

## Đề xuất Chính sách số 3: Lồng ghép Quy hoạch Sử dụng Đất, đô thị có khả năng thích ứng, tăng trưởng xanh và thông minh trong Phát triển Đô thị tại Việt Nam



Bà Phan Thị Mỹ Linh  
Thứ trưởng Bộ Xây dựng

*Thật mặt Bộ Xây dựng, tôi xin chân thành cảm ơn GIZ về những hỗ trợ quý báu, đặc biệt trong việc lồng ghép các nội dung quy hoạch sử dụng đất trong phát triển đô thị tại Việt Nam. Sự đổi mới trong phát triển đô thị có ý nghĩa quan trọng nhằm nâng cao sức khỏe cộng đồng, môi trường và tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam.*



TS. Dirk Pauschert  
Giám đốc Chương trình, GIZ

*Tôi đánh giá cao sự hợp tác chặt chẽ giữa Bộ Xây dựng và GIZ được gây dựng và ngày càng phát triển trong những năm qua. Sự hợp tác này đã mang lại những kết quả quan trọng trong đó phải kể đến Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị.*

### Nội dung chính:

- Luật Đất đai mới do Quốc hội thông qua vào năm 2013 đã tạo khung pháp lý cho việc sử dụng đất nông nghiệp, phi nông nghiệp (bao gồm đất ở tại đô thị) và đất chưa sử dụng đến. Luật Quy hoạch Đô thị được phê duyệt vào năm 2009 quy định khung quản lý và sử dụng đất đô thị. Quy hoạch tổng thể thiết kế các công trình công cộng như giao thông đô thị và chống ngập úng.
- Tuy nhiên, tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, sự phát triển của các khu đô thị mới và đa dạng sử dụng đất đô thị đã cho thấy những khoảng trống trong khung pháp lý. Trong đó phải kể đến quy hoạch không gian liên quan đến việc phân bố không gian cho dân cư theo các quy mô khác nhau trong một chiến lược tổng thể.
- Vì vậy, Ban soạn thảo Luật quản lý phát triển đô thị đã quyết định đưa quy hoạch không gian đô thị làm một nội dung trong dự thảo Luật

quản lý phát triển đô thị. Dự thảo Luật sẽ được gửi đến Quốc hội để cho ý kiến vào năm 2018.

- GIZ đã hỗ trợ Bộ Xây dựng trong quá trình xây dựng dự thảo Luật mới này thông qua các hội thảo tham vấn ở miền Bắc và miền Nam, hỗ trợ kỹ thuật về phân tích khung chính sách và thể chế cho phát triển đô thị, trong đó có quy hoạch không gian đất đô thị trong bối cảnh Việt Nam, hỗ trợ nhóm dự thảo đưa các nội dung về đô thị thích ứng, đô thị xanh, đô thị thông minh, và chương quản lý và sử dụng đất đô thị theo quy hoạch không gian trong Luật Quản lý Phát triển Đô thị. Số người được hưởng lợi từ những hỗ trợ này là 30 triệu người dân đô thị của Việt Nam.

### **Giới thiệu:**

Bản đề xuất chính sách này nhằm thông tin đến những người lập chính sách của Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển hoạt động trong lĩnh vực phát triển đô thị những nội dung về lồng ghép quy hoạch không gian đô thị trong Luật Quản lý Phát triển Đô thị đang được Bộ Xây dựng dự thảo. Quy hoạch không gian có ảnh hưởng rất lớn đối với môi trường đô thị, ví dụ địa điểm nào nên xây dựng nhà ở mới và những ngôi nhà này nên có hình thức như thế nào. Quy hoạch không gian sử dụng các yếu tố như mật độ nhà ở, mức độ tiếp cận với dịch vụ, thu nhập, giá trị nhà ở trung bình, mức độ cư trú tốt, phát thải khí CO2 để xây dựng quy hoạch phát triển bền vững và thực tế làm đẹp thêm cho môi trường đô thị. Một thành phố cần phải là một nơi hấp dẫn để sinh sống, có tiềm năng phát triển kinh tế đối với người dân. Bản đề xuất chính sách

này nhằm khởi động và thúc đẩy các cuộc đối thoại giữa những bên liên quan nhằm đảm bảo rằng sau khi Luật được thông qua, các văn bản quy phạm pháp luật như nghị định, quyết định, thông tư hướng dẫn thực hiện phản ánh nhu cầu của tất cả các cấp chính quyền và người dân để có thể được thực hiện hiệu quả sau này.



*Bộ trưởng Bộ Xây dựng Phạm Hồng Hà thảo luận với Ủy ban Kinh tế của Quốc hội về Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị*

Bản đề xuất chính sách này tóm tắt những hoạt động được thực hiện trong khung khổ Chương trình Thoát nước và Chống ngập úng Ứng phó với Biến đổi Khí hậu nhằm hỗ trợ Bộ Xây dựng cải thiện khung pháp lý và chính sách của ngành. Chương trình do Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ, Chính phủ Đức tài trợ và Chính phủ Việt Nam đóng góp. Trong năm 2017 và 2018, Chương trình FPP thực hiện đánh giá và phân tích về khung pháp lý và chính sách về sử dụng đất đô thị. Dựa trên kết quả phân tích, FPP đã hỗ trợ kỹ thuật cho Cục Phát triển Đô thị (UDA) trong quá trình dự thảo Luật quản lý phát triển đô thị. Những bài học kinh nghiệm rút ra trong quá trình thực hiện Dự án tại 16 tỉnh thành của Việt Nam là cơ sở cho những nỗ lực hỗ trợ và thông tin đến cấp trung ương. Kết quả chính của sự hỗ trợ này bao gồm góp ý trực tiếp cho dự thảo luật, tham gia vào các cuộc họp với Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án Luật, với Bộ trưởng, Thứ trưởng Bộ Xây dựng,

Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đưa các nội dung về đô thị thích ứng, đô thị xanh, đô thị thông minh và một chương quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch không gian đô thị và quản lý, sử dụng đất vào Luật Quản lý Phát triển Đô thị. Điều này có nghĩa là quy hoạch đô thị ở mọi cấp độ sẽ lồng ghép những phương thức tiếp cận mới và bao gồm quy hoạch không gian, quy hoạch sử dụng đất hiệu quả, thích ứng với biến đổi khí hậu. Ngoài ra, FPP cũng tài trợ cho hai hội thảo tham vấn ở miền Bắc và Nam trong quá trình dự thảo Luật này.

Hiện nay, dân số đô thị của Việt Nam chiếm 30% dân số cả nước và dự kiến sẽ tiếp tục tăng nhanh, từ 25 triệu người vào năm 2009 đến 44 triệu người vào năm 2020, với tỉ lệ đô thị hóa lên đến 45%. Dự kiến trong số 20 triệu dân đô thị tăng thêm sẽ bao gồm 13 triệu người dân di cư từ nông thôn ra thành thị. Đô thị Việt Nam được phân thành 6 loại: loại đặc biệt và từ loại I đến loại V. Đến năm 2017 đã có 813 đô thị với loại đặc biệt (2 đô thị là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh), loại 1 (19 đô thị), loại 2 (23 đô thị), loại 3 (45 đô thị), loại 4 (84 đô thị) và loại 5 (640 đô thị). Tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm tại các đô thị đạt từ 12-15%. Khoảng 45% dân số đô thị sống ở những đô thị nhỏ với số dân khoảng 100.000 người. Những đô thị này thường tụt hậu so với những đô thị lớn về mức độ tiếp cận với những dịch vụ thiết yếu. Trong một số trường hợp, những đô thị này phát triển với tốc độ nhanh chóng do ở gần các đô thị lớn. Theo dự báo của Chính phủ Việt Nam, đến năm 2025, cả nước sẽ có hơn 1.000 đô thị với dân số lên đến 52 triệu người, tỉ lệ đô thị hóa sẽ đạt đến 50%, các đô thị sẽ đóng góp từ 70-75% trong tổng GDP quốc gia.



*Thành phố Đà Nẵng*

## Khung Pháp lý và Chính sách

Dựa vào quá trình nghiên cứu, phân tích và đánh giá, GIZ xác định những ưu điểm và hạn chế trong khung pháp lý như sau:

### Ưu điểm:

- Luật Đất đai thường xuyên được sửa đổi bổ sung nhằm đảm bảo rằng khung pháp lý đáp ứng nhu cầu của người dân. Các đợt sửa đổi bổ sung được thực hiện vào các năm 1987, 1993, 1998, 2001, 2003 and 2013.



*Thứ trưởng Bộ Xây dựng Phan Thị Mỹ Linh và lãnh đạo một số cục, vụ làm việc với Quốc hội về Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị*

- Quy hoạch Sử dụng Đất cấp quốc gia đến năm 2020 và Kế hoạch Sử dụng Đất cấp Quốc gia giai đoạn 2016-2010 do Quốc hội ban hành có sự nhất quán về quy mô, mục đích và ưu tiên, trong đó có quy hoạch về đất đô thị
- Luật Đất đai và Nghị định số 88/NĐ-CP ngày 17 tháng 8 năm

1994 của Chính phủ đã đưa ra định nghĩa đầy đủ về khái niệm đất đô thị cũng như quản lý và sử dụng đất đô thị.

### Hạn chế

- Luật Đất đai quy định đất đô thị là một loại đất trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia nhưng không quy định về điều kiện và phạm vi đất đô thị<sup>1</sup>. Các loại đất trong quy hoạch sử dụng đất đô thị chưa rõ ràng<sup>2</sup>. Ví dụ, đất ven đô ngoài phạm vi giới hạn chính của thành phố, thị xã chưa được đưa vào Luật. Đất đô thị và đất xây dựng đô thị đã được quy định cụ thể trong Luật, tuy nhiên, cả hai loại đất này đều chưa được thống kê trong hệ thống số liệu thống kê, kiểm kê đất đai.
- Luật Quy hoạch đô thị 2009 có quy định về quản lý và sử dụng đất đô thị theo quy hoạch,<sup>3</sup> bao gồm đất xây dựng công trình công cộng như giao thông, cấp, thoát nước, chống ngập úng đô thị. Tuy nhiên, Luật này cũng không quy định hay khuyến khích quy hoạch không gian đất đô thị.
- Ngoài Nghị quyết số 134/2016/QH13 về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) do Quốc hội ban hành, còn có những quy hoạch khác có bao gồm quản lý đất đai ở đô thị<sup>4</sup>. Vì vậy có sự không nhất quán trong khung chính sách và hiện chưa rõ đất đô thị có được quy hoạch không gian hay không.

- Luật Đất đai 2013 mới chỉ quản lý đất theo mục đích sử dụng mà chưa phân loại đất theo sự phân bố dân cư cũng như không gian sử dụng đô thị.

- Luật Đất đai 2013 không quy định về cơ chế góp đất để lập kế hoạch và thực hiện dự án xây dựng mới. Góp đất để chỉnh trang, phát triển đô thị là phương thức người sử dụng đất tự nguyện đóng góp một tỷ lệ đất nhất định thuộc quyền sử dụng của mình để thực hiện dự án phát triển đô thị và được nhận một thửa đất có diện tích nhỏ hơn trong cùng khu vực dự án nhưng có giá trị cao hơn và điều kiện hạ tầng tốt hơn. Phương thức này cho phép chủ sở hữu đất tham gia theo mô hình nhân dân và Nhà nước cùng làm, hoặc một số chủ sở hữu đất tự làm, góp phần thúc đẩy chỉnh trang và phát triển đô thị



*Thành phố Hồ Chí Minh*

- Luật Đấu thầu được Quốc hội ban hành vào năm 2013 quy định quy trình và điều kiện phải tổ chức đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư đối với các dự án có sử dụng đất<sup>5</sup>. Tuy nhiên, Luật Đất đai chỉ quy định điều kiện về các trường hợp phải

<sup>1</sup> Khoản 2 Điều 38 Luật Đất đai 2013.

<sup>2</sup> Các năm tương ứng 2016-2020 là: 1,7 triệu, 1,77 triệu, 1,83 triệu, 1,89 triệu, 1,94 triệu ha (làm tròn).

<sup>3</sup> Mục 3 Chương V Luật Quy hoạch đô thị.

<sup>4</sup> Các năm tương ứng 2016-2020 là: 179 ngàn, 184 ngàn, 190 ngàn, 195 ngàn, 199 ngàn ha (làm tròn)

<sup>5</sup> Khoản 3 Điều 1 Luật Đấu thầu 2013

đấu giá quyền sử dụng đất và các trường hợp không phải đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất hoặc cho thuê đất<sup>6</sup>. Luật này không quy định về trường hợp tổ chức đấu thầu quyền sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư các dự án có sử dụng đất. Sự không nhất quán giữa Luật Đất đai 2013 và Luật Đấu thầu 2013 gây nên những điểm không thống nhất và bất cập, khó khăn trong việc triển khai các dự án có sử dụng đất và việc lựa chọn nhà đầu tư.

- Luật Đất đai 2013 quy định cứng nhắc về các trường hợp thu hồi đất, trong đó có thu hồi đất để xây dựng khu đô thị mới.<sup>7</sup> Với quy định cứng nhắc này dẫn đến có những trường hợp thu hồi đất khác không thực hiện được. Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2013 chưa quy định cụ thể về phạm vi thu hồi đất
- Luật Đất đai 2013 quy định về mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất các cấp khác nhau, ví dụ quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã<sup>8</sup>. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 chưa quy định về mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch chuyên ngành. Hiện vẫn chưa rõ ràng về việc quy hoạch sử dụng đất được lập trước và quy hoạch chuyên ngành có sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất; hay quy hoạch chuyên ngành có sử

dụng đất là cơ sở cho việc lập quy hoạch sử dụng đất.

### **Giải pháp cải thiện quy hoạch sử dụng đất**

- Qua rà soát Luật Đất đai 1993 và Nghị định 88/NĐ-CP ngày 17/8/1994 cho thấy khái niệm, phạm vi đất đô thị quy định tại các văn bản này về cơ bản là phù hợp với thực tế và cần được quy định lại vào Luật Đất đai. Luật Đất đai 2013 vẫn đang trong kế hoạch đề xuất sửa đổi, trong khi đó Luật Quản lý Phát triển đã được trình Quốc hội để lấy ý kiến, GIZ đề xuất tập trung vào Luật Quản lý Phát triển Đô thị để đưa vào khái niệm và phạm vi đất đô thị trong Luật Đất đai năm 1993 và Nghị định 88/NĐ-CP vào dự thảo Luật này, đồng thời đưa ra quy định và điều kiện lồng ghép quy hoạch không gian trong phát triển đô thị.
- Về chiến lược quản lý phát triển đô thị, GIZ đề xuất bổ sung quy định về phân loại đô thị theo không gian sử dụng. Để rõ ràng, việc phân loại đô thị và phân loại đất dựa vào mục đích sử dụng đất sẽ được điều chỉnh bởi Luật Đất đai còn phân loại đất đô thị dựa vào không gian sử dụng đất sẽ được điều chỉnh bởi Luật Quản lý Phát triển Đô thị.

<sup>6</sup> Điều 118 Luật Đất đai 2013.

<sup>7</sup> Điều 62 Luật Đất đai 2013.

<sup>8</sup> Khoản 2 Điều 35 Luật Đất đai 2013.



*Hội thảo Tham vấn về Dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị*

- GIZ đề xuất rằng luật mới về quản lý và phát triển đô thị nên bao gồm một phương thức để các nhà đầu tư và người dân có thể cùng hợp tác và góp đất thực hiện các dự án thương mại. Điều này sẽ tăng cường phát triển đô thị và giảm thiểu chi phí cho Chính phủ.
- Để đảm bảo tính thống nhất giữa Luật Đấu thầu và Luật Đất đai, GIZ đề xuất Luật Đất đai nên được sửa đổi để đưa vào những quy định về đấu thầu quyền sử dụng đất và cho thuê đất, những quy định về quy trình đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư, giao đất, cho thuê đất đối với các dự án có sử dụng đất
- Quy hoạch đất đai quốc gia là cơ sở để xây dựng quy hoạch sử dụng đất của các ngành. Tuy nhiên, để bảo đảm tính khả thi và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên đất, GIZ đề xuất Chính phủ ban hành quy định rõ ràng về quan hệ giữa quy hoạch ngành (hạ tầng đô thị như đất cho hệ thống thoát nước và chống ngập úng) và quy hoạch đất. Cụ thể là quy hoạch ngành cần có trước, quy hoạch đất sẽ tổng hợp và cân đối đất cho thực hiện quy hoạch ngành.

## **Nội dung dự kiến trong Luật mới về quản lý phát triển đô thị**

Phần này của đề xuất chính sách được dựa trên bản mới nhất của dự thảo luật đã được lấy ý kiến các bộ hữu quan và trình Quốc hội cho ý kiến.

- Chương 3 và Chương 5 của dự thảo luật nói về sử dụng đất đô thị và các vấn đề quản lý đất đô thị. Điều quan trọng là luật quy định rõ Luật Đất đai cần được sửa đổi để quy định việc khai thác sử dụng đất đô thị, tạo nguồn lực phát triển đô thị, xác định rõ điều kiện chuyển giao đất, thuê đất, cho phép chuyển giao quyền sử dụng đất để có thể sử dụng cho các dự án đầu tư và sử dụng đất cho mục đích chỉnh trang, làm đẹp và tái thiết đô thị.



*Thành phố Hà Nội*

- Luật quản lý phát triển đô thị đưa ra quy định mới về sử dụng đất đô thị, và một định nghĩa rõ ràng, xúc tích về không gian sử dụng đất và phạm vi không gian sử dụng đất.
- Luật mới quy định quy hoạch không gian là cơ sở để quản lý sử dụng đất và thực hiện quy hoạch tổng thể sử dụng đất hiệu quả.
- Luật mới quy định xây dựng Quỹ Đất dành cho việc chỉnh trang và phát triển đô thị từ ba nguồn đóng góp khác nhau: đất do nhà nước thu hồi, đất từ các chủ đầu tư có thỏa thuận với chủ sở hữu đất và người

sử dụng đất tự nguyện đóng góp quyền sử dụng đất của mình vì lợi ích chung và từ đó điều chỉnh quyền sử dụng đất của mình.

- Luật mới tăng cường các nguồn tài chính cho phát triển đô thị. Luật tạo điều kiện cho các cá nhân và tổ chức chuyển giao quyền xây dựng, phát triển một địa điểm cho các cá nhân và tổ chức khác; ví dụ khi một cá

nhân hoặc tổ chức, theo quy hoạch sử dụng đất, có quyền xây dựng một tòa nhà 10 tầng tại một địa điểm cụ thể song chỉ xây 5 tầng, cá nhân hoặc tổ chức đó có thể chuyển giao quyền xây dựng số tầng còn lại cho các cá nhân hoặc tổ chức khác. Luật mới cũng quy định rõ chính sách thuế mới cho những loại hình giao dịch như trên.