền sở hữu gốc" (Asset Share / Rights Share) trong toàn bộ dự án.

Bước 2: Hợp nhất Quyền trên không và Giải phóng Mặt đất

Người dân đồng thuận nhường quyền sử dụng mặt đất (Surface Rights) cho nhà nước hoặc chủ đầu tư.

Đất này ngay lập tức được giải phóng để xây dựng các công trình công cộng của trục TOD, mở rộng đại lộ, làm quảng trường, nhà ga, công viên. Trên phần đất lõi còn lại (hoặc ngay phía trên nhà ga/trục đại lộ nếu thiết kế kỹ thuật cho phép), chủ đầu tư sẽ tận dụng để xây dựng một hoặc vài tòa tháp cao tầng phức hợp.

Chính quyền sẽ cho phép kích hoạt tối đa hệ số sử dụng đất (Floor Area Ratio - FAR) và nâng tầng cao vượt trội cho tòa nhà này, vì họ đã giải phóng được rất nhiều diện tích mặt đất làm công viên và đường sá (Ilunga et al., 2024).

Bước 3: Trả lại Quyền sở hữu trên tầng không

Khi tòa tháp hoàn thành, chính quyền thực hiện bản đồ quy đổi quyền sở hữu. "Tỷ lệ Quyền sở hữu gốc" dưới mặt đất của người dân ở Bước 1 sẽ được quy đổi về các bất động sản mới. Họ được nhận lại quyền sở hữu căn hộ ở các tầng tháp tương ứng với giá trị tài sản cũ của họ. Các căn hộ tăng thêm từ việc tăng hệ số sử dụng đất có thể được bán hoặc đấu giá để có thêm nguồn lực tài chính cho dự án phát triển hạ tầng.

Mức bồi thường và Quyền lợi của người dân:

- Người dân đổi một căn nhà ống cũ, ngõ nhỏ chật hẹp lấy một căn hộ hiện đại hoặc một cửa hàng tiện nghi nằm ngay tại trung tâm của nút giao thông TOD mới. Giá trị thị trường của tài sản mới này luôn cao hơn tài sản cũ do vị trí đắc địa và hạ tầng đồng bộ mang lại.
- Nếu giá trị đất cũ của người dân rất lớn, họ có thể được chia nhiều căn hộ.
- Trong thời gian chờ xây tháp, người dân được bồi thường tiền thuê nhà và chi phí di dời tạm thời.

4.4. Đề xuất

- Đối với các dự án TOD, cần chuyển từ tư duy "thu hồi đất để phát triển đô thị" sang tư duy "tái cấu trúc đô thị gắn với chia sẻ lợi ích". Người dân trong khu vực TOD không chỉ được bồi thường và bố trí tái định cư mà còn cần được bảo đảm cơ hội tiếp cận việc làm, dịch vụ và hưởng lợi từ giá trị gia tăng của đất sau đầu tư.

- Đề nghị nghiên cứu bổ sung các quy định về phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD) trong Luật Đất đai theo hướng:

+ Thứ nhất, bổ sung cơ chế khai thác đồng bộ quỹ đất phụ cận các công trình giao thông công cộng theo quy hoạch, cho phép lựa chọn nhà đầu tư thực hiện đồng thời dự án hạ tầng giao thông và dự án phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ tại khu vực TOD; nguồn thu từ giá trị tăng thêm của đất cần được ưu tiên tái đầu tư cho phát triển hệ thống giao thông công cộng và hạ tầng đô thị.

+ Thứ hai, bổ sung quy định ưu tiên bố trí tái định cư tại chỗ hoặc trong phạm vi khu vực TOD đối với hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất, thông qua giao đất ở hoặc bố trí căn hộ chung cư, nhằm bảo đảm người dân tiếp tục được thụ hưởng các lợi ích từ quá trình phát triển đô thị và hạn chế việc phải di chuyển đến khu vực xa trung tâm.

+ Thứ ba, bổ sung quy định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án TOD phải đồng thời có phương án phục hồi sinh kế, trong đó đánh giá tác động đến việc làm, hoạt động kinh doanh và nguồn thu nhập của người dân; đồng thời có chính sách đào tạo nghề, hỗ trợ chuyển đổi việc làm và tạo điều kiện để người dân tham gia các hoạt động dịch vụ, thương mại, du lịch tại khu vực sau khi dự án hoàn thành.

5. Cơ chế góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại đất đai để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn

5.1. Cơ sở pháp lý hiện hành

Luật Đất đai năm 2024 đã có quy định về góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại đất đai (Điều 219) nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn trên cơ sở hạn chế thu hồi đất, hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất. Đây là một chủ trương tiến bộ, phù hợp với Nghị quyết số 18-NQ/TW và xu hướng phát triển đô thị của nhiều quốc gia.

5.2. Một số bất cập

Tuy nhiên, các quy định hiện hành mới dừng ở nguyên tắc, chưa quy định đầy đủ trình tự, thủ tục, điều kiện áp dụng và cơ chế phân chia lợi ích giữa các bên. Đồng thời, chưa có phương pháp xác định tỷ lệ góp đất, nguyên tắc phân chia lại quỹ đất sau điều chỉnh, cơ chế xử lý trường hợp không đạt được sự đồng thuận hoặc chỉ có một số người sử dụng đất không tham gia. Do thiếu quy định cụ thể, cơ chế góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại đất đai hầu như chưa được triển khai trên thực tế, trong khi nhiều dự án chỉnh trang đô thị vẫn phải thực hiện theo phương thức Nhà nước thu hồi đất, làm phát sinh chi phí bồi thường lớn và kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng.

5.3 Đề xuất sửa đổi, bổ sung

Đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai về góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại đất đai theo hướng:

- + Quy định cụ thể điều kiện góp quyền sử dụng đất áp dụng đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn và các khu vực phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD).

- + Quy định rõ trình tự, thủ tục thực hiện, phương pháp xác định tỷ lệ góp quyền sử dụng đất, nguyên tắc phân chia lại quỹ đất hoặc sản phẩm bất động sản sau điều chỉnh, bảo đảm công khai, minh bạch và hài hòa lợi ích của các bên.

- + Bổ sung cơ chế xử lý trường hợp chưa đạt được sự đồng thuận của tất cả người sử dụng đất, trên cơ sở bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân nhưng vẫn đáp ứng yêu cầu triển khai dự án vì lợi ích chung.

- + Cần có quy định chi tiết về phương pháp điều chỉnh lại đất đai, cơ chế định giá, phân chia giá trị tăng thêm từ đất và tổ chức thực hiện./.

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Ban Chấp hành Trung ương (2018). Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
2. Quốc hội nước CHXHCN VN (2024). Luật Đất đai.
3. Báo cáo MTR Hong Kong. 2026.
https://www.mtr.com.hk/archive/corporate/en/press_release/PR-26-020-E.pdf.
4. Cục Tái thiết Đô thị Hong Kong.
<https://www.ura.org.hk/en/redevelopment/owners-corner/faq-for-owners>
5. Jauregui-Fung. 2022. Land Value Capture and Transit Oriented Development as a Way of Funding Railway Systems: The Case of Hong Kong Rail + Property Model. Report for the “Inclusive and sustainable smart cities in the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development” Project. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS).
<https://doi.org/10.23661/r3.2022>
6. Quốc hội Nhật Bản. Luật Tái thiết Đô thị Nhật Bản (Land Redevelopment Act of Japan).
7. Suzuki, H., J. Murakami, Y.-H. Hong, and B. Tamayose. 2015. Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries. World Bank Publications.
8. Ilunga, J., J. Almazán, S. Shikida, and E. Zuna. 2024. Controversies surrounding Japan’s ‘flexible’ urban planning: a comparative analysis of consensus-building and public engagement in Tokyo’s redevelopment projects. *Planning Perspectives* 39(6):1331-1357. doi: 10.1080/02665433.2024.2354388

